

Brasiliens udviklingsstrategier i en foranderlig global økonomi

**Steen Fryba Christensen, lektor,
Institut for Kultur og Globale Studier, Aalborg Universitet,
sfc@cgs.aau.dk**

Mellem 1930 og 1980'erne førte Brasilien en udviklingsstrategi, hvor industripolitikker og en aktiv rolle til staten i økonomien spillede en central rolle. I 1990'erne blev denne strategi afløst af en ny-liberal udviklingsmodel baseret på økonomisk åbenhed, de-regulering og privatisering af statsvirksomheder. Det lykkedes ad denne vej at få styr på inflationen men ikke at sikre langsigtet økonomisk stabilisering som grundlag for økonomisk vækst. Som svar på dette problem og på en international økonomisk kontekst, hvor den økonomiske magt gradvist forskød sig i retning af store udviklingslande som Kina og Indien, startede Brasilien at genoverveje sine udviklingsstrategier. Lula-regeringen (2003-2010) genindførte industripolitikker sammen med en lang række andre strategiske initiativer. Blandt disse var en stærk prioritering af øget social lighed som et grundlag for økonomisk vækst. Den nye udviklingsstrategi fokuserede på sikring af en øget efterspørgsel både gennem en mere geografisk spredt og voksende eksport men også gennem en voksende efterspørgsel nationalt. Den nye strategi havde succes med at skabe en ny tendens til økonomisk vækst med øget social lighed, der gjorde det muligt for Brasilien at imødegå den internationale finanskrisen, der startede i 2008, uden en større økonomisk tilbagegang. Krisen har dog skabt nye udfordringer for Brasiliens fortsatte økonomiske succes.

Den globale økonomi har undergået væsentlige forskydninger i perioden efter den internationale finanskrisen, der brød ud i 2008 efter krakket i Lehman Brothers. Denne krise ramte i særlig grad USA og Europa og gjorde det

klart, at den dynamiske økonomiske udvikling i årene op til 2008 var bygget på et ustabilt fundament. Krisen forstærkede desuden en proces af økonomisk magtforskydning i retning af store perifere økonomier som Kina, Indien og Brasilien, en forskydning, der allerede havde været undervejs forud for krisens udbrud.

BRIK-landene (Brasilien, Rusland, Indien, Kina) har været i verdens øjne som det mest synlige aspekt af processen af økonomisk magtforskydning, der indbefatter en lang række andre udviklingslande, som Parag Khanna (2012) omtaler med begrebet »Second World«. Jan Nederveen Pieterse (2012) argumenterer for, at denne magtforskydning kan ses som en proces, hvor magten gradvist går fra det traditionelle økonomiske tyngdepunkt i det globale Nord og Vest og i stigende grad tipper i retning af det globale Øst og Syd, altså Asien og udviklingslandene.

Dette mønster dækker imidlertid over en lang række forskelle både inden for landene i Nord og Syd. Blandt de udviklede lande er det især en række europæiske økonomier, der er blevet særligt hårdt ramt, nemlig de såkaldte »PIIGS«-lande: Portugal, Italien, Irland, Grækenland og Spanien. Dette har i særlig grad udstillet EU som den relativt set

mest økonomisk udfordrede region i verden. Blandt udviklingslandene er der ligeledes væsentlige forskelle. Store perifere lande som Kina, Indien og Brasilien fremstår som lande, der i særlig grad har formået at sikre en væsentlig relativ økonomisk styrkelse gennem alternative nationale udviklingsstrategier, der afviger fra den moderne ny-liberale tendens (Soares de Lima, 2008).

I denne analyse vil jeg beskæftige mig med Brasiliens nuværende økonomiske udviklingsstrategi set i relation til ændringerne i den globale økonomi. Brasilien er af flere årsager en interessant case i relation til de igangværende forskydninger i verdensøkonomien. For det første er Brasilien et meget stort land. Det er det femtemest folkerige land i verden og den sjette- eller syvendestørste økonomi i verden. I løbet af de sidste ti år er Brasilien således klatret fire pladser op af ranglisten over de største nationale økonomier i verden. Det der især gør Brasilien interessant er dog den måde dette er sket på. Brasilien er et eksempel på et land, der siden 2003 har forfulgt en udviklingsstrategi, der har kombineret ideer fra ortodoks og heterodoks økonomisk teori. På denne måde er Brasilien et eksempel på Laurits Lauridsens diskussion i en artikel i dette nummer af, hvordan der i nyere tid har været mange eksempler på lande, der har genindført industripolitiske tiltag efter at disse var gået af mode i 1980'erne og 1990'erne. Lauridsen peger her på, at Latinamerika er den region, hvor heterodoks økonomisk tankegang har vundet størst indpas og indflydelse på udviklingsstrategierne. Brasilien er et interessant og væsentligt eksempel på dette, og nærværende analyse vil ligeledes vise, at der er en række aspekter, der indgår i Brasiliens overordnede udviklingsstrategi ud over industripolitikken som svar på de problemer landet har stået over for og står over for på nuværende tidspunkt efter den internationale finanskrisens udbrud. Nogle af disse elementer, såsom en efterspørgselsorienteret strategi og kombinationen af budgetansvar-

lighed med kontracykliske budgetpolitikker, der inkluderer en styrket socialpolitisk indsats, har bredere relevans i forhold til den krise, der har ramt store dele af verden efter finanskrisens udbrud i USA i 2007-2008. Brasilien har endvidere insisteret på behovet for i visse situationer at regulere internationale kapitalbevægelser og har været meget aktiv og innovativ i sin politik rettet mod at sikre et velfungerende finanssystem. Denne politik har hjulpet økonomien igennem finanskrisen uden den alvorlige destabilisering af finanssystemet, som har ramt en lang række OECD-lande, herunder ikke mindst lande som Spanien og Grækenland. Brasilien er således en interessant case på baggrund af landets eksperimenter med alternative udviklingspolitikker til den ny-liberale trend, der har været dominerende de sidste 20-30 år. Disse politikker har haft som resultat, at det interne marked i voksende grad er blevet dynamoen i den brasilianske økonomi i modsætning til eksempelvis i PIIGS-landene, der søger at imødegå krisen med restriktive finanspolitikker. Brasiliens strategi har været ret succesrig, idet den har sikret økonomisk vækst, nedbringelse af det statslige gældsniveau samt en nedbringelse af fattigdom og ulighed og opadgående social mobilitet, der har ført til en stor vækst i middelklassens rækker. Samtidig med Brasiliens imponerende økonomiske succes siden 2003 står landet nu over for fornyede udfordringer for fortsat udviklingsmæssig fremgang. Disse er blevet gradvist tydeligere efter den internationale finanskrisens udbrud i 2008. Udfordringerne vedrører en række problemer i den måde hvorpå Brasilien er integreret i den globale økonomi.

Dette betyder også, at Kina, Indien og Brasilien langt fra skal betragtes som en homogen gruppe. De er tre store perifere økonomier, men der er en lang række væsentlige forskelle mellem dem, blandt andet i deres økonomiske strukturer, der stiller dem i vidt forskellige situationer i relation til den frem-

tidige udviklingsproces. I forhold til Kina især står Brasilien over for store udfordringer i sikringen af en fortsat økonomisk vækst på et stabilt grundlag, der kan sikre landets langsigtede udvikling.

Med udgangspunkt i et historisk-baseret teoretisk perspektiv fokuserer den følgende del på forandringer i det internationale økonomiske system og i den økonomiske verdensorden fra 1970'erne og frem til nutiden. Dernæst følger en kort historisk baggrundsanalyse af den brasilianske økonomis udvikling i det 20. århundrede, der lægger særlig vægt på institutionelle aspekter ved den brasilianske økonomi samt på samspillet med den internationale økonomi. På baggrund af denne teoretiske gennemgang analyseres Brasiliens udvikling og udviklingsstrategier fra årtusindsskiftet i lyset af de økonomiske udfordringer og muligheder, som landet har stået over for i forbindelse med globaliseringsprocessen.

Det internationale økonomiske system fra 1970'erne til i dag: Et teoretisk perspektiv

Den internationale økonomi er gået igennem en række forandringer fra 1970'erne og frem til nutiden. Disse forandringsprocesser er blevet diskuteret og analyseret ud fra ideen om, at den internationale økonomi har gennemgået en globaliseringsproces.

Den økonomiske globalisering er blevet forstået på forskellige måder alt efter teoretisk perspektiv, men vedrører i de fleste perspektiver en forståelse af en proces hvorigennem den internationale økonomi er blevet stadig mere integreret. I den specialiserede litteratur på området, er der dog ikke enighed om den voksende internationale økonomiske integration bør ansues som væsensforskellig fra tidligere tiders internationale økonomiske integration eller ej, og om der således er/ikke er grund til at tale om globalisering frem for internationalisering (Hirst og Thompson, 1996: 1-2). Denne diskussion lægger op til en skelnen mellem forskellige grader af økono-

misk integration i verdenssystemet, ligesom begrebet globalisering ville indikere en mindre væsentlig rolle til nationalstaten.

Perspektivet for nærværende analyse er, at økonomisk globalisering bedst ses som en historisk proces, der er gået igennem forskellige faser. Set fra et historisk strukturelt og metodologisk perspektiv har verden været kendetegnet ved globalisering fra skabelsen af det verdenssystem, der opstod med den europæiske ekspansion fra slutningen af det 15. århundrede og starten af 16. århundrede, hvor Latinamerika, USA, Canada og andre verdensregioner blev indlemmet i ét verdensomspændende system (Bernal-Meza og Christensen, 2012: 16). Dette betød, at de enkelte dele af dette system ikke med rimelighed kunne forstås som enkeltstående nationale eller regionale systemer, der alene fungerede ud fra egne interne karakteristika, men i stedet måtte forstås som en del af det internationale system, der spillede ind på de enkelte deles måde at fungere på.

Dette verdenssystem, der består af både en økonomisk og en politisk komponent, er gået gennem forandringer i løbet af historien. I den seneste fase af kapitalismens udvikling, og ikke mindst efter afslutningen på den Kolde Krig i slut-80'erne, er denne blevet kaldt for globalisering.

I 1970'erne oplevede den internationale økonomi væsentlige omstillinger på baggrund af den kapitalistiske krise i kølvandet på dollarens devaluering og oliekrisen først i 1970'erne. Disse begivenheder førte til voksende inflation og til store udfordringer for velfærdsstaterne i de førende industrilande, hvor der opstod en kapitalakkumuleringskrise. I 1980'erne førte dette til ændringer i det økonomiske system, der hidtil havde været domineret af industriel kapitalisme. Nu opstod en ny situation, hvor finanssektoren kom til at spille en mere og mere fremtrædende rolle gennem kapitalens øgede

bevægelighed på tværs af nationale grænser (Bernal-Meza og Christensen, 2012: 16). Dette førte til en styrkelse af interesser og grupper knyttet til den transnationale finanskapital. Stephen Gill (1994: 80) peger på, at de væsentligste aktører bag denne tendens var store multinationale selskaber, herunder institutionelle investorer på de internationale finansmarkeder, og ledende kapitalistiske stater. Der var altså stærke interesser bag denne udvikling, som ikke mindst blev promoveret af USA og af de internationale finansinstitutioner Verdensbanken og den Internationale Valutafond.

Bernal-Meza og Christensen (2012: 16-17) argumenterer for, at dette førte til en voksende opbakning til en økonomisk politik, der var i overensstemmelse med transnationale finanskapital-interesser. Denne tilgang var i tråd med USA's dagsorden om en øget internationalisering af det kapitalistiske system (Bernal-Meza, 1994: 41), en dagsorden, som Verdensbanken og den Internationale Valutafond promoverede i den Tredje Verden gennem en långivningspolitik, der stillede betingelser om gennemførslen af strukturtilpassningspolitikker og øget økonomisk åbenhed og en tilbagetrækning af staten. Denne tilbagetrækning indebar både mindre protektionisme, privatisering af statsvirksomheder og et opgør med aktiv industripolitik (Bernal-Meza og Christensen, 2012: 16-17). Som Stephen Gill (1994: 79) påpeger, forstås den ny-liberale orientering bedst som et resultat af en styrkelse af den økonomiske teoretiske ny-liberale doktrin selv og i den politiske opbakning til denne. Med Sovjetunionens sammenbrud og Sovjet-blokkens fald styrkedes den ny-liberale tendens på et globalt plan.

Ud fra denne beskrivelse står det klart, som Bernal-Meza og Christensen påpeger (2012: 16), at globaliseringsprocesserne fra 1970'erne og frem gik hånd i hånd med og påvirkedes af et ny-liberalt idesystem og verdenssyn. Dette idesystem blev promoveret af

sociale kræfter i de ledende industrilande og ikke mindst USA. Udviklingslande med store internationale gældsforpligtelser stod i den sammenhæng i en svag position i forhold til de internationale finansielle institutioner og kreditorlandene i forbindelse med ustabiliteten på de internationale finansmarkeder fra slutningen af 1970'erne.

Hirst og Thompson påpeger (1996: 17 og 51) ud fra en økonomisk synsvinkel, at hvor international handel var den dominerende faktor der drev verdensøkonomien mellem 1945 og 1973, blev direkte udenlandske investeringer og voksende kapitalmobilitet den drivende faktor efter 1980. Dette førte til væsentlige omstruktureringer af verdensøkonomien. De fremhæver, at den øgede internationale handel og de øgede udenlandske investeringer var domineret af henholdsvis Nordamerika, Europa og Japan, altså de traditionelle førende industrilande.

For udviklingslandene og transitionslandene fra den tidligere Sovjet-blok drejede det sig derfor om at integrere sig i disse processer på en måde, der sikrede den bedst mulige udvikling. Latinamerikanske lande var generelt set udfordret på dette område på grund af deres store udlandsgælds-byrder, som de søgte at få styr på. Dette svækkede kapaciteten til at finansiere en dynamisk udvikling af de nationale økonomier og førte til en stærk fokusering på en økonomisk politik, der kunne sikre en bedre adgang til ekstern finansiering, da denne var blevet mere eller mindre blokeret på baggrund af udlandsgældskrisen. Dette gjaldt også for Brasilien, for hvem det var en målsætning at sikre sig kontrol over finansielle aspekter af økonomien og at blive aktivt integreret i internationale produktionsnetværk gennem udenlandske investeringer i Brasilien.

Globaliseringsprocesserne blev i 1990'erne af de fleste analytikere betragtet som domineret af de traditionelle industrilande som USA,

Japan og en række europæiske lande. Samtidig var der en parallel proces undervejs, nemlig den gradvise styrkelse af en række udviklingslande. Dette gælder ikke mindst de store udviklingslande Kina og Indien, men senere også Brasilien. Denne parallelle proces har gradvist ført til magtforskydninger i den globale økonomi til fordel for udviklingslandene. Tendensen har taget yderligere fart efter finanskrisen i 2008, der i særlig grad ramte de traditionelle industrilande i Nord og Vest. En række af disse lande oplever nu vigende økonomisk vækst, stagnation eller ligefrem negativ økonomisk vækst, samtidig med at statsgælden har været kraftigt voksende. Dette har været med til at sætte ny-liberalismen under pres såvel politisk som teoretisk. Maria Regina Soares de Lima (2008) fremhæver i denne sammenhæng, at flere af de store perifere økonomier har opnået deres succes ved hjælp af udviklingsstrategier, hvor staten har spillet en central rolle i planlægningen af den økonomiske udvikling gennem aktive politikker på forskellige områder. Disse tendenser har sat det ny-liberale idesystem og de førende vestlige lande under pres.

Det kapitalistiske system er altså i nutiden karakteriseret ved væsentlige forskydninger i den globale økonomis struktur, ligesom det ny-liberale idesystem, der opnåede en meget stærk position efter 1980 og endnu mere efter den Kolde Krigs afslutning, er under udfordring.

Efter denne korte teoretiske diskussion af det internationale økonomiske system fra 1970'erne til i dag er der nu skabt et grundlag for analyserne af Brasiliens nyere udviklingsstrategi.

Brasiliens økonomiske udvikling før 1990

Brasilien oplevede den tredjestørste gennemsnitlige årlige økonomiske vækst i det 20. århundrede indtil 1980 (Abreu, 2002: 15). Efter den internationale økonomiske krise i 1930'erne, der også berørte Brasilien kraf-

tigt, blev denne succes i vid udstrækning sikret igennem den »klassiske« latinamerikanske udviklingsstatsstrategi, der baseredes på stærk statslig involvering i økonomien og høje toldbarrierer og i særlig grad søgte at styrke landets industrialisering (Soares de Lima, 2005; Boschi og Gaitán, 2010). Udviklingsstrategien var bygget op omkring en by-industri akse, der reflekterede ændringer i den politiske kontekst i Brasilien efter 1930 til fordel for denne orientering (Boschi og Gaitán, 2010: 2). Den stærke statslige involvering kom til udtryk såvel i statens funktion som producent på centrale og strategiske områder som stålproduktion og olieudvinding og igennem dens regulering af økonomien og investeringer i infrastruktur. Den statslige sektor voksede sig større og større, ikke mindst under militærregimet fra 1964 til 1985. Hvor der i begyndelsen af denne periode var knap 200 statsvirksomheder, nåede tallet op på knap 700 i slutningen af militærdiktaturet (Pang, 1989: 129). Endvidere etablerede staten udviklingsbanken BNDE i 1952 (Boschi og Gaitán, 2010: 4). Denne var ansvarlig for at imødekomme behovet for langsigtet kredit og at stimulere investeringer i sektorer, der blev set som strategiske (Hermann, 2010: 193). Der er således tale om, hvad vi kan kalde for en klassisk udviklingsstatsstrategi. Ifølge Hermann var BNDE den eneste brasilianske kilde til langsigtet finansiering af industrisektoren, og bankens bidrag som kilde til finansiering af investeringer i produktionssystemet steg i hver fase af industrialiseringsprocessen frem til 1980'erne, da Brasilien i lighed med resten af Latinamerika blev ramt af den internationale finanskrise, som indvarslede det såkaldt »tabte årti« for latinamerikansk udvikling.

Forud for krisen var det lykkedes landet at diversificere sit produktionssystem i retning af stadig mere avanceret industriel produktion. Brasiliens succesrige kontinuerlige økonomiske vækst og modernisering står i kontrast til Argentina, der oplevede flere perioder

med økonomisk ustabilitet og tilbagegang og et faldende industrialiseringsniveau sidst i 1970'erne (Boschi og Gaitán, 2010: 15).

Finanskrisen, der ramte Brasilien i 1980, havde dog yderst alvorlige konsekvenser for den brasilianske udvikling. Den monetære og økonomiske ustabilitet i 1980'erne førte til en væsentlig svækkelse af BNDE, som så et fald i långivningen på 64 % mellem 1979 og 1990 (Hermann, 2010: 196). Dette skal forstås i konteksten af den voksende udlandsgæld, der ramte landets finansielle system og formåen. Udlandsgælden var vokset stærkt i hele perioden under militærdiktaturet fra 1964, men især i de første år i 1980'erne. I den ustabile internationale finansielle kontekst steg rentesatserne på gælden stærkt, ligesom adgangen til ny ekstern låntagning mindskedes. Dette skabte en negativ udvikling med negativ økonomisk vækst, og som svar indførtes statslige budgetnedskæringer efter den Internationale Valutafonds anbefalinger mellem 1983 og 1985. Disse ramte statslige lønninger, offentlige subsidier til erhvervslivet, herunder subsidieret kredit, ligesom statsvirksomhedernes adgang til låntagning i udlandet blev ramt (Pang, 1989: 128-30). Situationen forblev alvorlig og førte til hyperinflation og økonomisk stagnation sidst i 1980'erne og først i 1990'erne.

Indførslen af en ny-liberal økonomisk model i Brasilien i 1990'erne

Den alvorlige ustabilitet i den brasilianske økonomi og vanskeligheden ved at sikre fornyet økonomisk vækst førte til en kraftig revision af udviklingsstrategien i 1990 og fremefter. I 1990 gennemførte den nye præsident Collor de Mello således en handelsliberaliseringspolitik (Furtado, 2000: 29) og en politik for afmonteringen af den store statslige sektor i økonomien gennem programmet for national »af-statificering« (PDN). Allerede forud for dette havde den nu omdøbte nationale udviklingsbank BNDES presset aktivt på til fordel for privatiseringen af virksom-

heder indenfor strategiske sektorer som stålproduktion og gødningsfremstilling på baggrund af BNDES' utilstrækkelige muligheder for at tilbyde kredit under krisen i 1980'erne (Fishlow, 2011: 51). Collor de Mellos privatiseringer i starten af 1990'erne sigtede imod at stabilisere økonomien og få styr på statsfinansierne, men var relativt beskedne i omfang i forhold til den massive privatiseringsbølge, der fulgte efter under Fernando Henrique Cardosos første regeringsperiode mellem 1995 og 1998. Under Collor var det især nationale aktører, der overtog statsvirksomhederne, mens det under Cardosos periode især var udenlandske multinationale selskaber (Fishlow, 2011: 52).

Ifølge Arbix og Martin (2010: 10) var det Collor de Mellos målsætning at gøre fuldstændigt op med den tidligere udviklingsmodel. Denne tendens blev fortsat under præsident Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) med handels- og finansliberalisering og privatiseringer af statsvirksomheder. Modsat det store fokus på industripolitik og industriel udvikling i den forudgående periode udtalte Cardoso-regeringens finansminister Pedro Malan: *»Den bedste industripolitik er ikke at have nogen industripolitik«* (oversat af forfatter) (Arbix og Martin, 2010: 11). Brasilien deltog således i den internationale mod-revolution inden for udviklingspolitisk tænkning, som Laurits Lauridsen taler om i dette nummer. Cardoso-regeringen indførte endvidere en finansiel liberaliseringsmodel som led i sin stabiliseringspolitik. Den finansielle liberaliseringsmodel byggede på to søjler i den økonomiske politik, nemlig deregulering og åbning af finanssystemet samt en makroøkonomisk politik med budgettilpasning og prisstabilitet som permanente kortsigtede målsætninger, der blev understøttet af en fastkurspolitik (Hermann, 2010: 197-198). Privatiseringen af statsvirksomheder og statslige banker skal ses som et led i tilpasningspolitikken, der sigtede mod at stabilisere økonomien, få styr på statens finanser og sikre økonomisk vækst.

Boschi og Gaitán (2010: 5) sammenfatter orienteringen i den økonomiske politik i denne periode som en politik, der omdefinerede statens strategiske rolle i forhold til organiserede aktører i samfundet og økonomien. Hvor staten tidligere havde ført en meget aktiv udviklingspolitik, blev markedet nu indsat som den centrale reguleringsmekanisme. Forfatterne påpeger dog på den anden side, at Brasilien bevarede mekanismer for dialog og afstemning mellem stat og marked modsat eksempelvis Argentina, der førte en mere radikal ny-liberal tilpasningspolitik end Brasilien (Boschi og Gaitán, 2010: 15). Amado Luiz Cervo (2012: 37) fremfører ligeledes, at selvom Brasilien i 1990'erne indførte en ny-liberal udviklingsmodel, så var det det eneste land i Latinamerika, der var tøvende over for strategien. En væsentlig grund skal findes i Brasiliens mere udbyggede industrisektor og de samfundsmæssige interesser, der ønskede at forsvare industrisektorens interesser.

Åbenhedsstrategien blev kombineret med en regionalistisk strategi med etableringen af Mercosur i 1991. Mercosur bestod i starten af Argentina, Brasilien, Paraguay og Uruguay, men er nu blevet udvidet med Venezuela og Bolivia. Mercosur startede som en frihandelsaftale med henblik på en senere etablering af et fællesmarked. Handelsaftalen førte til en stigende samhandel mellem medlemslandene, men USA og EU forblev de klart største samhandelspartnere for Brasilien i 1990'erne. I 2002, der var Cardosos sidste år som præsident gik 50,7 pct. af den samlede eksport til de traditionelle handelspartnere i Nord, USA og EU (Christensen, 2012: 239).

Den ny-liberale strategi havde en vis succes, da den sikrede nogen økonomisk vækst og konsoliderede prisstabiliteten i perioden 1995 til 1998 (Hermann, 2010: 198). Også den nationale udviklingsbank BNDES' andel i den samlede kredit i finanssystemet steg i denne periode til 5 pct. mod 3 pct. i perioden 1989-1994, ligesom den steg yderligere i den

efterfølgende periode. Med andre ord betød den finansielle liberaliseringspolitik ikke, at den nationale udviklingsbank blev irrelevant, tværtimod fortsatte den med sin traditionelle virksomhed med en voksende kreditgivning efterhånden som den finansielle situation i landet forbedredes (Hermann, 2010: 199 og 202).

Den ny-liberale strategi førte til en rekonstrueret kapitalisme i Brasilien, især hvad angår den industrielle sektor, der i voksende grad blev internationaliseret via udenlandske investeringer, især på de områder, hvor der var behov for store investeringer (Boschi og Gaitán, 2010: 5). Denne proces tog særlig stor fart i perioden 1995 til 1999, hvor der var en kraftig vækst i udenlandske investeringer fra ca. 2,6 milliarder US \$ i 1994 til over 31 milliarder US \$ i 1999. En stor del af disse investeringer gik til de privatiserede statsvirksomheder, mens en endnu større del gik til fusioner og udenlandske overtagelser af eksisterende private virksomheder (Zockun, 2000: 92 og 96).

På den ene side kan man argumentere for, at denne proces sikrede en konsolidering i den industrielle sektor, men på den anden side var konsekvensen også, at der opstod en øget international ejerandel i den brasilianske industrisektor med deraf følgende tab af national kontrol og pres på betalingsbalancen ad forskellige kanaler. Betalingsbalancen var i forvejen presset på grund af et handelsunderskud og store omkostninger til renteudgifterne på den voksende udlandsgæld. Problemet med handelsunderskuddet og voksende eksterne ubalancer var en konsekvens af handelsliberaliseringspolitikken og indførslen af en ny valuta i 1993, der blev brugt som anker i anti-inflationspolitikken. Mellem 1987 og 1994 var de gennemsnitlige toldsatser blevet sænket fra omtrent 50 pct. til blot 10 pct. I første omgang førte dette dog ikke til store importstigninger på grund af de løbende devalueringer, men med indførslen af den nye

valuta »Real« eksploderede importen med en stigning på omtrent 50 pct. i løbet af de sidste seks måneder af 1994 (Fishlow, 2011: 67-8).

På denne baggrund steg underskuddet på betalingsbalancens løbende poster kraftigt i Cardosos første regeringsperiode. Fra et beskedent underskud på knap 2 milliarder US \$ i 1994 steg underskuddet til over 33 milliarder US \$ i 1997 og 1998 (Corrêa de Lacerda, 2000: 136). Denne udvikling førte til finansiell ustabilitet, høje finansieringsomkostninger for staten og en deraf følgende stigning i statsgælden og Brasiliens udlandsgæld. En konsekvens af dette var en stigende mistillid til den brasilianske valuta på de finansielle markeder, som gjorde, at den brasilianske stat i stigende grad følte sig tvunget til at finansiere underskuddet på de offentlige budgetter og renteudgifterne på den statslige gæld med statsobligationer udstedt i amerikanske dollars eller i Real men med flydende rentesats (Ocampo, 1999: 98). Konsekvensen var samtidig, at Brasilien i forbindelse med finansuroen, der ramte landet efter udbruddet af finanskrisen i Asien i 1997, øgede SELIC-renten kraftigt for at forsvare valutaen, og dermed kom til at stå med den højeste realrente i verden (Fishlow, 2011: 45). SELIC-renten er den grundlæggende rente i det brasilianske finanssystem og bruges som reference i den monetære politik. Således lykkedes det ikke at opnå en troværdig stabilisering i denne periode til trods for gennemførelsen af massive privatiseringer, der ifølge Fishlow (2011: 58-9) havde indbragt staten 73,4 milliarder US \$ mellem 1995 og 1998 til sammenligning med et beskedent provenu på mellem 8 og 9 milliarder US \$ mellem 1990 og 1994. Denne ustabile udvikling pressede Brasilien ud i en devaluering i starten af 1999 i en situation, hvor landet ud over at stå over for en stærkt voksende statsgæld og en voksende udlandsgæld også var ramt af økonomisk stagnation.

Den ny-liberale strategi var blevet implementeret med henblik på at opnå international

troværdighed og tiltrække udenlandsk kapital for ad denne vej at sikre fornyet økonomisk vækst. Dette lykkedes i et vist omfang på kort sigt, men det viste sig altså hurtigt, at strategien ikke havde skabt et stabilt grundlag for den økonomiske vækst og således heller ikke havde sikret den ønskede troværdighed i de finansielle markeder. Dette førte til en bredere genovervejelse af udviklingsstrategien fra 1999, som tog en yderligere drejning med valget af en ny præsident fra det venstreorienterede Arbejderpartiet (PT), Luiz Inácio »Lula« da Silva. Lula overtog præsidentposten i 2003.

Korrektioner i den økonomiske udviklingsstrategi fra 1999 til finanskrisen i 2008

Finanskrisen og devalueringen i 1999 førte til en voksende kritik af den ny-liberale dagsorden. Præsident Cardoso selv deltog i denne kritik med argumentet om, at Brasilien var offer for »asymmetrisk globalisering« (Cervo, 2012: 37). Dette indvarslede visse ændringer i udviklingsstrategien i hans anden regeringsperiode (1999-2002).

På det makroøkonomiske område, indførte regeringen en ændret monetær politik, der skulle holde inflationen i skak efter devalueringen gennem en politik med en fleksibel valuta frem for fastkurspolitikken i de foregående år. Budgetpolitikken blev underlagt en regel om opnåelse af målsætninger for det primære budgets overskud (før medregning af renteudgifterne på statsgælden). Denne politik blev yderligere institutionaliseret med en budgetansvarligheds klausul i Grundloven i år 2000, der begrænsede muligheden for gælds-sætning. Der indførtes endvidere fireårige budgetplaner med henblik på at nedbringe statsgældens andel af bruttonationalproduktet (Fishlow, 2011: 48). Endvidere indførte den brasilianske centralbank krav til høje kapitalhensættelser i det nationale finanssystem for at sikre dets stabilitet (Hermann, 2010: 198).

I forhold til Brasiliens internationale økonomiske politik kunne kritikken af den »asymmetriske globalisering« og ny-liberal markedsorientering spores i Cardoso-regeringens voksende fokus på relationerne til Sydamerika og i en mere aktivistisk holdning i Verdenshandelsorganisationen. I år 2000 igangsattes således på Brasiliens initiativ et sydamerikansk præsidenttopmøde, der senere skulle føre til etableringen af Unasur, den Sydamerikanske Union, i 2008. Cardoso-regeringen definerede Sydamerika som en præferentiel platform for Brasiliens konkurrencedygtige indplacering i globaliseringen (Lessa, Couto og Farias, 2009: 97). Det nye samarbejde i Sydamerika fokuserede i første omgang på infrastrukturintegration, og dermed en opgradering af den fysiske integration og, frem for alt, statslig planlægning, og ikke som i 1990'erne en enøjet fokusering på åbenhed og frihandel. Ligeledes udfordrede Brasilien i år 2000 USA's tolkning af patentregler i Verdenshandelsorganisationen i relation til aids-medicin med henblik på at sikre lavere priser til aids-medicin i det brasilianske sundhedssystem for således bedre at kunne sikre behandlingen af aids-patienter. Brasilien trak sig ud af denne konflikt som vinder, da USA trak sin klage mod Brasilien tilbage (Christensen, 2010: 83). Dette kan ses som et eksempel på en ny og mere kritisk holdning til den »asymmetriske globalisering« og dennes favorisering af de rige lande i Cardosos sidste præsidentperiode.

Endeligt opstod der i slutningen af Cardoso-perioden en voksende konsensus om ønskværdigheden af en voksende eksport og behovet for etableringen af handelsoverskud for at mindske den eksterne økonomiske sårbarhed. Devalueringen i 1999 og indførslen af en fleksibel valutakurs var en medvirkende årsag til et gradvist voksende handelsoverskud og overskud på betalingsbalancens løbende poster efter år 2000 (Hermann, 2010: 200). Dog skal det bemærkes, at denne positive udvikling for de eksterne balancer i

særlig grad tog fart efter præsidentskiftet i 2003, hvor det brasilianske Arbejderparti (PT) leder Lula blev præsident for en koalitionsregering. Det er under Lulas regeringsperiode (2003-2010), at konturerne af en ny udviklingspolitik med et fornyet fokus på statens funktion som aktiv planlægger af den økonomiske og sociale udvikling samt af en konkurrencedygtig integration i den globale økonomi tager form.

Der er aspekter ved Lula-regeringens udviklingspolitik, der kan ses som en fortsættelse af den tidligere regerings politik såsom bevarelsen af relativt liberale handelspolitikker og stramme budgetpolitikker (Burgess, 2009: 195-96), men overordnet set blev udviklingspolitikken omlagt efter 2003. Lula-regeringens udviklingsstrategi var baseret på et verdenssyn og en forståelse af Brasiliens muligheder og begrænsninger i forhold til globaliseringsprocessen, der afveg markant fra den tidligere regerings, om end nogle af ændringerne i Cardosos sidste regeringsperiode pegede i samme retning.

Lula-regeringen kritiserede fra starten den ny-liberale model, der var blevet indført i Brasilien i den foregående periode, ligesom denne kritik også blev rettet mod de ledende industrilande, der havde promoveret den ny-liberale dagsorden i udviklingslandene og dermed bidraget til finansiell ustabilitet og voksende global social og økonomisk ulighed. I stedet forsvarede den nye regering behovet for et nationalt udviklingsprojekt, der placerede staten som en central og aktiv aktør.

Med Lula-regeringen udviser Brasilien en ny tro på Brasiliens mulighed for at sikre sig social og økonomisk udvikling og for at gøre Brasilien til en stormagt. Den internationale økonomiske politik blev udformet af en regering, hvor den såkaldte »autonomi«-strømning stod stærkt i udenrigsministeriet *Itamaraty*. Denne strømning stod i modsætning til

den dominerende gruppe i 1990'erne, der havde vægtet behovet for at tilpasse sig globaliseringen og opnå tillid i finansmarkederne via en ny-liberal strategi med økonomisk åbenhed, privatisering og en tilbagetrukket rolle til staten (Souza, 2002: 19-23). Da Lula-regeringen trådte til var der konsensus mellem regeringen og de førende organisationer i erhvervslivet om behovet for at få styr på den eksterne økonomiske sårbarhed gennem en aktiv industripolitik, eksportorientering og en politik, der skulle få statsfinanserne under kontrol (Xing og Christensen, 2012: 41). Hvor finansmarkederne havde været bekymrede for en mulig uansvarlig budgetpolitik, signalerede den nye regering, at den havde til hensigt at fortsætte med at søge en reduktion af statsgælden gennem primære budgetoverskud. Regeringen hævdede således målsætningen for det primære overskud fra 3,75 pct. af bruttonationalproduktet til 4,25 pct. i 2003 (Fishlow, 2011: 71). Der var således elementer af kontinuitet i den overordnede makroøkonomiske politik i forhold til den netop afgåede regering.

Den nye regerings udviklingspolitik antog dog samtidig en anden og mere aktivistisk tilgang til globaliseringen, der fokuserede på statens vigtige funktion som en aktiv og strategisk aktør i sikringen af den sociale og økonomiske udvikling og som en aktiv forsvarer af de nationale interesser i internationale handelsforhandlinger gennem forskellige koalitioner. Regeringen så muligheder for at sikre fornyet vækst gennem statslig strategisk handlen, hvor industripolitik og »autonomi gennem diversificering« stod centralt, ligesom socialpolitikken blev opprioriteret. Det skulle hurtigt vise sig, at den nye regering indførte en aktiv industripolitik, der orienterede sig i retning af at sikre øget national produktion gennem en voksende efterspørgsel såvel i den nationale økonomi som på eksportmarkederne. Socialpolitikken var en del af strategien om at sikre øget efterspørgsel efter nationalt producerede varer, da de

fattige oftest retter deres efterspørgsel mod basale fornødenheder, der produceres lokalt og nationalt. Man kunne også kalde dette for en aktiv og strategisk tilgang til integration i globaliseringen frem for den mere passive åbenhedstilgang i 1990erne, der ikke havde sikret overbevisende resultater. I det følgende diskuteres den nye tilgang.

I 2004 introducerer regeringen sin industripolitik (PITCE), der viser en tilbagevenden til aktive industripolitikker, der stort set var blevet forladt i 1990'erne, hvilket var en del af en international tendens, som Laurits Lauridsen redegør for i dette nummer. Denne politik integrerede eksportpromovering i programmer for industriel udvikling, hvor der er særligt fokus på sektorer med gode muligheder for en konkurrencedygtig deltagelse på det internationale marked (Hermann, 2010: 201). Samtidig bevarede dog åbenhedspolitikken og de strikse makroøkonomiske politikker, som også den tidligere regering havde ført (Burgess, 2009: 195-196). Således kan man ikke tale om, at Brasiliens genindførsel af aktiv industripolitik er en tilbagevenden til den »klassiske« udviklingspolitik (Boschi og Gaitán, 2008: 3-4) fra perioden imellem 1930 og 1989, hvor der havde været en højere grad af toldbeskyttelse af producenter etableret på det brasilianske marked, ligesom sektoren af statsvirksomheder havde vokset sig større og større. I denne nye variant af »udviklingsstaten« antog politikken en mere »globalistisk« orientering, hvor Brasilien søgte at øge sin eksport, internationalisere økonomien og styrke konkurrenceevnen (Cervo, 2012). I starten af Lulas regeringsperiode blev der lagt stor vægt på Sydamerikas betydning som platform for Brasiliens konkurrencedygtige indplacering i den internationale økonomi. Dette indbefattede en fortsat opbakning til infrastrukturintegration og energisamarbejde, ligesom regeringen og BNDES bakkede op om internationaliseringen af brasilianske selskaber. Imellem 1999 og 2005 gik de direkte brasilianske investeringer for størstedelen

vedkommende til nabolandene i Sydamerika (Cervo, 2012: 50). De udenlandske investeringer voksede især efter Lula kom til magten. Ifølge Fishlow (2011: 73) voksede den akkumulerede brasilianske udenlandske investeringer således fra 11 milliarder US \$ i 2003 til 43 milliarder US \$ i 2006. Brasiliens investeringer i udlandet i 2006 oversteg for første gang i historien udenlandske investeringer i Brasilien i løbet af et kalenderår. Der var ofte tale om virksomheder i energisektoren, indenfor minedrift og byggesektoren (Fishlow, 2011: 73). Inden for denne sidste sektor stod brasilianske entreprenørvirksomheder for infrastrukturelle investeringer i Sydamerika. Dette bidrog til forbedrede transportmuligheder til fordel for blandt andet den brasilianske råvareeksport til Asien. Fra 2006 var tendensen vendt, og de store brasilianske virksomheder har hovedsageligt investeret i resten af verden, med hovedvægten på USA, men også Afrika, Europa og Canada (Cervo, 2012: 50).

Denne proces blev understøttet aktivt af den brasilianske stat, der søgte at bakke op om transnationaliseringen af kernen af de førende brasilianske virksomheder (Boschi og Gaitán, 2010: 9; Baumann, 2010: 33-34), bl.a. med BNDES kreditlinjer (Arbix og Martin, 2010: 3). Størstedelen af disse virksomheder og af investeringerne var at finde inden for naturressourceområdet (Cervo, 2010). Jens Arnold (2010: 25) peger på, at BNDES fortsat er den eneste kilde til langsigtet kredit i Brasilien, hvorfor banken er helt afgørende for den strategiske kreditgivning, der her er tale om. Støtten til store nationale virksomheders internationalisering på et globalt niveau har fået voksende strategisk prioritet fra 2008 ifølge Markus Kröger (2008). Denne opgradering af prioriteringen af kredit til internationaliseringen af store brasilianske virksomheder hænger uden tvivl sammen med den nye industripolitik »Program for Produktiv Udvikling« (PDP), som regeringen annoncerede i 2008. PDP var en meget produktionsorienteret politik, der bl.a. lagde vægt på opbakning

til etablering af konkurrencedygtige sektorer og forsvar af allerede eksisterende globalt førende sektorer i Brasilien samt politikker til forsvar af sektorer, der stod i en vanskelig konkurrencemæssig situation (Christensen, 2010: 89). PDP var et forsøg på at styrke innovation og konkurrenceevne på industriområdet og således opgradere den brasilianske industrisektor. Finanskrisen i 2008 kom dog i vejen for en succesfuld udmøntning af strategien (Fishlow, 2011: 78-80).

Under Lula-regeringen har der endvidere været stort fokus på etableringen af institutionelle kanaler til dialog mellem staten og ledende interesseorganisationer i samfundet som vejen til at udarbejde Brasiliens udviklingsstrategier. I forhold til udviklingsstaten i perioden 1930 til 1989 er der den forskel, at der i denne nye periode lægges mere vægt på en kontinuerlig dialog mellem staten og samfundets organiserede interesser såvel fra arbejdsgiver- og arbejdstager-side som med deltagelse af offentlige aktører såsom repræsentanter fra ministerier og BNDES. Ifølge Boschi og Gaitán (2008: 8) er koordineringskapaciteten mellem stat og samfund således blevet forbedret på initiativ fra staten selv. Eksempler på sådanne nye institutioner er »Rådet for Økonomisk og Social Udvikling« (CDES) og det »Brasilianske Agentur for Industriel Udvikling« (ABDI). BNDES' rolle er ligeledes blevet øget væsentligt. For det første deltager BNDES i disse koordineringsmekanismer, ligesom banken også spillede en vigtig rolle i debatten omkring den nye industripolitik. Helt centralt er det dog, at BNDES oplever en stor ekspansion i kreditgivning imellem 2004 og 2006 (Hermann, 2010: 201) og derpå yderligere en skarp acceleration efter 2006 (Arnold, 2011: 20) med indførslen af »Programmet for Acceleration af Væksten« (PAC) i 2007. PAC-planen lagde op til, at Brasilien skulle opnå en vækstrate på 4,5 pct. i 2007 og i de efterfølgende tre år en årlig vækstrate på 5 pct. (Fishlow, 2011: 75). PAC

er et regeringsprogram for investeringer på en lang række områder med tung vægt lagt på infrastrukturinvesteringer (Boschi og Gaitán, 2008: 22). Fishlow forklarer, at PAC-planen for 2007-2010 var fokuseret på tre sektorer, nemlig infrastruktur, energi og sociale investeringer i eksempelvis boligbyggeri og opgradering af boligområder. Størstedelen af investeringerne, hele 60 pct., forudsås inden for energisektoren, der således var kraftigt prioriteret (Fishlow, 2011: 76). Tilsammen skulle de statslige initiativer inden for PAC og PDP sikre regeringens strategiske målsætninger for økonomisk vækst, opgradering af den industrielle sektor inden for avancerede områder samt sikre social fremgang og et stabilt grundlag for etableringen af masseforbrug, hvor de fattige befolkningsgrupper blev inddraget.

Netop det sociale område er meget centralt i Brasiliens nye udviklingsmodel. Arbix og Martin (2010: 4-5) ser det som et strategisk skift i den statslige intervention i økonomi og samfund i det meget socialt ulige Brasilien, at den sociale beskyttelse af de fattigste grupper i samfundet er blevet stærkt opprioriteret via målrettede pengeoverførsler til den fattigste fjerdedel af befolkningen. Herudover har regerings mindstelønspolitik også spillet en væsentlig rolle for reduktionen af ulighed i Brasilien under Lula-regeringen, da mindstelønnen er steget omtrent 60 % i hans regeringsperiode (Christensen, 2010). Finansminister Guido Mantega har lagt stærk vægt på det sociale aspekts centrale betydning i udviklingsstrategien, og han har argumenteret for, at Brasilien under Lula har indført en ny udviklingsmodel, som han kalder for »social developmentalism« (Arbix og Martin, 2010: 7-8), altså en statslig udviklingspolitik, der lægger stor vægt på en målsætning om at sikre økonomisk vækst med øget lighed. Det er værd at bemærke, at regeringen i denne sammenhæng har lagt vægt på, at øgede forbrugsmuligheder for de laveste indkomstgrupper ud over dets sociale sigte også skal

ses som et centralt bidrag til at sikre økonomisk vækst via et dynamisk internt marked i Brasilien. Dette emne er endvidere yderst interessant både fra en teoretisk og en praktisk synsvinkel, idet en række sociale ydelser såsom pensioner er knyttet til mindstelønnen (Neri, 2009), hvorfor stigninger i mindstelønnen betyder et større statsligt forbrug. Dette har ført til kritik af regeringen for en overdrevent lempelig finanspolitik. Regeringen har dog ikke taget denne kritik fuldstændigt til sig, da den har argumenteret for, at dette højere statslige forbrug skal ses både som en retfærdig politik og som en investering, der har væsentlige dynamiske effekter for den økonomiske vækst. Det skal i denne sammenhæng også bemærkes, at de sociale udgifter/investeringer er blevet gennemført samtidig med regeringens bevarelse af en stram politik for primære budgetoverskud. Man kan altså tale om socialpolitikken som et redskab til at modvirke økonomisk stagnation. Denne tankegang og politik kunne måske også være relevant i andre nationale kontekster under den nuværende krise – eksempelvis i flere europæiske lande.

Den brasilianske udviklingsstrategi under Lula indeholder som tidligere nævnt yderligere et meget centralt komponent på det internationale økonomiske område, som Vigevani og Cepaluni har kaldt »autonomi gennem diversificering«. Dette begreb dækker over en tilgang, der satser på en øget geografisk spredning af den brasilianske eksport i retning af udviklingslandene, både i landets egen region og blandt utraditionelle partnere som Afrika, Kina, Indien blandt andre. Gennem diversificering skulle autonomien styrkes både ved hjælp af øget eksport og en reduktion af afhængigheden af de traditionelle markeder blandt de førende industrilande. Ønsket om en øget spredning af eksporten skal dog også ses både som et bidrag i regeringens stabiliseringsstrategi og som et element i den produktionsorienterede strategi og afsøgningen af et øget forbrug af brasiliansk

producerede varer og serviceydelser både i og uden for Brasilien. Autonomi gennem diversificering strategien dækker også over en international politisk dimension, nemlig skabelsen af Syd-Syd koalitioner og indgåelse af partnerskaber med ikke traditionelle partnere som Kina, Sydafrika, Indien og Rusland, der kunne øge Brasiliens indflydelse i internationale forhandlingsarenaer på det økonomiske (og det politiske) område og derved forsvare den nationale interesse med en kritisk tilgang til eksempelvis forhandlinger om international handelsliberalisering og udviklingen af globale regler på dette område (Vigevani og Cepaluni, 2007).

Hensigten med disse forskellige elementer i den brasilianske udviklingsstrategi var at stabilisere økonomien og opnå ny økonomisk vækst med større social lighed, samt en styrkelse af industriens konkurrenceevne. Dette viser også strategiens fokusering på konkrete problemstillinger i brasiliansk økonomi og samfund og på hvordan disse kan afhjælpes igennem en strategi med mange forskellige komponenter, og altså ikke blot eksempelvis industripolitik. Den store vægtning af statslige strategiske handlinger, samarbejde mellem staten og det private erhvervsliv og en stabilisering ved hjælp af en kraftig vækst i en til stadighed mere geografisk diversificeret eksport har skabt bemærkelsesværdige resultater for Brasilien, selvom landet fortsat oplever store økonomiske udfordringer, ikke mindst efter finanskrisens udbrud i 2008.

Blandt analytikere er der nogen uenighed om den rette tolkning af den udviklingsmodel, der udfolder sig i Brasilien efter 2003. Nogle mener som Sean W. Burges (2009), at der er tale om en fortsættelse af ny-liberalismen dog med særlige brasilianske karakteristika såsom en forstærket social orientering og en aktiv stat. Blandt kritikerne af Brasiliens strategi finder vi Markus Kröger (2012), der taler om en ny-merkantilistisk udviklingsmodel baseret på en netværkskultur af samarbejde

mellem de politiske eliter og de økonomiske eliter i de største brasilianske multinationale selskaber, der svækker arbejdstagernes indflydelse. Institutionalismeanalytikere som Arbix og Martin (2010) og Boschi og Gaitán (2008 og 2010) lægger vægt på, hvordan Brasilien har indført en ny type udviklingsstat, der har genindført samarbejdet mellem staten og samfundet i bred forstand, herunder men ikke udelukkende erhvervseliterne, men nu på en anderledes måde end i den klassiske udviklingsstat Brasilien havde imellem 1930 og 1989. Væsentlige forskelle fra den klassiske udviklingsstat i Brasilien er den nuværende globalistiske tilgang med dens fokus på at sikre en stærkere brasiliansk konkurrenceevne, og derudover den sociale politiks centralitet i den nuværende strategi. Amado Luiz Cervo (2012) lægger i modsætning til Kröger vægt på, at staten under Lula støtter op om en lang række samfundsinteresser og altså ikke bare eller især de økonomiske eliter, hvor aktørerne er i indbyrdes konflikt, og i den sammenhæng formår gennem dialog med samfundsinteresserne at udvikle en strategi, der bredt imødekommer de forskellige interessegrupper og på denne måde forsvare den nationale interesse på harmonisk vis. Der skal ikke her argumenteres for et forsvar af en bestemt fortolkning. Formålet er blot at skitsere forskellige forståelser og vurderinger af Brasiliens udviklingsstrategier, om end perspektivet bag denne analyse ligger tættest op af de institutionalistisk orienterede analyser og Amado Luiz Cervos fortolkning.

Efter Lula blev præsident oplevede Brasilien et sandt eksportboom. Fra en eksport på 60,4 milliarder US \$ i 2002 voksede eksporten til 197,9 milliarder US \$ i 2008 (Christensen, 2012: 238) trods en gradvis styrkelse af den brasilianske valuta. Dette bidrog til en relativt succesrig økonomisk vækst på omtrent 4,5 pct. i årligt gennemsnit mellem 2003 og 2008 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 14) og en væsentlig styrkelse af betalingsbalancens løbende poster samt en eksplosiv udvikling i

landets valutareserver og en stærk reduktion i udlandsgældens relative vægt i forhold til eksporten. Ligeledes faldt den brasilianske stats udlandsgæld skarpt. Dette har bidraget til større international tillid til den brasilianske økonomi (Baumann, 2010: 34-37). Eksportens geografiske sammensætning havde ændret sig markant i 2008 i forhold til i 2002. Andelen der gik til USA og EU var således faldet fra 50,7 pct. til 37,4 pct. i denne periode (Christensen, 2012: 239). Denne trend er fortsat efter 2008 og skyldes i særlig grad den stærke stigning i eksporten til Syd som helhed men også til Asien som region. Hvor USA's andel i Brasiliens eksport er faldet fra over 25 pct. i 2002 til under 10 pct. i 2011 er Afrikas andel gradvist vokset til over omtrent 4,5 % (Romano Schutte, 2012: 64 og 70). Men, den helt store ændring kommer dog fra Kina, der i dag er Brasiliens største eksportmarked. Brasiliens eksport til Kina voksede med 780 pct. imellem 2003 og 2009, hvor den nåede op på US \$ 36 milliarder (Haibin, 2010: 188) eller 13,3 pct. af Brasiliens totale eksport (Xing og Christensen, 2012: 47). Eksporten til Kina har efterfølgende fortsat sin himmelflugt.

Imidlertid er Brasiliens eksport i stadig stigende grad naturressourcebaseret, og landets andel i den globale eksport af produkter fra fremstillingsindustrien har været uforandret 0,7 pct. mellem år 2000 og år 2008, mens Kinas andel til sammenligning i samme periode er vokset fra 5,0 pct. til 11,5 pct. ifølge Kevin Gallagher (2010: 5). Brasiliens andel i den globale eksport som helhed i samme periode er steget fra 0,95 pct. til 1,06 pct. (Baumann, 2010: 34), hvilket reflekterer den stigende betydning af eksport i primærsektoren. Laurits Lauridsen peger i sin artikel på det problematiske ved en sådan specialisering, men han peger dog også på, at de forbedrede priser på råvareeksporten, som Kinas voksende appetit efter import på dette område medførte i denne periode, kunne være med til at sikre mere politikrum eller autonomi i den nationale ud-

viklingspolitik. I den sammenhæng skal det påpeges, at Brasiliens eksport- og vækstsucces mellem 2003 og 2008 sammen med politikken for primære budgetoverskud bidrog til, at det lykkedes Brasilien at reducere den interne statsgæld væsentligt. Et voksende skatetryk har ligeledes bidraget væsentligt. Statens skatteindtægter er således steget gradvist fra 24 pct. af bruttonationalproduktet i 1995 til 37 pct. i 2008 (Fishlow, 2011: 25). Alt i alt har dette bidraget til, at finansmarkedernes tillid til den brasilianske økonomi er blevet væsentligt styrket, siden Lula kom til magten. Dette betyder også, at Brasilien i dag kan finansiere sin gæld i national valuta. I 2011 udgjorde den offentlige sektors nettogæld 32,2 pct. af BNP og andelen af den føderale regerings gæld optaget i udenlandsk valuta var faldet til 0 pct. mod omtrent 25 pct. i 2001 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 65, 67 og 71).

Hvis vi ser på en række sociale indikatorer, tegner der sig ligeledes et meget positivt billede. Således er fattigdommen faldet med 36 pct. og absolut fattigdom med 50 pct. imellem 2003 og 2008 (Arbix og Martin, 2010: 28-9). Ligeledes er uligheden faldet drastisk imellem 2002 og 2010 både i en sammenligning af de rigeste og de fattigste 10 pct. af befolkningen, mellem mænd og kvinder, sorte og hvide (Dauvergne og Farias, 2012: 908). Såvel sociale politikker, som kraftige stigninger i mindstelønnen og skabelsen af millioner af jobs i den formelle sektor i en kontekst med lav inflation og makroøkonomisk stabilitet har bidraget til denne udvikling (Arbix og Martin, 2010: 28-9), der endvidere har ført til en stor stigning i befolkningsandelen i middelklassen. Dette betyder endvidere, at det hjemlige marked i Brasilien i voksende grad er blevet den centrale dynamo for den økonomiske vækst, selvom eksporten også har spillet en vigtig rolle. Dette faktum og det forhold, at den brasilianske stats finansielle kapacitet er blevet kraftigt styrket i perioden op til finanskrisen i 2008 har haft afgørende

betydning for Brasiliens svar på finanskrisen og de udviklinger der er fulgt efter finanskrisen. I den følgende analysedel er fokus på Brasiliens udviklingsstrategier og udviklingsmæssige resultater og problemstillinger efter finanskrisens udbrud i 2008.

Brasiliens udfordringer og udviklingsstrategier efter finanskrisens udbrud i 2008

Den succesrige udvikling i perioden 2003 til 2008 efterfulgtes af en opbremsning efter finanskrisens udbrud i 2008. En konsekvens af den internationale finanskrisen var et skarpt fald i Brasiliens eksport i 2009 og en svækkelse af de eksterne økonomiske balancer. Imidlertid havde den succesrige cyklus i forvejen skabt en nedadgående trend for resultatet i betalingsbalancens løbende poster efter rekordåret 2006, hvor Brasiliens overskud nåede op på omtrent 14 milliarder US \$. I 2008 blev resultatet et underskud på 28 milliarder US \$ (Baumann, 2010: 50). Derfor skabte det store fald i den brasilianske eksport i 2009 nye udfordringer i håndteringen af de eksterne balancer. På kort sigt var disse udfordringer dog til at håndtere, blandt andet fordi Brasilien i 2009 havde en negativ nettoudlandsgæld, da de opsparede reserver oversteg udlandsgælden (Baumann, 2010: 48). Eksporten faldt dog drastisk fra 197,9 milliarder US \$ i 2008 til 153 milliarder \$ i 2009 med en stadigt voksende andel til Kina, der var den eneste eksportdestination, der udviste en stigning i 2009 (Christensen, 2012: 238). Denne udvikling førte til et beskedent fald i bruttonationalproduktet i 2009, men det lykkedes hurtigt at sikre ny vækstdynamik gennem en række politiske tiltag. Regeringen svarede igen på den økonomiske nedgang med kontracykliske initiativer med en værdi på omtrent 1 % af landets bruttonationalprodukt. Endvidere udvidede regeringen dets store program for pengeoverførsler til de fattigste familier (Arbix og Martin, 2010: 30) og stimulerede investeringer gennem dets Program for Acceleration af Væksten. Regeringen øgede også lønningerne i den offentlige sektor og

søgte at stimulere kreditgivning i den private banksektor ved at reducere kravene til dens hensættelser af likviditet i Centralbanken (Xing og Christensen, 2012: 48). Som i mange andre lande førte finanskrisen til et tilfrosset kreditmarked, som regeringen således søgte at optø. I denne politik kunne regeringen i særdeleshed bruge de offentlige banker. Således steg kreditgivningen fra de offentlige banker, som led i regeringens politik, med hele 50 pct. imellem finanskrisens udbrud i september 2008 og januar 2010 (Arnold, 2011: 21). Disse heterodokse politikker bidrog til fortsat jobskabelse og vækst i den hjemlige efterspørgsel, hvilket sikrede et begrænset samlet fald i bruttonationalproduktet i 2009 på 0,3 pct. og en tilbagevenden af den økonomiske vækst i 2010 på hele 7,5 pct. (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 14).

Denne udvikling førte imidlertid også til en stadig stigning i underskuddet på betalingsbalancens løbende poster, der i 2010 nåede op på 47,3 milliarder US \$ (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 86-7) som konsekvens af den stærke økonomiske vækst og den medfølgende stigning i importen og som konsekvens af den forværrede konkurrencesituation for store dele af den industrielle sektor.

Eksporten til Kina og Asien fortsatte tendensen med at øge sin vægt i Brasiliens samlede eksport. I 2011 nåede den totale eksport således op på US \$ 256 milliarder, hvoraf 44,3 milliarder US \$ svarende til imellem 17-18 pct. af Brasiliens eksport gik til Kina alene, mens Asien i sin helhed stod for 76,7 milliarder US \$ svarende til 30 pct. af den totale eksport mod 18,9 pct. i 2008. Til sammenligning var USA's andel i Brasiliens samlede eksport 25,9 milliarder US \$ i 2011 svarende til 10 pct. og EU's andel udgjorde 52,9 milliarder US \$ svarende til 21,6 pct. (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 88 og 109; Christensen, 2012: 239). Dette betyder, at andelen af Brasiliens eksport, der går til disse to destinationer har fortsat sin relative

nedgang siden 2008, mens især Asiens og her især Kinas andel har været stærkt voksende. Latinamerika og Caribien havde en andel på 57,2 milliarder US \$ i 2011 svarende til 23,2 pct. og er således stadig et vigtigt marked for Brasilien ikke mindst fordi en stor del af eksporten fra fremstillingssektoren, hvis andel har været for nedadgående i den brasilianske eksport, går til regionen. Hele 47,3 pct. af Brasiliens samlede eksport fra fremstillingssektoren gik således til regionen i 2011 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 95).

Konkurrencesituationen for fremstillingssektoren i Brasilien er imidlertid samlet set blevet stærkt forværret efter finanskrisens udbrud. Dette skyldes ikke mindst presset fra konkurrencen fra Kina men også fra flere andre lande på det brasilianske hjemmemarked og på tredje markeder i Latinamerika, USA og Europa. Dette skyldes ikke mindst de vidt forskellige nationale svar på finanskrisen. På denne baggrund voksede bekymringen i den brasilianske fremstillingssektor for en stærk stigning i importen fra Kina i 2010. Trods et brasiliansk handelsoverskud samlet set over for Kina, var Kinas bilaterale handelsoverskud inden for denne sektor meget stort. Således eksporterede Kina for 24,9 milliarder US \$ til Brasilien inden for dette område mod en brasiliansk eksport på blot 1,4 milliarder US \$ i 2010 (Xing og Christensen, 2012: 49). I denne vanskelige kontekst for den brasilianske fremstillingssektor og med voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster, begyndte Brasiliens finansminister Guido Mantega i slutningen af 2010 at tale om eksistensen af en global valuta- og handelskrig. Hans argument var, at især USA men også EU eksporterede inflation til udviklingslandene gennem deres meget ekspansive monetære politikker efter finanskrisens udbrud. Han pegede endvidere på, at Kina for at bevare sin konkurrencefordel fulgte dollaren med meget begrænsede og kontrollerede opskrivninger af den kinesiske valuta. Dette bevirkede en undervurderet kinesisk valutakurs

og en urimelig konkurrencefordel for bl.a. Kina i forhold til Brasilien og en række andre semi-perifere økonomier som Brasilien, der som konsekvens blev ramt på eksporten fra fremstillingssektoren til USA, EU og Latinamerika (IPEA, 2011: 14; BRICS Policy Center, 2011: 3). Brasiliens valuta styrkedes således med 38 pct. fra starten af 2009 til starten af 2011 ifølge The Economist (13. januar 2011). Disse tendenser i retning af »hollandsk syge« var et alvorligt problem for den brasilianske udvikling, som regeringen forsøgte at svare på efterfølgende. I en nylig artikel forsvarer Barry Eichengreen (2013) dog USA's og Japans ekspansive monetære politikker, idet han påpeger, at disse er yderst positive i forhold til deres egentlige formål, nemlig at undgå økonomisk recession. Han argumenterer yderligere, at konsekvenser af disse politikker i udviklingslande i form af kapitalindstrømning og en styrket valuta måske nok skaber vanskeligheder for disse, men at alternativet, altså recession i lande som USA og Japan, ville ramme dem endnu hårdere. Endeligt påpeger han, at udviklingslandene nu i højere grad deler dette synspunkt, og at de frem for at kritisere disse politikker med en diskurs om at de bidrager til »valutakrig«, nu i stedet fokuserer på at gennemføre passende foranstaltninger i reguleringen af internationale finansbevægelser og af egne finanssystemer. I denne sammenhæng er det dog værd at pointere, at eksempelvis Brasiliens regulering af finanstilstrømningen til Brasilien efter 2009 gik imod de normer, de internationale finansinstitutioner forsvarede på daværende tidspunkt. Chwieroth (2013) argumenterer i en nylig analyse af Brasiliens og Sydkoreas politikker i forhold til internationale kapitalbevægelser efter finanskrisen, at Brasiliens strategi på dette område var at gå frontalt til angreb på de dominerede normer og i stedet forsvare den ide, at forskellige typer af reguleringer af finansbevægelser kunne være nyttige i visse situationer, og i stedet kraftigt kritiserede den dominerende norm. Dette har efterfølgende bidraget til en

voksende accept i de internationale finansinstitutioner og i de ledende vestlige lande af, at reguleringer af internationale finansstrømme til tider kan være en god politik ifølge Chwieroth. Dette peger Eichengreens netop refererede tekst ligeledes på.

I forhold til finansministerens udpegning af en række andre landes politikker som ansvarlige for Brasiliens forværrede konkurrencevilkår, kan man imidlertid også argumentere for, at en række andre forhold, både eksterne og interne, bidrog til denne udvikling. Således kom stærkt stigende råvarepriser brasiliansk råvareeksport til gode, men bidrog samtidig til valutaens styrkelse og vanskeliggjorde industriens konkurrenceevne (IPEA, 2011: 3-4). En anden årsag til den brasilianske valutas styrkelse var at finde i Brasiliens i globalt perspektiv rekordhøje realrente, der tiltrak en stor spekulativ kapitalindstrømning. I 2011 var realrenten på gennemsnitligt 4,8 pct. i en kontekst med ekstremt lave realrentesatser internationalt, og Brasilien oplevede en rekordhøj nettokapitalindstrømning på 65,3 milliarder US \$ (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 53 og 85). Den styrkede valutakurs og den deraf følgende vanskelige udvikling for fremstillingsindustriens konkurrenceevne førte til stor utilfredshed i den brasilianske industrisektor og til en skarp kritik fra BNDES' præsident Luciano Coutinho af regeringens politik (Folha, 2011). Med andre ord anså Coutinho rentepolitikken, som en væsentlig årsag til den manglende konkurrenceevne i den brasilianske fremstillingssektor, ikke mindst på grund af dens bidrag til en styrket Real. Regeringens egen forskningsenhed IPEA advarede i en rapport om, at udviklingen og især Kinas betydning for konkurrenceforholdene inden for fremstillingsindustrien i værste fald kunne føre til en ændring i den internationale arbejdsdeling på mellemlangt sigt, der ville betyde en svækkelse af fremstillingsindustrien i Brasilien. På denne baggrund anbefalede IPEA en række

initiativer til beskyttelse af den brasilianske fremstillingsindustri (IPEA, 2011: 12-5).

Som svar på den truende udvikling indførte finansminister Mantega i løbet af 2011 en række tiltag, der havde til formål at ændre de problematiske tendenser i den brasilianske økonomi for så vidt angik den stærke valutakurs og fremstillingsindustriens forværrede konkurrencemæssige situation. Politikkerne faldt inden for to hovedområder. For det første indførtes en række initiativer, der skulle gøre det mindre attraktivt for udenlandske investorer at efterspørge spekulative investeringer i Brasilien, ligesom den brasilianske Centralbank påbegyndte en politik af rentesænkninger i sidste halvdel af 2011 og videre ind i 2012. For det andet indførte Brasilien en ny industripolitik ved navn »Program Større Brasilien« i august 2011 (forfatters oversættelse).

Lad os først se på regeringens indførsel af øget regulering af kapitalindstrømningen. Brasilien stod i 2011 i et dilemma. En helt central komponent i den makroøkonomiske politik, der havde været med til at stabilisere økonomien og skabe et fundament for den succesrige vækst efter devalueringen i 1999, var, at Centralbanken fastsatte den grundlæggende SELIC rente ud fra forventninger til udviklingen i inflationen. Men, grundet den stigende inflation, der blandt andet skyldtes de stærkt stigende råvarepriser, krævede Centralbankens model, at SELIC-renten blev justeret opad, hvilket Centralbanken også gjorde i slutningen af 2010 og den første del af 2011, hvor den nåede op på 12 pct. (Arnold, 2011: 20). Imidlertid tiltrak den høje rentesats i Brasilien spekulative investeringer. Denne udvikling havde en række uheldige utilsigtede konsekvenser, der viste ulemperne ved den førte makroøkonomiske politik: Den styrkede valutakursen og svækkede landets konkurrenceevne, især for fremstillingsindustrien, og dette førte til en forværring af betalingsbalancens løbende poster.

Som svar på dette dilemma indførte finansminister Guido Mantega en række reguleringer af kapitalindstrømningen. I starten af 2011 indførtes en 6,38 pct. skat på brasilianeres brug af kreditkort i udlandet og i april 2011 øgede finansministeren beskatning på kortsigtet kapitalindstrømning til 6 pct. fra den 2 pct. skat, der var blevet indført i 2009 for at mindske den kortsigtede gæld i fremmed valuta. Ligeledes indførtes krav til at banker, der modtog kortsigtede spekulative investeringer, hensatte en stor del af disse i Centralbanken (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 82-83; Chwioroth, 2013: 18-19). Kritikken af den brasilianske rente- og valutakurspolitik har formentlig spillet ind på det gradvise fald i realrenten. Således begyndte Centralbanken gradvist at nedsætte den grundlæggende SELIC-rente, som endte året på et fortsat højt men dog reduceret niveau med en realrente på 4,2 pct. (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 53). Faldet i realrenten er taget til i styrke efter 2011, og på nuværende tidspunkt (marts 2013) er SELIC-renten 7,25 pct. mens inflationen er mellem 6 og 6,5 pct. (Fleischer, 2013a). Realrenten er altså omtrent 1 pct. Den brasilianske politik med kontrol af kapitalbevægelser mødte nogen modstand internationalt, men er efterhånden også blevet mødt med nogen forståelse fra den Internationale Valutafond, hvor finansminister Guido Mantega forsvarede Brasiliens ret til og behov for at indføre politikker, der kunne sikre økonomiens stabilitet, mens han gik skarpt i rette med de stemmer, der talte imod retten til nationale reguleringspolitikker i forhold til kapitalbevægelser (Christensen, 2013; Chwioroth, 2013: 30-31).

Udover disse tiltag indførte regeringen, som nævnt, også en ny industripolitik »Program Større Brasilien«. Denne politik imødekom nogle af erhvervslivets krav til en øget beskyttelse og promovering af fremstillingssektoren. Fokus i den nye industripolitik var på udenrigshandel, forsvar af industrisektoren og af det hjemlige brasilianske marked

samt på en styrkelse af investeringer og innovation. På udenrigshandelsområdet nedsattes skat på eksport, ligesom man styrkede eksportfinansieringen. I forhold til forsvar af fremstillingsindustriens konkurrenceevne indførtes desuden en nedsættelse af arbejdsgivernes sociale bidrag i forhold til løn fra 20 pct. til 0 pct. frem til december 2012 på en række sektorer, der stod i en vanskelig konkurrencemæssig situation, nemlig inden for konfektion, sko, møbler og software. Endvidere indførtes en styrkelse af handelsforsvaret i overensstemmelse med Verdenshandelsorganisationens regelsæt (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 77-9).

Alle disse tiltag var udtryk for, at man tog problemerne for industriens konkurrenceevne alvorligt, men samtidig var behovet for disse tiltag også udtryk for, at den internationale finanskrisen var kommet i vejen for de store ambitioner i den nye industripolitik PDP fra 2008. Problemerne for fremstillingsindustriens konkurrenceevne er desuden heller ikke blevet løst til trods for, at det er lykkedes Brasilien at reducere realrenten og svække den brasilianske valuta. Brasilien har fortsat vanskeligheder med at skabe ligevægt i de eksterne balancer, og industriproduktionen har været faldende i 2012 (Fleischer, 2013b). Denne tendens er fortsat ind i 2013 og der er forventninger til voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster fra Centralbanken og i endnu højere grad fra den private banksektor, hvor der tales om et muligt underskud på US \$ 90 milliarder i 2013 og US \$ 100 milliarder i 2014 (Fleischer, 2013c). Ligeledes er den økonomiske vækst faldet yderligere fra de beskedne 2,7 pct. i 2011 (Den Brasilianske Centralbank, 2012: 14) til blot 0,9 pct. i 2012 (Fleischer, 2013b), og Brasilien er således gået ind i 2013 med store udfordringer i forhold til sikringen af en fortsat succesrig vækst- og udviklingsmodel.

Afsluttende betragtninger

Brasilien er gået igennem en række udvik-

lingsmæssige udfordringer i løbet af de sidste omtrent 30 år, der er blevet imødegået med forskellige udviklingsstrategier. Den økonomiske ustabilitet i 1980'erne fik Collor-regeringen og de efterfølgende regeringer til at forlade tidligere tiders industripolitikker og andre statsinterventionspolitikker og i stedet satse på økonomisk liberalisering og åbenhed. Det lykkedes dog ikke at skabe et solidt fundament for økonomien ad denne vej i 1990erne. På denne baggrund indførtes en række ændringer i udviklingspolitikkerne efter den brasilianske devaluering i 1999. Især efter at Lula og Arbejderpartiet overtog regeringsmagten har statslige strategiske tiltag fået en ny central rolle. Disse tiltag er sat sammen af en lang række forskellige elementer, der søger at imødegå forskellige problemstillinger i den brasilianske økonomi og samfundsudvikling. Centrale komponenter er genindførslen af en aktiv industripolitik, en stærk satsning på socialpolitiske tiltag, internationalt orienterede politikker, samt reguleringer af finanssystemet, der sigter imod at sikre dets stabilitet. Derudover har en lang række andre politikker også spillet en central rolle. Man kan nævne de øgede skatteindtægter, som sikredes gennem et øget skattetryk og en positiv udvikling i bruttonationalproduktet, en stram budgetpolitik og forsøg på at sikre en konkurrencedygtig valutakurs, selvom dette har været vanskeligt. Den nye udviklingsmodel skabte en lang række udviklingsmæssige succeser, herunder ikke mindst store sociale forbedringer, økonomisk vækst og en stabilisering af økonomien på et solidt grundlag med en reduktion af statsgælden og af eksterne økonomiske ubalancer samt opbygningen af en stor valutareserve.

Finanskrisen i 2008 skabte udfordringer for Brasiliens fortsatte succesrige udvikling, som dog i stor udstrækning blev håndteret effektivt og sikrede yderligere jobskabelse, sociale forbedringer og ny økonomisk vækst uden en dyb økonomisk nedtur. Det hjemlige marked og offentlige kreditgivere spillede en væsent-

lig rolle i denne succesrige håndtering af finanskrisens effekter for Brasilien. Imidlertid har effekterne af finanskrisen og de forskellige nationale svar på denne i andre dele af verden skabt en række nye udfordringer for Brasilien. Ikke mindst oplever landet en vanskelig konkurrencemæssig situation, især fra den kinesiske konkurrence inden for fremstillingssektoren. Selvom Brasilien har formået at reducere sin realrente og at gøre sin valutakurs mere konkurrencedygtig, og selvom regeringen har indført en ny industripolitik i 2011, er det ikke lykkedes regeringen at vende situationen. Brasilien har ganske vist fortsat en stabil økonomi, men den økonomiske vækst er vigende, og landet står med voksende underskud på betalingsbalancens løbende poster, ligesom handelsoverskuddet er aftagende.

Udviklingen i den internationale økonomi fra starten af 2000'erne skabte gode betingelser for Brasiliens succesrige udvikling imellem 2003 og 2008, ikke mindst på baggrund af stigende priser på landets eksport af naturressourcer, som Kinas voksende efterspørgsel har været med til at sikre. Imidlertid ser Brasilien på nuværende tidspunkt ud til at stå over for de mere langsigtede problematiske effekter af Kinas udviklingssucces, der er en væsentlig faktor bag Brasiliens udfordringer i forhold til en succesrig udvikling af fremstillingssektoren. Brasilien søger at håndtere disse udfordringer med aktive industri- og handelspolitikker, men oplever fortsat store vanskeligheder på dette område. Det vil formentlig være vigtigt for Brasilien at sikre en forbedring på dette område, hvis landet fortsat skal sikre bedre levevilkår for befolkningen på længere sigt.

Alt i alt skal det dog fremhæves, at Brasiliens heterodokse udviklingspolitikker efter 2003 har været succesrige. Strategien med at fokusere på landets forskellige konkrete udviklingsmæssige problemer og søge at løse dem gennem en pragmatisk strategi, der

kombinerer ortodokse politikker, eksempelvis på budgetområdet, med heterodokse politikker, eksempelvis med indførslen af reguleringer af internationale kapitalbevægelser, aktive industripolitikker og socialpolitikker, der tænkes ind i en strategi om at øge efterspørgslen i det interne marked som vejen til øget økonomisk aktivitet og vækst, har vist sig at give gode resultater. Andre lande kunne måske lære noget af Brasiliens eksempel. Eksempelvis kunne Brasiliens aktive socialpolitik som middel til en øget efterspørgsel og en øget økonomisk vækst være relevant i europæiske lande, der er kommet ind i en negativ spiral af offentlige nedskæringer og faldende bruttonationalprodukter. Ligeledes kunne Brasiliens meget aktive politik for regulering af det nationale finanssystem og af kapitaltilstrømning være relevant for andre lande, ligesom den økonomiforståelse, der ligger bag disse politikker kunne tænkes at bidrage til udviklinger inden for økonomisk teori mere overordnet.

Litteraturliste

- Abreu, Marcelo de Paiva (2002), »The Political Economy of Economic Integration in the Americas: Latin American Interests«, *Texto Para Discussão* 468, Department of Economics, PUC-Rio, Rio de Janeiro: PUC-Rio.
- Arbix, Glauco og Scott B. Martin (2010), »Beyond Developmentalism and Market Fundamentalism in Brazil: Inclusionary State Activism without Statism«. Præsentation ved »Workshop on »States, Development, and Global Governance« Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison, March 12-13, 2010.
- Arnold, Jens (2011), »Raising Investment in Brazil«, *OECD Economics Department Working Paper*, 900, October 2011, Paris: OECD.
- Baumann, Renato (2010), »Brazilian External Sector so far in the 21st century« i *Revista Brasileira de Política Internacional (special edition)*: pp. 33-53.
- Bernal-Meza, Raúl (1994), *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Latinoamericanos.
- Bernal-Meza, Raúl (2010), »International Thought in the Lula Era« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (*Special edition*), pp. 193-212.
- Bernal-Meza, Raúl og Steen Fryba Christensen (2012), »Latin America's Political and Economic Responses to the Process of Globalization« i Manuela Nilsson og Jan Gustafsson, red., *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS: Palgrave Macmillan, pp. 16-35.
- Boschi, Renato og Flavio Gaitán (2008), »Gobiernos Progresistas, Agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile« i *Análise de Conjuntura (n. 1, jan, 2008)*. Downloaded. Observatório Político Sul-Americano den 25-06-2008 på <http://observatorio.iuperj.br>
- Boschi, Renato og Flavio Gaitán (2010), »Política, política social y desempeño económico: una comparación de las trayectorias de Brasil y Argentina« i *Análise de Conjuntura (n. 11, nov, 2010)*. Downloaded. Observatório Político Sul-Americano den 30-03-2011 på <http://www.opsa.com.br>
- BRICS Policy Center (2009), »A recuperação da economia mundial e a Guerra Cambial: Brasil e China em foco« i BRICS Policy Brief, No. 2, Maio de 2011, Rio de Janeiro: PUC-Rio, BRICS Policy Center.
- Burges, Sean W. (2009), »Brazil: Toward a (Neo)Liberal Democracy?« i Jean Grugel og Pia Rigirozzi, red, *Governance after Neoliberalism in Latin America*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, pp. 195-215.
- Cervo, Amado Luiz (2012), »Brazil in the Current World Order« I *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v.1, n.2, Jul-Dec 2012: pp. 35-57.
- Cervo, Amado Luiz (2010), »Brazil's Rise on the International Scene« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (*Special edition*), pp. 7-32.
- Christensen, Steen Fryba (2010), »Brasilien: Den kalejdoskopske vestlige BRIK«, i Christensen, Steen Fryba, Jørgen Dige Pedersen, Clemens Stubbe Østergaard, Mette Skak og Stig Thøgersen, red, *Fremtidens Stormagter: BRIK'erne I det globale spil. Brasilien, Rusland, Indien og Kina*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 73-113.
- Christensen, Steen Fryba (2012), »Brazil's South-South Relations« i Manuela Nilsson og Jan

- Gustafsson, red., *Latin American Responses to Globalization in the 21st Century*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS: Palgrave Macmillan, pp.231-252.
- Christensen, Steen Fryba (2013), »Brazil's Foreign Policy Priorities« i *Third World Quarterly*, Vol. No. 2, pp. 271-286.
- Chwieroty, Jeffrey M. (2013), *Managing and Transforming Policy Stigmas in International Finance: Emerging Markets and Capital Controls after the Crisis*. Konferencartikkel præsenteret ved International Studies Association ved dets årlige møde i 2013 i San Francisco, Californien, 3-6. april 2013.
- Corrêa de Lacerda, Antônio (2000), »Desenvolvimento e inserção externa da economia brasileira« i Antônio Corrêa de Lacerda, red, *Desnacionalização: Mitos, Riscos e Desafios*, São Paulo: Editora Contexto, pp. 129-141.
- Dauvergne, Peter og Déborah BL Farias (2012), »The Rise of Brazil as a Global Development Power« i *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 5, 2012: pp. 903-917.
- Den Brasilianske Centralbank, BCB (2012), *Relatório Anual: 2011*, Brasília: BCB.
- Eichengreen, Barry (2013), »The world wisely edges away from talk of a currency war« i *Financial Times*, 28/4/2013.
- Fishlow, Albert (2011), *Starting Over: Brazil since 1985*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Fleischer, David (2013a), *Brazil Focus, March 13th to 19th 2013*. Newsletter sent from David Fleischer.
- Fleischer, David (2013b), *Brazil Focus, February 23rd to March 1st 2013*. Newsletter sent from David Fleischer.
- Fleischer, David (2013c), *Brazil Focus, May 4th to 10th 2013*. Newsletter sent from David Fleischer.
- Folha (2011), »Presidente do BNDES volta a criticar política cambial« i *Folha.com*, 12/4/2011. Downloaded on April 14, 2011 from Folha de São Paulo's homepage at <http://tools.folha.com.br/print?url=http%3A%2F%2Fwww.1.folha.uol.com.br%2Fpod...>
- Furtado, João (2000), »Globalização das empresas e desnacionalização« i Antônio Corrêa de Lacerda, red, *Desnacionalização: Mitos, Riscos e Desafios*, São Paulo: Editora Contexto, pp. 13-42.
- Gallagher, Kevin P. (2010), »China and the Future of Latin American Industrialization« i *Issues in Brief*, 18. Oktober 2010. The Frederick S. Pardee Center for the Study of the Longer Range Future.
- Gill, Stephen (1994), »Knowledge, Politics, and Neo-Liberal Political Economy« i Richard Stubbs og Geoffrey R. D. Underhill, red, *Political Economy and the Changing Global Order*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 6XS and London: Palgrave Macmillan, pp. 75-88.
- Haibin, Niu (2010), »Emerging Global Partnership« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (Special edition), pp.183-192).
- Hermann, Jennifer (2010), »Development banks in the financial-liberalization era: the case of BNDES in Brazil« i *CEPAL REVIEW* 100, April 2010: pp. 189-203.
- Hirst, Paul og Graham Thompson (1996), *Globalization in Question*, London: Polity Press.
- Khanna, Parag (2012) »Surge of the »Second World««, *The National Interest*, 119, May/June 2012: pp. 62-69.
- Kröger, Markus (2012), »Neo-mercantilist Capitalism and Post-2008 Cleavages in Economic Decision-making power in Brazil« i *Third World Quarterly*, Vol. 33, No. 5, 2012: pp. 887-901.
- Lessa, Carlos Antônio, Leandro Freitas Couto og Rogério de Souza Farias (2009), »Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008)« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 52 (1). Brasília: IBRI.
- Li, Xing og Steen Fryba Christensen (2012), »The Rise of China and the Myth of China-led Semi-periphery Destabilization: The Case of Brazil« i Xing Li og Steen Fryba Christensen, red, *The Rise of China: The Impact on Semi-Periphery and Periphery Countries*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Neri, Marcelo (2009), »Income Policies, Income Distribution, and the Distribution of Opportunities in Brazil« i Lael Brainard og Leonardo Martínez-Díaz, red, *Brazil as an Economic Superpower?: Understanding Brazil's changing role in the global economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Ocampo, José Antonio (1999), *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*. Santiago de Chile: CEPAL og Fondo de Cultura Económica.
- Pang, Eul-Soo (1989), »Debt, Adjustment, and Democratic Cacophony in Brazil« i Barbara Stallings og Robert Kaufman, red, *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, San Francisco and London: Westview Press, pp. 127-142.
- Pieterse, Jan Nedervie, »Global Rebalancing: Crisis

- and the East-South Turn« i *Development and Change*, 201, pp. 22-48.
- Romano Schutte, Giorgio (2012), »Neo-Developmentalism and the Search of a New International Insertion« i *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 1, n.2, Jul-Dec 2012: pp. 59-93.
- Soares de Lima, Maria Regina (2005), »A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul.« i *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1), pp. 24-59.
- Soares de Lima, Maria Regina (2008), »Brazil Rising: Emergence on Global Stage Leaves Brazilians Divided« i *Spiegel Online*, 10/08/2008. Downloaded 11-02-2013 fra adressen [http://www.spiegel.de/international/world/brazil-rising-emergence-on-global-stage-le ...](http://www.spiegel.de/international/world/brazil-rising-emergence-on-global-stage-le...)
- Soares de Lima, Maria Regina og Daniel Ricardo Castelan (2012), »Os Grandes Países Periféricos na Política Externa Brasileira« i *Boletim de Economia e Política Internacional*, No. 9, Jan-Mar 2012: pp. 127-138.
- The Economist (2011), »Waging the currency war« i *The Economist*, January 13th 2011.
- Vigevani, Tullo og Gabriel Cepaluni (2007), »Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification« i *Third World Quarterly*, Vol. 28 (7): 1309-1326.
- Wigglesworth, Robin (2013), »Markets: The road to redemption« I *Financial Times*, January 31, 2013. Download fra internettet 1. Februar 2013 fra [http://www.ft.com/intl/cms/s/0/613c7dac-6adf-11e2-9670-00144deab4 ...](http://www.ft.com/intl/cms/s/0/613c7dac-6adf-11e2-9670-00144deab4...)
- Zockun, Maria Helena (2000), »Desnacionalização e vulnerabilidade externa« i Antônio Corrêa de Lacerda, red, *Desnacionalização: Mitos, Riscos e Desafios*, São Paulo: Editora Contexto, pp. 91-104.