

# Brasilianske selvmål bremser væksten

*Svend Roed Nielsen*

Brasiliens økonomiske vækst er gået i stå. Protektionisme og manglende reformer holder landet tilbage. Demonstrationerne i sommeren 2013 viser, at befolkningen ønsker forandringer. Spørgsmålet er, om regeringen er i stand til at levere

*The Economist* har haft to forsidebilleder med Brasilien som tema. Den første forside fra november 2009 viser Kristus-statuen i Rio de Janeiro stige lodret op som en raket symboliserende Brasiliens økonomiske og politiske optur i Lula-perioden 2003 til 2010. På den seneste forside fra september 2013 er samme 'raket-kristus' ude af kontrol på vej mod jorden.

De to forsider symboliserer det markante skift i omverdenens vurdering af Brasilien i løbet af kun 4 år. Så hvorfor denne nu langt mere kritiske holdning til Brasilien?

Den korte forklaring er, at der de sidste 6 år stort set ikke er gennemført nødvendige strukturændringer i det brasilianske samfund. Det mærkede man ikke så længe de globale økonomiske konjunkturer var gode.

Under krisen i 2008 var der efter de gode år finanspolitisk råderum til at iværksætte et massivt ekspansivt økonomisk program, så et øget internt forbrug hurtigt bragte Brasilien tilbage på vækstsåret med en vækst i 2010 på hele 7,5 pct.

Nu, hvor den globale lavkonjunktur har bidt sig fast og den internationale konkurrence strammes, hvor råvarepriser stagnerer eller falder, og rente- og lånebyrden stiger, så mærkes det, at det brasilianske samfund er stagneret, og at brasilianske virksomheder ikke er konkurrencedygtige på eksportmarkederne – selv ikke på det meget beskyttede hjemmemarked.

Samtidig har den nye store middelklasse, der nu udgør over halvdel af befolkningen, vænnet sig til stadig økonomisk og social frem-

gang og når denne udebliver, kommer kritikken.

Forventningerne til væksten i bruttonationalproduktet er næsten blevet halveret siden sommeren 2012 og ligger nu på 2,5 pct. for 2013 og kun 2 pct. for 2014. Meget tyder dog på, at disse forventninger endnu kan ligge i den høje ende. Lavvæksten er kombineret med høj inflation, der alene i år flere gange har overskredet regeringens inflationsloft på 6,5 pct. I et forsøg på at tæmme inflationen er nationalbanken begyndt igen at øge renten, hvilket vil kunne reducere væksten yderligere.

Regeringen prøver nu at styrke aktivitetsniveauet via finanspolitikken med øget offentligt forbrug og investeringer samt åbning af dele af infrastrukturområdet – havne, lufthavne, veje, jernbaner, sportsanlæg – for private investorer. Det finanspolitiske råderum er dog mere begrænset nu end tidligere pga. øgede interne underskud.

### **Protektionismens pris**

Eksternt er der et stærkt stigende betalingsbalanceunderskud pga. stagnerende eksport især for industriprodukter og fortsat stigende import. Regeringens svar på det stigende underskud har været en stribe af protektionistiske tiltag med højere toldsatser, eksport- og andre subsidier, antidumping-sager og øget krav om lokal medproduktion. Hertil

kommer en tendens mod stadig stigende statslig intervention og regulering af markedet, hvilket har skabt usikkerhed og mistillid hos inden- og udenlandske private investorer.

Der er imidlertid nu en stærk bevægelse hos de store erhvervsorganisationer for, at Brasilien i stedet for fortsat protektionistisk og statsdirigeret økonomisk politik bør indgå bilaterale handelsaftaler, som stort set alle andre lande nu gør. Det er især den hastige udvikling af 'The Pacific Alliance', dvs. frihandelssamarbejdet mellem Mexico, Colombia, Peru og Chile samt EU-USA, der har fået brasiliansk erhvervsliv til at føle sig ladt tilbage med udsigt til reduceret global markedsadgang.

Regeringen har hidtil følt sig bundet af handelssamarbejdet i MERCOSUR mht. forhandling af frihandelsaftaler – fx med EU. Medlemskredsen er her Argentina, Paraguay, Uruguay og Brasilien og nu udvidet med Venezuela og snart Bolivia. Med undtagelse af Uruguay er det er ikke just frihandelsorienterede lande, og det bliver svært at få en samlet aftale med EU på plads.

Dilma-regeringen står over for det politisk vanskelige valg enten at gå foran og forhandle med EU sammen med de Mercosur-lande, der er klar nu, og lade det være op til de øvrige medlemslande at følge efter, når de måtte ønske det – eller alternativt at vente på det langsomste skib i konvojen. Det tyder nu på, at Brasilien er klar til at gå videre i for-

handlingerne uden at vente på det langsomske skib, som er Argentina.

En sådan mere frihandelsorienteret politik kan medvirke til at presse brasilianske virksomheder og hele det brasilianske samfund til at blive mindre statslig styret og bureaukratisk samt mere effektivt og konkurrencedygtigt, hvilket er nødvendigt hvis en holdbar højere vækst skal nås.

Samtidig er det helt nødvendigt, at Dilma-regeringen aktivt tager fat på at fjerne de mange barrierer, der gør det så vanskeligt at drive virksomhed i Brasilien på konkurrencedygtige vilkår. Der er behov for dybtgående reformer for at få et mere fleksibelt arbejdsmarked, et forenklet skattesystem, en forbedret infrastruktur, pensionsreform, effektiviseret og mindre korrupt offentlig administration og bedre uddannelse især på folkeskoleniveau og det faglige område.

### **Et tilsandet politisk system**

Der er imidlertid stigende tvivl om, hvorvidt det er muligt for Dilma-regeringen at levere disse reformer. På papiret har hun et solidt flertal i begge parlamentets kamre, men når det kommer til at gennemføre reformer, der virkelig bider, så smuldrer hendes flertal, og selv de alliancepartier, der har ministre i regeringen, kan stemme imod regeringens egne forslag.

Der er nu 29 partier i parlamentet

og flere på vej. Regeringens 39 ministre kommer fra 8 forskellige partier, og yderligere 8 indgår i den komplicerede regeringsalliance. Hertil kommer, at de enkelte parlamentarikere har ringe loyalitet over for deres parti og tænker mere på egen valgkreds, venner samt personlig karriere og økonomi. Det er et politisk system og en kultur, der ikke udmærker sig ved handlekraft.

Tvivlen retter sig derfor ikke kun mod Dilma-regeringens evner til at lede og reformere, men mange stiller spørgsmålstegn ved, om Brasilien – med det nuværende demokratiske politiske system og kultur – evner at gennemføre de vidtgående reformer, som nu virkelig bremser landets økonomiske og sociale udvikling.

Der er i befolkningen en stor og stigende mistillid til ikke blot regeringen, men til hele det politiske system – det viser både undersøgelser og de store demonstrationer i juni måned 2013 (se *Udenrigs* 2·2013, side 78. Red.). Kan et demokrati som det brasilianske kun levere virkelige reformer når landet – som i 1990'erne under præsident Cardoso – er så tæt på den økonomiske afgrund, at der ikke er nogen vej uden om at reformere. Det er muligt, men der er ikke udsigt til, at Brasilien kommer i en sådan krisesituation i nærmeste fremtid.

Selv uden reformer kan Brasilien – i kraft af de enorme råstofressourcer, stor og effektiv landbrugspro-

duktion, en relativ ung befolkning og fortsat betydelige udenlandske investeringer – i mange år frem uden tvivl levere en vækst på 2-2,5 pct. Dette er jo ikke et krisescenario, men det betyder, at Brasilien ikke virkelig udnytter sit økonomiske potentiale. Med en gennemførelse af de nødvendige strukturreformer vil det givet være muligt at løfte landets økonomiske vækst op på det dobbelte af det nuværende.

Får Brasilien ikke den højere vækst nu, risikerer man, at landet så at sige bliver gammelt, inden det bliver rigt. Byrden af en gradvis ældre befolkning kan allerede mærkes, og om mindre end 10 år vil man se et stærkt fald i antal personer i den produktive alder.

Man kan næsten misunde Kinas evne til – som vi så det ved kommunistpartiets plenarforsamling 9-12 november 2013 – at udstikke et gennemgribende reformprogram, som så er det, der styrer udviklingen i en årrække frem – men det er jo ikke en demokratisk proces i vor forstand.

### **Demonstrationer for reformer**

Er der så håb om en mere effektiv demokratisk ledelse af Brasilien fremover? Det var det demonstrationerne i juni 2013 krævede. Det var en beskeden forhøjelse på bus- og metrobilletterne i Sao Paulo på ca. 50 øre, der var dråben, som fik bægeret til at flyde over og starte de

største folkelige demonstrationer i Brasilien siden 1992 – denne gang organiseret via de sociale medier uden lederskab af etablerede politiske partier eller organisationer. Millioner af brasilianere var i juni måned på gaderne, og kravene koncentrerede sig om at få bedre offentlig service for skattekronerne mht. uddannelse, sundhed, transport, mindre korrupsion samt et mere repræsentativt og effektivt politisk system.

Det var et meget bredt udsnit af den brasilianske befolkning, der deltog i demonstrationerne, og mere end 2/3 af befolkningen støttede de demonstrerende. Det var ikke mindst den nye store middelklasse, der havde fået nok af at betale – direkte eller indirekte – mere end en 1/3 af deres beskedne løn i skat uden rigtig at få noget igen fra det offentlige.

Denne befolkningsgruppe har i de seneste år oplevet, at en stigende inflation udhuler lønnen, og lavvækst skaber nu risiko for arbejdsløshed. Hver dag må de bruge timer i bilkøer, overfyldte metro-tog og gamle busser samt leve med dårlige offentlige skoler og hospitaler.

Samtidig har de etablerede politikere – uden forståelse for de virkelige behov i befolkningen – travlt med at bygge luksus-sportsanlæg til VM i fodbold 2014 og OL i 2016, anlæg som oven i købet pga. af korrupsion og dårlig administration ofte bliver langt dyrere end beregnet. Den nye store middelklasse har væn-

net sig til fremgang, og nu vil de have mere og bedre service samt repræsentative og ordentlige politikerne. De ellers så tålmodige brasilianere har endelig fået nok.

### **Demonstranterne bliver hørt**

Demonstrationerne har været rettet mod alle etablerede politiske partier, fagforeninger og organisationer. Præsident Dilma og hendes regering har dog været dem, der især har stået for skud, og hvis popularitet er faldet mest, siden demonstrationer tog til i styrke. Demonstrationerne var uventede for alle, og politikerne kappes lige nu om på god populistisk vis om at overgå hinanden i løfter om at opfylde kravene fra de demonstrerende. Allerede nu er stigningen i buspriserne ophævet, en række love fremsat og visse vedtaget til styrket bekæmpelse af korrupsion, og der er pres på gennemførelse af nye infrastrukturinvesteringer bl.a. ved øget privatisering.

Dilma præsenterede hurtigt et reformprogram, der indeholder tiltag for styrket ansvarlighed i anvendelsen af offentlige midler, lavere inflation, forbedring af offentlige transport, samt allokering af op til 10 pct. af bruttonationalproduktet til såvel uddannelse som til sundhed, hvilket er betydelig over OECD-gennemsnittet, og hvis det gennemføres, vil øge det statslige budgetunderskud yderligere.

Kongressen har nu nedsat en ar-

bejdsgruppe, der skal udarbejde et program til reform af det politiske system, som efter vedtagelse i kongressen efterfølgende vil blive lagt ud til en vejledende folkeafstemning. De ændringer af det politiske system, der så bliver vedtaget, vil dog først træde i kraft til kommunalvalget i 2016.

Dilma og Arbejderpartiets kamp mod de øvrige politiske partier i kongressen handler om at fremstå som den part, der kan give brasilianerne politiske reformer og fortsat social og økonomisk fremgang. Udfaldet af den kamp vil have stor betydning for udfaldet af næste års præsidentvalg.

På nuværende tidspunkt har alle etablerede politiske partier og organisationer tabt anseelse i opinionens øjne. Med mindre Dilma og Arbejderpartiet får vendt den politiske situation, er der nu for første gang en vis – om end begrænset – risiko for, at hun taber præsidentvalget i oktober 2014. Hvis meningsmålingerne forværres, kan Arbejderpartiets løsning meget vel være at opstille Dilmas forgænger, tidligere præsident Lula, der klart er den mest populære politiker i Brasilien.

### **Svækket brasiliansk udenrigspolitik**

Hvordan påvirker de indenrigspolitiske problemer Brasiliens udenrigspolitik?

Præsident Lula fik især i sin anden valgperiode fra 2006 til 2010 vir-

kelig sat Brasilien på verdenskortet. Landet blev en rollemodel for økonomisk udvikling, der kombinerede pæn høj, stabil vækst med en social omfordeling, der reducerede uligheden i samfundet og løftede den fattigste del af befolkningen op på et mere acceptabelt indkomstniveau.

Lula deltog aktivt i udenrigspolitikens formulering og udførelse bl.a. ved utallige rejser, hvor han takket være sine helt unikke evner til at skabe menneskelige kontakter fik et globalt netværk – det på trods af, at han ikke mestre noget udenlandsk sprog – og nogle mener knapt det portugisiske.

Med Dilma er vi i en anden verden. De økonomiske problemer og den indenrigspolitiske forstening betyder, at Brasilien ikke på samme måde nu ses som rollemodel. Hertil kommer, at Dilma ikke selv interesserer sig synderligt for udenrigspolitik, og når hun endelig har udenrigspolitiske møder, er hun tilbøjelig til at tale mere end at lytte og tale i en meget belærende form. Det er ikke den model, der giver netværk og nye partnere – heller ikke i udenrigspolitik, hvor hun som i indenrigspolitikken nok kan få en vis respekt, men ingen venner.

Endelig har Brasilien også behov for strukturreformer på det udenrigspolitiske område. Landet har reelt to udenrigsministerier dels det formelle udenrigsministerium, *Itamaraty*, der traditionen tro ledes af en udenrigsminister, der er en dyg-

tig karriere diplomat – nu Luiz Alberto Figueiredo, men som ikke har nogen partipolitisk base og magt. Itamaraty har en stor og teknisk dygtig stab, der dog arbejder meget traditionelt med stærke hierarkier, rekruttering af personer fra de højeste indkomstlag uden erfaringer fra andre arbejdsområder og med fokus på traditionelle diplomatiske spil og processer uden stærke ambitioner om indsats inden for økonomisk diplomati eller på fokus på konkrete mål.

Det andet ‘udenrigsministerium’ består af er en lille gruppe personer omkring præsident Dilma ledet af professor Marcus Aurelio Garcia, der er tæt knyttet til PT, og som deler PT’s traditionelle, meget socialistiske idealer for en alternativ udenrigspolitik imod primært USA. Hovedmålene er et stærkere regionalt samarbejde, især mellem Mercosur og Alba-landene, med Brasilien som det ledende land, et stærkere syd-syd samarbejde og en styrkelse af BRIKS og IBAS-samarbejdet.

Det er denne mere ideologiske udenrigspolitik, der under Dilma har fået overtaget, når kursen lægges og prioriteterne sættes. Den har bl.a. resulteret i hårde angreb på USA i aflytningssagen med krav om undskyldning, og da den ikke kom en prompte aflysning af det forestående statsbesøg. Over for EU har der været kritik af håndteringen af den økonomiske krise, som man mener har haft unødigt negative

konsekvenser for Brasilien, og hvor Dilma forsøgte – men her uden held at belære Merkel om økonomisk politik i euro-området.

På det handelspolitiske område har den ideologiske PT-politik som nævnt ført til mere brasiliansk protektionisme samt inddragelse af de protektionistiske ALBA-lande som Venezuela og Bolivia i Mercosur-samarbejdet. Først efter hårdt pres fra erhvervslivet er der nu en vis erkendelse af, at Brasilien med denne politik risikere at blive handelspolitisk isoleret.

### **Udfordringerne**

En af konsekvenserne af udenrigspolitikken under Dilma-regeringen har været, at det ikke har været let at tage og gennemføre udenrigspolitiske initiativer sammen med Brasilien eller gå i alliance med dem. Det gælder for Danmark, men det gælder for alle OECD-landene. Der er en klar prioritet for først at udvikle samarbejdet med andre lande.

Inden for BRIK-samarbejdet er Brasilien meget mere interesseret i at udvikle og styrke samarbejdet på en række områder, herunder oprettelse af en 'BRIKS Udviklingsbank', fælles valutareserve, fælles sekretariat samt øget konsultation ikke mindst i FN-regi.

Der er dog spændinger i forhold til Kina, der sjældent lytter til Brasilien, og som er en ubehagelig konkurrent inden for industrivare-området,

men samtidig hovedaftager af brasilianske råvarer og landbrugsprodukter. Relationerne med Putins Rusland er ikke kommet længere end til samarbejde på våbenområdet. Brasilien satser derfor primært på at udvikle samarbejdet mellem de tre demokratiske lande Indien, Sydafrika og Brasilien inden for IBAS.

Danmarks samarbejde med Brasilien har inden for det økonomiske/kommercielle område givet gode resultater trods de mange barrierer. Stadig flere danske virksomheder etablerer sig i Brasilien, og der er nu ca. 110 mod kun 90 for to år siden. Der er også øgede investeringer fra de danske firmaer, der allerede er på markedet. Samtidig med dette har dansk eksport klaret sig rigtig flot med stigninger på ca. 45 pct. i både 2010 og 2011 samt 27 pct. i 2012, og vareeksporten var i 2012 på ca. 5,9 mia. DKK. Danmark er også en stor eksportør af tjenesteydelser – især skibsfart på hele 5.4 mia DKK i 2012 og 33 pct. over niveauet for 2011. Danske virksomheder har ikke blot taget del i den øgede brasilianske importvækst, men har taget betydelige markedsandele i de senere år.

Den lave vækst på vore traditionelle eksportmarkeder i Europa, har været et stort incitament for danske virksomheder til at nå ud på nye markeder, og her har Brasilien været et godt bud. Spørgsmålet er nu, om det fortsatte ret lave vækstniveau

## TEMA: BAG OM BRIKS

i de kommende år på kun omkring 2 pct. kan fastholde de store danske eksportstigninger, eller om vi må erkende, at festen er ved at være ovre, og at vi nu skal vænne os til en lavere eksportvækst. De seneste tal for 2013 tyder på dette.

På det uddannelsesmæssige og videnskabelige område er der også gode resultater, hvor stort set alle danske universiteter og mange private firmaer deltager både i udvekslingen af studerende, professorer og i gennemførelse af fælles forskningsprojekter med brasilianske universiteter.

På det mere traditionelle udenrigspolitiske område har det været vanskeligere for Danmark som for

andre europæiske lande at omsætte de gode intentioner i konkrete samarbejdsaktiviteter og fælles initiativer. Der er en styrket udenrigspolitisk dialog, men det tager tid mht. at udvikle et tættere samarbejde, og frem til præsident- og kongresvalgene i oktober 2014 vil Dilma-regeringen mere end nogensinde skulle koncentrere sig om de hjemlige økonomiske og sociale udfordringer.

*Svend Roed Nielsen er Danmarks Ambassadør i Brasilien. I august 2012 holdt han det første foredrag i Det Udenrigspolitiske Selskabs foredragsrække 'BRICS and beyond'.*