



## Brasilia

*Annika Markovic*

### Brasilien i förändringens tider – president Lula ut, president Dilma in<sup>1</sup>

När president Lula lämnar sitt ämbete vid årsskiftet kommer han att lämna bakom sig ett arv att ha reformerat den brasilianska ekonomin mot en allt större marknadsorientering, reducerat fattigdomen genom sociala program och transfereringar samt givit Brasilien en allt större roll på den globala politiska scenen. Det finns idag inget som talar för att hans efterträdare, inkommande presidenten Dilma Rousseff, kommer att driva en annorlunda politik.

Att Brasilien är ett land som växer i ekonomisk styrka är idag oomtvistat. Landet räknas nu som den åttonde största ekonomin i världen och klättrar snabbt uppåt på stegen. Om Brasilien lyckas använda den imponerande ekonomiska tillväxten och inflytandet till en större påverkan också på den globala politiska scenen finns det fortfarande frågetecken kring. Att president Lula satt Brasilien på världskartan är det ingen tvekan om. Brasilien är numera en prominent medlem i grupperingar som exempelvis G-20. Men tas Brasilien ännu på allvar i de internationella politiska sammanhangen? Kan och är Brasilien villigt att leverera också obekväma ställningstaganden. Det är min bedömning att Brasiliens nyvalde president Dilma Rousseff kommer fortsätta president Lulas politik och vilja ta en större plats internationellt. Sverige har allt att vinna på en närmare och mer strategisk relation med Brasilien, självfallet mot bakgrund av vårt stora näringslivsintresse i landets framtida

---

<sup>1</sup> Detta är en uppdaterad version av rapport daterad 2010-10-05.

utveckling men också pga. att Brasilien är en viktig samarbetspartner i olika globala frågeställningar utöver de rent handelsrelaterade.

På frågan om Brasilien ännu är en global supermakt att räkna med måste svaret trots allt bli -inte ännu. Frågan måste dels ställas om regionen ännu är beredd att acceptera Brasilien som sin representant? Det handlar också om vilken typ av engagemang som Brasilien önskar i sitt förhållande till andra länder. Brasiliens utrikespolitik växlar mellan ideologiska angreppssätt och pragmatisk nytta. Hittills har det framförallt varit de ekonomiska intressena som drivit den brasilianska utrikespolitiken. På handelspolitikens område har man fortfarande den traditionella latinamerikanska synen att det inhemska näringslivet bör skyddas och främjas genom en aktiv statlig industripolitik och ett statligt engagemang i näringslivet. När det gäller det internationella utvecklingssamarbetet saknar man ännu en sammanhängande politik men är intresserad av en policydialog med länder som Sverige.

Ekonomiskt finns det inga större tvivel om att Brasilien kommer att ha en god tillväxt under de kommande åren. Den bedömningen baseras både på den stora och växande inhemska marknaden, på handelsliberaliseringar inom ramen för Mercosur och andra regionala samarbeten, ökad internationell efterfrågan på brasilianska råvaror och industriprodukter samt en inhemsk industri som alltmer intresserar sig för marknader utanför landets gränser. I år prognostiseras en tillväxt på 7,5 procent och även om tillväxten förväntas bli lägre under 2011 och 2012 pga. minskad efterfrågan från Kina så förutspås ändå tillväxtsiffror på omkring fem procent. Den fråga som många analytiker ställer sig är dock om tillväxten är långsiktigt hållbar? och vilka förändringar måste komma till stånd för att få en tillväxt över en längre tidsperiod runt 6-7 procent som skulle krävas för att minska de stora klyftorna i landet.

Många goda saker har skett under president Lulas båda mandatperioder och under hans företrädares Fernando Henriques Cardosos åtta år vid makten. Framförallt har det varit en lång sammanhängande period av makroekonomisk stabilitet med låg inflation och låga budgetunderskott som återfått finansmarknadens förtroende och ökat den brasilianska ekonomins motståndskraft mot förändringar i omvärlden. Familjebidragsprogrammet Bolsa Familia och andra transfereringsprogram har lett till att tillväxten också kommit de riktigt fattiga till del. Ca 20 miljoner brasilianare sägs ha lyfts ur den absoluta fattigdomen och medelklassen har fått ett tillskott på 10 miljoner människor. Brasilien är trots detta ett av världens mest ojämlika länder och en stor utmaning för den inkommande presidenten är att minska dessa klyftor

inte bara genom transfereringar utan genom långsiktiga satsningar på utbildning och formella jobb.

Andra uppenbara problem är att Brasilien, trots en mycket hög skattebörda, levererar relativt sett väldigt lite i form av statligt finansierade investeringar på prioriterade områden såsom infrastruktur, utbildning och hälsa och sjukvård. En mycket hög andel av den statliga inkomsterna går till att finansiera pensionssystemet och kostnaderna för de statligt anställda. Den högt värderade realen är en utmaning för brasiliansk export och har medfört att det stora handelsöverskottet från de senaste decennierna minskar. Det behövs omfattande strukturella reformer för att stärka konkurrenskraften i brasiliansk industri som är svag i förhållande till de andra BRIC-länderna. Reformering av det komplicerade skattesystemet och arbetslagstiftningen har länge stått högt på den politiska agendan, men inte ens en av världens populäraste presidenter har lyckats genomföra dessa nödvändiga reformer. För att förbättra konkurrenskraften krävs dessutom ökade satsningar på att förbättra infrastrukturen, utbildningssystemet och kvaliteten på statliga utgifter, att bekämpa korruption och onödigt byråkrati samt att öka effektiviteten och förutsägbarheten i det överbelastade rättsystemet.

De stora utländska investeringsflödena till Brasilien imponerar men förklaras i stor utsträckning av finansiella investeringar/aktiemarknadstillväxt och de höga räntenivåerna än substantiella investeringar i produktionskapacitet. För att förhindra trycket mot den brasilianska valutan, realen, införde centralbanken en straffavgift på 2% på korta finansiella transaktioner. Det hjälpte bara marginellt. Tidigare i år höjdes straffavgiften till 4% och strax därefter till 6%. Effekterna förefaller dock snarast marginella. Idag anser centralbanken och finansministeriet den starka realen vara en av de största utmaningarna för långsiktig hög tillväxt. Det nya ekonomiska teamet som president Dilma utsett har betonat inflationsbekämpning och en åtstramningspolitik för att på sikt kunna sänka de mycket höga räntenivåerna. Man ser också direkta resultat av den starka realen i handelsbalansen, importen har ökat dramatiskt under det senaste året. Det har lett till att regeringen ännu mer betonar behovet av att reducera konsumtionen av importvaror och satsa på "Buy Brazilian" och en mer statsstyrd industripolitik. Att istället propagera för ett öppnare Brasilien där ökad konkurrens på sikt leder till ett starkare inhemskt näringsliv är hittills inte prioriterat av den sittande eller inkommande regeringen.

Produktiviteten i brasilianskt näringsliv är också låg i förhållande till exempelvis konkurrerande industrier i väst och denna utmaning delar man med övriga Latinamerika. Stora investeringar i högteknologi och innovation och i utbildning som leder till produktivitetsökningar behöver genomföras under de kommande åren. Samtidigt kan man inte konkurrera med billig arbetskraft. En av de stora utmaningarna är därför att stimulera små- och medelstora företag att satsa på ny teknologi och vidareutbildning och samtidigt få dem att växa. En svårighet är då att det finns skarpa gränser framförallt i form av ökade kostnader och byråkrati mellan den formella och den informella sektorn vilket innebär ett motstånd för egenföretagare att ”formaliseras” genom att anställa personal och betala skatt på ett korrekt sätt.

På det utrikespolitiska området betonar Brasilien dialog och samförstånd och vill undvika instabilitet i närområdet, inte minst för att inte riskera den goda ekonomiska tillväxten. Man har därför valt att inte ta strid med exempelvis Bolivia och Argentina rörande handels- och investeringsproblem och visat beredvillighet att tillmötesgå exempelvis Paraguays önskemål om omförhandling av det bilaterala avtalet om vattenkraftverket Itaipú. Ställningstagandet rörande kuppen i Honduras handlade för president Lulas sida om att snabbt ta ställning till förmån för en vänsterallierad politiker och det var politikern Lula som handlade med hjärtat snarare än en konsekvens av en utrikespolitisk strategi även om Brasilien har ett intresse att förhindra en destabiliserande utveckling i centralamerika som riskerar spridas till närområdet. Det kan förväntas att den nya administrationen accepterar återinträde för Honduras i OAS och en normalisering av den bilaterala relationen mellan länderna.

Under president Lula har Brasiliens utrikespolitiska relationer genomgått en förhållandevis dramatisk förändring. De tidigare helt dominerande relationerna med USA och ”det gamla Europa” har fått lämna plats för ett mycket intensivare syd-sydsamarbete. Samarbetet inom BRIC (Brasilien, Ryssland, Indien och Kina) samt IBSA (Indien, Brasilien och Sydafrika) har en särställning. Med Indien och Sydafrika har också de bilaterala relationerna intensifierats mycket kraftigt. Kina är särskilt intressant. Det är ett land som i Brasilien mycket tydligt upplevs både som ett hot och en möjlighet. Ur näringslivets synvinkel handlar det om kinesiska produkter som översvämmar den brasilianska marknaden och stor lobbyverksamhet pågår därför för att försvåra marknadstillträde. Samtidigt är Kina Brasiliens numera största enskilda exportmarknad efter att man 2009 gick förbi USA som viktigaste handelspartner. Ännu mer komplicerande är det faktum att man ser att

kinesiska företag tar marknadsandelar från de brasilianska företagen i grannländerna i regionen. Och i Afrika är det också en direkt konkurrens mellan brasilianska och kinesiska samarbetsprojekt. Kina exponerar helt enkelt Brasiliens brist på konkurrenskraft i näringslivet. Kinas roll i Brasiliens utrikespolitik kan förväntas bli mycket mer markant under kommande år och den brasilianska regeringen har satsat hårt på att vidga samarbetet till fler politikområden.

Den intressanta frågan är om Brasiliens utrikespolitik kommer att förändras med president Dilma Rouseff? De flesta bedömare verkar överens om att den nya presidenten kommer att behöva ägna en stor del av både tid och energi åt det viktiga koalitionsbyggandet i kongressen under det första halvåret och att det kommer att finnas mindre tid över för utrikespolitiska initiativ.

Utnämningen av den nuvarande generalsekreteraren i utrikesministeriet Antonio Patriota, tidigare uppskattad ambassadör i Washington DC, är på gång och följer traditionen att utrikesministrar hämtas från diplomatkåren. Det talar för en fortsättning av den nuvarande utrikespolitiken styrd från utrikesministeriet och ev. framtida utrikespolitiska initiativ från presidentpalatset där president Dilma har givit en stor del av president Lulas rådgivande team förnyat förtroende. President Dilma har i en tidningsintervju sagt att hon inte är helt överens med nuvarande administrations politik visavi bl.a. Iran och att hon gärna ser tydligare ställningstaganden mot brott mot de mänskliga rättigheterna från Brasiliens sida i framtiden.

På handelspolitikens område kommer de fortsatta förhandlingarna mellan EU och Mercosur att vara högsta prioritet under den närmaste tiden. Ett sådant avtal är efterfrågat och efterlängtat av svenskt näringsliv och skulle öppna möjligheterna för ett större handelsutbyte i båda riktningar. De svenska investeringarna i Brasilien har varit stora och inte minst framtvingade p.g.a. höga brasilianska handelshinder. Vårt näringsliv har ju som bekant en fantastisk närvaro i Brasilien med över 200 svenska företag på plats med runt 55000 anställda. Trots detta är det ambassadens och exportrådets gemensamma bedömning att det finns stora möjligheter för svenska företag på den brasilianska marknaden, på miljöteknikområdet, inom hälsa och sjukvård, bredbandsutbyggnad och inte minst genom de stora infrastruktursatsningar och investeringar som planeras genomföras med anledning av fotbolls-VM 2014 och OS i Rio de Janeiro 2016. Det bilaterala företagsråd som etablerats, på brasilianskt initiativ, kommer förhoppningsvis att kunna hålla sitt andra möte, denna gång i Stockholm, under våren.

Brasilien har under de senaste åren blivit en allt mer engagerad givare när det gäller internationellt utvecklingssamarbete. Att tala om Brasilien som ett givarland är för tidigt och inte inrikespolitiskt gångbart. Det finns fortfarande stora utvecklingsproblem i det egna landet och Brasiliens roll som internationell givare har inte förekommit i den nationella debatten. Men faktum är att Brasilien redan är en stor internationell givare med icke oväsentliga insatser i Libanon och Gaza och en ledarroll i återuppbyggnaden i Haiti. I år har Brasilien bara till UNHCR bidragit med 3,2 miljoner USD för insatser i Iran, Irak, Haiti, och Pakistan. Den bilaterala biståndsbudgeten var för tre år sedan 8 miljoner USD. I år är den 40 miljoner och om tre år förväntar sig den ansvarige chefen i utrikesministeriet en budget på 200 miljoner USD. Man är aktiv i 77 länder med över 400 olika projekt. Den brasilianska utvecklingsbanken, som visserligen framförallt finansierar projekt i Brasilien men som också är aktiv utomlands, har en budget som är större än världsbankens och interamerikanska utvecklingsbankens tillsammans.

När man talar med representanter för det brasilianska utrikesministeriet får man bekräftat att frågan om Brasiliens identitet som givarland är känslig men att frågan aldrig egentligen ställts på sin spets eftersom biståndsbudgeten förhandlas i kongressen som en del av den större budgeten för utrikesministeriet och utrikespolitiken. Paris-deklarationen och givarsamordning är inget man aktivt deltar i även om man visar intresse och delar målsättningen i substans om en mer koordinerad politik. Man ser sig själv som en annan typ av givare, en partner på samma villkor, som betonar syd-syd samarbetet och är inte intresserad att stoppas in i samma grupp som traditionella givarländer i västvärlden. Samtidigt betonar man att man är ett "västland" i den bemärkelsen att man delar de värderingar som vi står för traditionellt. Den traditionella gränsdragningen mellan givar- och mottagarländer känner man inte igen sig i utan man ser sig mer som ett mottagarland som delar med sig av sina erfarenheter i en utvidgad syd-syd relation.

Samtidigt är det klart att Brasilien i framtiden kommer att bli en allt viktigare aktör på det internationella utvecklingsområdet. Man har insett att om man skall kunna spela en större roll globalt så handlar det inte enbart om att skaffa sig större inflytande i de internationella finansiella institutionerna och i säkerhetsrådet utan också ta sin beskärda del av "det globala ansvaret" för hållbar utveckling och millenniemålen. Det finns därför all anledning för ett stort givarland som Sverige att inte bara se över möjligheterna till trepartssamarbete med Brasilien på olika områden, som exempelvis inom vårt

bilateral samarbete om bioenergi och biobränslen där vi redan identifierat detta som en målsättning.

Ännu viktigare är, enligt min mening, att dra in Brasilien i en policydialog om internationellt utvecklingssamarbete i mer generella termer. Jag tror att vi inte bara skulle ha nytta av Brasiliens infallsvinklar och erfarenheter utan i förlängningen skapa en grund för ett mer effektivt utvecklingssamarbete i mottagarländerna. Brasilien är ett land som i mångt och mycket delar våra värderingar när det gäller demokrati och mänskliga rättigheter men som samtidigt har andra möjligheter än vi själva att föra fram detta budskap. Den brasilianska utvecklingspolitiken håller nu på att formas och Sverige bör visa aktivt intresse för en policydialog med Brasilien om dessa viktiga frågor.

MARKOVIC