

*Buzás Sándor*

## **BRAZÍLIA 2003: VALAMI ELKEZDŐDÖTT?!**

1. 2002 októberében a brazil választásokat az akkor ellenzéki Munkás Párt (Partido dos Trabalhadores, PT) elnökjelöltje, Luiz Inácio „Lula” da Silva nyerte, és ő alakíthatott kormányt. Annak ellenére történt ez, hogy 1995 és 2002 között a két teljes ciklust is hivatalában töltött Fernando Henrique Cardoso elnök népszerűsége igen nagy volt (igaz, ő maga nem pályázhatta meg az elnökséget harmadszor is). A korábban *szélsőségesen* baloldali nézeteket hangoztató Lula a kampány során a centrum felé húzódott retorikájával (ez jelentősen hozzájárult ahhoz, hogy három sikertelen próbálkozás után végre sikerült elnyernie az elnöki posztot), azonban hatalomra kerülésének már az esélye is elég volt ahhoz, hogy az amúgy is illékony bizalom Brazília pénzügyi helyzetének stabilitásában elveszzen. A nemzetközi tőke képviselői visszavonultak 2002 végén a brazil piacokról, mert senki sem tudta mi várható valójában a baloldali elnöktől.

1.1. Az új brazil kormány előtt történelmi lehetőség és kihívás állt. A lehetőség, hogy sikerük már pusztán az ország mérete, a térségben betöltött szerepe nyomán az egész régió számára jelenthet új lehetőséget önmaga megtalálására. A kihívás, hogy mindezt olyan gazdasági helyzetben és környezetben kellene elérniük, ami egyrészt nagyon szűk mozgásteret biztosít számukra, másrészt az ország rászorultsága a fejlett világ támogatására, forrásaira, sosem volt méreteket öltött (tekintve például a közel 250 milliárd dolláros adósságállományt). Ez utóbbi követelte együttműködés a mindeddig neoliberális gazdaságpolitikát erőltető fejlett országokkal és az IMF-el (egy munkáspárti kormány számára) kétségtelenül nagy feladat.

1.2. Összességében Brazília és a latin-amerikai kontinens többi országa előtt is „érdekes”, „eseményekben gazdag” új év állt; jó esetben megalapozva egy lassan kibontakozó, előremutató fejlődési szakaszt, de a brazil kormány rossz indulása, gyors sikertelensége akár egy újabb elvesztett évtized „garanciája” is lehetett volna. Célunk, hogy az új brazil kormány első évének mérlegét megvonva, képet próbáljunk alkotni arról, vajon mit várhat a harmadik évezred első évtizedétől Brazília és Latin-Amerika.

### **2. Előzmények: Cardoso elnökségének nyolc éve**

Mielőtt rátérnénk 2003 tényleges eseményeinek ismertetésére és értékelésére, elkerülhetetlen, hogy röviden összefoglaljuk, mit ért el elnökségének nyolc éve alatt Cardoso elnök és csapata, s ennek nyomán képet kapjunk arról, milyen állapotban vette át az országot az új elnök, és vajon mi lehetett az oka a választásokon elért sikerének.

2.1. A nyolcvanas évek második felének és a kilencvenes évek első éveinek az infláció letörésére tett sikertelen kísérletei után (az 1986 és 1994 közötti időszakban összesen hat tervet dolgoztak ki, az inflációs környezet megszüntetése céljából), a 1994-re kedvezőbbé váló világgazdasági környezet (ezen itt elsősorban a külföldi források elérhetőségének javulását értjük) lehetőséget adott arra, hogy a stabilizáció végig vitele során a párhuzamosan jelentkező szervezetátalakítási követelményeknek való megfelelés óhatatlanul lassúbb voltából adódó pénzügyi feszültségeket külső források bevonásával fedezzék. Így reális esély nyílt (és nem csak Brazília, hanem a legtöbb feltörekvő ország számára), hogy a kettős feladatot sikeresen oldja meg.

**2.2.** Az 1994 közepén megindított Reálterv így elsősorban az infláció visszaszorítását tűzte ki célul, feltételezve, hogy az első évek sikerei után valószínűleg elég mozgástérhez jut a gazdaság, ahhoz hogy a szerkezetátalakítás problémákkal terhes újtára lépjen. A tervet egyébként az akkori pénzügyminiszter, F.H. Cardoso jegyezte, és annak gyors sikere jelentősen hozzájárult a későbbi diadalmas elnökválasztáshoz. A program alapköve az új pénz, a real volt, melynek árfolyamát a dollárhoz kötötték, 1:1 arányban. Megszüntették a korábban meglévő indexálási gyakorlatot, aminek a keretében az állami és magánkötvényeken túl a béreket is előbb évente, majd havonta, végül már naponta korrigálták. Ennek különösen nagy jelentősége volt, mivel a korábbi kísérletek éppen azon buktak meg, hogy nem sikerült megszüntetniük azt a tehetlenséget, amivel az inflációs környezethez hozzászokott gazdasági szereplők várakozásaikkal mintegy maguk generálták a pénz elértéktelenedését. Természetesen erre a lépésre csak a megfelelő politikai tőke meglétével vállalkozhatott az akkori kormány, mivel míg a társadalom szegényebbik rétege csak veszített az infláción, a felső réteg folyamatosan gazdagodott általa.

**2.3.** Cardoso elnöksége alatt a strukturális átalakítás jegyében megindult és a tervezett ütemben haladt a privatizáció – elsősorban az acélipar, a petrokkémia, a bányászat és a telekommunikáció terén –, és modernizálódott az állami szerepvállalás (például az export-támogatások terén). A bankrendszer a bankkonszolidációk, a fúziók, a privatizációk után és a központi bank egyre növekvő autonómiájának köszönhetően, elnyerte a nemzetközileg jelentős pénzügyintézetek bizalmát. A külkereskedelem területén az importvámok csökkentése következtében diverzifikálódott az export és az import áruszerkezete, és az export felvevő-országainak köre is nőtt, így ezen a téren Brazília a térség legfejlettebb szereplője lett már 1997-re. (Az alapanyagok és a feldolgozatlan agrártermékek [vasérc, kávé, szójabab és cukor] az export 23%-át adják. A félig feldolgozott termékek, mint az alumínium, a szójaolaj, a cellulóz további 17%, míg a magas feldolgozottságú termékek, amelyek közt azonban például a narancslé-koncentrátum is jelentős tétel, az export 58%-át teszik ki. Az ország öt fő exportterméke 1996-ban az állati takarmány, a vasérc, a kávé, a lábbeli és a cukor volt. Biztató jel, hogy míg ezen öt fő termék részaránya az exporton belül 23,1%, addig ez a mutató Mexikó esetében 33,3, Argentínában 37, de például Chilében 57,6, míg Venezuelában 86,1%.) Ennek a fejlődésnek egyik fontos tényezője volt a régió belüli külkereskedelmi lehetőségek elősegítése a Mercosur életre hívásával. Sajnos azonban mire az infláció elleni küzdelemben elért sikerek lehetővé tették volna, hogy a gazdasági szerkezet átalakítása terén valódi, mélyre ható lépéseket tegyenek, a politikai helyzet átalakult. A reformokat pénzügyminiszterként elindító Fernando Henrique Cardoso-nak, bár államfőként irányította tovább az országot, a kongresszusban nem volt elég ereje a reformok következetes végig viteléhez.

**2.4.** A gyors sikerek elkényelmesítették a döntéshozókat, akik így nem hajtották végre azokat a közép- és hosszú távon elkerülhetetlen átalakításokat, amelyre a közigazgatás és a költségvetés terén szükség lett volna. Az adórendszer, a nyugdíjbiztosítás, az egészségügy reformja, a kormányzat és a szövetségi államok pénzügyi viszonyainak rendezése csak kis mértékben valósult meg, ezzel megakadályozva azt, hogy a sikereknek stabil belső egyensúly biztosítson kellő háttérrel a külső egyensúly létrehozásához, a hatalmas adósságteher leépítéséhez. (Komoly gond a 23 szövetségi állam költségvetési fegyelmetlensége, ami nagyban hozzájárult a brazil állam eladósodásához. Az 1988-as alkotmány jelentősen megváltoztatta az állami és a szövetségi szintekhez rendelt bevételek és a teljesítendő feladatok struktúráját, ami nem kedvezett a szövetségi államoknak, s legtöbbjük eladósodott. Ezt a helyzetet súlyosbította a laza adóbehajtási gyakorlat és a költségek kontroll hiánya, ami az alacsony inflációs környezethez való alkalmazkodás lassúságának következménye. Ráadásul a sajátos politikai berendezkedés, a jogkörök tisztázatlansága miatt a kormány és a szenátus képtelen arra, hogy szigorúbb gazdálkodásra kényszerítse az államokat. Ugyanakkor az államok mindig és joggal számítanak arra, hogy a kormány kihúzza őket az adóssághegyek alól. Erre 1989 óta háromszor

került sor. Ezen alkalmakkor a kormány rendre hosszú (30 éves) lejáratú, a piacinál lényegesen alacsonyabb kamatozású (6%) hitelekkel segítette ki az államokat. Így lett az ország belső stabilitásának egyik fő ellenségévé a szövetségi államok szuverén költségvetési gyakorlata.) Pedig a gazdaság növekedése, mely valóban imponáló volt, elsősorban a belső fogyasztás növekedésén alapult. Az infláció visszaszorulása ugyanis kismértékben csökkentette a fennálló társadalmi egyenlőtlenségeket (a jövedelmi skála felső 20%-ának összevétele az alsó 50%-hoz viszonyítva 1990-ben négy és félszeres, 1997-ben négyszeres volt). Elsősorban a középső réteg helyzete javult, amit jól jellemez, hogy 1994 és 1997 között megháromszorozódott a mikrohullámú sütők, több mint másfélszeresére nőtt a televíziók, a hűtőgépek, a mosógépek és a járművek forgalma is.

**2.5.** Az importvámok csökkentése, a hazai fogyasztás növekedése és a működőtőke-befektetések látványosan felszökő importigénye radikális változásokat hozott a külkereskedelmi mérlegben. Az 1994-ben még tízmilliárd dolláros többlet 1997-ben már több mint nyolcmilliárdos negatívumba csapott át. Ehhez hozzájárult az árfolyampolitika is, mely a real felértékelődéséhez vezetett. A jelentős deficitet ellensúlyozni tudta ugyan az egyre növekvő külföldi működő-tőke-beáramlás, de ez a nagyfokú függés ingatagrá tette az ország pénzügyi helyzetét. Ráadásul a beáramló tőke, bár abszolút mértékben igen jelentős, azonban az ország méreteihez viszonyítva a latin-amerikai régióhoz képest is alacsony mértékű. 1996-ban az egy főre jutó külföldi működőtőke Braziliában 672, Chilében 1298, Argentínában 821 és Mexikóban 772 dollár volt. További probléma a külkereskedelmi mérleg szemszögéből, hogy a zöldmezős beruházásokat végrehajtó transznacionális vállalatok elsődleges célja a belső piacra való bejutás, legjobb esetben a Mercosur-piacra való termelés. Így az export csak minimális mértékben növekszik tevékenységük által.

**2.5.** A hatalmas adósságteher és a negatív külkereskedelmi mérleg különösen hangsúlyossá tette a külföldi befektetők bizalmának fontosságát. A bizalom azonban önmagában csak korlátozott mértékben elég a megfelelő mértékű tőkebeáramlás biztosításához. Ezért a központi bank az árfolyam megvédéséhez szükséges nemzetközi tartalékok biztosítása érdekében ragaszkodott a magas intervenciók kamatlábihoz, és 1997 áprilisától, részben már az ázsiai válság előjeleit is figyelembe véve, nem korrigálta a kamatlábat az infláció csökkenésének megfelelően. A magas kamatlábbal védett árfolyam fenntartása ugyanis elsősorban az inflációtól való félelem miatt volt szükséges. A Cardoso kabinet fő célként az infláció elleni további harcot tűzte ki maga elé, ami a korábbi tapasztalatokat figyelembe véve érthető. Azonban az ügy érdekében fenntartott magas kamatláb és a felértékelt reál következtében a belső növekedés nem indulhatott meg kellőképpen, mivel nem jutottak megfizethető hitelekhez a hazai vállalkozások. A felértékelt valuta viszont megnehezítette az exportőrök dolgát, az importot látszólagosan olcsóbbá tette, s ez a külkereskedelmi mérleg romlásához vezetett.

### **3. Az ázsiai válság hatása**

1997 októberében az ázsiai válság hullámjainak érkezésekor az ország éppen eljutott arra a pontra, ahonnan az addigi fejlődés folytatása már csak valódi reformok végrehajtásával volt lehetséges. A korábbi növekedés tartalékai kimerülőben voltak. Az 1997-es növekedés húzóágazatai ugyanis a bányászat, az építőipar, a telekommunikáció és a mezőgazdaság voltak. Ez a „státus” azonban a mezőgazdaság esetében, túl a farmok adósságainak kétségtelenül pozitív hatású átütemezésén, elsősorban a kedvező időjárásnak és a világpiaci áraknak volt köszönhető. A telekommunikációban egyértelműen a privatizáció közvetlen hatásaként javult a teljesítmény, míg az építőipar (közvetve) szintén a privatizáció nyomán, a megnövekvő infrastrukturális beruházások miatt mutatott növekedést. Ugyanekkor lassult a feldolgozóipar és a kereskedelmi és szolgáltató szektor növekedése, ami elsősorban a belső fogyasztás növekedésének lassulása és az azzal összefüggő pénzügyi szolgáltatások iránti keresletcsökkenés

következménye. Hozzájárult a bankszektor növekedésének lassulásához a pénzügyi tranzakciókra kivetett adó is, 1997 januárjában.

**3.1.** 1997 végére a munkanélküliség rátája hatszázalékosra emelkedett, ami csekély növekedést jelentett. Ez elsősorban az ipari szektor privatizációja során történt karcsúsítások következménye. A munkanélküliségi ráta azonban nem tekinthető az egész ország területére jellemzőnek, mivel számítása során csak néhány kiemelt terület adatait veszik figyelembe. Ráadásul míg a legális foglalkoztatás 1990 óta folyamatosan csökkent, addig az informális foglalkoztatás megnőtt, a merev törvényi szabályozás és a növekvő adóterhek miatt. Cardoso elnök második ciklusát 1999. január elsején kezdte meg. Itamar Franco, a Minas Gerais szövetségi állam frissen megválasztott kormányzója – aki nem mellékesen az ország elnöke volt, akkor amikor Cardoso még az ő pénzügyminisztereként útjára indította a Reáltervet – 1999. január 6-án moratóriumot hirdetett a központi kormányzat felé esedékes 66 millió dolláros adósságtörlesztési kötelezettségére, és államának 18,5 milliárd realos (1998 végén a real körülbelül 0,83 dollárt ért) tartozásának feltételeinek újratárgyalását kérte.

**3.2.** Ekkoriban egyébként fokozott figyelemmel várta a nemzetközi közvélemény, vajon hogyan reagál a kongresszus az elé tárt költségvetés kiigazítási tervre. A szövetségi államok adósságszolgálatából befolyó összegek bizonytalanná válása (mivel több ellenzéki kormányzó is csatlakozott Franco követeléséhez), már végleg megkérdőjelezte a Cardoso-kormány képességét az IMF feltételeinek való megfelelésre, ezért napi egymilliárd dolláros ütemben kezdték kivonni tőkéjüket az országból a befektetők. A kormány végre feladta addigi politikáját, és előbb egy ellenőrzött 8-9%-os leértékeléssel próbálkozott, majd miután ennek ellenére is folytatódott a tőke kiáramlása, január 18-án bejelentette, hogy megszünteti a sávós lebegtetést, és szabadon hagyja mozogni a real árfolyamát (fenntartva a beavatkozás jogát). Ezzel a lépéssel az ország felrúgta azt a megállapodást, melyet az IMF-fel történt 1998. novemberi megállapodás során tett, miszerint megvédi valutája árfolyamát, anélkül hogy adósságainak átütemezését kérné az IMF segítségével cserébe.

**3.3.** A piac ezután igen érzékenyen reagált minden hírre, ami különösen fontossá tette a válság bizalmi oldalának szem előtt tartását. A befektetők még mindig láttak fantáziát az országban, de biztosítékot akartak arra, hogy a gazdasági szerkezet átalakítása végre ténylegesen megindul. Bár 1999-ben Braziliának végül sikerült elkerülnie a teljes csődöt, s nem kellett felfüggesztenie az adósságszolgálatot, az infláció sem ugrott meg olyan mértékben, mint attól tartottak a leértékelés után, ám azóta sem sikerült valódi fejlődési pályára állnia. Egyedül 2000-ben tudott több mint négyszázalékos GDP növekedést elérni, de ez csak az előző két év stagnálását ellensúlyozta némileg. 2001–2002-ben 1,5% körül volt a növekedés. Természetesen ebben szerepet játszott a világgazdaság gyenge teljesítménye, 2001-től kezdődően pedig mind az argentin válság, mind a nemzetközi terrorizmus. Így a kilencvenes évek közepének sikerei, élénkülése után az utóbbi néhány évben eltűnt a lendület az ország gazdaságából.

**3.4.** A térség (és itt most egész Latin-Amerikára gondolunk) lakosságának csalódottságát a „szokottnál” is nagyobbá tette a felismerés, hogy az alatt az 5-10 év alatt, amennyi időre sikerült a világgazdaság egyébként mind távolabb kerülő gazdaságainak növekedésének sodrásában „evickélni”, alig történt valami odahaza. A növekedés adta lehetőségeket kihasználva nem (vagy nem kellő mértékben) történt meg a gazdaság szerkezetének átalakítása, a nemzetközi piacokon (és persze a liberalizált hazaiakon is) versenyképes hazai vállalatok nem (vagy lassan) jöttek létre, s így a bővülés éveiben csak tovább nőtt a régió országainak kiszolgáltatottsága a világgazdaság konjunktúraciklusainak. Az, hogy e „röpke” 5-10 éves periódus alatt a növekedés gyümölcseiből kevés jutott el az igazán rászorultakhoz, még magyarázható, indokolható lenne, ha a fentiekben említett célok (gazdaságfejlesztés, szerkezetátalakítás) érdekében felhasználva azokat, a hosszú távú fejlődés alapjait rakták volna le belőlük. De nem ez

történt, a friss források legnagyobb része jobb esetben kevéssé célszerűen lett felhasználva, rosszabb esetben eltűnt a korrupció feneketlen zsákjában.

**3.5. A társadalmi egyenlőtlenségek nem csökkentek** (néhol még növekedtek is), a szegénységi küszöb alatt élők száma nőtt, s a gazdasági sikertelenség és a korrupció együttesen aláásta a demokráciába vetett hitet is. Pedig a demokrácia kiteljesedése volt a nyolcvanas évek végének, illetve a kilencvenes évek legnagyobb eredménye. Az argentin események, a szinte csak jobb híján kormányra került Duhalde elnöksége, a mind több helyen (Argentína mellett sorolhatnánk Paraguayt, Kolumbiát, Venezuelát, Perut, Bolíviát) kirobbanó erőszak és elégedetlenség, mely a legkülönbözőbb politikai színezetű kormányok ellen irányult, azt jelzi, hogy valóban nem találják a térség gondjaira az orvosságot odahaza. Kívülről pedig hiába is várnák azt, mint azt az Argentína és az IMF tárgyalásainak „története” is mutatja. A fejlett világnak számtalan problémája akad éppen, s csak akkor avatkozik közbe, ha saját érdekében az elkerülhetetlennek tűnik.

**3.6. Bár Cardoso elnök személyes népszerűsége nem csökkent jelentősen 1994 és 2002 között** (kivéve néhány átmeneti nehéz pillanatot), jelöltjének sikertelensége azt jelzi, hogy a választók nem hisznek az általa képviselt gazdaságpolitikában. Így kerülhetett az elnöki székbe Luis Ignacio Lula da Silva, korábbi szakszervezeti vezető. Noha az új kormány összetétele (s e mellett a központi bank új elnökének személye, aki a most vesztés Fernando Henrique Cardoso csapatának tagja volt, mint ahogy számos olyan szakértő is, akiket az új miniszterek kértek fel arra, hogy dolgozzanak velük) arra utalt, hogy Lulának nem csak a szólamok szintjén követik azt az elvet, hogy a politikai erők összefogására van szükség a siker érdekében, az, hogy végül nem sikerült olyan koalíciós társat találniuk, akinek támogatása biztosította volna a többséget a szenátusban, kérdésessé tette a sikeres együttműködés jövőjét.

**3.7. A szűk mozgástér** azonban nem pusztán a szenátusbeli konszenzuskeresési kényszerből adódik, hanem részben a gazdaság jelenlegi állapotából, részben a Lulára szavazó tömegek felfokozott várakozásaiból, illetve ez utóbbi két tényező ellentmondásából. Antonio Pallacio, az új pénzügyminiszter hivatalba lépése utáni első szavai szerint komoly restrikcióna, szigorú fiskális és monetáris politikára volt kilátás. Ez megnyugtatta a külföldi befektetőket, a nemzetközi pénzpiacot, hiszen azt jelezte, hogy az új kormány nem kíván populista költségvetési politikát folytatni, a tényleges gazdasági helyzetből indul ki döntései meghozatalakor.

**3.8. Ugyanakkor a tárgyalási és együttműködési készség** különösen fontos az új kormány tagjai számára (akik jellemzően nem rendelkeznek kormányzati tapasztalatokkal), mivel szemben az elnökválasztás személyes sikerével, a tartományok, illetve a városok élére, vezetésébe kevés munkáspárti politikus került, ami a szenátusbeli nehézségekkel együtt komoly belpolitikai alkukat, egyeztetéseket tett és tesz szükségessé. S mivel Lula nagy hangsúlyt helyez Latin-Amerika egyesítésére, s részben ebben látja a térség felemelkedésének egyik zálogát, így külpolitikai téren is nagy feladatok állnak előtte. Hiszen a Mercosur felélesztése, illetve a többi integrációs szervezettel való összefogás megteremtése olyan politikust kíván, aki a szubkontinens egészét „bejárta”, és egységében látja. Ehhez társakat is kell találnia, de nagyformátumú politikusokból jelenleg hiány mutatkozik a kontinensen.

#### **4. Az első év**

Lula az első évben gyakorlatilag a Cardoso által is követett gazdaságpolitikai vonalat követte. Ennek az volt az oka, hogy részben már a választásokat közvetlenül megelőző időszakban, beiktatása után pedig már teljes mértékben, ráébredt arra, hogy az adott helyzetben az országnak nincs fontosabb feladata, mint a makrogazdasági stabilitásának, valamint az államháztartás és a fizetési mérleg stabilitásának megteremtése. Az, hogy ezt belátta, és kormányának kialakításától kezdve egészen máig ki is tartott a fiskális szigor mellett, megnyugtatta a befektetőket, és az alapját képezte annak, hogy az IMF-el is jó kapcsolatok alakuljanak ki, a kezdeti félelmek ellenére.

**4.1.** Több olyan fontos törvényt is sikerült már részben vagy teljesen törvénybe iktatni, melyek alapvető fontosságúak; ha nem is közvetlen pénzügyi hatásaik miatt, hanem mert azt jelzik, hogy tényleg megkezdődött a nyugdíjrendszer és az adórendszer reformja.

**4.2.** Természetesen Lula több szociális jellegű programot is kezdeményezett (Fome Zero, Bursa Familia stb.), melyeknek nagy jelentőséget tulajdonított, de ezek nem a kívánt ütemben bontakoznak ki. Ráadásul igen hasonló programok már Cardoso idejében is hatályban voltak, és a 2003. évi eredmények nem haladják meg jelentősen elődeikét. Mindazonáltal elmondható, hogy az új kormány felelősen „állt hozzá” az ország gazdasági helyzetéhez, és dacára a rá nehezedő nyomásnak (melyet a baloldali jelölt megválasztása nyomán kialakult felfokozott elvárások jelentettek), nem próbált kitörni abból a szűk mozgástérből, melyet rövid távon az ország makrogazdasági, pénzügyi helyzete jelentett és jelent számára. Ezen túlmenően nem hirdették meg, hogy amit az előző kormány csinált az eleve rossz, így megszüntetendő, megváltoztató. Számos szociális program esetén elfogadták a Cardoso idején megkezdett programokat, folytatták azokat, s a lehetőségekhez mérten továbbfejlesztették. Ennek a kompromisszumkész, a társadalmi összefogást nem csak hirdető, hanem ténylegesen is felvállaló magatartásnak is köszönhető, hogy mindezidáig kitartott a társadalom türelme, az ígért és várt életszínvonal-javulás bekövetkezésével kapcsolatosan.

**4.3.** Az első év kényes egyensúlyozása a nemzetközi pénzügyi közösség elvárásainak, illetve a lakosság reményeinek teljesítése jegyében folyt. Ez 2004-ben is így lesz, azzal a nehezítéssel, hogy idén már nem lehet majd a rossz örökségre hivatkozni. Az első év végére azonban éppen a párton belüli ellenzék kezelése okozta a legnagyobb nehézséget, mivel annak szélsőségesebb tagjai nehezen, vagy egyáltalán nem fogadták el a kormány által követett pragmatikus gazdaságpolitikát. Három kongresszusi képviselőt és egy szenátort kizártak a pártból, mert nemmel szavaztak a nyugdíjreformra. De kizárásukat csak alig 60%-os többséggel szavazták meg a párton belül. A kongresszusban a PT-nek nincs többsége, ezért koalíciót volt kénytelen kötni több balközép párttal. Ugyanakkor a külföldi tőkére is rá van utalva az ország, így egyelőre nem követheti eredeti programját a párt.

## **5. Fontosabb reformok, programok**

Az első év sikeresnek mondható abból a szempontból, hogy stabil makrogazdasági környezetet sikerült teremteni, de a szociális politika terén még komoly nehézségek merültek fel a források hatékony elosztásában.

**5.1.** Az adóemelés önmagában nem volt járható út a költségvetés egyensúlyának javítása érdekében, mert már 2002-ben is a GDP 36%-ának felelt meg a kormányzati adóbevétel, ami egész Latin-Amerikában példátlanul magas arány. Ezért hát különösen nagy a nyomás a kiadási oldal csökkentésére. S mivel a választások után fokozott várakozások voltak az új kormánnyal szemben a szociális kiadások növelésével kapcsolatban, s ez természetesen meg is egyezett a baloldali kormány terveivel, így egyrészt feltétlenül szükség volt rövid távú kiadáscsökkentési lépésekre (ide sorolhatjuk például a légierepülőgépparkjának felújításának, illetve néhány nagyobb útépitési programnak az elhalasztását). Másrészt természetesen szükség volt a költségvetés szerkezetének átalakítására, mely közép- és hosszú távon lehetővé teszi a kiadások csökkentését (ide tartozik a nyugdíjreform és az adórendszer átalakítása).

**5.2.** A szociális programok jó részénél nem a források szűkössége a legnagyobb probléma Braziliában, hanem hogy ezeknek csak csékély része jut el ténylegesen a rászorulókhoz, a célzott társadalmi rétegekhez. Ennek részben a túlzott adminisztráció, részben az ezzel összefüggő korruptió az oka. Tehát elsősorban a támogatások hatékonyságának növelésére van szükség. Ezt támasztja alá az is, hogy már Cardoso elnöksége alatt is hat százalékkal nőtt a kormányzati kiadások GDP-hez viszonyított aránya. A kiadások egyik sokat kritizált eleme a nyugdíjrendszer. A volt állami alkalmazottak ugyanis nem ritkán már 50 éves koruk előtt jogosultak nyugdíjra, ami a fizetésük 100%-ával egyezik meg. Ráadásul ha később mégis vál-

lálnak munkát, továbbra is kapják a nyugdíjat. Az ilyen jellegű kiváltságoknak köszönhető, hogy míg az állami alkalmazottak külön nyugdíjpénztára, mely 2,5 millió nyugdíjast érint, a GDP 4,25%-ának megfelelő deficittel küzd, addig a több mint 20 millió korábban a magán-szektorban dolgozó nyugdíjasnak kifizetéseket eszközölő nyugdíjpénztár (ez is állami irányítású) deficitje nem több a GDP 1,3%-ánál. Bár már Cardoso megpróbálta megnyirbálni a köz-alkalmazottak előjogait, de nem sikerült a szenátussal is elfogadtatnia az új szabályozást. Ez most Lula kormányának sikerült az év végére, ha nem is az általuk javasolt eredeti formában (a hadsereg például kimaradt belőle). Nem szabad elfelejteni azonban, hogy Cardoso ellenzékéeként még ők sem (PT) támogatták Cardoso javaslatát, és rajtuk is múlt, hogy akkor nem sikerült elfogadni a reformtörvényt.

**5.3.** Ami Lula szociális törekvéseit illeti, a hatékonyság egyelőre nem jellemzi őket jobban, mint Cardoso idejét. Több új minisztérium is alakult a szociális problémák kezelésére, ami nem csökkentette a bürokráciát, és csak még hosszabbá tette az utat amin keresztül a támogatások a rászorultakhoz eljutnak. 2003 végén 33 minisztériuma volt Brazíliának, de már a jelenlegi kormány számára is nyilvánvalóvá vált, hogy ezek egy részének leépítése pozitív hozzájárulást jelentene. Összességében a nyugdíjrendszer reformjának elfogadott változata nem elsősorban direkt pénzügyi következményei miatt jelentőségteljes, hiszen éves szinten mindössze 400 millió dollár megtakarítást tesz lehetővé. Fontosságát az adja, hogy jelzi, ha lassabb ütemben is, mint az kívánatos lenne, de az új kormány képes reformlépések megtételére bírni a törvényhozókat. A külföldi befektetők is pozitívan reagáltak a reform elfogadásának különböző lépéseire (a kongresszusnak és a szenátusnak egyaránt kétszer is meg kellett szavaznia a döntést), annak ellenére, hogy tisztában vannak a fejlemények konkrét pénzügyi hatásainak korlátozottságával.

**5.4.** Az adórendszer átalakítása érdekében benyújtott törvényjavaslatot nem sikerült 2003-ban elfogadtatni, de várhatóan 2004 első hónapjaiban sor kerülhet erre is. Itt is számos kompromisszumra kényszerül a kormány. A terhek csökkentésére lenne szükség, mert a jelenlegi rendszer bonyolultsága és magas terhei miatt akadályozza a befektetéseket, és csökkenti a brazil termékek versenyképességét. Az egyszerűsítésre minél hamarabb szükség lenne, már csak azért is, mert a 2003-ban is növekvő munkanélküliség enyhítése érdekében elengedhetetlen a munkahelyteremtő beruházások ösztönzése. A költségvetés egyensúlyának fenntartása érdekében azonban 2003-ban a kormány arra is rákényszerült, hogy 2005-re halassa el a már a Cardoso-kabinet idején elfogadott adócsökkentés életbeléptetését.

**5.5.** A munkanélküliség pontos mértékéről nehéz nemzetközileg is összehasonlítható adatot mondani, mivel a korábbi igen szűk definícióhoz képest csak 2002-ben fogadtak el egy a nemzetközi sztenderdhez közelebb álló, de azzal még mindig nem összevethető metodológiát. Az viszont kétségtelen, hogy Cardoso elnöksége alatt 10% fölé nőtt a munkanélküliségi ráta, mára, 2004 elejére, elérte a 12%-ot, de például São Pauló-ban a 20%-ot is.

**5.6.** A kormány kiemelt fontosságot tulajdonított új szociális programjainak, s ennek megfelelően „harangozta be” őket. A legjelentősebbnek a Zero Fome nevezetűt szánták. Ennek során arra törekszenek, hogy a kormányzati ciklus végére sikerüljön elérni azt a célt, melyet az új elnök tűzött maga elé: minden brazil számára legyen biztosított a napi háromszori étkezés. A programot meg is indították, de számos kritika érte, mert a kivitelezést elavultnak, alacsony határfokúnak tartották. Több egyéb programot illetően is rá kellett jönnie a kormánynak, hogy a Cardoso által kezdeményezett hasonló akciók tulajdonképpen jól működnek, és legfeljebb azok továbbfejlesztése lenne célszerű, nem pedig felcserélésük más, új programokkal. Ilyen például a Bolsa Escola, melynek keretében pénzt adnak az iskolába járatott gyerek után. A még nem iskoláskorú gyermekek esetén akkor adnak támogatást, ha rendszeresen elviszik őket a helyi egészségügyi centrumba. Ezeknek a programoknak éppen az a nagy előnyük, hogy a pénzt közvetlenül kapják a rászorultak.

**5.7.** A kormány nem szüntette meg az előző kormány programjait. Az év végére a tapasztalatok feldolgozása odáig jutott, hogy a hatékonyság növelése érdekében októberben összevonták a négy kiemelt programot, és egy kézbe összpontosították azok kezelését. A regisztráció, az ellenőrzés menetén is sokat egyszerűsítettek. Szintén a hatékonyságot javítani szánt intézkedés volt, hogy az év második felében már a decentralizáció erősítését jelölték meg célként a szociális programok esetében, tehát a helyi hatóságok joga lesz a rászoruló körének meghatározása, és a program ellenőrzése. Felkérték a szövetségi államokat, hogy hangolják össze programjaikat a központi kormányzatéval, de erre nincs sok esély, mert a legtöbb állam ellenzéki kézben van. A szociális akciókat illetően ennek ellenére nincs olyan mértékű politikai harc, mely komoly károkat okozhatna, bár nyilván a programok összehangolása tovább növelné a hatékonyságot.

**5.8.** Összességében ezek a programok 2003-ban nem voltak olyan sikeresek, mint lehetek volna, de a kormány láthatóan képes tanulni hibáiból (ha kicsit lassan is), és várható, hogy 2004-től kezdve lényegesen nagyobb arányban jut el az erre szánt pénz a célzott társadalmi rétegekhez. A kritikák mellett csak akkor értékelhetjük helyesen ezeket a programokat, ha tudjuk, hogy nemzetközi összehasonlításban a brazil szociális programok már 2003-ban is kiemelkedőek voltak. A számos ilyen programot finanszírozó, szervező nemzetközi intézmények (Világbank, FAO stb.) példaértékűnek minősítették a brazil programokat.

**5.9.** Brazília egy még a gyarmati korból örökölt problémája a birtokrendszer, a földbirtok-szerkezet. Jellemző ugyanis az egy kézben összpontosuló hatalmas földterület, míg számtalan föld nélküli paraszt kénytelen napszámban megkeresni kenyerét. A földreform tehát olyan kérdés, mely több millió családot érint, akiknek jelentős része ma a nagyvárosi nincstelenek tömegét szaporítja. A kérdést, újfent már Cardoso idején, letelepítési programokkal próbálták kezelni: 1994 és 2002 között 600.000 családot juttattak földhöz. Becslések szerint azonban még akár további kétmillió család vár hasonló lehetőségre. Lula természetesen az ő problémájukra is megoldást ígért, azonban 2003-ban nem volt forrás a letelepítési program felgyorsítására. Ráadásul kevés az olcsó hitel, mivel az eladósodott állam kizorítja a hitelpiacról a kisvállalatokat, a családi gazdálkodókat, hiszen magas kamatot fizet az állampapírok után. Ebből következik, hogy olcsó állami támogatású hitelprogramot sem képes a költségvetés finanszírozni. 2003. nyár végén a földnélküliek mozgalma erőszakos akciókat indított, melyeket Lula személyes közbenjárására szüntettek be. Ugyanakkor kritika érte a kormányfőt azért, mert személyes jelenlétével legitimálja az erőszakos földfoglalásokat. Novemberben jelentette be a kormány, hogy a következő négy évben 8,2 milliárd dollárt kívánnak egymillió ember letelepítésére fordítani. Összesen mintegy 35 millió hektár föld kiosztásáról van szó.

## **6. Pénzügyi stabilitás**

Brazília 2002-ben exportbevételeinek 91%-át fordította adósságszolgálatra. 2003 elején a rövid távú kamatlábak 20% fölött voltak, a real leértékelődése folyamatos volt, és a nemzetközi közvélemény jelentős része azt várta, hogy hónapokon belül az ország fizetéképtelen lesz. Elsődleges célja volt tehát az új kormányának a befektetők megnyugtatása, a bizalom visszaszerzése. Ennek alapját az adhatta, hogy a fontosabb gazdasági pozíciókba olyan szakemberek kerültek, akik egyrészt garanciát jelentettek a Cardoso által követett gazdaságpolitika folytonosságára, másrészt arra is, hogy az új, baloldali kormány nem emeli meg a szociális kiadásokat tekintet nélkül a következményekre. Kérdés volt persze, hogy ez a szakembergárda képes lesz-e ténylegesen együttműködni a többi munkáspárti minisztériummal, illetve a kormányfővel.

**6.1.** A befektetői bizalom megerősítése érdekében már februárban bejelentették, hogy a költségvetés elsődleges egyenlege (tehát még az adósságszolgálati kifizetések nélküli egyenleg) a korábban tervezett 3,75%-os többlet helyett (ez volt az IMF 30 milliárdos hitelkeretének elérhetőségének feltétele) 4,25%-os többlettel zár majd 2003-ban. Bár a központi bank az év kö-



zepéig még emelte a kamatlábat (egészen 26,5%-ig) az infláció elszabadulását megakadályozandó (a tervezett infláció mértékét így is meg kellett emelni 4%-ról, 8,5%-ra), az év közepétől kezdődően lehetőség nyílt a csökkentésre, s az év végére már 16% volt az irányadó kamatláb. Ezt a szigorú költségvetési politika betartása tette lehetővé.

**6.2.** Az országkockázat jelentősen csökkent 2003-ban, míg az év elején az irányadó amerikai államkötvényhez képest 24%-os felárral juthatott tőkéhez az ország, ez már novemberre hat százalékra mérséklődött. Bár az év közepétől a kamatláb csökkent, az infláció szintje nem nőtt jelentősen a tervezett 8,5% fölé (9,2% volt), így mindenképpen jó döntésnek tekinthetjük a kamatcsökkentést, mert az év első hónapjaiban a gazdaság bővülése gyakorlatilag megállt (az első negyedévben 0,1%), az ipari termelés áprilisban például négy százalékkal volt alacsonyabb az egy évvel korábbinál. A kormányzati kiadásokkal mesterségesen felpumpált növekedés szerencsére nem merült fel mint reális alternatíva, hiszen ez csak a problémák elodázását, és súlyosbodását okozhatta volna. Szerencsére Lula népszerűsége, a hit benne olyan erős volt a társadalom részéről, hogy megengedhette magának, hogy megvárja míg a gazdaság önerőből (persze megfelelő pénzügyi és egyéb feltételek megteremtése mellett) találja meg az egészséges növekedési pályát. Erre most esély látszik. 2003 második felében már nőtt az ipari termelés (szeptemberben már az előző évinél négy százalékkal volt magasabb), s 2004-re 3-4%-os növekedést várnak a különböző előrejelzések.

**6.3.** Az év során a befektetői bizalom fokozatosan erősödött, ahogy a kormány szigorú költségvetési politikához való ragaszkodása, és az, hogy ehhez a társadalom részéről is megkapja a szükséges bizalmat, türelmet, nyilvánvalóvá vált. A bizalom erősödését jelezte az országkockázat csökkenésén túl az is, hogy a BOVESPA a világ három leggyorsabban növekvő tőzsdei indexe között volt 2003-ban, dollárban kifejezve, amiben a real erősödése is szerepet játszott. A napi forgalom átlagban 30%-kal emelkedett az előző évhez képest.

**6.4.** Ki kell emelnünk, hogy egy baloldali kormánynak eleve sokkal nehezebb „elhitetnie” a befektetőkkel, hogy tartja magát a szigorú költségvetési politikához, ráadásul egy ilyen ideológiai alapon álló kormány fokozottan érzékenyen reagálhat a társadalom türelmetlenségére. S mivel az utóbbi években több latin-amerikai országban is látványos események közepette vesztett el a bizalom és a türelem az aktuális kormány iránt, ezért nyilvánvalóan kiemelt figyelmet fordítanak ezekre a jelekre a nemzetközi pénzügyi piacokon is.

**6.5.** Fontos tudnunk, hogy Brazília ebből a szempontból eltér például Argentínától. A hatalmas ország munkavállalóinak mindössze 10%-a tagja valamilyen szakszervezetnek, így jóval kisebb az esély a tömeges megmozdulásokra, ráadásul kevésbé fogékony a lakosság az ideológiákra, tehát nem képzelhető el, hogy „forradalmi” tömeg gyakoroljon nyomást a kormányra. Végül pedig a társadalom széles rétegei (azok is akik nem Lulára szavaztak) úgy vélik, hogy az elnök a recessziót megörökölte, s amit lehet megtesz az országért (hiszen hiteles politikus), így hajlandóak jóval hosszabb időt adni neki, mint az más esetekben jellemző. Annak ellenére magas Lula népszerűsége, hogy a reálbérek csökkentek 2003-ban. Ez utóbbi persze jót tesz a vállalatok versenyképességének, de 2004 egyik nagy kihívása mégis a vállalatok helyzetének javítása lesz. A kormánynak nincs pénze a szükséges infrastrukturális beruházások finanszírozására, és a kamatlábak, adóterhek még mindig túl magasak ahhoz, hogy kellő mennyiségű beruházásra ösztönözzék a piaci szereplőket, s ezzel munkahelyeket teremtsenek, és a későbbi növekedést megalapozzák.

**6.6.** A szigorú költségvetési politika és a magas kamatlábak miatt gyakorlatilag leállt gazdasági növekedés következményeként a beruházási ráta jelentősen visszaesett, és nem érte el a GDP-hez viszonyított 18%-os értéket, ami példátlan az elmúlt évtizedekben. A kormány 2003 végén felvetette, hogy a szükséges infrastrukturális beruházásokat az ún. public private partnership keretében kellene megvalósítani. Tényleges eredmények azonban 2005 előtt semmiképpen sem várhatóak ezen projektekből. Jelentőségük viszont meghatározó az ország

hosszú távú fejlődése szempontjából. Mindehhez azonban stabil, független szabályozási környezet szükséges, aminek megteremtését, megerősítését próbálja elérni a kormány a közeljövőben. Ez jelentené a megfelelő garanciát a külföldi befektetőknek ahhoz, hogy „beszálljanak” a finanszírozásba.

## **7. Külkereskedelem és külpolitika**

A reál 2002-es leértékelődése jótékonyan hatott a külkereskedelmi mérlegre, de míg ez 2002-ben még elsősorban az import csökkenésén keresztül érvényesült, addig 2003-ban az export több mint 18%-os növekedése állt a javulás mögött (az import 3,4%-kal bővült 2003-ban). Már 2002-ben érezhető volt a folyó fizetési mérlegben is a javulás, a 2001-es 23,2 milliárdos deficithez képest „csak” 7,9 milliárdos volt hiány. Előbbi a GDP 4,6%-ának, míg utóbbi 1,8%-ának felelt meg.

**7.1.** 2003-ban, részben az exportban nagy súlyt képviselő szója, kávé és vasérc világpiaci árainak növekedése következtében is, a külkereskedelmi mérleg az előzetes adatok alapján 24,8 milliárd dolláros többlettel zárt! Ennek ellenére a brazil külkereskedelem érzékeny terület, s bár a valuta leértékelődése nagy lehetőséget jelentett, a jövőben feltétlenül növelni kellene a brazil vállalatok versenyképességét. Ehhez országon belül az adóterhek csökkentése, a beruházások támogatása, illetve a külföldi beruházók számára vonzó környezet biztosítása a kulcs.

**7.2.** Fontos feladata van azonban a brazil külpolitikának is a külkereskedelem lehetőségeinek kibővítése terén. Bár Lula már a kezdetektől hangsúlyozta milyen nagy fontosságot tulajdonít a Mercosur tényleges „újraélesztésének”, kevés konkrétum történt ezen a területen 2003-ban. Persze figyelembe kell vennünk, hogy a tagországok (Argentína, Brazília, Paraguay és Uruguay) szinte mindegyikében elsősorban a belső állapotok (jórészt a gazdasági, de például Paraguayban a politikai állapotok) megszilárdításán volt a hangsúly ebben az évben.

**7.3.** A Mercosur azonban (bármilyen sikereket is értek el a kilencvenes évek közepén az egymás közötti külkereskedelmi forgalom felfuttatásában a tagországok) alapvetően továbbra is egy protekcionalista „beütésű” csoportosulásnak tekinthető, mely magas vámokkal védi a különböző tagországok „érzékeny” szektorait a csoporton kívüli versenytársakkal szemben. Jelentősége, különösen Brazília számára az, hogy egy ilyen csoport vezetőjeként erőteljesebb pozícióból képviselheti érdekeit az USA-val szemben a teljes amerikai kontinensre kiterjedő szabadkereskedelmi övezet (Free Trade Agreement of the Americas, FTAA) kialakításáról folyó tárgyalásokon, és az EU-val is jobb pozícióból tárgyalhat.

**7.4.** Az FTAA-tárgyalásokon még nem dőlt el, hogy Brazília milyen sikerrel képviseli azon országok érdekeit, akik a szabadkereskedelem kiterjesztését elsősorban az USA érdekének tekintik, amíg az nem hajlandó mezőgazdasági termelőknek támogatását megszüntetni. Az USA jelenlegi elnöke 2005. január elsejére szeretné megteremteni a szabadkereskedelem feltételeit, de a három baloldali elnök által vezetett jelentős latin-amerikai ország (Argentína, Brazília, Venezuela) együttműködése megakadályozta, hogy a legutóbbi megbeszélésen (2004. január, Monterrey) ténylegesen közelebb kerüljenek az egyezséghez.

**7.5.** Brazília hasonlóan határozottan lépett fel a cancúni WTO-találkozón, azzal a különbséggel, hogy ott Kína, India és más fejlődő országok segítségével akadályozták meg, hogy a fejlett országok szája íze szerinti egyezség szülessen. Bár igencsak megkérdőjelezhető, hogy ezzel jól jártak-e ezek az országok, de az biztos, hogy a fejlett országokkal, különösen pedig az Egyesült Államokkal való szembefordulás, kemény fellépés hozzájárult ahhoz, hogy Lula meg tudta nyugtatni (szélső)baloldali szövetségeseit, akik elégedetlenkedtek a nyugatnak tetssző gazdaságpolitika prioritássá tétele miatt. Az USA mezőgazdasági támogatásaihoz hasonló gondot okoz az országnak az EU agrárpolitikája is, mert például a brazil cukor több mint 100%-os vámmal terhelve érkezik az unióba, miközben az unió cukortermelői 2002-ben 1,5 milliárd euró támogatást kaptak. Ezért még a finn cukortermelők is versenyképesek a brazilokkal szemben.

## 8. Összefoglalás

Mindezek után kijelenthetjük, hogy Luiz Ignacio Lula da Silva kormánya a várakozásokat messze meghaladó módon jól teljesített kormányzásának első évében, és ha sikerül tanulniuk az eddigi hibákból (a szociálpolitikai támogatások hatékony elosztása terén), meg tudják őrizni a társadalom bizalmát, tartani tudják magukat továbbra is a nemzetközi pénzügyi piacok elvárásaihoz, és sikerül mindezek mellett közvetett módon (beruházásösztönzés, adócsökkentés/adóegyszerűsítés) is támogatniuk a gazdasági növekedés megindulását, akkor van rá esély, hogy Brazília végre gazdasági és társadalmi potenciáljának megfelelő fejlődésen menjen keresztül. Ehhez azonban az kell, hogy még sok éven keresztül olyan sikeresen haladjon a kormány Szküllá és Kharübdisz között, mint azt 2003-ban tette. Természetesen az is szükséges, hogy 2004-ben ne következzen be olyan nemzetközi esemény, amely alapjaiban rengethné meg a brazil növekedést.

\* \* \* \* \*