

سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب و توصیه‌هایی برای ایران ۱. سیاست‌های صنعتی در برزیل



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۷۵۹
کد موضوعی: ۳۱۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۲/۹

عنوان گزارش:

سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب و توصیه‌هایی برای ایران
۱. سیاست‌های صنعتی در برزیل

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒

نام دفتر:

مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه صنعت)

تهیه و تدوین کنندگان:

حسین رجب‌پور، حسین ابراهیم‌زاده

ناظران علمی:

حبیب‌اله ظفریان، سعید شجاعی

گرافیک و صفحه‌آرایی:

نفیسه حاجی‌صفری

ویراستار ادبی:

سیده مرضیه موسوی‌راد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۶/۱۱

واژه‌های کلیدی:

۱. صنایع ماشین‌سازی
۲. دانش‌بنیان
۳. سیاست صنعتی



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. وضعیت اقتصادی، اجتماعی و صنعتی برزیل.....	۱۰
۳. طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاستگذاری صنعتی در برزیل.....	۱۶
۴. درس‌هایی برای ایران.....	۳۲
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۳
منابع و مآخذ.....	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. تحولات اقتصادی چین، برزیل و ایران (۱۹۶۰-۲۰۲۲).....	۱۱
جدول ۲. سه برنامه مرحله سوم سیاستگذاری صنعتی در برزیل (۲۰۱۴-۲۰۰۴).....	۲۱
جدول ۳. نقشه استراتژی برزیل بزرگ.....	۲۴
جدول ۴. پیکربندی برنامه برزیل بزرگ.....	۲۵

فهرست نمودار

نمودار ۱. روند درآمد سرانه برزیل (۱۹۶۰-۲۰۲۲) (دلار جاری).....	۱۰
نمودار ۲. وضعیت تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری در برزیل (۱۹۶۰-۲۰۲۲).....	۱۱
نمودار ۳. میزان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در برزیل (میلیارد دلار).....	۱۲
نمودار ۴. سهم جمعیت در فقر مطلق (زیر ۲٫۱۵ دلار در روز) در برزیل.....	۱۳
نمودار ۵. روند تغییرات سهم بخش صنعت و کشاورزی از تولید ناخالص داخلی برزیل (۱۹۶۰-۲۰۲۲).....	۱۳
نمودار ۶. سهم صنعت در اقتصاد برزیل (۲۰۲۲-۲۰۰۰).....	۱۴
نمودار ۷. بخش‌های عمده صنعتی در اقتصاد برزیل (۲۰۱۹).....	۱۵
نمودار ۸. ترکیب صادرات برزیل (۲۰۲۱).....	۱۵
نمودار ۹. تغییرات ترکیب صادرات صنعتی برزیل (۲۰۲۱-۲۰۰۰).....	۱۶



سیاست‌های صنعتی در کشورهای منتخب و توصیه‌هایی برای ایران

۱. سیاست‌های صنعتی در برزیل

چکیده



با توجه به اهمیت شناسایی سیاست‌های صنعتی موفق و اتخاذ درست سیاست صنعتی، مطالعه حاضر به بررسی تجربه برزیل می‌پردازد. در دو دهه اخیر، برزیل شاهد فراز و فرود مجدد سیاستگذاری صنعتی بوده است. این کشور از سال ۲۰۰۴ سیاست صنعتی سه مرحله‌ای تدوین کرد، که از جمله مهم‌ترین خط‌مشی‌های ذیل آن بهره‌گیری فعالانه از سیاست صنعتی در جهت جلوگیری از صنعت‌زدایی و تلاش برای تنوع‌بخشی تولید، بهره‌گیری فعالانه از بودجه و مخارج عمومی برای تقویت زیرساخت‌ها و تحریک رشد، استفاده مؤثر از ظرفیت بانک‌های توسعه‌ای و خط‌مشی اعتباری برای تقویت تولید بود. با وجود این، این کشور در نیمه دوم دهه ۲۰۱۰ همراه با بحران سیاسی برخی از مهم‌ترین سیاست‌های صنعتی خود را کنار گذاشت، اگرچه این پایان سیاستگذاری صنعتی در برزیل نبود و این کشور مجدداً به اتخاذ سیاست‌های صنعتی اقدام کرده است. یافته‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد مهم‌ترین دلایل عدم توفیق سیاستگذاری صنعتی برزیل را می‌توان در سه محور خلاصه کرد که عبارتند از: وابستگی به صادرات صنایع معدنی (منبع‌محور) و محصولات کشاورزی و تأثیرپذیری از چرخه‌های رونق و رکود کالایی، ناتوانی در هدایت سرمایه‌گذاری خصوصی با مشوق‌های مالیاتی و ناتوانی در تدوین استراتژی توسعه صنعتی و چرخش سیاست‌ها. به صورت مشخص تجربه سیاست صنعتی برزیل، می‌تواند از چند جنبه مهم برای اقتصاد ایران مورد توجه قرار گیرد. از جمله اهمیت سیاستگذاری صنعتی فعال برای دستیابی به توسعه صنایع ساخت‌محور، افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از شوک‌های جهانی در صورت اتکا به صنایع منبع‌محور، وابستگی جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به ایجاد تضمین‌های بلندمدت، اهمیت ارتقای کیفیت سیاستگذاری صنعتی و الزام به تدوین استراتژی توسعه صنعتی.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

بدون تردید هیچ کشوری بدون به کارگیری سیاست‌های هدفمند، واقع‌بینانه و دست‌یافتنی دولت برای اصلاح ساختار اقتصادی و صنعتی از مسیر توسعه عبور نخواهد کرد. کشورها، برای صنعتی شدن سیاست‌هایی بر ساختار اقتصادی خود اعمال کردند که برخی منجر به شکست شد، اما برخی دیگر به تسریع در پیمودن مسیر توسعه انجامید. آنچه فهم آن اهمیت دارد این است که تسریع توسعه صنعتی و دستیابی به اهداف رشد و توسعه، بدون برخورداری از سیاست‌های صنعتی ممکن نیست، اما نکته مهم در اینجا نوع سیاست‌هایی است که انتخاب می‌شود. به عبارت دیگر، پرسش امروز دولت‌ها، نه چرایی اتخاذ سیاست صنعتی یا لزوم یا عدم لزوم اتخاذ سیاست صنعتی، بلکه چگونگی اتخاذ سیاست صنعتی است. آنچه موجب تمایز کشورهاست، نه اتخاذ یا عدم اتخاذ سیاست صنعتی، بلکه توفیق در اتخاذ سیاست‌های صنعتی هوشمندانه و هدفمند است.

با توجه به اهمیت شناسایی سیاست‌های صنعتی موفق و اتخاذ درست سیاست صنعتی، شناسایی تجربیات و شکست‌ها و دستاوردهای سایر کشورها می‌تواند به بهبود سیاست‌گذاری کمک کند. بر این اساس، مطالعه حاضر به بررسی تجربه برزیل می‌پردازد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

کشورهای آمریکای لاتین و به‌ویژه برزیل، سوابق طولانی در اتخاذ سیاست‌های صنعتی دارند، این کشورها که در میانه قرن بیستم، سیاست‌های صنعتی خود را عمدتاً حول محور جایگزینی واردات و ایجاد بازار داخلی تحت حمایت برای شرکت‌های بومی سامان داده بودند، در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ با بحران‌های اقتصادی-اجتماعی گوناگونی مواجه شدند که برخی منتقدین این بحران‌ها را به اشتباه این کشورها در اتخاذ سیاست صنعتی نسبت می‌دادند. با وجود این، کشورهای آمریکای لاتین با عدول از سیاست‌های صنعتی مانند حمایت از صنایع پیشران، نتوانستند مسیر توسعه خود را باز یابند، این موضوع به اقبال مجدد این کشورها به سیاست صنعتی انجامید.

با توجه به احیای سیاست صنعتی در قرن بیست و یکم در غالب نقاط دنیا و به‌ویژه آمریکای لاتین، این گزارش بر تجربه دو دهه اخیر برزیل تمرکز کرده است. در دو دهه مذکور، برزیل شاهد فراز و فرود مجدد سیاست‌گذاری صنعتی بوده است. این کشور از سال ۲۰۰۴ در سه مرحله سیاست‌های صنعتی را طراحی کرد که اولی، (۲۰۰۷-۲۰۰۴) در تلاش برای بازگرداندن صنعت به دستور کار سیاست‌گذاری و اولویت‌دادن به آن بود. دومی، (۲۰۱۱-۲۰۰۸) با عنوان برنامه توسعه مولد، تأکید بیشتری روی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و توسعه ظرفیت‌های صنعتی شرکت‌های پیشران داشت. سومی، (۲۰۱۴-۲۰۱۱) با عنوان برنامه «برزیل بزرگ» بر پشتیبانی نهادی از تولید و انتخاب بخش‌های هدف استوار بود. این سیاست‌ها علی‌رغم وقوع بحران مالی بین‌المللی (۲۰۰۸)، تا سال ۲۰۱۰ به رونق اقتصادی این کشور منجر شد. با وجود این، در حالی که برخی کارشناسان، آینده درخشانی را برای برزیل به عنوان اقتصادی نوظهور انتظار داشتند، این کشور از سال ۲۰۱۳ با چالش‌های جدی مواجه شده و در نیمه دوم دهه ۲۰۱۰، همراه با سقوط دولت وقت، برخی از مهم‌ترین سیاست‌های صنعتی خود را کنار گذاشت. این واقعه را البته می‌توان وقفه‌ای در سیاست‌گذاری صنعتی این کشور دانست. زیرا دولت بعدی هم در تدوین دستور کار جایگزین ناکام بود و با بازگشت به قدرت جناح حاکم در دهه ۲۰۰۰ دور تازه‌ای از سیاست‌گذاری صنعتی در این کشور آغاز شده است که اکنون با نام «صنعت جدید برزیل» شناخته می‌شود.

یافته‌های گزارش حاضر نشان می‌دهد مهم‌ترین دلایل عدم توفیق سیاست‌گذاری صنعتی برزیل در دهه ۲۰۱۰ و در سومین برنامه توسعه صنعتی این کشور را می‌توان در سه محور خلاصه کرد که عبارتند از:

■ آسیب‌پذیری ناشی از وابستگی به صادرات محصولات معدنی و محصولات کشاورزی: علی‌رغم تلاش برزیل برای توسعه صنعتی و بهبود قدرت تولیدی، صنعت‌زدایی رخ داده در دوره آزادسازی در این کشور و نیز چرخه کالایی، مشوق صادرات محصولات معدنی و مواد خام بود که در مجموع اقتصاد برزیل را در برابر دوره‌های رکود جهانی آسیب‌پذیر ساخت. تمرکز بر تولید منابع اولیه و صنایع معدنی، نه تنها



مانع رشد مستمر و سریع، بلکه مانع سیاستگذاری موفق است.

- **کاستی‌های تمرکز بر حفظ ثبات اقتصاد کلان برای دستیابی به توسعه صنعتی:** تجربه برزیل نشان می‌دهد به رغم همه هزینه‌هایی که این کشور برای گذار از دوره حمایت‌گرایی به آزادسازی پرداخت، این کشور عمدتاً توانست صرفاً تورم را مهار کند و در دیگر اهداف سیاستی خود از جمله ایجاد یک ساختار تولیدی پویا و با قابلیت‌های صنعتی قابل توجه باز ماند.
- **کاستی‌های تلاش برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی بدون تحلیل عمیق موانع سرمایه‌گذاری:** در تجربه برزیل، تلاش دولت برای تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی صرفاً با اعطای معافیت مالیاتی یا اعطای تسهیلات دنبال شد، در حالی که به نظر می‌رسد اگر تکیه دولت بر استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی است، دامنه تحلیل باید بسیار گسترده‌تر از صرف اعلام یک مشوق باشد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- به صورت مشخص تجربه سیاست صنعتی برزیل، می‌تواند از چند جنبه مهم برای اقتصاد ایران مورد توجه قرار گیرد:
- **اهمیت سیاستگذاری صنعتی فعال برای دستیابی به توسعه صنایع ساخت‌محور:** توسعه صنعتی به‌ویژه توسعه صنایع ساخت‌محور بدون سیاستگذاری صنعتی فعال، ناممکن است.
- **افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از شوک‌های جهانی در صورت اتکا به صنایع منبع‌محور:** صرف‌نظر از اشتغال‌زایی پایین صنایع معدنی، نکته مهم‌تر اینجاست که اتکا به صنایع منبع‌محور، تاب‌آوری کشور در مقابل شوک‌های خارجی را کاهش می‌دهد.
- **وابستگی جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به ایجاد تضمین‌های بلندمدت:** تأکید بر توسعه صنعتی با اتکا به بخش خصوصی بدون در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر تصمیمات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، محکوم به شکست است.
- **اهمیت ارتقای کیفیت سیاستگذاری صنعتی:** تجربه برزیل درباره سیاست‌های صنعتی نشان می‌دهد که توجه به کیفیت سیاست‌ها بالاترین درجه اهمیت را دارد.
- **الزام به تدوین استراتژی توسعه صنعتی:** تجربه برزیل به‌ویژه در سال‌های منتهی به بحران نشان می‌دهد که ناتوانی در تنظیم اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت توسعه صنعتی تأثیر مخربی بر نتیجه‌بخش بودن این سیاست‌ها داشت. در ایران نیز، به دلیل عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی، نه اولویت‌ها مشخص هستند، نه مسیر دستیابی به اهداف و نه هماهنگی میان اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون وجود دارد.

۱. مقدمه

دستیابی به رشد مستمر و پایدار برای دستیابی به درآمد سرانه بالا و تحقق اهداف رفاهی، یکی از کانون‌های سیاستگذاری کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود. این نکته در دهه‌های اخیر همواره مورد توجه بوده که تحقق رشد مستمر نیازمند گذار از فعالیت‌هایی با بهره‌وری پایین به فعالیت‌هایی با بهره‌وری بالا یا به تعبیر دیگر، تغییر ساختار و ترکیب فعالیت‌های اقتصادی کشور است. برای کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور فرایند تحول ساختاری همیشه چالش‌برانگیز بوده است. لذا این کشورها باید تقویت توانمندی‌هایی که آنها را قادر به شروع، سرعت بخشیدن و مدیریت تحول ساختاری و فناوریانه کند، مورد توجه قرار دهند. این مهم، نیازمند به کارگیری سیاست‌های هدفمند، گزینشی و کاربردی است که طراحی آنها را به مسئله اصلی سیاستگذاری صنعتی تبدیل می‌کند. سیاستگذاری صنعتی با دامنه متنوعی از اهداف و ابزارها سروکار دارد، اما به صورت کلی، این سیاست‌ها را می‌توان معطوف به سه هدف زیر در نظر گرفت:

۱. تقویت توانایی‌ها (مانند سرمایه‌گذاری ثابت، مهارت‌ها، نوآوری و قابلیت‌های فناوریانه)،
۲. افزایش بهره‌وری (کار و سرمایه)،
۳. تقویت موقعیت بازار شرکت‌ها (صادرات، بین‌المللی شدن شرکت‌ها، بلوغ شرکت‌های کوچک و

متوسط (SMEs) و جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی).

در سطح اهداف، برخورداری از تصویر روشنی از هدف سیاست‌گذاری صنعتی در توفیق آن نقش بسزایی ایفا می‌کند. هدفمندی سیاست صنعتی در گرو تحقق این تصویر روشن در سطح سیاست‌گذاران کلان و نیز دستگاه‌های متولی طراحی سیاست‌های صنعتی است. داشتن تصویر روشن از اهداف سیاست صنعتی نه تنها به معنای جهت‌گیری مشخص، بلکه به معنای درک عمیق‌تر از زنجیره علت و معلولی و الزامات دستیابی به اهداف است. برای مثال، تقویت توانایی‌ها و افزایش بهره‌وری، نیازمند فراهم کردن فضایی است که شرکت‌ها و فعالان اقتصادی، سرمایه‌گذاری بر روی این حوزه‌ها را مفید تشخیص دهند، این فضای مساعد زمانی فراهم می‌شود که نااطمینانی‌ها کاهش یافته و هزینه‌های مبادلاتی کاسته شده و حفاظت از حقوق مالکیت افزایش یافته باشد، یعنی دولت فراتر از ثبات اقتصاد کلان، قواعدی را ایجاد کرده باشد که فعالیت تولیدی با هزینه غیر مترقبه اندک قابل انجام باشد.

در تحلیل توسعه‌ای، سه دسته متغیرها بر کل فعالیت‌های تولیدی مؤثرند، اول، زیرساخت فیزیکی (جاده، پل، سد، راه، مدرسه، بیمارستان و...)؛ دوم، زیرساخت نرم (قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌ها که مشوق تولید باشند) و سوم، الگوی مصرف مشوق تولید و سرمایه‌گذاری. اولین بخش، تابعی از کیفیت بودجه دولت و میزان سرمایه‌گذاری‌های بالاسری دولتی یا انجام شده با حمایت دولت است، دومین بخش، هم تابع قوانین و مقررات رسمی و هم تابع میزان پایبندی گروه‌های مسلط جامعه و دولت به این قواعد و سومین بخش، تابعی از ساختارها و الگوهای تاریخی مصرف و پس‌انداز است که میزان آسیب‌پذیری در برابر واردات یا جذابیت بازارها برای سرمایه‌گذاری را مشخص می‌کند. سیاست صنعتی در یک معنای موسع، با هر سه این سطوح سروکار داشته و موفقیت آن در گرو ایجاد هم‌گرایی مطلوب میان این حوزه‌ها با هم و نیز با سیاست‌های بخشی است. در سطح ابزارها، دولت‌ها از ابزارهای گوناگونی برای اعمال سیاست صنعتی برخوردارند. به گفته کوتینیو (Coutinho, L. ۲۰۱۲) زرادخانه هر سیاست صنعتی شامل ۶ ابزار سیاستی است. یعنی «تأمین مالی»، «مالیات»، «اقدامات مرتبط با تجارت»، «تدارکات عمومی»، «کمک و پشتیبانی فنی و اطلاعاتی» و «مقررات». همچنین این ابزارها توسط دو متغیر استراتژیک کلان اقتصادی محدود می‌شوند: «نرخ بهره واقعی» و «نرخ ارز». جهتی که این ابزارها در پیش می‌گیرند و ثباتی که در کوتاه‌مدت و بلندمدت به دست می‌آورند، می‌توانند تأثیر خوب یا بد روی سیاست صنعتی داشته باشند.

علاوه بر تنوع اهداف، ابزارها و اهمیت ترسیم روشن اهداف و انتخاب ابزار متناسب با آن، دستیابی به هماهنگی نهادی هم اهمیت دارد. به عبارت دیگر، تعامل و همکاری بین نهادهای دولتی و شرکت‌های خصوصی برای پیشبرد اهداف سیاست‌گذاری صنعتی ضروری است. این همکاری در برخی مواقع منجر به تسخیر دولت‌ها می‌شود. لذا رانت‌جویی، تسخیر دولت یا اصطلاحاً قبضه نظارتی بزرگ‌ترین انتقادی است که به سیاست صنعتی وارد است. به عبارت دیگر، فعالان اقتصادی می‌توانند به جای تلاش برای کسب سود با افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری، بر روی کسب و حفظ حمایت‌های دولتی یا اصطلاحاً دستیابی و تداوم بخشی به رانت‌ها سرمایه‌گذاری کنند. این رانت‌جویی به جای بهره‌وری، در جایی که به تسخیر دولت منجر شده و سیاست‌های صنعتی با اهداف تداوم بخشی به رانت‌های موجود و نه تحول ساختاری اعمال شوند، موجب رکود و درجا زدن به جای تحول ساختاری خواهند بود.

بنابراین بررسی بالا نشان می‌دهد علاوه بر آنکه تحقق تحول ساختاری نیازمند سیاست‌گذاری صنعتی است، تنوع اهداف، ابزارها و نهادهای تصمیم‌گیر و ذی‌نفعان سیاست‌گذاری صنعتی، موجب می‌شود تا طراحی درست سیاست‌های صنعتی یا چگونگی اعمال آن خود به موضوعی مهم برای بحث و بررسی تبدیل شود. به عبارت دیگر، نحوه تدوین استراتژی توسعه صنعتی و جزئیات آن یک مسئله مهم برای همه کشورهای در حال توسعه است.

با توجه به انواع گوناگونی از سیاست‌های صنعتی که از درهم آمیختن اهداف، ابزارها و نهادهای و ذی‌نفعان می‌توان به دست آورد، مطالعات نظری نمی‌تواند مسیر سیاست‌گذاری را دقیقاً مشخص کرده و از آن مهم‌تر امکانات توفیق سیاست‌ها در جهان واقعی را نشان دهد. در چنین شرایطی مطالعات تطبیقی و بررسی تجربیات سیاست‌گذاری سایر کشورها، می‌تواند حاوی درس‌های ارزشمند و معیارهای مهمی برای ارزیابی کیفیت سیاست‌ها و ظرفیت‌های توفیق آنها ارائه دهد. در این راستا در گزارش حاضر، بررسی تجربه برزیل مورد توجه قرار گرفته است.

کشورهای آمریکای لاتین و به‌ویژه برزیل در میانه قرن بیستم، صنعتی شدن و توسعه صنعتی را در کانون تلاش‌های خود برای رهایی از عقب‌ماندگی قرار داده بودند. این کشورها در دوره‌ای که به دوره جایگزینی واردات موسوم بود، انواعی از سیاست‌های صنعتی را با هدف تقویت تولید اتخاذ کردند، این در حالی است که در انتهای این قرن، مواجهه با بحران بدهی‌ها آنها را به تغییر سیاست‌های صنعتی خود وادار کرد. پس از چرخش قرن، سیاست صنعتی دوباره به این قاره بازگشته و برزیل یکی از پیشگامان اتخاذ مجدد سیاست صنعتی بوده است. به‌طور



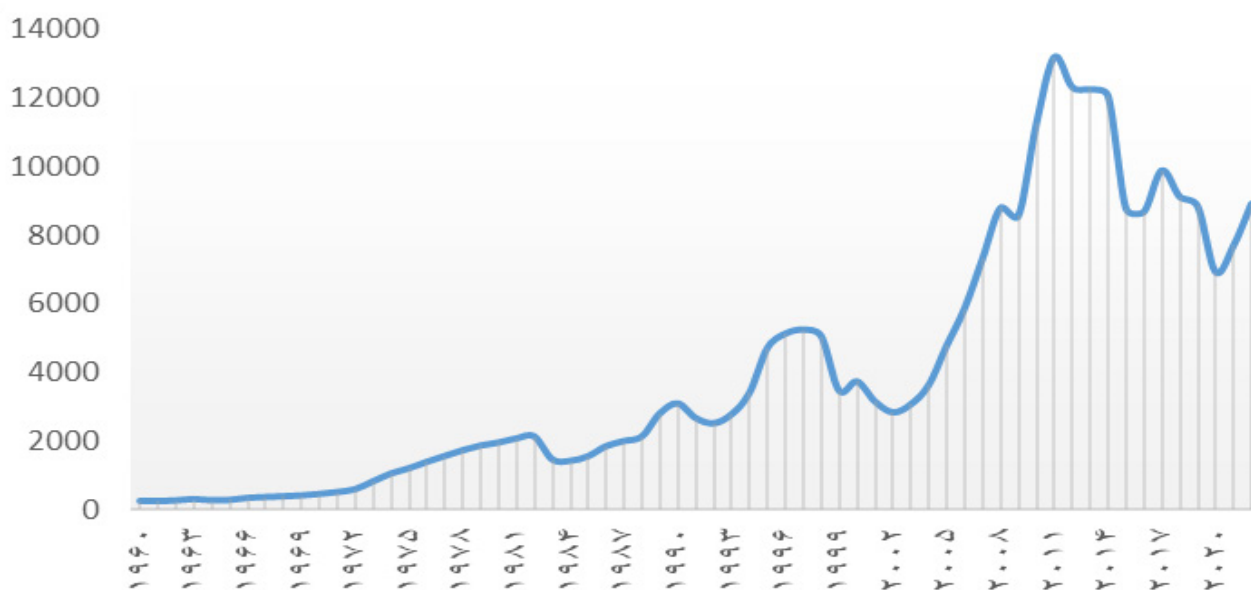
خلاصه، می‌توان آمریکای لاتین و به‌ویژه برزیل را آزمایشگاه اجرای انواع سیاست‌های صنعتی در نظر گرفت و از این نظر بررسی تجربه این کشور، به‌ویژه در دو دهه اخیر که با اقبال مجدد به سیاستگذاری صنعتی همراه بوده، می‌تواند حاوی درس‌های مفیدی برای سیاستگذاری صنعتی در ایران باشد.

گزارش اخیر برای بررسی تجربه سیاستگذاری صنعتی برزیل و درس‌های آن برای ایران در چهار بخش تنظیم شده است. پس از مقدمه، در بخش اول، وضعیت اقتصادی، اجتماعی و صنعتی برزیل در سال‌های اخیر بررسی شده است. در بخش دوم، تاریخچه سیاستگذاری صنعتی برزیل در قالب فراز و فرود سیاستگذاری‌ها معرفی می‌شود. بخش سوم، درس‌های سیاستگذاری صنعتی و نهادسازی برزیل را برای ایران ارائه می‌دهد. در بخش پایانی هم جمع‌بندی و نتیجه‌گیری گزارش ارائه شده است.

۲. وضعیت اقتصادی، اجتماعی و صنعتی برزیل

اقتصاد برزیل در سال ۲۰۲۳ با حجم ۲۰۸۰ میلیارد دلاری، دهمین اقتصاد بزرگ دنیا محسوب می‌شود. این اقتصاد در فاصله ۷۳ سال گذشته (۱۹۶۰-۲۰۲۲) تقریباً ۱۱۳ برابر شده و توانسته از اقتصادی ۱۷ میلیارد دلاری (به قیمت دلار جاری) به اقتصادی بیش از ۲۰۰۰ میلیارد دلاری تبدیل شود. اگر محاسبات را با دلار ثابت سال ۲۰۱۵ (با ثابت گرفتن قدرت خرید دلار در طول دوره) انجام دهیم، می‌توانیم ۱۰ برابر شدن اقتصاد برزیل در این دوره را ملاحظه کنیم. روند توسعه برزیل، نمادی از الگوی حرکت-توقف^۱ در رشد اقتصادی (به جای رشد مستمر و پایدار) است. به عبارت دیگر برزیل در این بازه طولانی، در دو مرحله رشدی خیره‌کننده را تجربه کرده که اولی، از نیمه دهه ۱۹۶۰ تا نیمه دهه ۱۹۷۰ (مشهور به معجزه برزیل) و دومی، در دهه اول قرن بیست و یکم (موجب معرفی برزیل به عنوان یک اقتصاد نوظهور) شده است. در مقابل این کشور در دهه ۱۹۸۰، دوره‌ای از رکود شدید را تجربه کرده و در دهه ۲۰۱۰ هم با مشکلات متعددی مواجه بوده است. این روند نوسانی باعث شده تا علی‌رغم چند ۱۰ برابر شدن اقتصاد برزیل، این کشور همچنان یکی از کشورهای در حال توسعه باقی بماند. با وجود این، بزرگی اقتصاد برزیل موجب شده تا به رغم فراز و فرود نرخ رشد، امروزه این کشور یکی از اقتصادهای نوظهور جهان امروز محسوب شود که در باشگاه‌های نوین بین‌المللی نظیر بریکس نیز عضو است. در نمودار ۱، وضعیت درآمد سرانه برزیل در این دوره آمده است.

نمودار ۱. روند درآمد سرانه برزیل (۱۹۶۰-۲۰۲۲) (دلار جاری)



مأخذ: داده‌های بانک جهانی.

1. Stop-Go

همچنان که نمودار ۱، نشان می‌دهد، اقتصاد برزیل در دهه اول قرن بیستم با جهشی خیره‌کننده در سطح رفاه و درآمد سرانه خود روبه‌رو بوده است، با وجود اینکه این رشد سریع در دهه گذشته با محدودیت مواجه شده، اما جهش رفاهی اقتصاد برزیل و سه برابر شدن درآمد سرانه در یک دهه (رسیدن از حدود ۴,۰۰۰ دلار به ۱۴,۰۰۰ دلار در دهه اول قرن بیست و یکم)، معجزه اقتصاد برزیل و امکان‌های ظهور یک قدرت صنعتی را نوید می‌دهد. برای ارائه تصویر بهتری از تحولات اقتصادی برزیل، در جدول ۱، تحولات اقتصادی این کشور با ایران و چین (به‌عنوان پیشگام تحولات اقتصادی در جهان) مقایسه شده است.

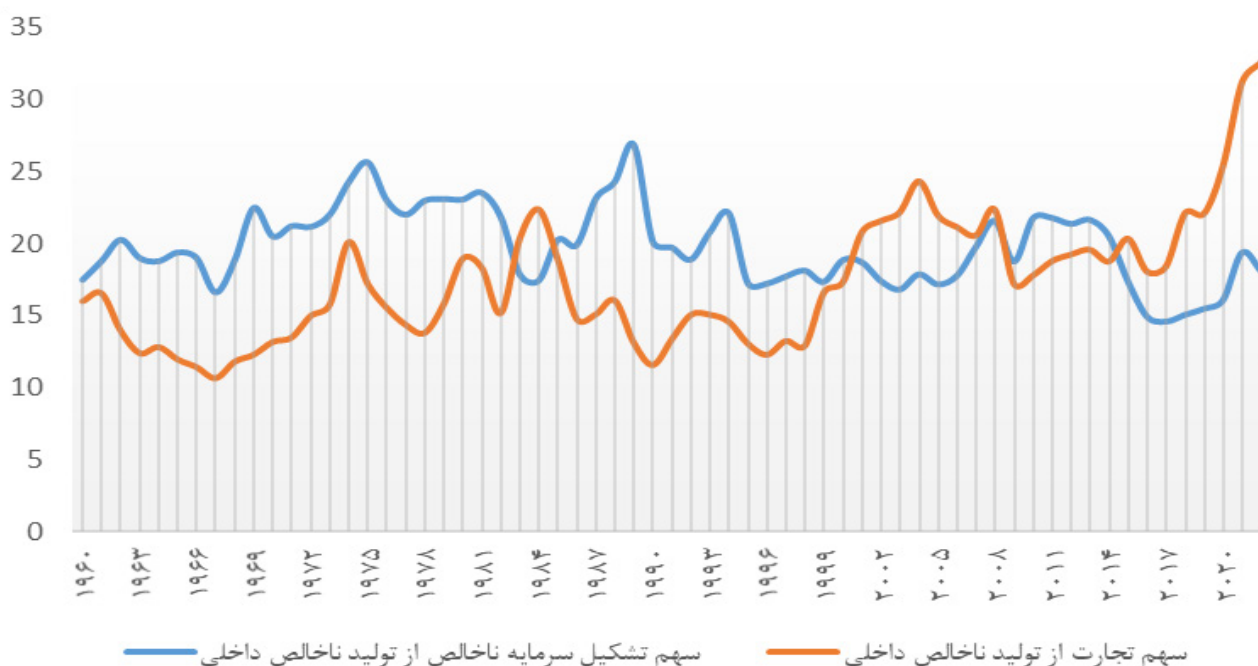
جدول ۱. تحولات اقتصادی چین، برزیل و ایران (۱۹۶۰-۲۰۲۲)

ایران	برزیل	چین		
۹۳	۱۱۳	۳۰۱	دلار جاری	تولید ناخالص داخلی
۹	۱۰	۱۰۳	دلار ثابت ۲۰۱۵	
۲۲	۳۸	۱۴۲	دلار جاری	درآمد سرانه
۲/۳	۳/۵	۴۸/۵	دلار ثابت ۲۰۱۵	

مأخذ: محاسبات تحقیق (براساس داده‌های بانک جهانی).

همچنان که جدول ۱، نشان می‌دهد اقتصاد برزیل در شاخص‌های مختلف عملکرد بهتری نسبت به ایران داشته، با وجود این، در مقابل عملکرد خیره‌کننده اقتصاد چین که رشد مستمر و متوسط بالای ۷ درصد را در نیم قرن گذشته تجربه کرده، بسیار عقب‌تر است.

نمودار ۲. وضعیت تجارت خارجی و سرمایه‌گذاری در برزیل (۱۹۶۰-۲۰۲۲)

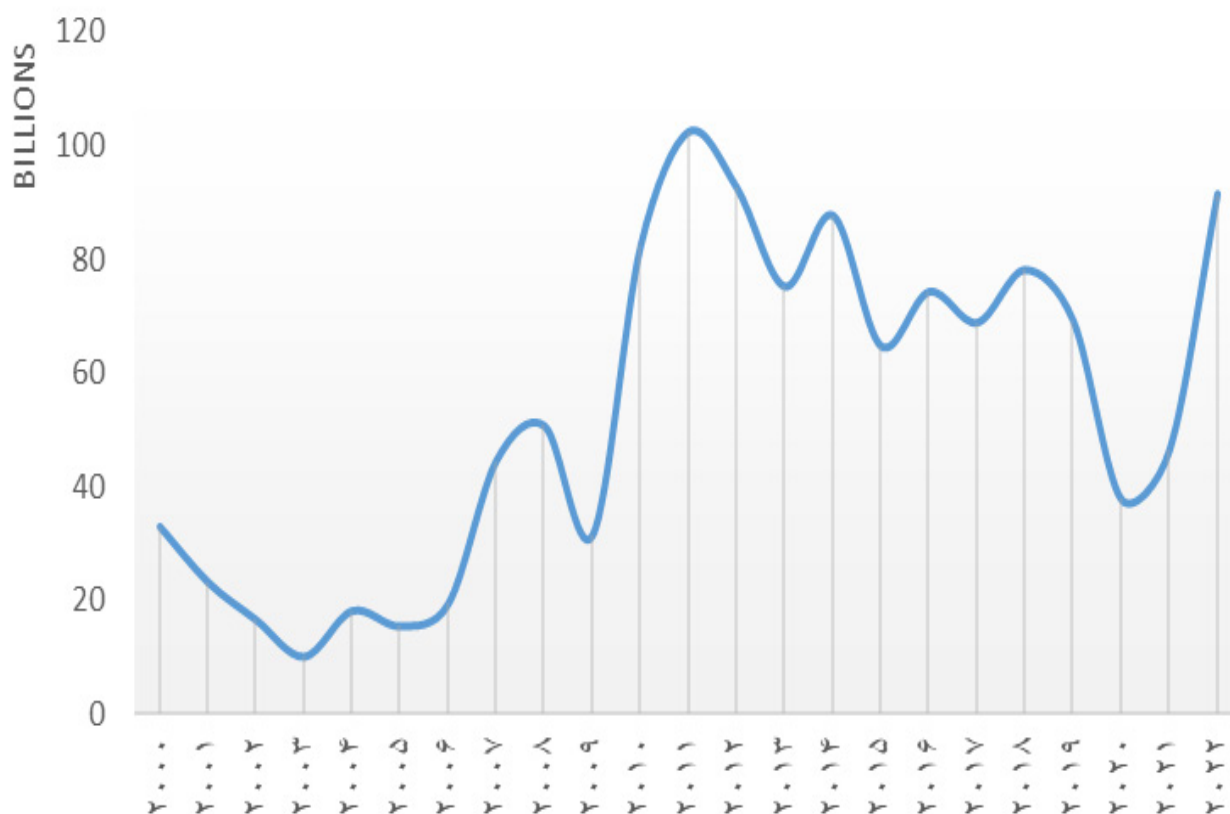


مأخذ: داده‌های بانک جهانی.



نمودار ۲، وضعیت تجارت و سرمایه‌گذاری در برزیل را در قالب درصدی از درآمد ملی نشان می‌دهد. بر این اساس، در حالی که نرخ تشکیل سرمایه در برزیل تا پیش از قرن بیست و یکم، معمولاً بیشتر از نسبت تجارت خارجی به درآمد ملی بوده، در دو دهه اخیر این نسبت جابه‌جا شده است. به عبارت دیگر، اقتصاد برزیل در دو دهه اخیر بیش از پیش با تجارت بین‌المللی پیوند خورده است، البته با صرف مشاهده این پیوند نمی‌توان درباره روند توسعه یا عدم توسعه کشورها صحبت کرد. زیرا آنچه مهم است چگونگی پیوند است. یعنی نوع مشارکت در تقسیم کار و سیاست‌هایی که مسبب تغییر میزان پیوند بوده است، برای مثال اگر این پیوند با گسترش خام‌فروشی و افزایش واردات کالاهای ساخته شده از مسیرهایی نظیر کاهش ارزش پول ملی باشد، مسلماً ظرفیت اندکی برای ایجاد رشد مستمر و توسعه دارد، اما اگر همراه با تقویت قابلیت‌های تولیدی باشد، بستری برای فرایندهای بعدی توسعه‌ای ایجاد می‌کند.

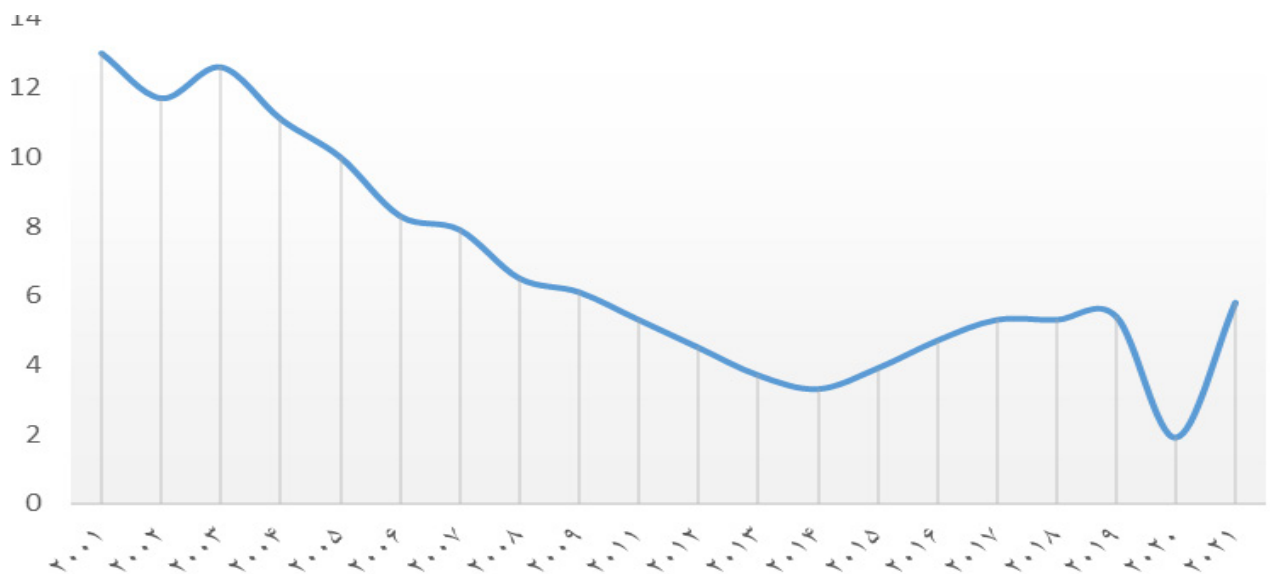
نمودار ۳. میزان جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در برزیل (میلیارد دلار)



مأخذ: همان.

همچنان که نمودار ۳، نشان می‌دهد، جهش اقتصادی برزیل با جهش در جذب سرمایه‌گذاری خارجی همراه بوده است. به عبارت دیگر، برزیل محلی برای انتقال سرمایه در به‌ویژه یک دهه اخیر بوده است. این کشور تا پیش از رکود یک دهه گذشته و به‌ویژه تبعات همه‌گیری کرونا (۲۰۲۰) توانسته بود تا سالیانه به‌صورت متوسط بیش از ۸۰ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری خارجی جذب کند. از نظر وضعیت اقتصادی-اجتماعی، به‌جز تورم‌های بسیار بالا که در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ دامن‌گیر اقتصاد برزیل بود و تورمی تا ۳۰۰ درصد در این کشور تجربه شد، در دو دهه اخیر تورم سالیانه در حدود ۵ درصد و در کل زیر ۱۰ درصد بوده است. همچنین در حالی که در قرن بیستم، برزیل کشوری با فقر و نابرابری بسیار شدید بود، این وضعیت در دو دهه اخیر تغییر کرده است.

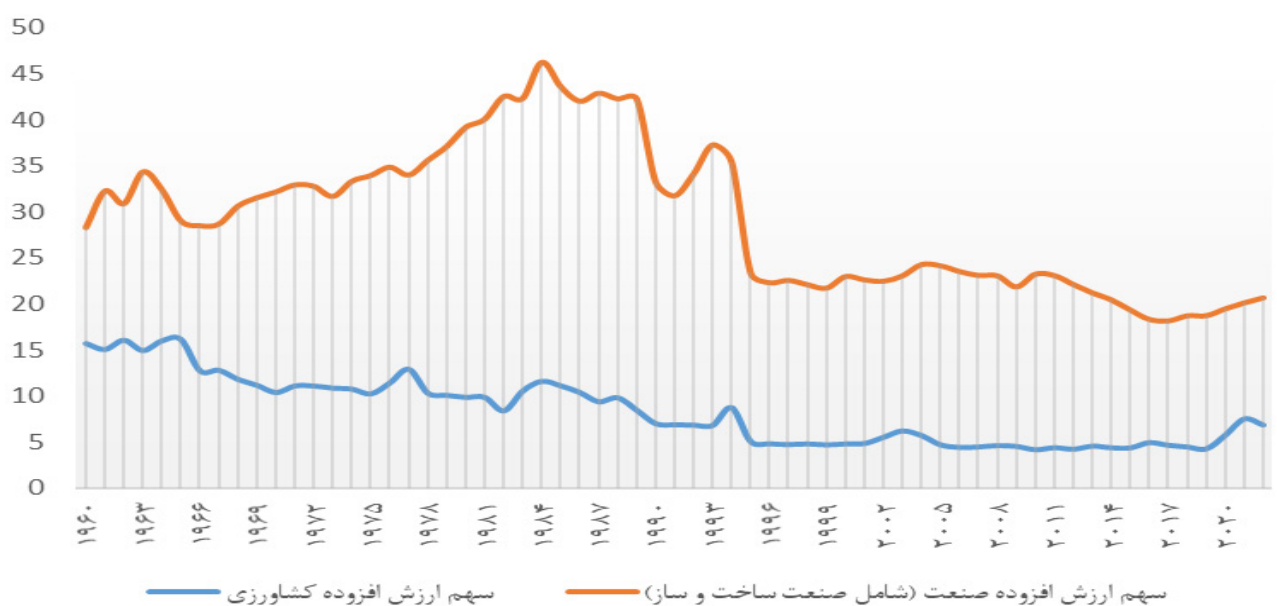
نمودار ۴. سهم جمعیت در فقر مطلق (زیر ۲.۱۵ دلار در روز) در برزیل



مأخذ: همان.

همچنان که نمودار ۴، نشان می‌دهد، نرخ جمعیت بسیار فقیر برزیل در دو دهه اخیر و به‌ویژه در دهه اول قرن بیست و یکم به شدت کاهش یافته است. رشد سریع اقتصاد برزیل و اتخاذ سیاست‌های اجتماعی مانند توزیع کوپن‌های خرید (موسوم به بولسا فامیلیا) بین خانوارهای فقیر برزیلی در این عملکرد تأثیر داشته، البته در سال‌های اخیر، این روند کاهشی با موانعی روبه‌رو شده است که یکی از عوامل آن می‌تواند استیضاح و سقوط دولت چپ‌گرا دیلما روسف (۲۰۱۶) و پایان سیاست‌گذاری اجتماعی فعالانه دولت باشد. با وجود این، عملکرد برزیل در تلفیق رشد سریع و کاهش سریع فقر، این اقتصاد را به یکی از اقتصادهای موفق در قرن بیست و یکم تبدیل می‌کند.

نمودار ۵. روند تغییرات سهم بخش صنعت و کشاورزی از تولید ناخالص داخلی برزیل (۱۹۶۰-۲۰۲۲)



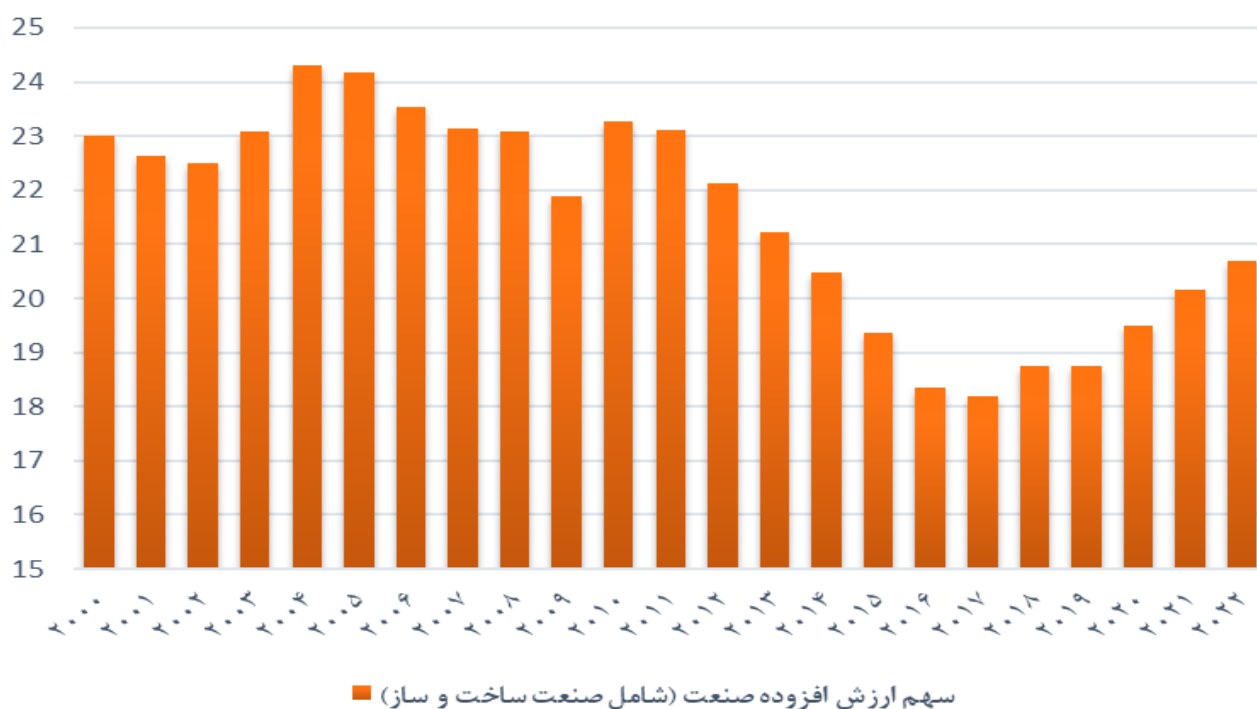
مأخذ: همان.



همچنان که نمودار ۵، نشان می‌دهد اقتصاد برزیل در فاصله سال‌های ۱۹۶۵ الی ۱۹۸۴، رشد سریع سهم بخش صنعت را شاهد بود، تا آنجا که سهم صنعت از کل تولید این کشور تا نزدیک به ۵۰٪ رسید،^۱ این موضوع موجب شد تا برخی از «معجزه برزیل» در آن سال‌ها بحث کنند، اما وقوع بحران بدهی‌ها و تلاش برای رفع بحران بدهی با آزادسازی و اصلاحات اقتصادی بازار گرا موجب تعمیق صنعتی شدن این کشور نشد و در نتیجه آن، این کشور در دو دهه انتهایی قرن بیستم، همراه با کاهش نرخ رشد اقتصادی، یکی از بزرگ‌ترین تجربیات صنعت‌زدایی در قرن بیستم را هم تجربه کرد.

با وجود این، سهم صنعت در اقتصاد برزیل در ابتدای قرن بیست و یکم، به رغم جهش رشد اقتصادی این کشور ثابت بوده است، با توجه به اینکه در عصر گسترش شبکه‌های مخابراتی و فعالیت‌های مالی و فناوری اطلاعات و ارتباطات، بخشی از فعالیت‌های صنعتی در این قالب بروز می‌یابد که معمولاً در بخش خدمات ظاهر می‌شود، این ثبات سهم می‌تواند منطقی باشد. در دو دهه اخیر سهم صنعت در اقتصاد برزیل بین ۱۸ تا ۲۴ درصد بوده و اکنون در حدود ۲۰ درصد است. منتهی نگاهی به وضعیت صنایع در این دوره از تحولاتی در ترکیب صنعتی برزیل حکایت دارد.

نمودار ۶. سهم صنعت در اقتصاد برزیل (۲۰۰۰-۲۰۲۲)

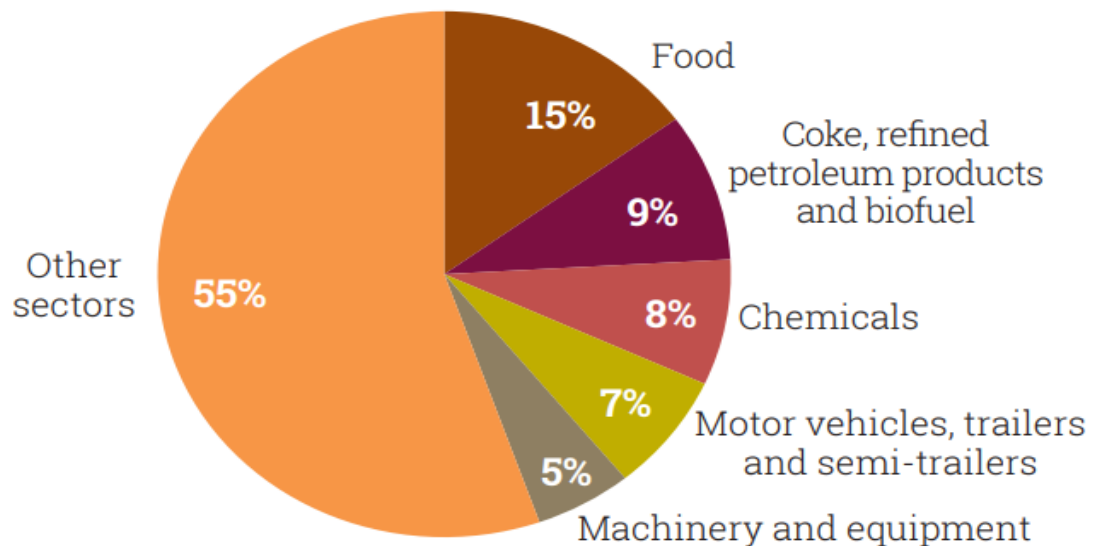


نمودار ۶، نشان می‌دهد سهم صنعت در نیمه نخست دهه گذشته در برزیل با افول همراه بود منتهی این روند از نیمه دوم دهه گذشته معکوس شده و سهم صنعت در این کشور نسبتاً در حال افزایش است. بنابراین می‌توان گفت که اقتصاد برزیل، اقتصادی با یک بخش پویای صنعتی است.

۱. از منظر مقایسه‌ای تأکید بر تفاوت تجربه رشد برزیل و ایران مهم است. در حالی که در ایران از دهه ۱۳۴۰ به عنوان دهه رشد اقتصادی ایران نام برده می‌شود، سهم بخش صنعت از کل تولید ناخالص داخلی ایران در این دوره، در حدود ۱۵ درصد است، یعنی عمده تحولات نه در بخش صنعت، بلکه در بخش خدمات و نفت رخ داده است.

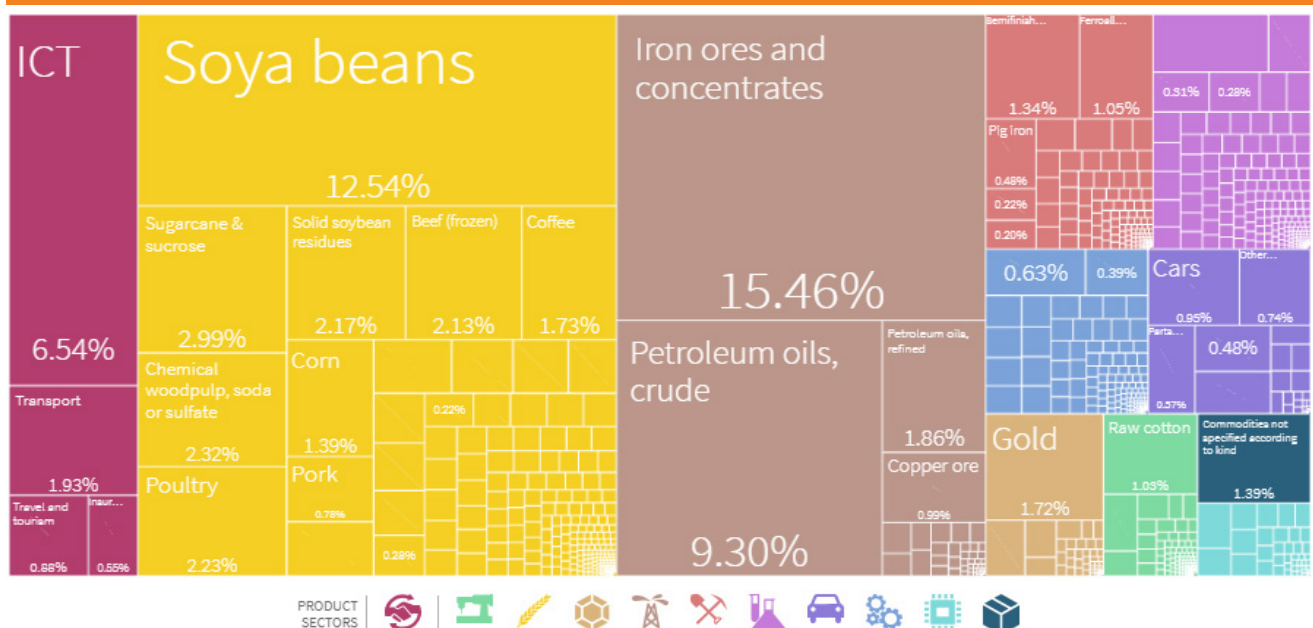
نمودار ۷. بخش‌های عمده صنعتی در اقتصاد برزیل (۲۰۱۹)

• Top five sectors in share of Manufacturing value added - 2019 (%)



همچنان‌که در نمودار ۷، مشخص است، پنج بخش صنایع غذایی، پتروشیمی، شیمیایی، خودروسازی و ساخت ماشین‌آلات و تجهیزات (ماشین‌سازی)، بخش‌های اصلی صنعتی برزیل را می‌سازد. همچنین اختصاص ۵۵ درصد سهم به سایر صنایع بیانگر آن است که برزیل بخش صنعتی نسبتاً متنوعی دارد.

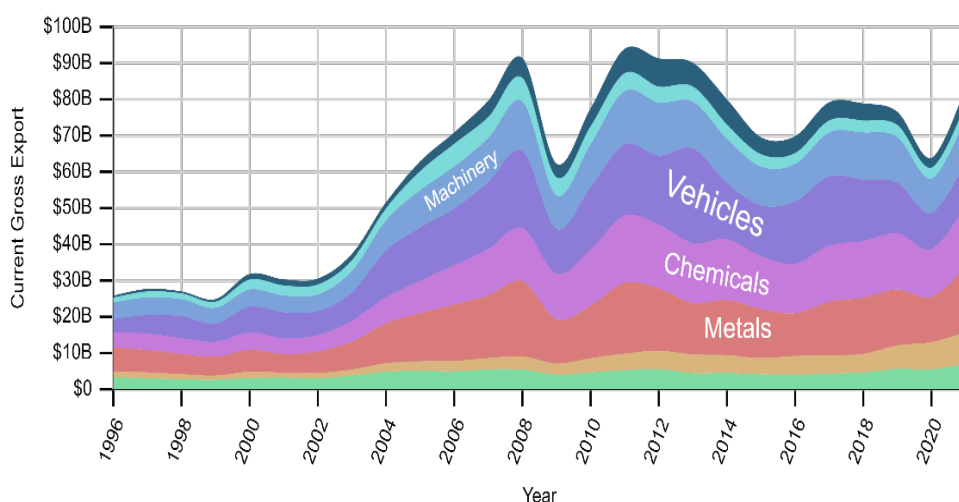
نمودار ۸. ترکیب صادرات برزیل (۲۰۲۱)





همچنان که نمودار ۸، نشان می‌دهد در پایان سال ۲۰۲۱ بخش بزرگی از صادرات برزیل را محصولات کشاورزی شامل سویا، قهوه، گوشت، شکر، ذرت و از این قبیل تشکیل می‌دهد، همچنین یک سهم بزرگ دیگر در اختیار صنایع معدنی نظیر آهن و فولاد، پتروشیمی و نفت خام و مس است. با وجود این، برزیل واجد یک بخش صنعتی پویاست که براساس آن، صادرات منسوجات و خودرو، سهم معناداری از صادرات را به خود اختصاص داده‌اند. علاوه بر آن صادرات محصولات و خدمات فناوری اطلاعات و ارتباطات، ترانزیت و گردشگری هم در سبد ترکیب صادراتی این کشور وجود دارد.

نمودار ۹. تغییرات ترکیب صادرات صنعتی برزیل (۲۰۰۰-۲۰۲۱)



نمودار ۹، نشان‌دهنده رشد صادرات صنعتی برزیل در فاصله سال‌های ۱۹۹۶ الی ۲۰۲۱ است. همچنان که در این نمودار مشخص است، در سال‌های گذشته صادرات صنعتی برزیل رشد قابل توجهی داشته و برای مثال صادرات خودرو و تجهیزات و ماشین‌آلات به بیش از ۱۰ میلیارد دلار رسیده که عدد بسیار قابل توجهی است. این نمودار نشان می‌دهد که اگرچه جهش قیمت کامودیتی‌ها در دهه اول قرن جاری میلادی موجب رشد ارزش افزوده صنایع معدنی و پتروشیمی‌ها شد، اما بخش‌های صنعتی برزیل هم در این دوره رشد نسبتاً مشابهی را تجربه کرده‌اند که برزیل کشوری با سبد صادراتی متنوع بوده و از مرحله تولید تک محصولی جدا شده باشد. در مجموع بررسی کوتاه‌اتر نشان می‌دهد که اقتصاد برزیل، اقتصادی در حال توسعه یا اقتصادی نوظهور است که توانسته از یک اقتصاد مبتنی بر تولید و صادرات محصولات کشاورزی، به یکی از بزرگ‌ترین اقتصادهای جهانی با بخش‌های تولیدی و صادراتی متنوع بدل شود. علاوه بر این، برزیل یکی از کشورهای پیشگام اتخاذ سیاست صنعتی در دهه‌های گذشته بوده و بر این اساس، همه کتاب‌هایی که به بررسی تجربه توسعه صنعتی می‌پردازند، اشاراتی به تجربه برزیل داشته‌اند. «معجزه برزیل» در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ و سپس بحران بدهی، رکود و تورم‌های شدید این اقتصاد در دهه ۱۹۸۰ و تکرار فراز و فرود برزیل در دو دهه اخیر، بررسی روند سیاستگذاری صنعتی در این کشور را دارای اهمیت می‌سازد.

۳. طلوع، غروب و طلوع مجدد سیاستگذاری صنعتی در برزیل

تحول ساختاری یعنی گذار از اقتصاد کشاورزی، ایجاد واحدهای تولیدی با مقیاس بزرگ‌تر، تولید برای بازار بزرگ و استفاده از فناوری‌های پیچیده‌تر، مسائلی کلیدی برای تحقق توسعه اقتصادی هستند. این تحولات ساختاری، الزامات افزایش ظرفیت تولیدی را می‌سازند که در مجموع ذخیره دانش یک اقتصاد برای تولید را تعیین می‌کند. به تعبیر اقتصاددانان نهادگرا، «ذخیره دانش موجود در یک اقتصاد، کران بالایی رفاه آن اقتصاد را می‌سازد»، بر این اساس دستیابی به تحول اقتصادی لازمه تحقق توسعه است.

دولت‌ها ممکن است بخواهند با مداخله در تخصیص منابع، روند چنین تحول ساختاری را تسریع کنند. سیاست صنعتی در اینجا اصطلاحی کلی برای معرفی اقدامات دولت برای حمایت و پرورش انواع خاصی از صنایع، بسیج نیروی کار و سرمایه از یک بخش به بخش دیگر و ایجاد نهادها و چارچوب قانونی لازم است. این موضوع منبع بحث‌های طولانی میان اقتصاددانان درباره الزام یا عدم الزام اتخاذ سیاست‌های صنعتی بوده است. گری بکر، از برندگان نوبل ادعا داشت: «سیاست صنعتی به جای آنکه حافظ منافع عمومی باشد، خدمت‌گزار منافع ویژه خواهد شد» [۱]. به عبارت دیگر سیاست صنعتی تنها رانت‌جویی یا ویژه‌خواری را در اقتصاد دامن می‌زند. در مقابل جوزف استیگلیتز، دیگر برنده نوبل از سیاست‌گذاری صنعتی دفاع می‌کند، به اعتقاد او، «بازار ممکن است به تخصیص مناسب منابع بین بخش‌ها یا انتخاب مناسب تکنیک‌ها منجر نشود. سیاست‌های صنعتی با هدف تأثیرگذاری بر تخصیص بخش‌های اقتصاد و انتخاب فناوری، یکی از ابزارهای رسیدگی به شکست‌های بازار است» [۲]. رودریک هم استدلال می‌کند که به جای بحث درباره چرایی سیاست‌گذاری صنعتی باید در مورد چگونگی آن بحث کرد [۳]. به عبارت دیگر مانند سیاست‌گذاری دولت در زمینه بهداشت، آموزش، بیمه یا ثبات اقتصاد کلان، باید در مورد چگونگی اعمال سیاست صنعتی و روش‌های بهبود آن تمرکز کرد. دلیل اصلی او این است که صرفه‌جویی در مقیاس، عدم تقارن اطلاعات، هماهنگی ضعیف و عوامل خارجی باعث شکست بازار می‌شوند که مانع از تحول ساختاری و ارتقای فناوری می‌شوند، البته یک انتقاد رایج علیه سیاست صنعتی، ناتوانی دولت در زمینه رفع شکست‌های بازار است، در مقابل رودریک [۳] استدلال می‌کند که با طراحی ترتیبات نهادی مناسب، کارایی سیاست‌گذاری صنعتی را بهبود بخشیده و مشکلات ناشی از آن را کمتر کرد. به عبارت دیگر، امکان سوءاستفاده از سیاست‌گذاری صنعتی نباید عامل عدم سیاست‌گذاری باشد، بلکه باید روی روش‌های بهبود سیاست‌گذاری صنعتی تمرکز کرد.

در دو دهه اخیر، همچنین این بحث مطرح شده است که سیاست‌گذاری صنعتی به فراتر از رفع شکست‌های بازار می‌پردازد. مازوکاتو در کتاب «دولت کارآفرین» تأکید می‌کند این دولت است که جهت‌ها، مناطق و مسیرهایی را به سمت «پارادایم‌های فنی-اقتصادی» نشان می‌دهد [۴]. به عبارت دیگر، منطق سیاست صنعتی بیشتر تغییر، تسریع و در واقع شکل بخشی به بازار است تا آنکه صرفاً شکست‌های آن را برطرف سازد. بر همین اساس، اندروثونی و چانگ^۱ [۵] استدلال می‌کنند که تمرکز بر شکست بازار، مشکل را صرفاً در مقایسه با ساختار بازار باز و مبتنی بر رقابت مطرح می‌کند، در حالی که بحث اصلی در تحلیل سیاست‌گذاری صنعتی باید درباره مسائل و موانع دستیابی به دگرگونی و تحول تولید در چارچوب پویایی‌های تاریخی و زمینه خاص و اقتصاد سیاسی تولید باشد. به اعتقاد آنها یک سیاست صنعتی منسجم باید با در نظر گرفتن ساختارهای خرد، میانی و کلان و وابستگی‌های متقابل آن مطرح شود.

نکته مهم این است که در سال‌های اخیر با اهمیت یافتن نوآوری، نوع دیگری از سیاست صنعتی در قالب «سیاست نوآوری» هم مطرح شده و از جمله آلبوکرک^۲ [۶] به این نکته تأکید دارد که سیاست صنعتی نه تنها موضوع کشورهای در حال توسعه برای دستیابی به تحول ساختاری و شبیه شدن به ساختار اقتصادهای پیشرفته، بلکه حتی برای این کشورها نیز اهمیت دارد. سرعت‌یابی رشد و تحول ساختاری نیازمند ارتقای سریع‌تر محصول، فرایند، عملکرد و زنجیره ارزش است که در هر دو کشورها در حال توسعه و توسعه‌یافته مهم است. اگر کشوری از مرز فناوری دورتر باشد، ممکن است تسهیل انتقال فناوری و ایجاد ظرفیت یادگیری از عقب‌ماندگی اهمیت داشته باشد. در حالی که نزدیک شدن به مرز فناوری به سرمایه‌گذاری روی تحقیق و توسعه نیاز دارد. همان‌طور که کئون لی^۳ [۷] استدلال می‌کند، برای جلوگیری از «تله درآمد متوسط» و توانایی دستیابی به رهبری بین‌المللی، اقتصادهای در حال توسعه نیازمند آن هستند که چه در سطح بنگاه، چه در سطح بخش‌ها و چه در سطح ملی، روی سیاست‌های نوآوری برای خلق مسیرهای جدید و دستیابی به رهبری در فناوری و تصاحب بازار شرکت‌های بین‌المللی مستقر سرمایه‌گذاری می‌کنند. مرور خلاصه بالا، مبنای آن چیزی را می‌سازد که خیریناکیز و همکاران از آن با عنوان «طلوع، غروب، و طلوع مجدد سیاست صنعتی» [۸] یاد می‌کنند. در دو دهه اخیر، شاهد خیز مشترک کشورهای مختلف به سمت سیاست صنعتی بوده‌ایم که بیانگر تحول در مدیریت اقتصادها در سال‌های آتی است.

از منظر بالا، انتخاب برزیل به واسطه، سابقه طولانی این کشور در سیاست‌گذاری صنعتی صورت گرفته است. تجربه سیاست‌گذاری صنعتی در برزیل، نه تنها یک تجربه سیاستی متفاوت از نمونه‌های دیگر بوده، بلکه ممکن است درس‌هایی ارائه دهد که برای مناطق دیگر جهان مورد استفاده قرار گیرد. در این بررسی، سیاست‌گذاری صنعتی برزیل به سیاست‌گذاری در قرن بیستم (طلوع و غروب سیاست صنعتی) و سیاست‌گذاری صنعتی در قرن بیست و یکم (طلوع مجدد سیاست‌گذاری صنعتی) اختصاص دارد.

1. Andreoni and Chang

2. Albuquerque.

3. Lee

۱-۳. الگوهای کلان سیاستگذاری صنعتی در برزیل (۱۹۵۰-۲۰۰۰)

به صورت تاریخی تا پیش از دو دهه اخیر، دو الگوی کلی برای سیاستگذاری صنعتی در آمریکای لاتین و دریای کارائیب مورد استفاده قرار گرفته بود: الگوی اول، سیاستگذاری معطوف به سمت عرضه اقتصاد و الگوی دوم، سیاستگذاری مبتنی بر تقاضا بود. الگوی اول در طول دوره جایگزینی واردات (۱۹۵۰ تا ۱۹۷۰) در این منطقه اتخاذ شد و الگوی دوم، در دوره آزادسازی اقتصادی (دهه ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰) به کار گرفته شد. اقتصادهای آمریکای لاتین و به ویژه برزیل، در سال‌های بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم، هنگامی که امواج استقلال طلبی جهان را در بر گرفته بود، با تقسیم کار بین المللی مبتنی بر صادرات مواد خام در مقابل واردات کالاهای پیشرفته و رابطه مبادله نابرابر روبه‌رو شدند. پاسخ آنها به این وضعیت، لزوم تغییر تقسیم کار و اتخاذ سیاست‌های جایگزینی واردات برای تقویت ظرفیت‌های تولید بومی در مقابل واردات کالاهای ساخته شده جوامع صنعتی بود. این موضوع که از دوره دولت وارگاس و با ایجاد صنایع فولاد ملی (دهه ۱۹۳۰) شروع شد، پس از جنگ جهانی دوم، ابعاد تازه‌ای به خود گرفت.

اما پس از جنگ جهانی دوم، سیاست‌های جایگزینی واردات به عنوان یک رویکرد منسجم به سیاستگذاری صنعتی در برزیل دنبال شد. در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم، کاهش قیمت مواد اولیه صادراتی و کمبود ارز برای واردات کالاهای واسطه‌ای ضروری، مانع اصلی توسعه صنعتی بود. برای غلبه بر این مشکل، سیستم مجوزهای وارداتی و رژیم‌های چندنرخ ارز معرفی و محدودیت واردات کالاهای مصرفی «غیر ضروری» ایجاد شد.

اما جهش واقعی برزیل در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ رخ داد. با ریاست جمهوری جوسلینو کوبیچک در ۱۹۵۶، او متعهد به تحقق اهداف توسعه‌ای برای تسریع توسعه شد. با توجه به ضعف‌های برزیل در زمینه کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای که برای تسریع توسعه صنعتی ضروری بودند و با توجه به مدل رشد متوازن پل روزنشتاین-رودان و راگنار نور کس که سرمایه‌گذاری گسترده دولت را برای حل مشکل کمبود پس اندازها و کوچکی بازار مصرف (مدل فشار بزرگ) پیشنهاد می‌دادند، چارچوب سیاست صنعتی برزیل با تلاش برای حل دو مشکل پس انداز داخلی ناکافی و محدودیت تراز پرداخت‌ها شکل گرفت.

در سیاست‌های صنعتی معطوف به عرضه، دولت عمدتاً در شناسایی بخش‌های دارای اولویت برای دریافت مشوق‌ها و نیز سرمایه‌گذاری مستقیم در تولید از طریق شرکت‌های دولتی، نقش ایفا می‌کرد. در این سیاست‌های صنعتی بر گسترش سرمایه‌گذاری و ارتقای فناوری صنایع تولیدکننده کالا و در حال شکوفایی (رشد) و صنایع مبتنی بر فناوری تأکید می‌شد. این رویکرد یک سیستم سلسله‌مراتبی را ترسیم می‌کرد که در آن تصمیمات سرمایه‌گذاری، به ویژه توسط شرکت‌های دولتی، راهنمایی برای تخصیص منابع خصوصی (ملی یا خارجی) فراهم می‌کردند.

در چارچوب این الگو، طرح‌های گوناگونی در زمینه توسعه زیرساخت انرژی (انرژی الکتریکی، انرژی هسته‌ای، زغال سنگ، تولید نفت و پالایش) و زیرساخت‌های حمل و نقل (تعمیرات و ساخت و ساز راه آهن، بنادر، حمل و نقل دریایی و حمل و نقل هوایی) صورت گرفت. علاوه بر آن در حوزه‌های تولیدی، سرمایه‌گذاری روی زیرساخت‌های مرتبط با بخش کشاورزی (ذخیره سازی غلات، سردخانه، کشتارگاه، مکانیزاسیون کشاورزی و کود) و در بخش صنعتی، تولید مواد اولیه صنعتی (فولاد، آلومینیوم، فلزات آهنی، سیمان، کالر، کاغذ و لاستیک) و کالاهای سرمایه‌ای (خودرو، کشتی، مواد الکتریکی سنگین و ماشین آلات) انجام شد. علاوه بر سرمایه‌گذاری دولتی، استفاده از سرمایه خارجی در صنایع معدنی و کالاهای سرمایه‌ای هم دنبال شد.

در این دوره سیاست‌های حمایتی گسترده‌ای اتخاذ شد، از جمله انتخاب صنعت خودرو به عنوان یک صنعت پیشران و ممنوعیت واردات خودرو. دولت در سال ۱۹۵۶ واردات خودروهای خارجی را ممنوع کرده و شرکت‌های خارجی را مجبور کرد که یا بازار برزیل را رها کنند یا در مدت پنج سال برای تولید خودرو در برزیل سرمایه‌گذاری کنند. انتخاب اولویت حمل و نقل جاده‌ای به جای حمل و نقل ریلی توسط دولت نیز موجب شد تا توسعه زیرساخت مورد نیاز برای جذابیت صنعت خودرو هم‌زمان با توسعه این صنعت دنبال شود. در این دوره برای جذابیت سرمایه‌گذاری، انواع اعتبارهای یارانه‌ای و نرخ‌های ارز ترجیحی استفاده شد. همچنین چانه‌زنی با شرکت‌های خارجی برای ایجاد تعادل میان تلاش شرکت‌ها برای دستیابی به رانت‌ها و اهداف ملی دنبال شد. نتیجه این سرمایه‌گذاری گسترده موجب رشد سریع یا معجزه برزیل در میانه دهه ۱۹۶۰ شد. در دهه ۱۹۷۰، سیاستگذاران برزیل به سمت استفاده از ابزار تأمین مالی توسعه‌ای به جای استفاده از دیگر ابزارهای سیاست صنعتی گام برداشتند که در نتیجه آن، بانک توسعه‌ای برزیل (BNDES) نقش محوری در تأمین مالی پروژه‌های سرمایه‌گذاری به ویژه پروژه‌های زیربنایی بزرگ پیدا کرد. این بانک سهام دار اقلیت در کارخانه‌های فولادی و... بود.

البته این سرمایه‌گذاری‌های گسترده، بدون تبعات نبود و در پایان دهه ۱۹۶۰ افزایش مخارج دولت منجر به کسری مالی و تورم شد که در نتیجه آن، بودجه‌های انقباضی با کاهش حقوق، افزایش تعرفه خدمات عمومی، حذف یارانه‌ها، متمرکز کردن جمع‌آوری مالیات و... در واقع به بهای کاهش حمایت‌های اجتماعی دولت برای تداوم استراتژی صنعتی شدن دنبال شد.

همراه با بحران اقتصادی بین‌المللی که با جهش قیمت نفت (۱۹۷۳) پیش آمد و در نتیجه آن کشورهای توسعه یافته برای مهار تورم به تعدیل اقتصادی روی آوردند، اقتصاد برزیل رشد همراه با بدهی را دنبال کرد. در این چارچوب، برزیل که با افزایش مخارج جاری و سرمایه‌گذاری روبه‌رو شده بود، با استفاده از منابع بین‌المللی که به دلیل بازگشت دلارهای نفتی به بانک‌های غربی، با نرخ بهره نسبتاً پایین قابل وام‌گیری بود، اقدام به استقراض کرد. همچنین دولت در این دوره تمرکز خود بر روی تقویت زیرساخت‌ها، صنایع معدنی و کالاهای واسطه‌ای را تداوم بخشید. همچنین تلاش‌هایی برای افزایش حمایت از نیروی کار (به‌ویژه نیروی کار رسمی) صورت گرفت. به رغم این اقدامات بحران بدهی و کم‌رشدی تا میانه دهه ۱۹۸۰، سقوط نظامیان و بازگشت به دولت غیرنظامی ادامه داشت تا اینکه تغییر الگوی سیاستگذاری از سمت عرضه به سمت تقاضا در میانه این دهه دنبال شد.

در سیاستگذاری صنعتی مبتنی بر تقاضا، فرضیه زیربنایی این است که در پاسخ به سیگنال‌های ناشی از تغییرات قیمت‌های نسبی، بازار نسبت به دولت برای شناسایی فعالیت‌های اقتصادی‌ای که هزینه فرصت کمتر در جهت مشارکت در ارتقای فناوری دارند، توانایی بیشتری دارد. چنین مدلی برای سیاستگذاری صنعتی کاملاً مخالف مدل عرضه بود. زیرا این نوع سیاست صنعتی، فاقد رویکردی فعال بود. یعنی نه سلسله‌مراتبی بود و نه بر اولویت‌های متمایزی تأکید داشت. در مدل مبتنی بر تقاضا، بخش خصوصی خواسته‌های خود را در بستر آزادسازی اقتصادی پیش می‌برد. در این رویکرد اقتصاد به طور فزاینده‌ای در معرض رقابت کالاهای و خدمات وارداتی قرار می‌گرفت و بخش دولتی مشوق‌هایی را برای اهداف خاص، اما غیربخشی پیشنهاد می‌کردند. مانند: صادرات، نوآوری، کیفیت و بهره‌وری. لذا مشوق‌های عمومی در قالب طرح‌های تخفیف مالیاتی یا برنامه‌های اعتباری در دسترس این شرکت‌ها بود. این رویکرد نیز در دو دهه پایانی قرن بیستم در برزیل اجرا شد. در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ تورم‌شنانان در برزیل، آشفتگی و رکود اقتصادی را به دنبال داشت. این تورم در دوره‌ای رخ داد که دولت در تلاش برای تغییر پارادایم سیاستگذاری صنعتی خود از الگوی سمت عرضه به الگوی سمت تقاضا بود. دولت در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ به اجرای سیاست‌های صنعتی مبتنی بر تقویت رقابت‌پذیری و نیز سیاست‌های صنعتی افقی حمایت از توسعه علمی و فناوری روی آورد. در زمینه رقابت‌پذیری، برنامه جامع رقابت‌پذیری صنعت برزیل در این دوره اجرا شد که تلاش داشت از طریق شناسایی «عوامل بخش» (ساختار بازار، پیکربندی صنعتی و الگوی رقابت) وضعیت رقابت‌پذیری صنایع برزیل را تحلیل کند. این تحلیل عوامل درونی بنگاه و عوامل سیستمی (کلان) را مورد توجه قرار داد. در حوزه توسعه علمی و فناوری هم دولت از کمک‌های بانک جهانی برخوردار شد. علاوه بر اینها تلاش شد تا از طریق ایجاد اتاق‌های بخش، پیوند میان دولت و بخش خصوصی برای ایجاد هماهنگی مورد توجه قرار گرفته و همچنین برای کنترل قیمت در دوره تورم بالا مورد استفاده قرار گیرد. در دهه ۱۹۹۰ تلاش شد تا شرکت‌های برزیلی با کیفیت استاندارد بین‌المللی محصولات و خدمات متناسب‌سازی شود، همچنین در این سیاستگذاری تلاش شد تا با کاهش متوسط نرخ تعرفه از ۳۲٫۲ درصد در سال ۱۹۹۰ به ۱۶٫۵ درصد در سال ۱۹۹۳، که با کاهش موانع غیر تعرفه‌ای همراه بود، رقابت‌پذیری احیا شود. در این دوره نقش دولت در توسعه صنعتی، تضمین ثبات اقتصاد کلان و بازگرداندن فضای سرمایه‌گذاری عنوان شده بود.

در دهه ۱۹۹۰ دولت برای بهبود رقابت‌پذیری سرمایه‌گذاری‌هایی را روی صنایع درگیر در تولید فناوری، از جمله انفورماتیک، مواد شیمیایی خوب، بیوتکنولوژی، ماشین‌های دقیق و مواد جدید جذب کرد. همچنین دولت در برخی بخش‌ها مانند صنایع خودروسازی از کاهش مالیات‌ها و سه‌جانبه‌گرایی در زمینه قرارداد‌های دستمزد برای تقویت تولید استفاده کرد. سیاست‌های صنعتی شده در حوزه فناوری اطلاعات و خودرو در این دوره را می‌توان استثناهایی دانست که طی آن دولت به اعمال سیاست‌های صنعتی فعالانه که بیشتر مطابق با الگوی اول بود ادامه داد. سیاست‌های صنعتی مبتنی بر تقاضا تا پایان ریاست جمهوری کاردوسو در سال ۲۰۰۲ تداوم داشت.

هر دو الگوی یاد شده دارای اشکالات جدی در طراحی هستند: این الگوها از نظر مفهومی به صورت خطی طراحی شده بودند. یعنی در این مدل‌ها، پیش‌فرض این بود که تأکید یا تقویت شرایط عرضه یا تقاضا توسط سیاست صنعتی، فواید غیرارادی به دنبال خواهد داشت.

اگرچه سیاستگذاری صنعتی مبتنی بر عرضه به تنوع فعالیت‌های اقتصادی به‌ویژه در اقتصادهای بزرگی مانند آرژانتین، برزیل و مکزیک کمک کرد، اما ضعف اصلی آن این بود که جریان‌های دانش و نوآوری به صورت کارآمد در میان عوامل اقتصادی توزیع نشده و کارایی و رقابت را برای مجموعه کاملی از فعالیت‌های اقتصادی مرتبط به ارمان نمی‌آورد.



همان‌طور که توسط کیمولی، فراز و پریمی^۱ [۹] ارزیابی شده است. «قرار بود دانش زمانی که توسط نهادهای عمومی در سیستم اقتصادی قرار گرفت، به‌طور طبیعی در میان عوامل اقتصادی جریان یافته و در گردش باشد، اما از آنجایی که این مدل سطوح بالایی از حمایت‌گرایی و حفاظت مؤثر با ایجاد موانع تجاری (مانند دیوار تعرفه) را اجرامی کرد، آثار پویای الگوی تقویت عرضه بسیار محدود بود». زیرا عوامل اقتصادی تحت فشارهای رقابتی داخلی یا فشارهای رقابتی از سوی شرکت‌های بالقوه نبودند.

اما سیاست‌گذاری صنعتی مبتنی بر تقاضا هم با مشکل مواجه شد و مهم‌ترین مشکل آن رویکرد خطی‌اش به تقاضا بود. به این معنا که پیش‌فرض این الگو، خودکار و کارآمد عمل کردن سیاست‌های آزادسازی و مقررات‌زدایی برای رسیدگی به نیازهای تقاضای خصوصی بود. یعنی اگر محیط بازار اصلاح شود، بخش خصوصی تمایل دارد تا به تقاضای بازار با بهبود کارایی و رقابت‌پذیری خود پاسخ دهد. چنین فرایندی لزوماً اتفاق نمی‌افتد: اول، به این دلیل که بخش خصوصی تمایل دارد بر حل چالش‌های کوتاه‌مدت بدون توجه به تبعات استراتژیک و بلندمدت پاسخ خود تمرکز کنند. ثانیاً، از آنجایی که شرکت‌ها متفاوت هستند، برخی از شرکت‌ها ممکن است در موقعیت بهتری نسبت به سایرین قرار داشته باشند تا از مشوق‌های موجود که به همه شرکت‌ها ارائه می‌شود بهره‌مند شوند. فرض این رویکرد این است که شرکت‌های نوآور موجود یا شرکت‌های بزرگ‌تر، نسبت به شرکت‌های غیرنوآور یا شرکت‌هایی با اندازه کوچک‌تر، احتمال بیشتری برای دسترسی به مزایا دارند. با وجود این، لزوماً نوآوران یا شرکت‌های پیشرو موقعیت بهتری در دستیابی به این مزایا ندارند.

سؤال مهم به‌ویژه در مقابل رویکرد دوم اینجاست که چگونه می‌توان منافع کوتاه‌مدت شرکت‌ها را با منافع بلندمدت و اهداف ملی آشتی داد؟ به عبارت دیگر، چگونه می‌توان تغییرات ساختاری و تکامل فعالیت‌های اقتصادی را به سمت سطوح بالاتر قابلیت ارتقا داد؟ پاسخ این سؤال که مهم‌ترین چالش سیاست‌گذاری صنعتی را می‌سازد، نیازمند توجه هم‌زمان به دو موضوع است: سطح توسعه توانایی‌های سیاست‌گذاری (و اجرا) و سطح توسعه فعالیت‌های اقتصادی. گرچه در الگوی مبتنی بر تقاضا، به نظر می‌رسد که توانایی سیاست‌گذاری کمتری مورد نیاز است، اما در عمل این الگو هم به کیفیت دولت وابسته بوده و فراتر از آن بی‌توجه به مرحله توسعه فعالیت‌های اقتصادی نمی‌تواند مواجهه مؤثری با چالش‌ها تدارک ببیند. در نتیجه در حالی که سیاست‌های آزادسازی و خصوصی‌سازی به‌ویژه در اوایل دهه ۱۹۹۰ اجرا شد، دولت همچنان از ابزارهایی مانند تخصیص اعتبارات به طرح‌های اولویت‌دار توسعه‌ای یا بخش تولید برای هدایت توسعه صنعتی استفاده کرد. به صورت مشخص بانک توسعه برزیل (BNDES)^۲ برای تأمین مالی صادرات و آژانس نوآوری وزارت علوم و فناوری (FINEP) برای تقویت کیفیت و بهره‌وری در این دوره فعالانه مداخله کردند. علاوه بر اینها دولت برزیل تلاش کرد تا منابع و میزان بودجه برای علم، فناوری و نوآوری را از طریق ایجاد ۱۴ صندوق بخشی گسترش دهد. این صندوق‌ها، از محل عوارض اعمال شده بر فعالیت‌های اقتصادی خصوصی‌سازی شده تأمین مالی شد و هدف آن تأمین مالی توسعه زیرساخت‌های علمی بود. بنابراین حتی در این دوره که سیاست‌گذاری صنعتی معطوف به حمایت از بنگاه‌ها نبود، تأمین مالی صادرات و سیاست اعتباری نوعی حمایت قوی از بخش عرضه را ارائه کرد.

۲-۳. سیاست‌گذاری صنعتی برزیل در قرن بیست و یکم

دهه ۲۰۰۰ را بعضاً رنسانس یا نوزایی سیاست صنعتی برزیل دانسته‌اند. سیاست‌های صنعتی تحت مدیریت لوئیس ایناسیو لولا داسیلوا^۳ به عرصه عمومی بازگشت و برزیل شاهد اجرای سه برنامه توسعه صنعتی تا سال ۲۰۱۴ بود. این تغییر دستور کار و اجرای برنامه‌های توسعه صنعتی با چهار ویژگی عمده همراه بود:

۱. حفظ و تحکیم یک فرایند دمکراتیک با نهادهای لنگر^۴ که احترام به قراردادها و شفافیت در معاملات عمومی را تضمین می‌کند.

۲. ثبات اقتصاد کلان، متشکل از سه جزء: هدف‌گذاری تورم، نرخ ارز انعطاف‌پذیر و مسئولیت مالی.

۳. مشارکت اقتصادی و اجتماعی، که منجر به تثبیت بازار مصرف انبوه ملی می‌شود.

۴. انگیزه برای سرمایه‌گذاری، به‌ویژه در زمینه‌هایی مانند زیرساخت‌ها و آموزش، که به‌طور سیستماتیک رقابت و رفاه را افزایش می‌دهد.

1. Cimoli, Ferraz and Primi

2. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

۳. سیاستمدار برزیلی و رئیس‌جمهور این کشور است. او دو بار متوالی در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۶ و یک بار هم در سال ۲۰۲۲ به‌عنوان رئیس‌جمهور برزیل برگزیده شد.

4. Anchor Institutions

به صورت خلاصه، در این برنامه‌های توسعه صنعتی جدید، اول تلاش شده است تا به جای آنکه سیاست صنعتی کاملاً از بالا به پایین اتخاذ شود، این سیاست‌ها با مشارکت بیشتری از سوی ذی‌نفعان دنبال شده و وجوه پایین به بالای بیشتری داشته باشد. دوم، تلاش شده تا مسئله ثبات اقتصاد کلان و محدودیت تراز پرداخت‌ها به عنوان موضوعات قدیمی توسعه صنعتی برزیل جدی گرفته شود. در وجه سوم، تلاش برای هم‌زمان ساختن سیاست‌های صنعتی با سیاست‌های اجتماعی یک موضوع مهم است. با توجه به اینکه برزیل کشوری با نابرابری به لحاظ تاریخی بالاست، سیاست‌های صنعتی قرن بیستم بی‌توجهی آشکاری به لزوم اتخاذ سیاست‌های اجتماعی فعال داشتند. دست‌آخر، تلاش برای تقویت سرمایه‌گذاری که هدف اصلی سیاست صنعتی برزیل بوده، با گسترش دامنه سرمایه‌گذاری‌ها به سرمایه‌گذاری در زیرساخت و آموزش دنبال شده است.

۳-۳. مرحله نوین سیاست‌گذاری صنعتی برزیل (۲۰۱۴-۲۰۰۳)

در برزیل ذیل چارچوب توسعه‌ای دولت از سال ۲۰۰۴ الی ۲۰۱۴ سه برنامه سیاست‌گذاری صنعتی شکل گرفت، البته ناگفته نماند که این سه برنامه در واقع پاسخی‌هایی به چالش‌های اقتصادی در دوره‌های مختلف بوده‌اند که دوره‌های به کارگیری این سیاست‌ها را مشخص می‌کردند. این سیاست‌ها در جدول ۲، تشریح شده‌اند.

جدول ۲. سه برنامه مرحله سوم سیاست‌گذاری صنعتی در برزیل (۲۰۱۴-۲۰۰۴)				
سیاست صنعتی	دوره اول ۲۰۰۷-۲۰۰۴	دوره دوم ۲۰۱۰-۲۰۰۸	دوره سوم ۲۰۱۴-۲۰۱۱	
	PITCE	PDP	PBM	
وضعیت اقتصاد	رشد کم تولید ناخالص داخلی به‌طور میانگین ۱,۷ درصد	رشد بالای تولید ناخالص داخلی به‌طور میانگین ۵,۱ درصد	رشد متوسط تولید ناخالص داخلی به‌طور میانگین ۳,۳ درصد	
	محدودیت‌های حساب خارجی	توسعه تجارت	افزایش واردات صنعتی	
تمرکز، اهداف و چارچوب نهادی	تقویت رقابت سیستمی دفاع از بازار داخلی تعداد بخش‌ها (Sectors) زیاد	تمرکز بر روی سرمایه‌گذاری مدیریت بحران بین‌المللی تعداد بخش‌ها (Sectors) زیاد	ایجاد سیستم پشتیبانی نهادی انتخاب بخش‌ها (Sectors)	

Source: Authors' Elaboration, Based on Kupfer, Ferraz and Marques (2013).

۳-۳-۱. برنامه «سیاست صنعتی، فناوری و تجارت خارجی»^۱ (۲۰۰۴-۲۰۰۷)

(PITCE) مخفف عبارت «سیاست صنعتی، فناوری و تجارت خارجی» است. این دوره تلاش برای بازگرداندن صنعت به دستور کار سیاست و در اولویت قرار دادن آن بوده است که در آن بنیان نهادی^۲ سیاست‌گذاری اصلاح و نوسازی شد. این برنامه برای مقابله با ضعف‌های دیرین برزیل، با تمرکز بر نوآوری و بخش‌های پیش‌ران (کالاها، سرمایه‌ای، الکترونیک، داروسازی، نرم‌افزار) طراحی شد که باید تقویت می‌شدند. ایجاد یک چارچوب نهادی جدید با قانون القای نوآوری، ایجاد مجمع سه‌جانبه سطح بالا (دولت، نهادهای اقتصادی و مردم) برای ترویج موافقت عمومی در مورد استراتژی‌ها، اولویت‌های صنعتی و ایجاد آژانسی تسهیل‌کننده برای توسعه صنعتی و صادرات، بخش اصلی این دوره از سیاست صنعتی برزیل بوده است. با تصویب سیاست صنعتی، فناوری و تجارت خارجی (PITCE)، اهدافی مانند تقویت کارایی، گسترش صادرات و مهم‌تر از همه، افزایش قابلیت‌های نوآوری شرکت‌های برزیلی در نظر گرفته شدند. این سیاست دو سازمان را برای حمایت از توسعه صنعتی و صادرات ایجاد کرد: سازمان توسعه صنعتی برزیل و سازمان حمایت از صادرات و سرمایه‌گذاری برزیل. این سازمان‌ها امکان مشارکت در مطالعات حمایتی، تدوین سیاست‌ها و ارتقای صادرات را با چابکی بیشتری نسبت به مؤسسات دولتی فراهم می‌کرد.

1. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE).

2. Institutional Basis



۲-۳-۳. برنامه توسعه مولد^۱ (۲۰۰۸-۲۰۱۰)

PDP مخفف «سیاست توسعه مولد» است. PITCE زمینه را برای یک سیاست جاه‌طلبانه‌تر یعنی PDP در سال ۲۰۰۸ فراهم کرد. دولت به کاستی‌های عمده PITCE توجه کرد و PDP را نه تنها برای یک اقتصاد باز، بلکه برای یک زمینه اقتصادی با دید توسعه بلندمدت، با چشم‌انداز رشد مثبت فزاینده طراحی کرد. PDP دولت برزیل را با حداقل ابزار، برای اقدام پیشگیرانه‌تر برای توسعه صنعتی مجهز کرد.

در این دوره که دنیا درگیر بحران مالی بود، برزیل توانست با اجرای این سیاست، سرمایه‌گذاران را به سرمایه‌گذاری در صنایع برزیل تشویق کند. این دوره از سیاست صنعتی بر حفظ چرخه رشد PITCE با تقویت سرمایه‌گذاری متمرکز بود و با اجرای سیاست‌های مشوق سرمایه‌گذاری، این دوره از سیاست صنعتی برزیل با وفور ارز و رشد اقتصادی همراه شد.

در دوره دوم ریاست جمهوری لولا داسیلوا، هدف سیاست‌گذاری صنعتی به نفع رشد و سرمایه‌گذاری تغییر کرد. این تغییر استراتژیک منجر به پیشنهاد و اجرای چهار سیاست عمده شد:

■ **برنامه شتاب رشد^۲ (۲۰۰۷):** با هدف گسترش زیرساخت‌های برزیل با سرمایه‌گذاری به مبلغ ۳۳۲ میلیارد دلار در مرحله اول (تا سال ۲۰۱۰) و ۴۸۰ میلیارد دلار برای دوره ۲۰۱۱-۲۰۱۴.

■ **برنامه توسعه آموزش^۳ (۲۰۰۷):** با هدف گسترش و بهبود کیفیت آموزش در همه سطوح.

■ **برنامه اقدام علم، فناوری و نوآوری^۴ (۲۰۰۷):** با هدف افزایش مخارج تولید ناخالص داخلی در علم، فناوری و نوآوری از ۲,۱ درصد به ۵,۱ درصد، با سرمایه‌گذاری ۲۲ میلیارد دلار آمریکا بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۰.

■ **برنامه توسعه تولید^۵ (۲۰۰۸):** با هدف تقویت سرمایه‌گذاری، تقویت قابلیت‌های نوآوری، گسترش صادرات، و حمایت از شرکت‌های خرد، کوچک و متوسط با بودجه‌ای معادل تقریباً ۱۵ میلیارد دلار اعتبار و ۱۲ میلیارد دلار کسر مالیات.

«برنامه توسعه مولد» (PDP) ابتدا ۳۱ اقدام سیاستی را پیشنهاد کرد و سپس ۳۸۹ مورد اقدام سیاستی دیگر تا پایان سال ۲۰۱۰ پیشنهاد، توسعه و اجرا شدند که تقریباً تمامی این سیاست‌ها به اجرا درآمده‌اند. می‌توان گفت سیاست PDP اثربخش واقع شد و این موفقیت به سه عامل مهم بستگی داشت، ابتدا، اولویت سیاسی که دولت لولا داسیلوا به سیاست صنعتی داده بود. دوم، با تعهد وزارتخانه‌های ذی‌ربط به ویژه وزارتخانه‌های تجارت و صنعت، علوم و فناوری و دارایی و سوم، توسط سیستم مدیریتی که برای اطمینان از اجرای اقدامات پیشنهادی ایجاد شد. یک سیستم اطلاعات آنلاین توسط آژانس توسعه صنعتی برزیل (ABDI) توسعه یافت که پیشرفت هر اقدام پیشنهادی تحت PDP را گزارش می‌کرد.

اگر بخواهیم این دوره از سیاست صنعتی برزیل را بازتعریف کنیم، می‌توان گفت PDP شامل مجموعه‌ای از اهداف مشخص، قابل اندازه‌گیری و عینی است که هدف آن ارائه یک جهت‌گیری و جهت روشن متمرکز بر توسعه است. در این سیاست‌گذاری دو نوع هدف مطرح شد: «هدف‌های کلان» و «هدف‌های برنامه». چهار هدف کلان وجود داشت که آنها باید تا سال ۲۰۱۰ به آنها می‌رسیدند که نشان‌دهنده نیروی محرکه اصلی این سیاست است:

۱. افزایش نرخ سرمایه‌گذاری از ۱۷,۶ درصد به ۲۱ درصد تولید ناخالص داخلی،

۲. افزایش تحقیق و توسعه خصوصی از ۵۱ درصد به ۶۵ درصد تولید ناخالص داخلی،

۳. افزایش سهم صادرات از ۱۸,۱ درصد به ۲۵,۱ درصد تولید ناخالص داخلی،

۴. افزایش ۱۰ درصدی تعداد شرکت‌های صادراتی خرد و کوچک.

برای اهداف خاص هر برنامه، سیاست‌گذاران پیش از تعریف آن اهداف، چالش‌ها و فرصت‌های رقابتی مطابق با هر سیستم را به دقت تشخیص می‌دادند.

سلسله‌مراتب PDP اولین جنبه‌ای بود که باید رعایت می‌شد. تخصیص مسئولیت‌ها و تعامل مؤثر سازمان‌های مختلف چالش بزرگی برای هر سیاست عمومی است و سیاست‌گذاری در برزیل نیز از این قاعده مستثنا نیست.

1. Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

2. MF

3. ME

4. MST

5. MDIC

تا سپتامبر سال ۲۰۱۰، حدود ۴۰۰ کارمند دولتی بخشی از کمیته‌های اجرایی مختلف بودند که بیش از ۶۰ سازمان از دولت فدرال را نمایندگی می‌کردند. هماهنگی کلی این سیاست توسط وزارت توسعه، صنعت و تجارت انجام می‌شود که به شورای ملی توسعه صنعتی گزارش می‌دهد. این شورا، مجمعی متشکل از نمایندگان دولت، تجار، کارگران و دانشگاهیان است و ریاست آن بر عهده رئیس‌جمهور است. در دولت فدرال، وزیر توسعه، تجارت و صنعت توسط یک شورای وزیران حمایت می‌شود که هر ۶ ماه یکبار گزارش‌ها به آن ارائه می‌شود. این شورا، متشکل از وزرای مسئول حوزه‌هایی است که مستقیماً با PDP مرتبط بود - وزارت دارایی، برنامه‌ریزی، علم و فناوری و آموزش و پرورش - و توسط رئیس دفتر ریاست جمهوری هماهنگ می‌شد. این وزیر، نقش هماهنگ‌کننده در داخل دولت فدرال دارد. چنین طراحی حکومتی تضمین می‌کرد که PDP به‌طور مداوم توسط مقامات سطح بالای مربوطه دولت فدرال نظارت می‌شود.

در مقام اجرا، PDP توسط یک دبیرخانه اجرایی متشکل از نمایندگان سازمان توسعه صنعتی برزیل، وزارت دارایی، وزارت علوم و فناوری و بانک توسعه‌ای برزیل مدیریت می‌شد. این مؤسسات دارای مأموریت، ابزار و منابع لازم برای تأمین بیشتر ابزارهای لازم برای اجرای سیاست صنعتی برزیل بودند.

PDP آرایش سازمانی جدیدی بود که از لحاظ بخشی جامع بود، اهداف خاصی را نشانه می‌رفت و منابع عمومی قابل توجهی را بسیج می‌کرد. طراحی آن برای حکومت، مسئولیت‌گرا و در تقویت همکاری بخش عمومی و خصوصی بسیار متمرکز بود. پوشش بخشی PDP شامل ۳۴ برنامه بود که مطابق با سه چالش رقابتی سازماندهی شدند:

■ **تثبیت و گسترش شرکت‌های پیشران:** در مورد شرکت‌های پیشران که در مرز رقابت جهانی هستند، تمرکز بر حمایت از طرح‌های بخش تجاری در ادغام و تملک و همچنین بین‌المللی‌سازی، علاوه بر تقویت ساختارهای حاکمیتی شرکت‌ها بود.

■ **تقویت رقابت:** در این وجه، تمرکز بر بخش‌هایی بود که چشم‌انداز صادرات مثبت و پتانسیل گسترش در بازار محلی، ایجاد آثار خارجی در زنجیره‌های تولید مشتریان و تأمین‌کنندگان داشت. این بخش‌ها به ابزارهای مرتبط با حمایت از سرمایه‌گذاری و کمک‌های فنی نیاز دارند.

■ **ایجاد قابلیت‌های تکنولوژیکی:** تمرکز بر فعالیت‌هایی بود که می‌توانند پیشرفت فنی را در اقتصاد ایجاد و منتشر کنند و به ابزارهایی نیاز دارند که برای ارتقای نوآوری و ایجاد ظرفیت منابع انسانی کافی باشند.

مجموعه چهارمی از برنامه‌ها وجود داشت - انتخاب‌های راهبردی - که انتخاب‌های قبلی برای فعالیت‌های اقتصادی خاص نبود، بلکه بیشتر برای موضوعاتی بود که بیشتر بخش‌ها را تحت تأثیر قرار می‌داد و در نتیجه به پایداری کل کمک می‌کرد: SMEها، صادرات، ادغام با آمریکای لاتین و آفریقا و تولید پاک.

۳-۳-۳. برنامه برزیل بزرگ (PBM)^۱ (۲۰۱۱-۲۰۱۴)

این واژه مخفف «برنامه برزیل بزرگ» است. با ادامه بحران بین‌المللی و رقابت شدید واردات با تولیدات داخلی این فاز از سیاست صنعتی کلید خورد. در واقع پس از اجرای دو برنامه توسعه صنعتی قبلی، برنامه «برزیل بزرگ» بخشی از یک برنامه هتروکس کلان بود که با عنوان «ماتریس جدید اقتصادی»^۲ دستیابی به اهداف ارتقای تولید و بهبود حمایت‌های اجتماعی را دنبال می‌کرد. برنامه برزیل بزرگ که از سال ۲۰۱۱ اجرا شد، افزایش رقابت‌پذیری ملی را تحت شعار «نوآوری برای رقابت، رقابت برای رشد» دنبال می‌کرد. در این سیاست‌گذاری، اقداماتی نظیر برخورداری از معافیت‌ها، تخفیف‌های مالیاتی فوری برای خرید ماشین‌آلات صنعتی و معافیت از بیمه‌های حقوق و دستمزد برای بخش‌هایی که حجم زیادی از نیروی کار را استخدام می‌کنند مانند صنایع پوشاک، کفش، مبلمان و برنامه‌های رایانه‌ای و... دیده شده بود. همچنین افزایش سرمایه‌گذاری ثابت از ۱۸,۴٪ تولید ناخالص داخلی به ۲۳ درصد تا سال ۲۰۱۴ و افزایش هزینه‌های تحقیق و توسعه خصوصی از ۵,۵٪ تولید ناخالص داخلی به ۹,۰٪ و افزایش سهم بخش صنعت در تولید از ۱۸,۳٪ به ۱۹,۵٪ هدف گرفته شده بود. در این دوره با اقدامات طراحی شده برای ارتقای موقعیت رقابتی شرکت‌های محلی و بهبود شرایط سیستمی برای رقابت، بر تجمیع محلی ارزش افزوده^۳ تأکید شد.

این سیاست، ابتدا با ۳۶ اقدام سیاستی راه‌اندازی شد و تا آوریل سال ۲۰۱۳، ۲۸ مورد از آن به‌طور کامل عملیاتی شدند و ۲۶ اقدام دیگر پس از آن پیشنهاد و در برنامه کاری PBM گنجانده شد.

1. Plano Brasil Maior

2. New Matrix of Economy

3. Local Aggregation of Value Added

PBM دارای ۱۰ هدف استراتژیک بود که به سه بُعد استراتژیک شایستگی‌ها، تغییر ساختاری، کارایی و گسترش بازار تقسیم می‌شوند که به توسعه پایدار کمک می‌کنند. این سه بُعد از نظر مفهومی به هم مرتبط هستند.

■ بُعد اول، شایستگی‌ها، اهداف مربوط به ظرفیت‌سازی را دربر می‌گیرد. افزایش سرمایه‌گذاری ثابت و همچنین تحقیق و توسعه شرکتی (R and D) و مهارت‌های کارگران، اجزای اساسی شایستگی‌های رقابتی هستند.

■ تقویت شایستگی‌های حیاتی منجر به بُعد دوم یعنی تغییر ساختاری و کارایی می‌شود که شامل افزایش ارزش افزوده، توسعه بخش‌های دانش‌بنیان،^۱ تقویت شرکت‌های کوچک و متوسط و حمایت از تولید پاک می‌شود.

■ رقابت‌پذیری بالاتر به گسترش بازار منجر می‌شود که هم توسعه داخلی، از طریق افزایش دسترسی به کالاهای باکیفیت برای جمعیت محلی و هم تنوع صادرات و بین‌المللی شدن شرکت‌ها را در پی خواهد داشت.

این سه بُعد، با اهداف استراتژیک خود، به هدف نهایی PBM منتهی می‌شوند: «نوآوری و سرمایه‌گذاری برای افزایش رقابت، حمایت از رشد و بهبود کیفیت زندگی».

جدول ۳. نقشه استراتژی برزیل بزرگ



Source: Ministry of Development (2011). Available at: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>.

برای اثربخشی سیاست صنعتی PBM، تعامل بین سازمان‌های دولتی، بخش خصوصی و سایر ذی‌نفعان ضروری بود. نمایندگانی از رئیس کابینه (رئیس‌جمهور)، وزارت دارایی، وزارت علوم و فناوری، وزارت برنامه‌ریزی و نیز وزارت توسعه، صنعت و تجارت کمیته اجرایی PBM را تشکیل می‌دادند. آنها مسئول اطمینان از اجرای دستورالعمل‌های تعریف شده توسط PBM و تأیید شده توسط شورای ملی توسعه صنعتی^۱ (CNDI) بودند. مسئولیت تعامل با بخش تجاری و کارگران در CNDI، بالاترین سطح مشورتی PBM و در ۱۹ شورای رقابت بخشی قرار می‌گرفت که به ۵ گروه سیستم‌های تولیدی تقسیم می‌شدند:

■ سیستم‌های دانش فشرده: مهندسی مکانیک، الکتروالکترونیک، زنجیره تأمین نفت و گاز و کشتی‌سازی، مجتمع بهداشتی، خودرو، هوانوردی و صنایع دفاعی، کالاهای سرمایه‌ای و فناوری اطلاعات و ارتباطات.

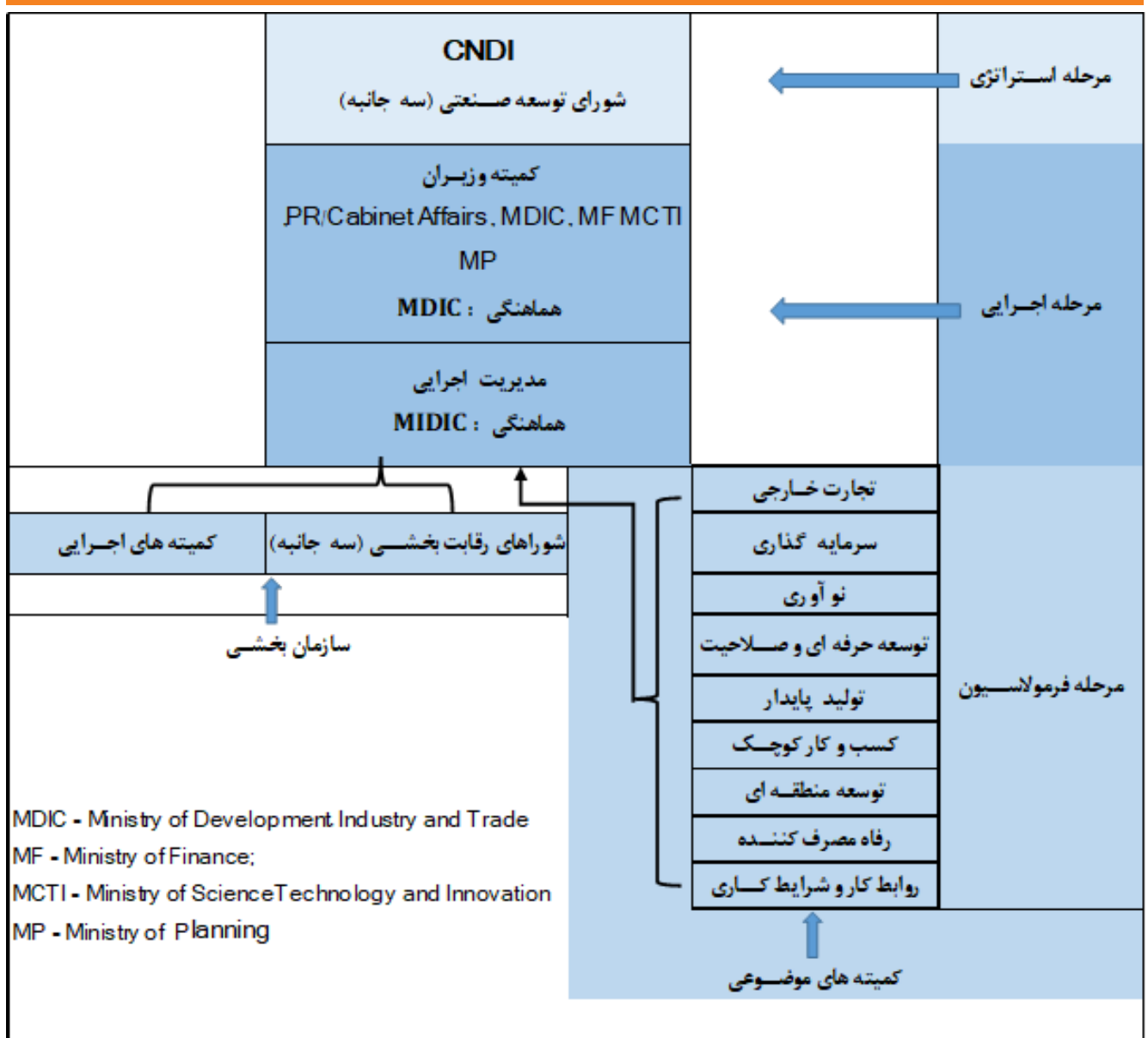
■ ICT سیستم‌های مقیاس فشرده: شیمیایی-پتروشیمی، بیواتانول و انرژی‌های تجدیدپذیر، نظافت شخصی، لوازم آرایشی، معدن، متالورژی، خمیر و کاغذ.

1. Knowledge-Intensive

2. Conselho Nacional Do Idoso

- سیستم‌های کار فشرده: کفش، نساجی، پوشاک، مبلمان و مجتمع ساختمانی عمران.
- سیستم‌های تجارت کشاورزی.
- تجارت، تدارکات و خدمات: عمده‌فروشی، لجستیک تجاری و خدمات.
- کوپفر و همکاران (Kupfer ۲۰۱۳) سه ویژگی مهم برای این سیاست‌ها تعریف می‌کنند که عبارتند از:
 - تداوم انعطاف‌پذیری: نوآوری و رقابت در هر سه مرحله از سیاست صنعتی برزیل در اولویت بوده است. با وجود این، اهمیت سیاست و سازماندهی برای مقابله با چالش‌های غیرمنتظره، به‌ویژه چالش‌هایی که از جبهه بین‌المللی وارد می‌شوند، بازنگری و اصلاح شده‌اند.
 - تلاش برای تعریف اهداف صریح، بسیج ابزارهای سیاستی مربوطه و تعامل با بخش تجاری و کارگران افزایش یافته است.
 - سیاست‌های صنعتی به‌طور فزاینده‌ای با سایر سیاست‌های توسعه مانند علم و فناوری، آموزش، محیط‌زیست و زیرساخت‌ها تلفیق شد. آنها اهداف مشترک را به اشتراک می‌گذارند و ابزارهای سیاستی را به شیوه‌ای هماهنگ اجرا می‌کنند.

جدول ۴. پیکربندی برنامه برزیل بزرگ



Source: Ministry of Development (2011). Available at: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>.



۴-۳. دوره بازنگری در سیاست صنعتی (۲۰۲۲-۲۰۱۶)

اگرچه سیاستگذاری صنعتی در برزیل در دهه ۲۰۰۰ با جهش اقتصادی برزیل همراه شد، اما با پایان دولت لولا و روی کار آمدن معاون او، دیلما روسف، اجرای سیاست‌های صنعتی با چالش‌هایی مواجه شد. کاهش شتاب رشد اقتصادی در این دوره به کاهش حمایت از دولت روسف انجامید و اگرچه او در انتخابات سال ۲۰۱۴ مجدداً انتخاب شد، اما در نهایت با گذشت دو سال از دور دوم خود، توسط پارلمان استیضاح و برکنار شد. این موضوع به تغییر در سیاستگذاری صنعتی انجامید. دولت روسف پس از رسوایی فساد، رکود اقتصادی و بحران مالی دولت سقوط کرد، یعنی در شرایطی که بدهی دولت به تولید ناخالص داخلی از ۵۱٫۵٪ در سال ۲۰۱۳ به ۶۵٫۵٪ در سال ۲۰۱۵ افزایش یافته و نرخ بیکاری از ۷٫۴ درصد در سال ۲۰۱۴ به ۱۱ درصد در سال ۲۰۱۶ رسید.

در دوره دولت انتقالی کفیل ریاست جمهوری یعنی میشل تمر (معاون سابق رئیس‌جمهور) (۲۰۱۸-۲۰۱۶) و دولت بولسانارو (۲۰۲۲-۲۰۱۸) سیاستگذاری صنعتی بیشتر مطابق الگوی دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ یعنی تأکید بر طرف تقاضا انجام شده و از حمایت‌های خاص از بخش عرضه پرهیز شد. این دولت‌ها، از یک‌سو کوچک‌سازی دولت، مقررات‌زدایی از بازارها (شامل کاهش قدرت اتحادیه‌های کارگری)، محدود کردن سقف رشد بودجه عمومی و کاهش تعرفه‌ها و ملاحظات زیست‌محیطی را در دستور کار خود قرار داد تا با ایجاد محیط رقابتی‌تر، توسعه صنعتی را با از میدان خارج کردن شرکت‌های غیررقابت‌پذیر و ابقای شرکت‌های بهره‌ور دنبال کند. از سوی دیگر، تأکید بر کشاورزی را به جای صنعت افزایش داد.

اجرای سیاست‌های صنعتی افقی (خنثی) به جای سیاست‌های صنعتی عمودی (گزینشی) جزو مهم‌ترین تفاوت‌های این دوره است. برای مثال وزارت اقتصاد با ارائه لایحه «قانون آزادی اقتصادی» در این دوره، کاهش بوروکراسی را برای تشویق فعالیت‌های تجاری در برزیل دنبال کرد. به عبارت دیگر، بهبود محیط کسب و کار جایگزین سیاست‌های حمایت از صنایع پیشران شد. علاوه بر این در قالب سیاست اعتباری، استقلال بیشتری به بانک مرکزی برای تنظیم سیاست پولی داده شده و در مقابل بودجه بانک توسعه‌ای برزیل به شدت کاسته شد. این بانک در سال ۲۰۰۸، معادل ۲٫۹۲ درصد از تولید ناخالص داخلی را تأمین مالی کرد. در پایان سال ۲۰۲۲، این بانک تخصیص پرداختی معادل ۰٫۷۴ درصد از تولید ناخالص داخلی داشت که کمترین درصد تخصیص از زمان تأسیس بانک در سال ۱۹۵۲ بود. از ۹۰ میلیارد دلار اعتبار این بانک در سال ۲۰۲۲، ۲۵ درصد به کشاورزی و ۱۹ درصد به صنعت اختصاص یافت، در حالی که در اساسنامه این سازمان، BNDES ابزار اصلی سرمایه‌گذاری برزیل برای تقویت صنعتی شدن است.

همچنین خصوصی‌سازی برخی شرکت‌های تابعه شرکت نفت دولتی برزیل (پتروبراس) در این دوره صورت گرفت، البته در حالی که برنامه خصوصی‌سازی شرکت اصلی هم در دست انجام بود، این موضوع تحقق پیدا نکرد. علاوه بر اینها، در دوره همه‌گیری کرونا، بولسانارو، سیاست مصونیت گله‌ای را اتخاذ کرده و کوشید تا به جای قرنطینه و اعطای کمک‌های رفاهی به جامعه، ادامه فعالیت کسب و کارها را دنبال کند، حتی او تلاش‌های کادر پزشکی برای مقابله با ویروس و توزیع واکسن را هم محدود کرد که هر دو ضربه جدی به محبوبیت وی بودند. در مجموع دستور کار اقتصادی این دوره را می‌توان سیاستگذاری غیرهدفمند و بیشتر واکنشی به تحولات اقتصادی دانست. دو دولت اخیر نتوانستند جایگزینی برای توسعه صنعتی برزیل معرفی کنند، چندان که پس از این دوره کوتاه، لولا داسیلوا برای بار سوم (انتخابات ۲۰۲۲) به ریاست جمهوری برزیل دست یافت.

با انتخاب مجدد داسیلوا در برزیل، این کشور وارد مرحله جدیدی از سیاستگذاری صنعتی شده است. این مرحله جدید با اتخاذ دستور کاری با عنوان «صنعت نوین برزیل»^۱ شناخته می‌شود. به نظر می‌رسد با توجه به ناکامی دوره پیشین سیاستگذاری صنعتی در برزیل که ناتوان از تنوع‌بخشی تولید و صادرات بود، این دوره تقویت بنیه تولیدی از طریق نوسازی صنایع فرسوده برزیل و الزامات داخلی سازی محصولات و تجهیزات دنبال می‌شود.

۵-۳. فراز و فرود سیاستگذاری صنعتی برزیل در قرن بیست و یکم

تا سال ۲۰۱۳، برزیل یکی از اقتصادهای نوظهور و یکی از پیشگامان تغییر در اقتصاد جهانی محسوب می‌شد، تا آنجا که صاحب‌نظران سیاستگذاری صنعتی، یکی از مصادیق بازگشت سیاستگذاری صنعتی را تحولات سیاستگذاری در این کشور می‌دانستند، علاوه بر آن، برخی دیگر از محققان مانند عجم اوغلو و رابینسون، روی کار آمدن دولت لولا و رشد سریع این کشور را نماینده امکان تحقق رشد از مسیر غیراجماع

واشنگتن (اصلاحات ارتدوکس اقتصادی) و امکان تفاهم جناح‌های مخالف (کارگران و نظامیان) در یک الگوی دمکراتیک برای رشد سریع و فراگیر ارزیابی می‌کردند [۱۰]. علی‌رغم این پیش‌بینی‌های خوش‌بینانه، برزیل در دهه دوم قرن بیست و یکم، مجدداً به بحران و رکود بازگشت کرد. این روند موجب سقوط دولت حزب کارگران (دیلماروسف) و جابه‌جایی در قدرت شد که اگرچه کوتاه بود (۲۰۲۲-۲۰۱۶)، اما در صورت ناکامی مجدد لولا در اتخاذ راهکاری برای توسعه، مجدداً می‌تواند این کشور را با بی‌ثباتی روبه‌رو کند، اما چرا این سیاست‌ها ناکام بود و چه درس‌هایی از این ناکامی می‌توان گرفت؟

درباره سیاست‌گذاری صنعتی برزیل در این دهه و دلایل وقوع رکود پس از جهش اقتصادی دهه اول قرن بیست و یکم، بحث‌های گوناگونی مطرح شده است. از دید برخی منتقدان، سیاست‌گذاری صنعتی در دوره لولا و روسف، بیشتر نوعی حامی‌پروری بوده و عمده تأثیر سیاست‌های حمایتی منجر به تقویت بخش کشاورزی و نه بخش صنعت شد [۱۱]. از نظر، برخی دیگر، نه همه سیاست‌های صنعتی اعمال شده در این دوره، بلکه سیاست‌های صنعتی برنامه سوم یعنی برزیل بزرگ (یا ماتریس جدید اقتصادی) را باید مسبب بحران و فروپاشی دولت روسف دانست [۱۲]. همچنین از دید صندوق بین‌المللی پول، عدول برزیل از سه پایه اقتصاد کلان یعنی عدول از «هدف‌گذاری تورم»، «نرخ ارز منعطف» و «مسئولیت مالی (بودجه بدون کسری)» که مبنای سیاست‌گذاری در دهه ۱۹۹۰ بود، پایه‌های بحران را می‌سازد [۱۳].

علی‌رغم ارزیابی‌های بالا، تعبیر دیگری هم از فراز و فرود سیاست‌گذاری صنعتی برزیل وجود دارد که عمدتاً بر سه عامل «وابستگی اقتصاد برزیل به چرخه‌های بین‌المللی رونق و رکود بازارها»، «تأثیر رقابت‌ها و تنش‌های سیاسی بر موقعیت دولت» و نیز «کیفیت سیاست‌گذاری صنعتی» تأکید می‌کند.

پیش از آنکه اقتصاد برزیل در دهه ۲۰۰۰ اوج گیرد، این کشور دو دهه تلاش ناکام برای احیای رشد از طریق توسل به سیاست‌های آزادسازی اقتصادی به جای هدایت بازارها توسط دولت را پشت‌سر گذاشت. درواقع سه پایه اقتصاد کلان مورد اشاره در بالا (هدف‌گذاری تورم، بودجه متوازن و نرخ ارز منعطف) یا سیاست‌های مبتنی بر تعدیل، پاسخی سیاستی به بحران افول رشد برزیل بودند.

به عبارت دیگر، اگرچه سیاست‌های اقتصادی و صنعتی در دهه ۱۹۶۰، برای مدتی رشد سریع را به همراه آورد، اما دو عامل درونی و یک عامل بیرونی منجر به افول آن شد. دو عامل اول را می‌توان برآمده از ضعف‌های درونی استراتژی صنعتی شدن در این دهه دانست. به عبارت دیگر، حمایت دولت از صاحبان صنایع با ایجاد دیوار تعرفه، بازارهای داخلی را به صورت انحصاری در اختیار این شرکت‌ها قرار داده و مشوق بهبود رقابت‌پذیری نبود، در نتیجه این شرکت‌ها در رقابت بین‌المللی جا ماندند. دیگر اینکه تمرکز بر حمایت‌گرایی، بدون تمهیدات برای تقویت زنجیره ارزش (یا زنجیره تأمین داخلی) موجب شد تا شرکت‌های بین‌المللی عموماً با انتقال بخش‌هایی فناوری، به تصاحب بازار بدون انتقال فناوری بپردازند و برزیل علی‌رغم در اختیار قرار دادن نیروی کار ارزان و یک بازار مصرف بزرگ، از مزایای این نوع سیاست جذب سرمایه‌گذاری خارجی چندان بهره‌مند نشود. این دو سیاست، دو پیامد جدی ایجاد می‌کرد، اول اینکه، ساختار صنعتی غیرپویا و انعطاف‌ناپذیری به جا می‌گذاشت که تداوم آن وابسته به رانت‌ها و حمایت‌های دولت بود و دوم اینکه، عمده منافع این سیاست‌ها نصیب طبقات بالا می‌شد و در پی آن نابرابری زیاد و کوچکی بازار مصرف داخل مانع از تحقق صرفه‌های مقیاس و تخصص‌یابی شد. فراتر از این دو عامل داخلی، در دهه ۱۹۷۰، شوک‌های نفتی و امواج تورمی در دنیا موجب شد تا اقتصاد برزیل هم با افزایش قیمت نهاده (هزینه‌های انرژی) و هم با کاهش قیمت محصولات صادراتی اصلی (مواد خام و محصولات کشاورزی) در بحران قرار گیرد [۱۴].

آزادسازی اقتصادی، پاسخی به بحران سیاست‌گذاری دوره قبل بود، اما این بحران حتی با کاهش تورم منجر به رشد سریع اقتصادی نشده و از آن مهم‌تر با یکی از بدترین تجربه‌های صنعت‌زدایی در جهان همراه شد. درواقع پس از امواج تورمی دهه ۱۹۸۰ که حاصل شوک درمانی برای انجام اصلاحات ساختاری بود و این دهه را برای کشورهایی نظیر برزیل به «دهه از دست رفته» توسعه مشهور کرد، کاهش تورم در دهه ۱۹۹۰ و فروکش کردن امواج تورمی در حالی رخ داد که بین سال‌های ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۷ اشتغال در بخش تولید، ۳۸ درصد کاهش یافت و بین ۱ میلیون تا ۱٫۵ میلیون شغل از بین رفت، به‌ویژه در صنایع قطعات خودرو، نساجی، اسباب‌بازی، غذا، پوشاک و کفش و اشتغال نامطمئن و غیررسمی افزایش یافت [۱۵]. بنابراین این کنترل تورم به قیمت از دست رفتن تنوع‌یابی صنعتی و اشتغال بخش تولیدی حاصل شد.

تحولات دهه ۲۰۰۰ را می‌توان پاسخی به تبعات سیاست‌گذاری مرحله قبل، چه در سطح اقتصادی و چه در سطح اقتصاد سیاسی ارزیابی کرد. در چارچوب رقابت‌های سیاسی، به اعتقاد برخی محققان، بازندگان سیاست‌گذاری دوره‌های قبل (طبقه کارگر و طبقه متوسط) ائتلافی تشکیل دادند و لولا داسیلوا را به قدرت رساندند.



همچنان که در بخش سیاست‌های صنعتی عنوان شد، لولا، در دوره اول خود (۲۰۰۶-۲۰۰۲)، سه پایه اقتصاد کلان را در قالب محور حفظ ثبات اقتصاد کلان، به عنوان یکی از چهار رکن سیاستگذاری اقتصادی خود حفظ کرد. البته با توجه به تلاش او برای اتخاذ سیاست‌های معطوف به بازندگان، سه رکن تحکم فرایند دمکراتیک، بهبود مشارکت اقتصادی و اجتماعی و انگیزه برای سرمایه‌گذاری را به محور حفظ ثبات اقتصاد کلان اضافه کرد که سیاستگذاری صنعتی فعال دولت نیز در این چارچوب می‌گنجد. سیاستگذاری صنعتی از طریق اعطای تسهیلات ترجیحی بانک توسعه‌ای برزیل، با هدف تنوع‌بخشی به تولید و مقابله با صنعت زدایی دولت قبل مورد توجه قرار گرفت، همچنین این سیاستگذاری صنعتی با اتخاذ سیاست‌های اجتماعی دیگری هم همراه شد که در نتیجه آن، تغییر رویکرد کلی دولت به توسعه را بازتاب می‌داد. از این جمله می‌توان به افزایش حداقل دستمزد و پرداخت «یارانه نقدی مشروط» اشاره کرد. این یارانه مشروط یا اصطلاحاً «بولسا فامیلیا» کمک هزینه‌ای بود که در اختیار زنان و مادران (در خانوار) قرار می‌گرفت. علاوه بر اینها دولت روی آموزش و بهداشت نیز سرمایه‌گذاری بیشتری کرد. [۱۶].

در مجموع، چرخه رونق کالایی در دهه اول قرن بیست و یکم هم به کمک دولت لولا آمد و این رونق موجب شد تا کشاورزی صادراتی که سهم بالایی در اقتصاد برزیل دارد، از رونق بالایی برخوردار شود و به کمک دولت لولا بیاید تا فقر و نابرابری را کاهش دهد. علاوه بر آن صادرات مواد معدنی و نفت که به تازگی کشف شده بود هم، زمینه رشد سریع را برای برزیل فراهم کردند.

علی‌رغم تأثیر چرخه رونق کالایی که به توفیق اقتصادی دولت اول لولا کمک کرد، در عمل این پایان چرخه رونق بود که به لولا اجازه داد تا سیاست‌های جسورانه‌تری را اتخاذ کند. در دوره دوم لولا (۲۰۱۰-۲۰۰۶)، بحران مالی بین‌المللی (۲۰۰۷) رخ داد که در پاسخ به آن سیاست توسعه مولد در پیش گرفته شد. در این چارچوب، دولت فراتر از سه پایه اقتصاد کلان به سیاستگذاری صنعتی پرداخت. در این چارچوب، دولت لولا اعتقاد داشت که سیاستگذاری اقتصادی و صنعتی باید فراتر از هدف ثبات پولی باشند، در عوض باید یک تعامل قوی بین دولت و بخش خصوصی برای حمایت از سیاست‌های توزیعی و محرک رشد در سراسر حوزه‌های مالی، پولی، نرخ ارز، نیروی کار و حوزه اجتماعی وجود داشته باشد. در اینجا ترکیبی از سیاست‌های اقتصاد کلان مانند نرخ بهره پایین، نرخ ارز نسبتاً کم ارزش شده و سیاست‌های صنعتی قوی برای اقتصادی صادرات‌گرا و تولیدی با سیاست‌های اجتماعی شامل دستمزدهای بالاتر، اشتغال، نقل و انتقالات و اعتبار بیشتر برای مصرف و سرمایه‌گذاری دنبال شد. این سیاست‌ها موجب احیا سریع اقتصاد برزیل از بحران شد [۱۵].

در گذار به مرحله دوم که با «برنامه توسعه مولد» توضیح داده شد، سه تحول سیاستی مهم؛ یکی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی گسترده دولت، دیگری تغییر معافیت‌های مالیاتی و سوم عدول از مسئولیت‌پذیری مالی یا سیاست توازن بودجه بود. دولت لولا زیرساخت‌های حمل و نقل و انرژی را که از دهه ۱۹۷۰ و بحران بدهی‌ها، تقریباً نوسازی نشده بود، با سرمایه‌گذاری دولتی نوسازی کرد. همچنین دولت برای تخفیف مالیاتی به صنایع منتخب، مقرراتی را که به سرمایه‌گذاری عمومی اجازه می‌داد تا از طریق مالیات یا بدهی‌های جدید تأمین مالی شود وضع کرده و هدف مازاد مالی اولیه مجدداً تعریف شد. در واقع دولت از سرمایه‌گذاری عمومی برای تحریک اقتصاد استفاده کرد. دو شرکت دولتی پتروبراس و التروبراس (در حوزه نفت و برق) نقش مهمی در این زمینه داشتند. علاوه بر این، دولت سرمایه‌گذاری‌های عمومی را با یک برنامه مسکن عظیم با عنوان «خانه من زندگی من» دنبال کرد و از افزایش مخارج بودجه برای آموزش، بهداشت و سایر خدمات عمومی و گسترش خدمات ملکی استفاده کرد. همچنین سیاست افزایش قابل توجه دستمزد دنبال شد [۱۴].

دولت در این دوره نقش مهمی در قدرت‌یابی برخی شرکت‌های بزرگ داشت. به عبارت دیگر دولت با سیاست‌های صنعتی خود به گسترش برندهای بومی در قالب «قهرمانان ملی» یا قهرمانان جنوب جهانی کمک کرد، به جز پتروبراس و التروبراس، شرکت‌هایی مانند ادبرشت^۱ در صنعت ساخت و ساز، این‌بو^۲ در صنعت نوشیدنی، جیس فریبو^۳ در صنعت غذایی، گردو^۴ در صنعت فولاد، واله^۵ در معدن، امبرائر^۶ در حوزه هواپیمایی، ایتائو^۷ و برادسکو^۸ در خدمات بانکداری در این دوره فعالیت‌های خود را در مقیاس بین‌المللی گسترش دادند [۱۵].

1. Odebrecht
2. Inbev
3. Jbs Friboi
4. Gerdau
5. Vale
6. Embraer
7. Itau
8. Bradesco

رویکرد ضد چرخه‌ای برزیل در مقابل بحران مشابه چین بود و در سیاست‌های صنعتی از ترکیب مخارج بالاتر (سرمایه‌گذاری بخش دولتی) و تخفیف مالیاتی در کنار افزایش اعتباردهی بانک‌های دولتی برای جبران کاهش وام‌های مؤسسات خصوصی، کاهش نرخ بهره و تلاش برای تزریق منابع بهره‌می‌گرفت. در این دوره بانک توسعه‌ای برزیل به بزرگ‌ترین بانک توسعه‌ای جهان بدل شد. همچنین علی‌رغم این سیاست‌های انبساطی کسری بودجه ثابت ماند. زیرا گسترش فعالیت بخش عمومی تقریباً به‌طور کامل توسط درآمدهای مالیاتی اضافی و مشارکت تأمین اجتماعی ناشی از رشد سریع‌تر تولید ناخالص داخلی و گسترش اشتغال رسمی (که شامل افزایش پرداخت مالیات می‌شد) تأمین شد. همچنین در این دوره، دولت با سیاست‌های اجتماعی فعال که شامل افزایش حداقل دستمزدها، پرداخت‌های انتقالی بیشتر و گسترش اعتبارات و تأمین اجتماعی بود و موجب انتفاع ده‌ها میلیون نفر از مردم فقیر شد، توزیع گسترده‌تر مواهب رشد را حمایت کرد. همین سیاست‌ها موجب شدند تالولا در هنگام کناره‌گیری از قدرت محبوب‌ترین رهبر سیاسی آمریکای لاتین و یکی از محبوب‌ترین رهبران سیاسی جهان باشد. بنابراین ترکیبی از پایان چرخه جهانی و در مقابل استفاده مؤثر لولا از بحران حاصل از آن برای اتخاذ سیاست‌های جسورانه‌تر و غلبه بر موانع سیاسی داخلی در کنار استفاده از سیاست‌های ضد چرخه‌ای مؤثر، توفیق برزیل و تبدیل آن به یکی از اقتصادهای نوظهور را در پی آورد [۱۵].

در پرتو همین موفقیت، حزب کارگران برزیل در انتخابات بعدی توانست با خروج لولا از قدرت، همچنان در قدرت باقی مانده و دیلما روسف (معاون سابق رئیس‌جمهور) را به قدرت برساند. در این دوره، روسف برای تداوم سیاست‌های هترو دوکس دولت لولا، ماتریس جدید اقتصادی و زیرمجموعه آن در عرصه صنعتی، برنامه برزیل بزرگ را معرفی کرد، اما علی‌رغم این ابتکار عمل، روسف در دستیابی به نتایج مشابه شکست خورد، همچنان که در بالا آمد، این شکست را عمدتاً حاصل سه عامل دانسته‌اند. اول، تداوم رکود جهانی، دوم، تأثیر رقابت‌های سیاسی بر توان سیاست‌گذاری دولت و سوم، کیفیت سیاست‌گذاری صنعتی.

مهم‌ترین چالشی که دولت روسف با آن روبه‌رو شد، پایان ابر چرخه کالایی بود. اقتصاد برزیل علی‌رغم سرمایه‌گذاری‌های صنعتی همچنان به صادرات مواد خام وابستگی داشت و کشف نفت در دهه ۲۰۰۰ و توسعه صنایع نفتی، این وابستگی را بیشتر کرد. با وقوع بحران مالی جهانی، این چرخه تضعیف شد، اما سیاست‌های ضد چرخه‌ای دولت در کوتاه‌مدت توانست اقتصاد برزیل را نجات دهد. با وجود این، کاهش بلندمدت این چرخه و وابستگی اقتصاد برزیل به صادرات مواد کشاورزی و صنایع معدنی (مانند نفت خام و محصولات پتروشیمی) موجب ایجاد رکود در اقتصاد برزیل شد.

در مقابل این وضعیت، دولت مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی متناقض را اجرا کرد که اگرچه هدفش تقویت بخش خصوصی بود، اما از منظر اقتصاد سیاسی، اعتماد طبقات بالا به دولت را سست کرده و موجب تضعیف قدرت دولت شد. یعنی در حالی که لولا توانسته بود از بحران برای تقویت سیاست‌های خود استفاده کند، دولت روسف به تدریج با مقاومت‌های بخش‌های دیگر قدرت مواجه شد و نتوانست بر آن غلبه کند. یعنی برای مثال دولت برای جلب اعتماد این بخش‌ها، یک بانکدار بازار گرا را به ریاست بانک مرکزی منصوب کرد یا در میانه راه هدف‌گذاری تورمی را دنبال کرد، اما نه تنها نتوانست اعتماد جناح مقابل را جلب کند، بلکه اقدامات زیگزاگی‌اش موجب کاهش حمایت بخش‌های پایینی جامعه شد [۱۱].

به‌صورت مشخص، دولت روسف در برنامه برزیل بزرگ، برای تقویت سرمایه‌گذاری بر جلب سرمایه‌گذاری خصوصی (نه افزایش سرمایه‌گذاری دولتی) تأکید کرد و برای تحقق آن از سیاست پولی انبساطی و اعطای تسهیلات گسترده برای جذب سرمایه‌گذاری خصوصی استفاده کرد. بر این اساس نرخ بهره پایه از ۱۲٫۵ به ۷٫۲۵ درصد تا سال ۲۰۱۳ کاهش یافت. همچنین بانک مرکزی در سال ۲۰۱۲ اقدام به کاهش ارزش پول ملی کرد. در کنار آن، کنترل بازار سرمایه و جریان سرمایه خارجی به‌منظور جلوگیری از افزایش ارزش واقعی دلار اتخاذ شد. بانک ملی توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل یک خط اعتباری یارانه‌ای برای سرمایه‌گذاری شرکت‌ها از طریق منابع دریافتی از خزانه اختصاص داد. با وجود این، پایان چرخه رونق کالایی و چشم‌انداز عدم رشد قوی صنایع معدنی و فعالیت‌های کشاورزی که محل اصلی فعالیت بخش خصوصی بود، موجب شد تا این سیاست‌چندان توفیقی در تحریک سرمایه‌گذاری نداشته باشد. با وجود این، در سال ۲۰۱۲، دولت سیاست‌های اعتباری تهاجمی‌تری اتخاذ کرد و بانک‌های دولتی وام‌های خود را ۲۰ درصد افزایش دادند [۱۵].

در مقابل این ناکامی در تحریک سرمایه‌گذاری، مواجهه با خشک‌سالی و تصور تورم محصولات غذایی در آینده نزدیک، بانک مرکزی برزیل از سال ۲۰۱۳ مجدداً به هدف‌گذاری تورم روی آورد و با محدودیت اعتباری و افزایش نرخ بهره، کوشید تورم را مهار کند. این سیاست، اگرچه در مهار تورم موفق بود، اما رکود و ناکامی دولت در تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی را تشدید کرد.



افزایش نرخ بهره و رکود اقتصادی، زیان‌های سنگینی به بخش صنعت و تجارت وارد کرد و این بخش را به سمت مخالفان سوق داد. همچنین رونق کالایی دهه قبل، با سرازیر شدن دلارهای حاصل از صادرات معدنی به برزیل موجب تثبیت نرخ ارز شده بود که صنعت‌زدایی را تشدید می‌کرد، در مقابل تلاش دولت برای کاهش ارزش پول ملی و جبران این صنعت‌زدایی به آثار تورمی دامن زد. دولت برای جبران این صنعت‌زدایی کوشید با وضع تعرفه واکنش نشان دهد، برای مثال تعرفه خودروهای ورودی را تا ۳۰ درصد افزایش داد. با وجود این، پویایی مورد انتظار در این صنعت رخ نداد. حجم تولیدات صنعتی که در سال ۲۰۱۰، حدود ۲,۷ درصد رشد داشت، در سال ۲۰۱۲ تنها ۳,۷ درصد افزایش یافت [۱۵].

در مقابل بانک مرکزی که دولت ریاست آن را برای اعتمادسازی به یک بانکدار بازارگرا واگذار کرده بود، وزارت دارایی که از تشدید رکود نگران بود، با سیاست مالی انبساطی به این سیاست پولی انقباضی واکنش نشان داد. افزایش مخارج دولت در شرایط رکودی در صنایعی مانند نفت و انرژی که بازار آنها با رکود مواجه بود، جبران هزینه‌های دولت را نکرده و موجب تشدید کسری بودجه شد. هراس دولت از برهم خوردن یکی از سه پایه اقتصاد کلان دوره قبل (تورم اندک)، موجب ناکامی دولت در تحریک سرمایه‌گذاری شده بود، حال تحریک سرمایه‌گذاری از طریق مخارج دولتی به یکی دیگر از سه پایه قبلی (مسئولیت مالی دولت) ضربه می‌زد. به عبارت دیگر، در چارچوب سیاست‌گذاری صنعتی، دولت روسف، رویکرد دیگری را هم برای توسعه صنعتی دنبال می‌کرد و آن استفاده از معافیت‌های مالیاتی برای تقویت رشد و صادرات بود. همچنان‌که در بخش سیاست‌گذاری صنعتی آمد، در برنامه برزیل بزرگ، استفاده از معافیت‌های مالیاتی برای تقویت بخش‌های منتخب در نظر گرفته شده بود. با وجود این، ناتوانی دولت در مقابل چانه‌زنی گروه‌های ذی‌نفع یعنی ناتوانی در محدود نگه داشتن تخفیف‌های مالیاتی به صنایع منتخب موجب تسری تخفیف‌ها به بسیاری از صنایع و حتی خدمات شده و به کاهش منابع دولت دامن زد. از یک سو این تخفیف‌های مالیاتی بدون هیچ قید جدی بر صادرات، سرمایه‌گذاری، تولید یا اشتغال اعطا شد و از سوی دیگر، پایان چرخه کالایی موجب شد تا شرکت‌ها با وجود این معافیت‌ها سرمایه‌گذاری‌های جدی نداشته باشند، در نتیجه این سیاست صرفاً موجب شد تا تخفیف‌ها در قالب سود بیشتر شرکت‌ها و نه تحریک تولید ظاهر شود. بنابراین هم‌زمانی رکود اقتصادی و ناکارایی مخارج دولت به وخامت مالی دوران روسف منجر شدند [۱۵].

علاوه بر این، اقدامات دیگر دولت هم به، برهم خوردن رابطه دولت با طبقات بالا (صاحبان صنایع و شرکت‌های بزرگ) انجامید. در دهه اول ۲۰۰۰، دولت نقش مهمی در توسعه زیرساخت‌ها داشت، در این دوره، دولت برای کنترل هزینه‌های احداث زیرساخت‌هایی نظیر جاده‌ها و کاهش هزینه‌های حمل‌ونقل، به کنترل هزینه‌های پیمانکاران و تأکید بر انتخاب پروژه‌ها با بالاترین نرخ بازده داخلی روی آورد، اما این موضوع به تقابل با پیمانکاران منجر شده و به تأخیر در بهره‌برداری از پروژه‌ها انجامید که در نتیجه این تأخیر در بهره‌برداری از ظرفیت‌ها، فشارهای تورمی را در اقتصاد موجب شد. به صورت مشابه، در حوزه برق نیز دولت کوشید تا تعرفه بالای برق را برای مصرف‌کنندگان کاهش دهد و از طریق محاسبه مجدد هزینه‌های استهلاک به این اقدام دست زد، نتیجه، واکنش تولیدکنندگان برق و کاهش تولید بود، هم‌زمانی این اقدام با خشک‌سالی شدید که موجب کاهش تولید ظرفیت تولید برق آبی شد به خاموشی گسترده منجر شد. استفاده از نیروگاه‌های هسته‌ای و گازسوز هم به جای نیروگاه برق آبی، با توجه به هزینه بالاتر استفاده از نیروگاه‌ها، مشکل کسری بودجه دولت را جدی‌تر کرد.

در پی ناکامی دولت برای اتخاذ استراتژی توسعه صنعتی که بتواند پاسخ مناسبی به چرخه‌های بین‌المللی دربر داشته و بخش خصوصی را به سمت سرمایه‌گذاری‌های صنعتی سوق دهد، دولت به اقداماتی نظیر کنترل دستمزدها و افزایش هزینه خدمات کالاهای اساسی روی آورد که پایه حمایت طبقات پایینی از دولت را هم سست کرد. به عبارت دیگر، دولت بین حفظ ثبات اقتصاد کلان (تورم اندک و توازن بودجه) که درخواست اصلی جناح‌های رقیب بود و ارائه خدمات اجتماعی و گسترش اشتغال که مبنای حمایت حامیان دولت بود، دچار نوعی سردرگمی شد. افزایش نرخ سوخت و حمل‌ونقل در سال ۲۰۱۴ موجی از اعتراضات را در کشور به دنبال داشت و اگرچه روسف در انتخابات آن سال، مجدداً انتخاب شد، کاهش اقبال عمومی به او زمینه را برای استیضاح و برکناری او توسط رقبای فراهم کرد. در نهایت هم تلاش دولت برای مخفی نگه داشتن کسر بودجه و پوشش آن در پرونده‌ای که به پرونده کارواش موسوم شد، منجر به سقوط دولت روسف منجر شد.

با توجه به ارزیابی بالا از دستاوردها و شکست‌های برزیل به ویژه در دو دهه گذشته در زمینه سیاست‌گذاری صنعتی می‌توان نکات زیر را در تجربه برزیل، مورد توجه قرار داد. به طور کلی، تجربه برزیل نشان می‌دهد که:

۱. تمرکز بر ایجاد ثبات اقتصاد کلان برای دستیابی به اهداف توسعه صنعتی کافی نیست. در واقع تجربه برزیل نشان می‌دهد که علی‌رغم همه هزینه‌هایی که این کشور برای گذار از دوره حمایت‌گرایی به آزادسازی پرداخت، این کشور عمدتاً توانست صرفاً تورم را مهار کند و در دیگر اهداف سیاستی خود از جمله ایجاد یک ساختار تولیدی پویا و با قابلیت‌های صنعتی قابل توجه باز ماند.

۲. تمرکز بر تولید منابع اولیه و صنایع معدنی، نه تنها مانع رشد مستمر و سریع، بلکه همچنین مانع سیاست‌گذاری موفق است. اقتصاد برزیل که در نتیجه ابر چرخه کالایی از رونق بازارهای جهانی و کالاهای خام بهره برده و در این میان با کشف نفت، هر چه بیشتر به رونق این بازارها وابسته شد، با تغییر چرخه جهانی به شدت از آن ضربه دید و اگر چه سیاست‌های مقطعی برای خروج از رکود مفید بود، اما با اتمام دوره، در تداوم تحریک رشد ناکام ماند.

۳. سیاست‌گذاری صنعتی فعال نه مانع توسعه صنعتی، بلکه محرک آن است. در تجربه برزیل، این سیاست‌ها، حداقل در قالب ایجاد زیرساخت، هدایت سرمایه‌گذاری‌های دولتی و اعطای تسهیلات اعتباری یارانه‌ای در تحریک رشد اقتصادی و بهبود ظرفیت‌های تولیدی مؤثر بود. به‌ویژه هنگامی که این سیاست‌ها به صورت هماهنگ با سیاست‌های کلان و سیاست‌های اجتماعی اتخاذ شدند توانستند عملکرد دولت را بهبود ببخشند.

۴. رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، نه تنها تابع متغیرهای اقتصاد کلان، بلکه تابعی از بنیان‌های توسعه است. در تجربه برزیل، تلاش دولت برای تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی صرفاً با اعطای معافیت مالیاتی یا اعطای تسهیلات دنبال شد، در حالی که به دیگر مؤلفه‌های بنیادین مانند چشم‌انداز اقتصاد جهانی، بازار داخلی و مؤلفه‌هایی مانند ریسک‌ها و نااطمینانی‌های فعالان اقتصادی، ساختارهای بازارهای رقیب سرمایه‌گذاری (مانند بخش مالی)، پاداش‌ها و جریمه‌ها در صورت تبعیت یا عدم تبعیت فعالان خصوصی از شروط دریافت معافیت و در آخر کیفیت بوروکراسی برای تضمین اجرای درست سیاست چندان توجهی نشد. به نظر می‌رسد، اگر تکیه دولت بر استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی است، دامنه تحلیل باید بسیار گسترده‌تر از صرف اعلام یک مشوق باشد، تحلیل گسترده همه عوامل مؤثر بر رفتار سرمایه‌گذاری فعالان اقتصادی و کسب تضمین‌های مناسب برای پایبندی فعالان خصوصی به اهداف سیاستی، گلوگاه مهمی برای توفیق سیاست‌گذاری صنعتی است. در این دید، شاید حتی سرمایه‌گذاری دولتی در برخی حوزه‌ها از منظر کنترل‌پذیری بهتر نتایج، حداقل در کوتاه‌مدت قابل توجیه باشد.

۵. تجربه برزیل در سیاست‌گذاری صنعتی نشان می‌دهد که به رغم تلاش این کشور برای طراحی برنامه‌های توسعه صنعتی، کیفیت این برنامه‌ها و انطباق آن با شرایط این کشور مهم‌ترین گلوگاه سیاست‌گذاری بوده است. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی یا تنظیم استراتژی توسعه صنعتی مؤلفه‌هایی دارد که از جمله آنها الزام توجه به تحولات جهانی و تأثیرات آن بر اقتصاد داخلی، توجه به محیط اقتصاد سیاسی داخلی (امکان اجرای سیاست‌ها با توجه به گروه‌های ذی‌نفع و گروه‌های فشار)، محیط نهادی (رابطه دولت و بخش خصوصی، میزان فساد و امنیت حقوق مالکیت)، اقتصاد کلان (ثبات اقتصاد کلان)، اولویت‌های بخشی، ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بنگاهی و نیز سازوکارها برای توزیع فراگیر مواهب توسعه صنعتی میان ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان در آن است. ناتوانی دولت روسف در تنظیم این مؤلفه‌ها با یکدیگر و حرکت زیگزاگی در مواجهه با شرایط، منجر به ناکامی این سیاست شد.

در پایان باید این نکته را اضافه کرد که از نظر برخی کارشناسان، با توجه به ظرفیت‌های تولیدی پایین برزیل و تأثیرگذاری چرخه‌های جهانی بر این اقتصاد، شوک‌های خارجی مهم‌ترین عامل رکود در این کشور است. برای مثال بررسی شوک‌ها در برزیل و مقایسه با ۲۳ کشور مشابه آن در دو دوره زمانی سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۱۱ و از ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۷ اثر سیاست‌های دولت در بحران رانچیز ارزیابی می‌کند [۱۷]. در دوره اول، رونق کالایی و در دوره دوم، محور این رونق رخ داد که طی آن برزیل در دوره اول ذی‌نفع رونق و در دوره دوم، خسارت دیده از پایان رونق بود. سعد فیلهو، در دوره دوم نشان می‌دهد که تولید ناخالص داخلی سرانه برزیل نسبت به سایر کشورهای مشابه کاهش بیشتری داشته، اما نه آن اندازه که دیگر اقتصاددانان، برزیل را متهم می‌کنند. او به این نتیجه می‌رسد که حداقل ۳۸ درصد بحران ناشی از عوامل خارجی بوده است، یعنی عواملی مجزا از سیاست‌های اقتصاد کلان دولت روسف. اگر حساب کشورهای که تغییرات بسیار ناگهانی در تولید ناخالص داخلی خود را داشتند جدا کنیم، این سهم به ۵۴ درصد می‌رسد. علاوه بر این او با جدا کردن سهم عواملی که خارجی نیستند، اما به سیاست‌های کلان دولت ارتباطی پیدا نمی‌کنند مانند بحران آب یا بحران فساد در شرکت نفت برزیل (پتروبراس) به این نتیجه می‌رسد که بین ۴۰ تا ۶۰ درصد کاهش رشد تولید ناخالص داخلی برزیل در سال‌های ۲۰۱۶-۲۰۱۲ منعکس‌کننده عوامل برون‌زا (بین‌المللی و داخلی) بوده، ۳۰ درصد دیگر ناشی از دست کم گرفتن احتمالی رشد در این دوره است. باقی‌مانده (حدود ۱۰٪ تا ۳۰٪) را می‌توان به اشتباهات خط‌مشی و سایر عواملی که به وضوح شناسایی نشده‌اند نسبت داد. بنابراین، می‌توان گفت که تحولات اقتصاد بین‌الملل و عوامل برون‌زا، سهم بالایی در رکود اقتصادی برزیل داشتند و در واقع کوتاهی خط‌مشی دولت روسف را می‌توان ناتوانی آن در پیش‌بینی یا انطباق با این وضعیت تازه و افتادن در دام رکود، در نتیجه این تحولات برون‌زا دانست [۱۵].

۴. درس‌هایی برای ایران



تجربه سیاستگذاری صنعتی می‌تواند برای ایران درس‌های مهمی دربر داشته باشد. برزیل یکی از پیشگامان اتخاذ سیاست‌های صنعتی در سال‌های پس از جنگ جهانی دوم بوده و توفیق‌ها و شکست‌های آن حاوی درس‌های مهمی برای کشورهای نظیر ایران است. همچنین این کشور، سیاست‌های صنعتی متفاوتی را در طول این دوران امتحان کرد که از زاویه نتایج به‌دست آمده می‌تواند برای سیاستگذاری صنعتی در ایران دارای اهمیت باشد. در اینجا به صورت خلاصه می‌توان به چند نمونه از این درس‌ها اشاره کرد.

۴-۱. اهمیت سیاستگذاری صنعتی فعال برای دستیابی به توسعه صنایع ساخت‌محور

توسعه صنعتی به‌ویژه توسعه صنایع ساخت‌محور بدون سیاستگذاری صنعتی فعال، ناممکن است. تجربه صنعت‌زدایی گسترده در دوره آزادسازی (دهه ۱۹۸۰) برزیل، علی‌رغم همه وعده‌هایی که درباره شکل‌گیری مسیر توسعه صنعتی پایدار با کاهش مداخلات دولت داده می‌شد نشان می‌دهد، در صورتی که دولت، سطوح نقش‌آفرینی خود را به حفظ ثبات اقتصاد کلان یا سه‌گانه کاهش تورم، کنترل کسری بودجه و نرخ ارز شناور محدود سازد، به جای جهش صنعتی، صنعت‌زدایی و پس‌رفت در سطوح فناوریانه تولید نصیب خواهد شد. تجربه برزیل نشان می‌دهد که در هنگام عدم سیاستگذاری صنعتی فعال دولت، سرمایه‌گذاری‌های خصوصی عمدتاً به سمت صنایع منبع‌محور و فعالیت‌های کشاورزی گرایش پیدا کرد که از بازاری نسبتاً کم‌ریسک و مطمئن برخوردار است، بنابراین تنوع‌بخشی تولید و به‌ویژه توسعه صنایع ساخت‌محور، تابعی از سیاستگذاری صنعتی دولت برای کاهش ریسک‌ها، نااطمینانی‌ها و عدم جذابیت‌های این بخش برای جذب سرمایه‌های خصوصی است. این موضوع از منظر بالاتر بودن کاربری صنایع ساخت‌محور نسبت به صنایع معدنی هم دارای اهمیت است.

۴-۲. افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از شوک‌های جهانی در صورت اتکا به صنایع منبع‌محور

صرف‌نظر از اشتغال‌زایی پایین صنایع معدنی، نکته مهم‌تر اینجاست که اتکا به صنایع منبع‌محور، تاب‌آوری کشور در مقابل شوک‌های خارجی را کاهش می‌دهد. در یک دهه گذشته و با شرایط خاص بین‌المللی، اجرای صحیح اقتصاد مقاومتی به موضوعی مهم برای سیاستگذاری کشور بدل شد، این در حالی است که در این دوره، صنایع منبع‌محور به تدریج سهم بیشتری از اقتصاد ایران را به خود اختصاص دادند. بررسی تسهیلات اعطایی صندوق توسعه ملی نشان می‌دهد که صنایعی نظیر پتروشیمی و فلزات اساسی یعنی صنایع معدنی و منبع‌محور سهم بالایی از تسهیلات ارزی و ریالی صندوق را از بدو تأسیس این صندوق در یک دهه گذشته به خود اختصاص داده‌اند. اولویت ارزآوری در این شرایط به عنوان یک سیاست صنعتی نانوشته که دولت را به حمایت از توسعه فعالیت‌های منبع‌محور ترغیب می‌کرد در این توسعه سهمیه بوده‌اند. با وجود این، تجربه برزیل نشان می‌دهد که این صنایع، اقتصاد کشور را هرچه بیشتر از شوک‌های جهانی آسیب‌پذیر می‌کنند و صرفه‌های ارزآوری امروز آنها با آسیب‌های وابستگی بیشتر اقتصاد کشور به جریان‌های تجارت خارجی و انتقال شوک‌های جهانی به داخل اقتصاد همراه خواهد بود.

۴-۳. وابستگی جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به ایجاد تضمین‌های بلندمدت

تأکید بر توسعه صنعتی با اتکا به بخش خصوصی بدون در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر تصمیمات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، محکوم به شکست است. تجربه برزیل نشان می‌دهد که اگرچه بخش خصوصی می‌تواند با سرعت بیشتری به تحولات کسب‌وکار واکنش نشان داده و خود را با آن منطبق کند، اما اولاً، ایجاد بخش خصوصی پویا و نوآور، خود بخشی از فرایند توسعه است. در اکثر کشورهای در حال توسعه، ریسک‌های بالای ورود به حوزه‌های جدید، بی‌اعتمادی به تصمیمات دولت و تداوم ثبات آن و فساد و ناکارآمدی دستگاه اداری منجر می‌شود که سرمایه‌های کلان خصوصی به راحتی وارد حوزه‌های صنعتی نشوند. همچنین از دید سیاستگذاری صنعتی، مشخصه مهم سرمایه‌گذاری تولیدی در مقابل سرمایه‌گذاری تجاری، نیازمندی آن به تضمین‌های بلندمدت است. زیرا این نوع سرمایه‌گذاری که بخش مهمی از آن تبدیل به تجهیزات تولیدی می‌شود، پس از تأسیس به‌سختی قابل تبدیل و انتقال است، بنابراین بدون ایجاد چشم‌انداز بلندمدت، بخش خصوصی تمایلی به سرمایه‌گذاری تولیدی نداشته و بیشتر سرمایه‌های خود را در بخش‌های تجاری و خدماتی که قابلیت بیشتری برای تبدیل و انتقال دارد متمرکز می‌کند. ثانیاً، سرمایه‌گذاری تولیدی در جایی که قدرت خرید اندک باشد، با کوچکی بازار و عدم صرفه تولید روبه‌روست. بازارسازی در کنار تضمین‌های سمت عرضه، دیگر موضوع مهم برای سیاست صنعتی است.

ثالثاً، سیاست‌گذاری صنعتی وظیفه ایجاد هماهنگی و ایجاد صرفه‌های شبکه را با جذب سرمایه‌گذاری‌ها در رشته‌های مرتبط به هم برعهده دارد که البته دستیابی به این سطح از سیاست‌گذاری صنعتی نیازمند ظرفیت بالایی دولت است.

۴-۴. اهمیت ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری صنعتی

دولت برزیل تحریک سرمایه‌گذاری تولیدی را از طریق اعطای معافیت‌های مالیاتی و تخصیص اعتبارات دنبال می‌کرد. در مورد تخصیص اعتبارات، استفاده از بانک توسعه‌ای نقش مهمی در تأمین اعتبارات طرح‌ها داشت. در سال‌های منتهی به رکود، کاهش منابع دولت منجر به آن شد که دولت معافیت‌های مالیاتی را برای تحریک صنایع بیشتر مورد توجه قرار دهد. اگرچه در ابتدا این معافیت‌ها صرفاً برای بخش کوچکی از صنایع درخواست شد، اما ناتوانی دولت در کنترل رانت‌ها موجب تخصیص آن به همه صنایع شد و به جای تحریک صنایع هدف، تنها سهم سود صاحبان صنایع را افزایش داده و بخشی از منابع مالیاتی دولت را کاهش داد. موضوعی که به کسری بودجه دولت دامن زد. به صورت مشابه، در ایران نیز انواع تسهیلات ترجیحی و معافیت‌های مالیاتی (یا سایر مشوق‌ها) برای تحریک تولید به صنایع داده شده، این درحالی است که این حمایت‌ها از کیفیت پایین رنج می‌برند. در مورد حمایت‌های اعتباری، اعطای تسهیلات ترجیحی بدون غربال طرح‌ها توسط یک نهاد تخصصی و واگذاری غربال طرح‌ها به بانک‌های عامل که عمدتاً بانک‌های تجاری هستند، کارایی و اثربخشی این تسهیلات را تضعیف می‌کند. همچنین در مورد مالیات‌ها، معافیت‌های بسیاری در قوانین مالیاتی به صورت دائمی وجود دارند که به جای آنکه محرک تولید باشند، بیشتر موجب کاهش درآمدهای دولت هستند. بر طبق یک مطالعه، در صورت عدم وجود معافیت‌ها در قانون مالیات، درآمدهای مالیاتی دولت در حدود ۳۰ درصد افزایش می‌یافت [۱۸].

تجربه برزیل درباره سیاست‌های صنعتی نشان می‌دهد که توجه به کیفیت سیاست‌ها بالاترین درجه اهمیت را دارد. برای مثال قریب به دو دهه اخیر سه نهاد متولی سیاست‌گذاری صنعتی در ایران یعنی سازمان‌های توسعه‌ای، بانک توسعه‌ای (بانک‌های تخصصی) از قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)، ماهیت و ناظر، تقریباً هر سه با چالش‌های جدی مواجه هستند. بانک توسعه‌ای (بانک‌های تخصصی) از قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹)، ماهیت خود را از دست دادند، سازمان‌های توسعه‌ای از هنگام تصویب قانون اجرای اصل چهارم قانون اساسی (۱۳۸۶) و سازمان برنامه‌بودجه هم از هنگام انحلال و تغییر ماهیت سازمانی (۱۳۸۶). در نتیجه از این دوره به بعد کیفیت سیاست‌گذاری صنعتی در ایران به شدت تضعیف شده است. وجه مشخصه این کیفیت نازل، توجه به طراحی سیاست‌های حمایتی در قوانین بودجه سنواتی یا قوانین برنامه‌های پنجم، ششم و هفتم توسعه است که در قالب مشاغل خرد و روستایی، همه کسب و کارها را دربر می‌گیرد. سیاست‌های حمایتی با معافیت‌ها برای جبران ناتوانی برخی کسب و کارهای اولویت‌دار در رقابت‌پذیری در ابتدای فعالیت داده می‌شود، حال آنکه این نوع توزیع رانت (به صورت گسترده و بعضاً دائمی)، بیشتر از آنکه در خدمت جبران ناکارآمدی باشد، به افزایش سود این شرکت‌ها از جیب منابع عمومی کمک می‌کند.

۴-۵. الزام به تدوین استراتژی توسعه صنعتی

تجربه برزیل به‌ویژه در سال‌های منتهی به بحران نشان می‌دهد که ناتوانی در تنظیم اهداف کوتاه‌مدت، میان مدت و بلندمدت توسعه صنعتی تأثیر مخربی بر نتیجه‌بخش بودن این سیاست‌ها داشت. در واقع برنامه‌ریزان برزیل، اگرچه توسعه صنعتی را مورد توجه قرار داده بودند، اما سه برنامه توسعه صنعتی آنها فاقد یک سند بالادستی برای تنظیم جهت‌گیری‌های کلان بود، در نتیجه ایجاد هماهنگی میان اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت و محیط درونی و بیرونی برای برزیل ممکن نشده و دولت در مواجهه با بحران به سیاست‌های زیگزگی و آشفته روی آورد. در ایران نیز، به دلیل عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی، نه اولویت‌ها مشخص هستند، نه مسیر دستیابی به اهداف و نه هماهنگی میان اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون وجود دارد. در نتیجه سیاست‌های حمایتی اتخاذی در کشور بیشتر از آنکه رانت‌هایی محدود، مشروط و زمان‌دار برای تقویت بنیه تولید ارائه کنند، حمایت‌هایی دائمی و غیرمشرط ارائه می‌دهند که تأثیری بر تقویت تولید ندارد.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تلاش برای درمان بیماری محدودیت مزمن تراز پرداخت‌ها و ترس از وابستگی خارجی از جمله مهم‌ترین دغدغه‌های اتخاذ سیاست صنعتی در برزیل بوده است. این سیاست‌ها برای افزایش سرمایه‌گذاری و تنوع‌بخشی به ساختار صنعتی برزیل مورد استفاده قرار گرفته است. علاوه بر این، مسئله حفظ تعادل اقتصاد کلان، معضل دیگری است که همواره در اقتصاد برزیل مورد توجه بوده و برای به دست آوردن یک رقابت واقعی از نظر کیفیت محصول و بهره‌وری رضایت‌بخش، اقدامات گوناگونی مورد توجه بوده است.



پس از اینکه برزیل به سمت آزادسازی تجارت رفت، رقابت‌پذیری به هدف اساسی تبدیل شد و دولت در این دوره تلاش کرد سیاست از پایین به بالا و مبتنی بر رقابت بازاری را مورد توجه قرار دهد. با وجود این، این سیاست‌ها نتوانست نرخ سرمایه‌گذاری را افزایش دهد. بنابراین با شکست در دستیابی به تحول ساختاری به نفع بخش‌هایی با رشد پویا، اقتصاد برزیل به صنعت‌زدایی تمایل پیدا کرد.

دولت لولا پیشگام اجرای سیاست صنعتی بود که بر بالا بردن سطح سرمایه‌گذاری تمرکز و برای تحقق این امر سرمایه‌گذاری را به بخش‌هایی هدایت می‌کرد که با چشم‌انداز بازار جهانی هماهنگ بوده و با ظرفیت‌های توسعه‌ای برزیل تمرکز بر آن توجیه‌پذیر باشد. با وجود این، گلوگاه این سیاست صنعتی جدید، حفظ تعادل اقتصاد کلان و تأکید قوی بر نوآوری برای رؤیایی با رقابت جهانی مبتنی بر بازار است.

سیاست صنعتی یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین تصمیماتی است که دولت‌ها برای طی کردن مسیر توسعه باید تدوین و اجرا کنند. صرفاً اتخاذ اقدامات سیاستی منجر به توسعه نخواهد شد، همان‌طور در بسیاری از کشورهایی که آن را تجربه کردند، منجر به شکست یا موفقیت ناچیز شده است. استفاده از تجربیات کشورهایی که در اجرای آن به موفقیت‌هایی دست یافته‌اند می‌تواند مسیر را برای سایر کشورها هموارتر سازد. لذا برزیل یکی از کشورهایی است که مطالعه تجربیات آن می‌تواند در تدوین و اجرای این سیاست‌ها برای ایران مفید باشد.

گزارش حاضر نشان می‌دهد برزیل علی‌رغم کسب توفیق در رشد اقتصادی و توسعه صنعتی در دهه ۲۰۰۰، در یک دهه گذشته با مشکلات جدی مواجه شده است. مهم‌ترین دلایل عدم توفیق سیاستگذاری صنعتی برزیل در دهه ۲۰۱۰ و در سومین برنامه توسعه صنعتی این کشور را می‌توان در سه محور خلاصه کرد که عبارتند از:

■ **آسیب‌پذیری ناشی وابستگی به صادرات محصولات معدنی و محصولات کشاورزی:** علی‌رغم تلاش برزیل برای توسعه صنعتی و بهبود قدرت تولیدی، صنعت‌زدایی رخ داده در دوره آزادسازی در این کشور و نیز چرخه کالایی، مشوق صادرات محصولات معدنی و مواد خام بود که در مجموع اقتصاد برزیل را در برابر دوره‌های رکود جهانی آسیب‌پذیر ساخت. تمرکز بر تولید منابع اولیه و صنایع معدنی، نه تنها مانع رشد مستمر و سریع، بلکه مانع سیاستگذاری موفق است. اقتصاد برزیل که در نتیجه ابر چرخه کالایی از رونق بازارهای جهانی و کالاهای خام بهره برده و در این میان با کشف نفت، هرچه بیشتر به رونق این بازارها وابسته شد، با تغییر چرخه جهانی به شدت از آن ضربه دید و اگرچه سیاست‌های مقطعی برای خروج از رکود مفید بود، اما با اتمام دوره، در تداوم تحریک رشد ناکام ماند.

■ **کاستی‌های تمرکز بر حفظ ثبات اقتصاد کلان برای دستیابی به توسعه صنعتی:** تجربه برزیل نشان می‌دهد علی‌رغم همه هزینه‌هایی که این کشور برای گذار از دوره حمایت‌گرایی به آزادسازی پرداخت، این کشور عمدتاً نتوانست صرفاً تورم را مهار کند و در دیگر اهداف سیاستی خود از جمله ایجاد یک ساختار تولیدی پویا و با قابلیت‌های صنعتی قابل توجه باز ماند. در تجربه برزیل، سیاست‌های صنعتی اتخاذی در قالب ایجاد زیرساخت، هدایت سرمایه‌گذاری‌های دولتی و اعطای تسهیلات اعتباری یارانه‌ای در تحریک رشد اقتصادی و بهبود ظرفیت‌های تولیدی مؤثر بود. به‌ویژه هنگامی که این سیاست‌ها به صورت هماهنگ با سیاست‌های کلان و سیاست‌های اجتماعی اتخاذ شدند، توانستند عملکرد دولت را بهبود ببخشند.

■ **کاستی‌های تلاش برای تشویق سرمایه‌گذاری خصوصی بدون تحلیل عمیق موانع سرمایه‌گذاری:** در تجربه برزیل، تلاش دولت برای تحریک سرمایه‌گذاری خصوصی صرفاً با اعطای معافیت مالیاتی یا اعطای تسهیلات دنبال شد، در حالی که به نظر می‌رسد، اگر تکیه دولت بر استفاده از ظرفیت‌های بخش خصوصی است، دامنه تحلیل باید بسیار گسترده‌تر از صرف اعلام یک مشوق باشد، تحلیل گسترده همه عوامل مؤثر بر رفتار سرمایه‌گذاری فعالان اقتصادی و کسب تضمین‌های مناسب برای پایبندی فعالان خصوصی به اهداف سیاستی، گلوگاه مهمی برای توفیق سیاستگذاری صنعتی است. در این دید، شاید حتی سرمایه‌گذاری دولتی در برخی حوزه‌ها از منظر کنترل‌پذیری بهتر نتایج، حداقل در کوتاه‌مدت قابل توجیه باشد.

با توجه به نکات گفته شده می‌توان تجربه برزیل را از چند جنبه برای اقتصاد ایران حاوی درس‌هایی مهم ارزیابی کرد. این درس‌ها عبارتند از:

■ **اهمیت سیاستگذاری صنعتی فعال برای دستیابی به توسعه صنایع ساخت‌محور:** توسعه صنعتی به‌ویژه توسعه صنایع ساخت‌محور بدون سیاستگذاری صنعتی فعال، ناممکن است.

■ **افزایش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از شوک‌های جهانی در صورت اتکا به صنایع منبع‌محور:** صرف‌نظر از اشتغال‌زایی پایین صنایع معدنی، نکته مهم‌تر اینجاست که اتکا به صنایع منبع‌محور، تاب‌آوری کشور در مقابل شوک‌های خارجی را کاهش می‌دهد.

■ **وابستگی جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در تولید به ایجاد تضمین‌های بلندمدت:** تأکید بر توسعه صنعتی با اتکا به بخش خصوصی بدون در نظر گرفتن عوامل مؤثر بر تصمیمات سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، محکوم به شکست است.

■ **اهمیت ارتقای کیفیت سیاست‌گذاری صنعتی:** تجربه برزیل درباره سیاست‌های صنعتی نشان می‌دهد که توجه به کیفیت سیاست‌ها بالاترین درجه اهمیت را دارد.

■ **الزام به تدوین استراتژی توسعه صنعتی:** تجربه برزیل به‌ویژه در سال‌های منتهی به بحران نشان می‌دهد که ناتوانی در تنظیم اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت توسعه صنعتی تأثیر مخربی بر نتیجه‌بخش بودن این سیاست‌ها داشت. در ایران نیز، به دلیل عدم تدوین استراتژی توسعه صنعتی، نه اولویت‌ها مشخص هستند، نه مسیر دستیابی به اهداف و نه هماهنگی میان اقدامات دستگاه‌ها و نهادهای گوناگون وجود دارد.

منابع و مأخذ

1. Becker, Gary.S., Human capital, effort, and the sexual division of labor. Journal of labor economics, 1985. 3(1, Part 2): p. S33-S58.
2. Stiglitz, Joseph.E., Industrial policy, learning and development. 2017.
3. Rodrik, Dani., Normalizing industrial policy. 2008.
4. Mazzucato, Mariana., The entrepreneurial state. Soundings, 2011. 49(49): p. 131-142.
5. Andreoni, Antonio. and H.-J. Chang, The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. Structural change and economic dynamics, 2019. 48: p. 136-150.
6. Albuquerque, Eduardo.M., Brazil and the middle-income trap: Its historical roots. 2019.
7. Lee, Keun., The art of economic catch-up. Cambridge Books, 2019.
8. Cornick, Jorge., Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development, Edited by Jose Manuel Salazar-Xirinachs, Irmgard Nubler and Richard Kozul-Wright. 2014, HeinOnline.
9. Cimoli, Mario., Joao.C. Ferraz, and Annalisa. Primi, Science and technology Policies in open economies: The case of Latin America and the Caribbean. 2005.
10. Acemoglu, Daron. and James.A. Robinson, Economics versus politics: Pitfalls of policy advice. Journal of Economic perspectives, 2013. 27(2): p. 173-192.
11. Santarcangelo, Juan.E., Daniel. Schteingart, and Fernando. Porta, Industrial policy in Argentina, Brazil, Chile and Mexico: A comparative approach. Revue Interventions économiques. Papers in Political Economy, 2018(59).
12. Marquetti, Adalmir.A., Cecilia. Hoff, and Alessandro. Miebach, Profitability and Distribution: The Origin of the Brazilian Economic And Political Crisis. Latin American Perspectives, 2020. 47(1): p. 115-133.
13. Spilimbergo, M.Antonio. and M.Krishna. Srinivasan, Brazil: Boom, bust, and the road to recovery. 2019: International Monetary Fund.
14. Saad-Filho, Alfredo., Varieties of neoliberalism in Brazil (2003–2019). Latin American Perspectives, 2020. 47(1): p. 9-27.
15. Saad-Filho, Alfredo. and Lecio. Morais, Brazil: Neoliberalism versus democracy. (No Title).
16. Soares, Fabio.V., Brazil's Bolsa Família: a Review. Economic and Political Weekly, 2011: p. 55-60.
17. Morais, Lecion. and Alfredo. Saad Filho, Brasil: neoliberalismo Versus Democracia. 2018: BOD GmbH DE.

۱۸. پورحسین امیری، مائده و توتونچی ملکی. معافیت‌های مالیاتی و سهم آنها از کل درآمدهای مالیاتی، ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۱.۲۰۱۹. (۵).

https://www.kfw.de/Germany_Development_Bank.

https://www.bndes.gov.br/Brazil_Development_Bank

گزیده سیاستی

فراز و فرودهای سیاستگذاری صنعتی برزیل می‌تواند حاوی درس آموخته‌های مفیدی در جلوگیری از صنعتزدایی، تنوع‌بخشی تولید و بهره‌گیری مؤثر از مخارج عمومی برای جهش تولید در ایران باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رو بروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir