

الگوی راهبردی حمایت از تولید

۱۱. تجربه دولت برزیل

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۶۰۵۴
شهریورماه ۱۳۹۷

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۳.....	مقدمه
۸.....	۱. بحران قهوه و شروع تحول اقتصادی در برزیل.....
۱۲.....	۲. حمایت از سرمایه‌گذاری‌های مولد -صادراتی.....
۱۴.....	۳. سیاست فناوری ملی.....
۱۵.....	۴. دوران معجزه اقتصادی.....
۱۶.....	۵. محیط فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصاد کلان و فناوری برزیل.....
۱۷.....	۶. عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری بنگاه‌های دولتی و حوزه‌های راهبردی انحصاری دولت.....
۱۹.....	۷. تشکیل و نقش آفرینی شرکت‌ها و بنگاه‌های بزرگ دولتی در توسعه اقتصادی برزیل.....
۲۸.....	۸. بانک مرکزی توسعه‌گرا و بانک توسعه برزیل.....
۴۱.....	۹. بنگاه‌های بزرگ بین‌المللی برزیل.....
۵۰.....	۱۰. تحول حوزه کشاورزی و نقش بنگاه‌های دولتی در معجزه سبز (کشاورزی) برزیل.....
۵۱.....	۱۱. برنامه خصوصی‌سازی برزیل.....
۵۴.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۵۶.....	منابع و مأخذ.....



الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۰. تجربه دولت برزیل

چکیده

برزیل با بیش از ۲۰۰ میلیون نفر جمعیت و ۸/۵ میلیون کیلومتر مربع وسعت در قاره آمریکا، یکی از اقتصادهای نوظهور و هشتمین اقتصاد بزرگ جهان است. طی سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۱، حدود ۴۰ میلیون برزیلی (یک‌پنجم جمعیت کشور) از فقر نجات یافتند و افرادی که در فقر زندگی می‌کردند به بیش از یک‌سوم کاهش یافت. اقتصاد برزیل با قرار گرفتن در مسیر درست، توانست ۶۰ درصد از کل جمعیت را در سال ۲۰۱۶ به طبقه متوسط (با درآمد سرانه روزی بیش از ۱۰ دلار) تبدیل کند.

تردیدی نیست که دوران اوج رشد اقتصادی برزیل را باید در پنج دهه بین سال‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۸۰ جستجو کرد. ژولیو وارگاس در مدت ۱۵ سال ریاست‌جمهوری خود (۱۹۳۰-۱۹۴۵)، از راه تغییر ساختار تولیدی، قانونی و اداری برزیل به شکل عمل‌گرایانه و به‌شدت اقتدارگرایانه، اقدام به تغییر اساسی نهادی در اقتصاد برزیل کرد. این اقدامات باعث شد تا ظرفیت دولت برای نظارت و حمایت از توسعه اقتصادی تقویت شود. در این دوره منابع مالی و مهارت‌های کارآفرینی از تولید و صادرات قهوه به سمت صنایع تولیدی و کارخانه‌ای جابجا شد. دولت به تدریج تأمین مالی را در دست خود گرفت، طرح‌های سرمایه‌گذاری را هماهنگ و سازماندهی کرد و زیرساخت‌ها و کالاهای اساسی را رونق داد. در این سال‌ها بود که پایه‌های دولت توسعه‌گرای برزیل ایجاد شد. در سال ۱۹۵۱ وارگاس این بار از طریق یک انتخابات آزاد به قدرت بازگشت و مسیر توسعه همراه با هدایت دولتی را گسترش و حمایت سیاسی از گروه‌های قدرتمند فرادست را کاهش داد. سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، به‌خصوص در انرژی و حمل‌ونقل مورد تأکید قرار گرفت. برای اولین بار مسائل اصلی نهادی، کشاورزی، صنعتی و شهری شناسایی و به‌صورت مصمم، یکپارچه و صریح پیگیری شدند. در این دوره شاهد تأسیس شرکت‌های بزرگی نظیر شرکت نفت پتروبراس و بانک توسعه اقتصادی هستیم که هر یک مشارکت عظیمی در تاریخ توسعه اقتصادی برزیل داشته‌اند. سرمایه‌گذاری دولت برای تقویت بنیه اقتصادی عمدتاً از طریق منابع مالی بود که خارج از بودجه عمومی دولت قرار داشتند. در این راستا در سال ۱۹۵۲، بانک ملی توسعه اجتماعی برزیل به‌عنوان بازوی سیستم اعتباری دولت تأسیس شد. بانک مذکور با تجهیز و تخصیص میان‌مدت و بلندمدت تأمین مالی برای صنایع مورد هدف، نقش برجسته‌ای در ظهور قدرت اقتصادی برزیل ایفا کرد. در این کشور، بدون حمایت بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل هیچ اقدام بزرگی که سرمایه بخش خصوصی را درگیر کند، انجام نشد. در واقع هیچ منبع جایگزینی برای سرمایه بلندمدت بجز بانک توسعه وجود نداشت.

امروزه بانک توسعه را افرادی با پیشینه اقتصاد نوآوری شومپیتری اداره می‌کنند که نه تنها وام‌های خلاف ادوار تجاری به فعالیت‌های مولد اعطا می‌کند، بلکه وام‌ها را به سمت نوآورانه‌ترین بخش‌های اقتصاد مانند فناوری‌های پاک و زیست‌فناوری و دیگر حوزه‌های نامطمئن نوین هدایت می‌کند که بانک‌های خصوصی و سرمایه‌گذاران خطرپذیر از آن وا همه دارند. در سال ۲۰۱۰ بازگشت سرمایه بانک مذکور ۲۱/۲ درصد بود در حالی که برای سازمانی مشابه در بانک جهانی یعنی بانک بین‌المللی توسعه و بازسازی، این مقدار منفی ۲/۳ درصد بوده است.

بانک توسعه با سرمایه‌گذاری در بندر ماریل کوبا، ساخت جاده ۲۶۰۰ کیلومتری بین برزیل تا امتداد سواحل جنوبی پرو، مشارکت فنی در پروژه‌ها با ۲۳ کشور آفریقایی و... نقش برزیل را در آفریقا گسترش داده و برزیل را به رهبری در آمریکای لاتین تبدیل کرده است.

با رهبری ژوسلینو کوبیچک (۱۹۵۶-۱۹۶۱)، برزیل دوره‌ای از عصر طلایی را تجربه کرد. در این سال‌ها دولت با تلاش آگاهانه برای پیشرفت از وضعیت جاری، اهداف بلندمدتی را در قالب برنامه اهداف توسعه برای ایجاد ساختار صنعتی یکپارچه با افزایش ظرفیت تولیدی ایجاد کرد. برنامه توسعه مذکور موفقیت قابل توجهی در بخش‌های اصلی اقتصاد (حمل‌ونقل، انرژی، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای) و ساخت پایتخت جدید داشت. شرایط موفقیت‌آمیز حضور دولت برای توسعه اقتصادی از طریق کمک به بخش خصوصی برای شناخت بهتر اهداف ملایم با توسعه اقتصادی همراه بوده است. شرکت‌های آمریکایی، اروپایی و ژاپنی - که در این مقطع روند بین‌المللی کردن خود را طی کرده و به شرکت‌های چندملیتی تبدیل شده بودند - با شدت و قوت بالایی به بازار برزیل وارد شدند. دولت ضمن ایجاد بنگاه‌های بزرگ صنعتی دولتی، از سرمایه‌گذاری خارجی و همچنین بخش خصوصی داخلی برای پیشبرد تحولات صنعتی در کشور بهره‌برداری کرد.

از دهه ۱۹۸۰ جریان خصوصی‌سازی با شدت بالایی دنبال و شرکت‌های بزرگ صنعتی، خدماتی و مالی به بخش خصوصی واگذار و با انجام اصلاحات قانونی نقش سرمایه‌های خارجی در ابعاد مختلف اقتصادی برجسته‌تر شد.

با روی کار آمدن دولت ایناسیو لولا داسیلوا (۲۰۰۲-۲۰۰۸) مجدداً بر نقش برجسته‌تر دولت در اقتصاد تأکید شد. هنگامی که لولا در سال ۲۰۰۴ مسئولیت را برعهده گرفت، یک‌چهارم کشور در فقر زندگی می‌کردند و میلیون‌ها نفر به سوء‌تغذیه دچار بودند. از این‌رو لولا کارزار «گرسنگی صفر» را به راه انداخت که بنا داشت تعداد شهروندانی که از گرسنگی شدید رنج می‌بردند را تا سال ۲۰۱۵ به نصف کاهش دهد که هدفی به موازات اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد بود.

لولا با پذیرش مفهوم رشد فراگیر، به مقابله با مشکلات همیشگی فقر و بیکاری پرداخت با اطمینان از توزیع عادلانه‌تر منافع رشد برزیل او نهادی دولتی جدید به نام «وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه علیه گرسنگی» ایجاد کرد که موظف بود با طرح‌های پیشرو و جدید به مبارزه با فقر و سوء‌تغذیه بپردازد.



رئیس‌جمهور روسف برنامه‌ای به نام «خانه من، زندگی من» راه‌اندازی کرد. یک برنامه خانه‌سازی که در دوران لولا آغاز شد و هدف آن ساختن بیش از ۲ میلیون خانه برای خانواده‌های کم‌درآمد تا سال ۲۰۱۴ بود. وی همچنین برنامه مبادلات آموزش علمی را با هدف فرستادن ۱۰۰ هزار دانشجوی برزیلی در مقطع کارشناسی به خارج از کشور برای تحصیل در رشته‌های علوم، فناوری، مهندسی و ریاضی و جذب پژوهشگران خارجی به برزیل طراحی کرد. دولت برزیل، مدلی را تدوین کرد که می‌توان آن را «توسعه به‌همراه وجدان اجتماعی» نامید و ترکیب سرمایه‌داری بازاری و مداخله هدفمند دولت بود و بهتر از آنچه عمل کرد که معتقدان به اجماع واشنگتنی انتظار داشتند.

مقدمه

برزیل مدتی طولانی آرزومند دستیابی به جایگاه معتبر جهانی بود و سرانجام در ده سال گذشته موفق شد چنین جایگاهی را به‌دست آورد. این پنجمین کشور بزرگ جهان، مخزنی از منابع طبیعی فراوان و متنوع (از جمله ذخایر نفتی بیش از مکزیک و الجزایر) است. با این حال، اعتبار این کشور به‌عنوان یک قدرت جهانی، فراتر از ابعاد فیزیکی و پتانسیل منابع آن است. برزیل از هنگام انتقال حکومت به غیرنظامیان در اواسط دهه ۱۹۸۰، به هفتمین اقتصاد بزرگ جهان در سال ۲۰۱۲ تبدیل شد و به دمکراسی چندفرهنگی و پایدار با طبقه متوسط پررونق تبدیل شده است (سویگ و هریرو، ۲۰۱۲).

مدل توسعه‌ای برزیل، ایدئولوژی سیاسی در مقطعی از زمان، بخشی از راهبردی بود که برای ورود این کشور به صحنه بین‌المللی به‌کار گرفته شد. این فرآیند از نیمه اول قرن بیستم آغاز و در طول نیمه دوم این قرن همچنان دنبال شد. تفسیر، برداشت و درک نشانه‌های وقایع و اتفاقات جهانی، شرایط را برای ترغیب تغییرات ساختاری در برزیل برای گذر از یک دوره اقتصادی که وابسته به تولیدات کشاورزی و مواد اولیه بود، فراهم کرد (Draibe, 1985; Fonseca, 1987). در تمامی این فرآیند توسعه که در بدو شروع با رشد اقتصادی معناداری همراه بوده است، دولت نقش محوری و مؤثر در تضمین امنیت داخلی، هدایت فعالیت‌های اقتصادی و ترغیب سیاست‌های عام‌المنفعه و دولتی ایفا کرده است.

تردیدی نیست که دوران اوج رشد اقتصادی برزیل را باید در پنج دهه بین سال‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۸۰ جستجو کرد. در این دوره تغییرات ساختاری در مدل توسعه‌ای برزیل بر پایه جایگزینی واردات اتفاق افتاد. شاخص مهم این دوران، شکل‌گیری تمرکز قدرت و اجرای سیاست‌های کلان در قالب دولت فدرال است که با گذر از ساختار اولیگارشیک منطقه‌ای که در دوره‌های گذشته اعمال می‌شد و هریک منافع خود و منطقه خویش را دنبال می‌کرد، شرایطی را فراهم آورد که بتوان تعریفی از «منافع عمومی» داشته و این امر به‌تدریج پیش‌شرط اساسی برای اقدامات حکومتی در دهه‌های بعدی شد. انقلاب دهه ۱۹۳۰

میلادی،^۱ مرحله تعیین‌کننده‌ای در فرآیند استحکام حکومت برزیل بود. درهم ریختن ساختار استقلال عمل ایالتی و ولایتی (ویژگی اولیه‌گارش‌ی سنتی و منطقه‌ای) باعث شد تا تمرکز قدرت در قالب دولت مرکزی فدرال بتواند فرماندهی و هدایت سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی و نیز ابزارهای لازم برای انسجام را به دست گیرد. با این روش، قدرت حکومت - تنها قدرت واحد و عمومی - جلوه و بیانگر منافع عمومی شد (Mendonça, 1990).

ژولیو وارگاس^۲ در ۱۵ سال ریاست‌جمهوری خود (۱۹۳۰-۱۹۴۵)، مخصوصاً بعد از سال ۱۹۳۷، از راه تغییر ساختار تولیدی، قانونی و اداری کشور به شکل عمل‌گرایانه و به شدت اقتدارگرایانه، به تغییر نهادی اساسی در اقتصاد برزیل اقدام کرد. برای مثال در این دوره دولت حقوق نهادهای کارگری، نمایندگان سیاسی^۳ و... را تا حدی از طریق تهدید و زور محدود کرد. این اقدام‌ها باعث شد تا ظرفیت دولت برای نظارت و حمایت از توسعه به صورت زیادی افزایش یابد. هدف وارگاس، توسعه از طریق بازسازی نیروهای ملی و ایجاد صنایع بنیادی بود. در این دوره منابع مالی و مهارت‌های کارآفرینی از تولید و صادرات قهوه به سمت صنایع تولیدات کارخانه‌ای تغییر یافت. دولت به تدریج تأمین مالی را در اختیار گرفت، طرح‌های سرمایه‌گذاری را هماهنگ و سازماندهی کرد و زیرساخت‌ها و کالاهای اساسی را ساخت. این سال‌هایی است که در آن پایه‌های دولت توسعه‌گرای برزیل^۴ بنا نهاده شد. دولت بعدی یعنی دولت دمکراتیک گاسپار دوترا^۵ (۱۹۴۶-۱۹۵۰) سیاست‌های وارگاس را ادامه داد. در این دوره به علت نرخ ارز فراتر از مقدار واقعی^۶، واردات به سرعت افزایش یافت و ذخایر بین‌المللی برزیل ته کشید. در دولت بعد، وارگاس این بار از طریق انتخابات دمکراتیک در سال ۱۹۵۱ دوباره قدرت را به دست گرفت و مسیر توسعه با هدایت دولتی^۷ را گسترش و حمایت سیاسی از گروه‌های قدرتمند فرادست^۸ را کاهش داد و بر سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، به خصوص در انرژی و حمل‌ونقل تأکید کرد. برای اولین بار مسائل اصلی نهادی، کشاورزی، صنعتی و شهری شناسایی و به صورت مصمم، یکپارچه و صریح پیگیری شدند. در این دوران، بذره‌های برخی از نهادهای عمومی اصلی برای بخش صنعتی کاشته شدند. به دلیل سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، تورم به سرعت در حال افزایش بود و کسری‌های تأمین مالی عمومی و خارجی در حال صعود بود. بنابراین رشد مداوم نیازمند سرمایه خارجی بود. دولت این منابع خارجی را در بخش‌های

۱. انقلاب ۱۹۳۰، جریان مسلحانه‌ای در برزیل بود که رهبری آن را سه ایالت میناس جرایس، پارانیا و ریو گرانده دو سول به عهده داشتند. نقطه اوج این جریان کودتای نظامی بود که در همان سال به وقوع پیوست و رئیس‌جمهور واشنگتن لوئیس را برکنار و به نوعی بر جمهوری قدیم (دوران تاریخی بین ۱۸۸۹ زمان اعلام جمهوری در برزیل تا ۱۹۳۰ است)، یعنی دورانی که ریاست‌جمهوری در برزیل به طور متناوب بین فرمانداران دو ایالت سانپائولو و میناس جرایس در گردش بود، خاتمه داد و ژولیو وارگاس ریاست دولت موقت را عهده‌دار شد.

2. Getúlio Vargas
3. Political Representation
4. Brazilian Developmental State
5. Eurico Gaspar Dutra
6. Over-valued Exchange Rate
7. State-led Development
8. Elites



مورد نظر خود به کار می‌گرفت. بنابراین بنگاه‌های عمومی اصلی‌ترین بازیگران اقتصادی شدند. در همین راستا بانک توسعه برزیل^۱ در سال ۱۹۵۲ با هدف استفاده درست از منابع عمومی در طرح‌های منتخب از طریق به‌کارگیری معیارهای فنی (نه سیاسی) ایجاد شد (Burlamaqui et al, 2007).

پس از خودکشی وارگاس در سال ۱۹۵۴، برزیل در مقطعی دچار آشفتگی شد تا اینکه رئیس‌جمهور جدید یعنی ژوسلینو کوبیچک^۲ (۱۹۵۶-۱۹۶۱) انتخاب شد که با رهبری او، برزیل دوره‌ای از عصر طلایی را تجربه کرد. در این سال‌ها دولت در تلاشی آگاهانه برای پیشرفت نسبت به وضعیت جاری، اهداف بلندمدتی را در قالب برنامه اهداف توسعه^۳ برای ایجاد ساختار صنعتی یکپارچه با افزایش ظرفیت تولیدی تدوین کرد. شعار این دوره «پنج‌ساله سال در پنج سال» بود. برنامه توسعه مذکور به موفقیت قابل توجهی در بخش‌های اصلی اقتصاد (حمل‌ونقل، انرژی، کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای) و ساخت پایتخت جدید^۴ دست یافت. راه‌حل اصلی کوبیچک برای مشکل تورمی تأمین مالی طرح‌های توسعه‌ای، استفاده از مالیات اضافی^۵ ویژه در حدود ۲۲ درصد درآمد دولت در سال ۱۹۵۷ بود. این مالیات اضافی در بودجه دولت گنجانده نمی‌شد و از طریق بانک توسعه برزیل جمع‌آوری و تحویل داده می‌شد. برعکس روند گذشته، بین سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۵۹ برزیل به‌طور فعالانه کمپانی‌های بین‌المللی را دعوت کرد و بخش عمومی نیز مشارکت مسقیم‌اش را در تشکیل سرمایه داخلی از طریق منابع داخلی و خارجی افزایش داد (Burlamaqui et al, 2007). از سال ۱۹۷۰، حرکت جدید به سمت کوچک‌تر شدن دولت و خصوصی‌سازی آغاز شد. این فرآیند تا سال ۱۹۹۵ ادامه یافت و هدف آن جلوگیری از رشد غیرقابل کنترل شرکت‌های دولتی و نیز تعریف مجدد نقش دولت در اقتصاد کشور بود. جریان خصوصی‌سازی با مخالفت جنبش‌های سندیکایی و سیاسیون چپ روبرو شد، زیرا به‌نظر آنها واگذاری و فروش شرکت‌های بزرگ برزیلی در بعضی از بخش‌ها، تهدیدی برای حوزه‌های راهبردی، منافع و امنیت ملی کشور بود.

برزیل در سال ۱۹۸۵ گذار مسالمت‌آمیز به دموکراسی تمام‌عیار، تصویب قانون اساسی جدید و پذیرش اولین لایحه حقوق مدنی را تجربه کرد. امروز، برزیلی‌ها دارای مطبوعات آزاد و فعال، قوه قضائیه مستقل و چندین حزب سیاسی هستند. در حالی که آمریکا هنوز یک زن را برای بالاترین منصب سیاسی خود برنگزیده است، برزیلی‌ها با انتخاب دیلما وانا روسف^۶ به ریاست‌جمهوری در سال ۲۰۱۰ این سقف شیشه‌ای را شکستند. دولت چپ میانه برزیل، دلگرم‌شده با منافع قابل توجه اقتصادی و سیاسی، مدلی را تدوین کرد که می‌توان آن را «توسعه به همراه وجدان اجتماعی»^۷ نامید. لولا داسیلوا^۸، رئیس‌جمهور و رئیس دولت، با

1. Brazilian Development Bank(BNDES)
2. Juscelino Kubitschek
3. Plano de Metas, Development Targets Plan
4. Brasilia
5. Surtaxes
6. Dilma Rousseff
7. Development with a Conscience
8. Luiz Inácio Lula da Silva

پذیرش مفهوم رشد فراگیر، به مقابله با مشکلات همیشگی فقر و بیکاری با حصول اطمینان از توزیع عادلانه‌تر منافع رشد برزیل برخاست. برنامه کمک هزینه خانوادگی لولا، پرداخت‌های نقدی به خانواده‌ها را به فرستادن بچه‌ها به مدرسه و معاینات پزشکی منظم آنها مشروط کرد.

روسف منابع اضافی را به برنامه‌ای به نام مینها کاسا، مینها ویدا «خانه من، زندگی من»^۱ اختصاص داد. برنامه خانه‌سازی که در دوران رئیس‌جمهور پیشین لولا آغاز شده بود و هدف آن ساختن بیش از ۲ میلیون خانه برای خانواده‌های کم‌درآمد تا سال ۲۰۱۴ بود، ادامه یافت. وی همچنین برنامه مبادلات آموزش علمی را با هدف فرستادن ۱۰۰ هزار دانشجوی برزیلی در مقطع کارشناسی به خارج از کشور برای تحصیل در رشته‌های علوم، فناوری، مهندسی و ریاضی و جذب پژوهشگران خارجی به برزیل طراحی کرد.

ترکیب سرمایه‌داری بازاری و مداخله هدفمند که لولا دنبال کرد، بهتر از آنچه که معتقدان به اجماع واشنگتنی انتظار داشتند، عمل کرد (با تأکیدی که بر ثبات قیمت و حداقل مقررات اقتصادی داشتند). هنگامی که لولا در سال ۲۰۰۴ مسئولیت را برعهده گرفت، یک‌چهارم کشور در فقر زندگی می‌کردند و میلیون‌ها نفر به سوءتغذیه دچار بودند. از این رو لولا کارزار فوم زیرو (گرسنگی صفر)^۲ را به راه انداخت که بنا داشت تعداد شهروندانی که از گرسنگی شدید رنج می‌بردند را تا سال ۲۰۱۵ به نصف کاهش دهد که هدفی به موازات اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد بود.

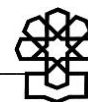
لولا نهاد دولتی جدیدی به نام «وزارت توسعه اجتماعی و مبارزه علیه گرسنگی» ایجاد کرد که موظف بود با طرح‌های پیشرو و جدید به مبارزه با فقر و سوءتغذیه بپردازد. حداقل دستمزد بین سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۱۰ شصت درصد افزایش یافت. شاید انتظار می‌رفت این امر به کاهش تقاضا برای نیروی کار منجر شود، زیرا درآمد کارگران غیرماهر افزایش یافته بود. اما به لطف تأثیرات جبرانی هزینه‌های دولت و برخورداری غیرمترقبه از افزایش سرمایه‌گذاری خارجی و قیمت کالاها، نزدیک به ۲ میلیون شغل خالص در دوره لولا ایجاد شد.

بین سال‌های ۲۰۰۳ و ۲۰۱۱، حدود ۴۰ میلیون برزیلی (یک‌پنجم جمعیت کشور) از فقر رهایی یافتند، درحالی که افرادی که در فقر زندگی می‌کردند به بیش از یک‌سوم کاهش یافت. اقتصاد برزیل با قرار گرفتن در مسیر درست، توانست ۶۰ درصد از کل جمعیت را در سال ۲۰۱۶ به طبقه متوسط (با درآمد سرانه روزی بیش از ۱۰ دلار) تبدیل کند.

اکنون دستور کار اجتماعی برزیل حول محور حفظ دستاوردهای دهه گذشته است. ۴۰ میلیون شهروند بیشتر در طبقه متوسط به‌معنای افزایش ۴۰ میلیون مصرف‌کننده بیشتر است که تقاضا را برای مسکن، حمل‌ونقل و الکترونیسته به‌شدت افزایش می‌دهد (ای‌سویگ و هریرو، ۲۰۱۲).

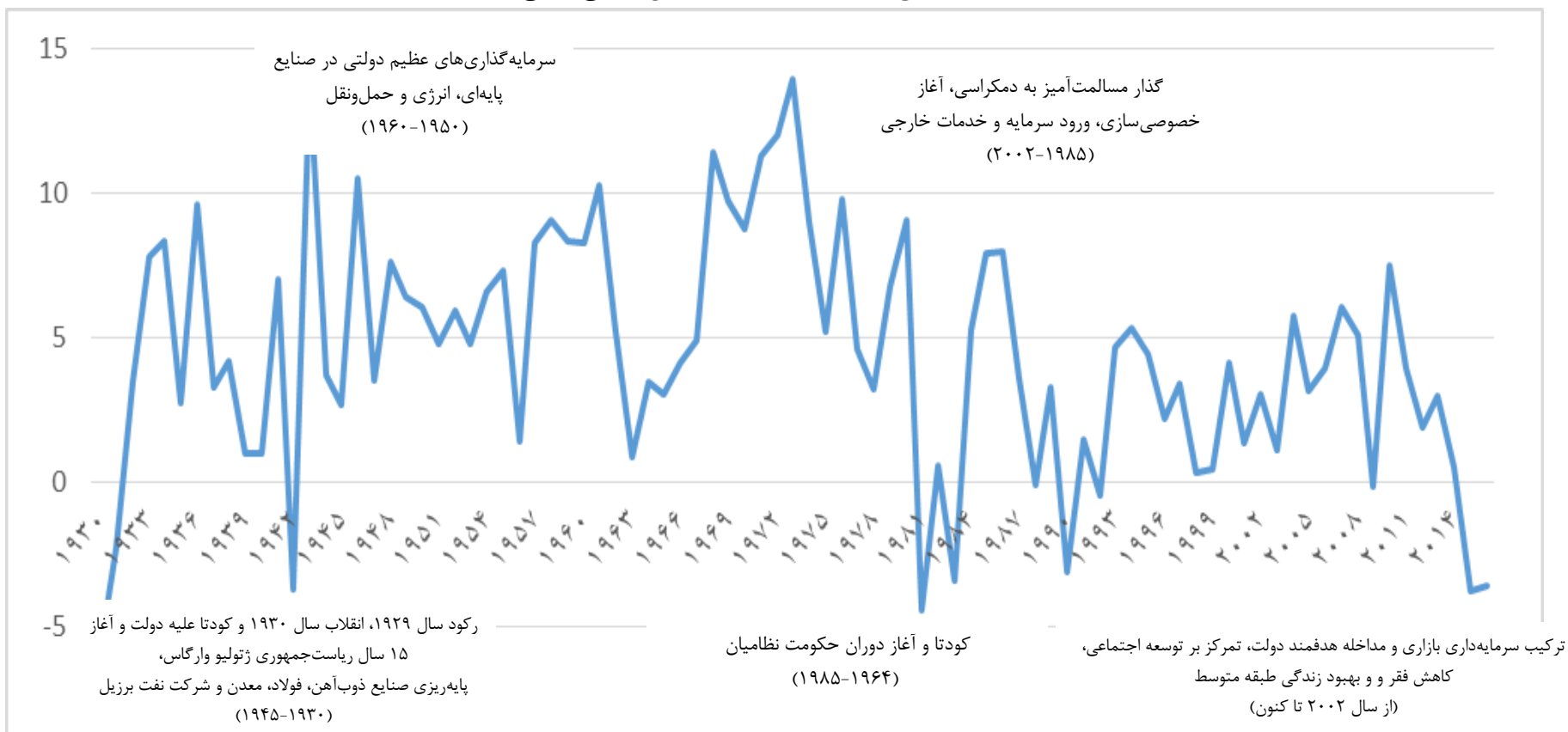
1. Minha Casa, Minha Vida (My House, My Life)

2. Fome Zero (zero hunger)



نمودار ۱. نرخ رشد سالیانه تولید ناخالص داخلی واقعی برزیل

(درصد)



مآخذ: از سال ۱۹۳۰ تا ۱۹۵۹: <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm> و از سال ۱۹۶۰ تا ۲۰۱۶: World Bank.

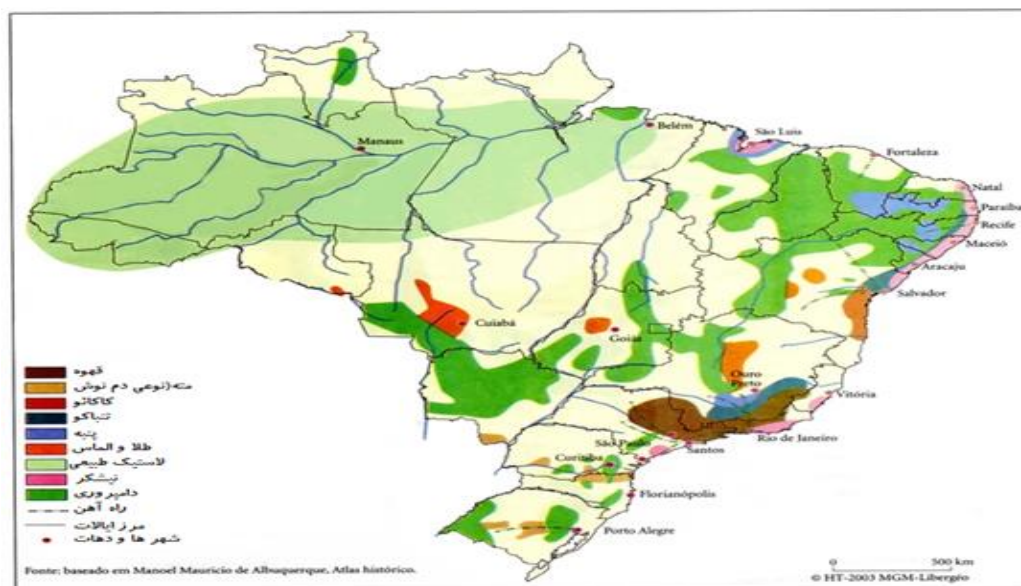
۱. بحران قهوه و شروع تحول اقتصادی در برزیل

تحکیم حضور دولت به‌ویژه حکومت فدرال و ایالت‌های برزیل با سیر تحول قهوه‌کاران در ایالت ساؤپائولو همزمان است (Catani, 1984). توسعه اقتصادی برزیل به نوعی با بحران موسوم به قهوه در سال ۱۹۲۹ آغاز شد. کاهش قابل توجه تقاضا و مصرف جهانی این محصول به‌ویژه در بازار آمریکا تأثیر زیادی بر کاهش قیمت آن گذاشت و اقتصاد تک‌محصولی برزیل را که کاملاً وابسته به قهوه بود تحت تأثیر قرار داد و همزمان سبب رشد صعودی بدهی این کشور شد. صادرات قهوه که تا آن سال به رقم ۴۴۵ میلیون دلار رسیده بود به ۱۸۰ میلیون دلار در سال ۱۹۳۰ رسید و قیمت هر کیسه قهوه ۹۰ درصد کاهش یافت. این اتفاق تأثیر بسزایی در مسیر و ساختار اقتصادی برزیل داشت به‌گونه‌ای که باعث شروع جریان صنعتی شدن و همچنین متغیرهای بنیادی در تغییر قدرت سیاسی کشور از محوریت ساؤپائولو به ایالت‌های جنوبی‌تر شد و زمینه را برای به قدرت رسیدن ژولیو وارگاس در سال ۱۹۳۰ به‌عنوان پیشرو در جریان صنعتی شدن با محوریت صادرات، مهیا کرد (Catani, 1984).

۱-۱. انقلاب صنعتی و آغاز روند صنعتی شدن

اقتصاد برزیل قبل از شروع انقلاب صنعتی در کشور، متکی بر صادرات محصولات اولیه کشاورزی بود. محصولاتی از قبیل قهوه، نیشکر، لاستیک طبیعی، پنبه، طلا و الماس در مناطق مختلف کشور به‌صورت پراکنده تولید می‌شد که ارتباطی نیز به‌صورت هم‌افزایی و یا مکمل میان این مناطق وجود نداشت.

شکل ۱. اقتصاد و سرزمین برزیل در قرن نوزدهم



THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. São Paulo: Eduusp, 2005. p. 41.



بین سال‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۶۰، فرآیند صنعتی شدن برزویل با هدف جایگزینی واردات و با جهت‌گیری صادرات آغاز شد و در این مسیر ضمن حفظ حاکمیت ملی بر بخش‌های کلیدی و بین‌المللی شدن اقتصاد و شکل‌دهی شرکت‌های اقتصادی با قابلیت حضور در بازارهای جهانی و فراملی در اولویت قرار گرفت. بحران جهانی در سال ۱۹۲۹ عملاً ادامه روند سنتی مدل تک‌محصولی صادرات را غیرممکن کرد و سیاست جایگزینی مبتنی بر تولیدات داخلی آن دسته از محصولات که برخی از آنها قبلاً وارد می‌شدند، از جمله کالاهای مصرفی بادوام، آغاز شد. در واقع، صنعتی شدن از زمانی نقش مهم و ویژه‌ای یافت که به سمت خط تولید کالاهای مصرفی بادوام، واسطه‌ای و سرمایه‌ای حرکت کرد. از ویژگی دوران صنعتی شدن می‌توان به تمرکز تولید در شرکت‌های بزرگ، توجه به بخش‌های خاص و استقرار در مناطق مشخص، مشارکت بالای دولت و همچنین ورود سرمایه خارجی در روند توسعه صنعتی‌سازی برزویل اشاره کرد. همان‌طور که در مقدمه اشاره شد، از ویژگی‌های مهم صنعتی‌سازی تعریف یکپارچه و واحدی در سطح ملی برای منافع عمومی و به عبارتی منافع ملی بود. ایجاد یکپارچگی و تمرکز قدرت سیاسی در سطح فدرال، این اجازه را به سازمان‌های حکومتی داد که بتوانند از سیاست خارجی به‌عنوان ابزاری برای نیل به اهداف داخلی استفاده کنند. باید در نظر داشت که صنعتی‌سازی آغاز مرحله‌ای از سرمایه‌داری (در مسیر توسعه ملی) بود که نیازمند سرمایه‌گذاری‌های عظیم و بهره‌گیری از فناوری‌هایی بود که در داخل کشور وجود نداشت. در این مقوله، حضور دولت مرکزی - مجری صنعتی‌سازی - امری الزام‌آور و اجتناب‌ناپذیر بود.

روند صنعتی شدن در کشور و تکیه بر تولیدات داخلی تغییری در الگوهای مصرف داخلی ایجاد کرد که این تغییر زمینه‌ساز جذب تولیدات با فناوری بالا و بهتر را فراهم آورد. از طرف دیگر سرمایه‌گذاری و به‌کارگیری سرمایه در تولید، عمدتاً با مشارکت رو به رشد شرکت‌های چندملیتی در بخش صنعتی برزویل، به‌ویژه بعد از جنگ جهانی دوم، همراه بود.

جریان صنعتی شدن در برزویل بر بخش خاص و مناطق ویژه‌ای در کشور متمرکز بود. از بُعد منطقه‌ای صنایع بزرگ و به‌ویژه صنایع تبدیلی در ابتدای فرآیند صنعتی در ایالت‌های سائوپائولو و ریودوژانیرو ایجاد شدند.

مشارکت دولت در فرآیند صنعتی هم به‌لحاظ کمی و هم کیفی قابل توجه بود. به‌لحاظ کیفی نهادهایی در سطوح فدرال و ایالتی برای مشارکت، کنترل و نظارت و نیز ایجاد مشوق‌های مالیاتی برای تولید و صادرات ایجاد شد. از نقطه نظر کمی نیز سهم مشارکت دولتی از روند قابل توجهی برخوردار شد به‌گونه‌ای که در سال ۱۹۶۲ میزان مشارکت مؤثر بخش دولتی در اقتصاد حدود ۳۳ درصد تولید ناخالص داخلی بود (Baer et all, 1973).

به‌رغم اینکه صنعتی‌سازی پروژه‌ای ملی و در جهت یکپارچگی سیاست توسعه‌ای در قالب دولت فدرال پایه‌ریزی شده بود، اما شکل اجرایی آن در سطح ملی انجام نشد. در مراحل نخست صنعتی‌سازی

مناطق جنوب شرقی توسعه داده شد. از آنجایی که بیشترین تمرکز ثروت و سرمایه در ناحیه جنوب شرقی برزیل (به‌ویژه در ایالت سائوپائولو فعلی) بود، عمده صنایع مهم در این ناحیه تجمع یافت.

اصلی‌ترین ویژگی این ناحیه موارد ذیل است:

- زیرساخت‌های انرژی، ارتباطات و به‌ویژه شبکه‌های حمل‌ونقل،
- کارگر باکیفیت (یکی از نقاط مهم ورود کارگران خارجی به برزیل)،
- بازار مصرف خوب،
- شبکه بانکی به‌دلیل مرکزیت تولید قهوه در برزیل.

ضمن آنکه سیاست‌های توسعه‌ای در این دوران بیشتر با توسعه اقتصادی شهری مرتبط بوده است. زمانی که روند صنعتی شدن در برزیل آغاز شد، هنوز توسعه اقتصادی این کشور متمرکز بر مراکز روستایی بود، لذا برای ایجاد فرآیند مؤثر، تغییرات مهم زیرساختی و ساختاری برای نیل به اهداف توسعه‌ای لازم شد.

افزایش میزان حضور و دخالت دولت حاصل فرآیند دولتی‌سازی نبوده است، بلکه برای پرکردن خلأ حضور بخش خصوصی در حوزه‌های مولدی بود که سرمایه‌های بخش خصوصی آنها را پوشش نمی‌دادند. به‌عبارت دیگر حضور دولت ارتباط مستقیمی با امور زیربنایی داشت که به‌لحاظ وسعت یا درآمد جذابیت بالایی برای خصوصی نداشت یا حوزه‌هایی مانند «نفت» با هدف اصلی مصون نگاه‌داشتن ستون و پایه‌های اقتصاد از سرمایه‌های خارجی و حفظ حاکمیت ملی بود. در بخش صنعت، دخالت مستقیم دولتی از طریق سهام شرکت‌های دولتی اعمال و به‌طور خاص در حوزه‌های معدن، نفت، ذوب‌آهن و فولاد به‌عنوان بخش‌های عرضه‌کننده مواد اولیه برای صنایع متمرکز بوده است.

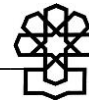
دوران صنعتی و سیر تحول آن تا به امروز را می‌توان به چهار دوره مشخص تقسیم کرد (Moraes, 2014):

۱. سال‌های ۱۹۳۰-۱۹۴۵ (دوران ریاست جمهوری ژولیو وارگاس)

ویژگی این دوره پایه‌ریزی اقتصادی ملی برای پاسخگویی به نیازهای داخلی است. در این دوره صنایع مهم از جمله ذوب‌آهن، فولاد، معدن و شرکت نفت برزیل پایه‌ریزی شد و قوانین و مقررات لازم برای پیشبرد قاعده‌مند روندهای کار و سرمایه مانند قوانین کار، تدوین و زیرساخت‌ها و سیاست‌های کلی برای حضور فراگیر دولت در بخش‌های مختلف و صنایع مهم در کشور به‌وجود آمد.

۲. سال‌های ۱۹۵۰-۱۹۶۰

این دوره با شعار «پنجاه سال در پنج سال» آغاز شد. ساماندهی فضای صنعتی در کشور در این دوره ادامه و توجه دولت بر ایجاد زمینه‌های لازم برای حضور بین‌المللی صنایع و بین‌المللی کردن اقتصاد متمرکز بوده است. بیشترین حضور مؤثر دولت در بخش‌های مولد در این دوره اتفاق افتاده است. دولت در این دوره سرمایه‌گذاری‌های عظیمی را در بخش صنایع اولیه، انرژی و حمل‌ونقل انجام داد. حضور



بخش خصوصی در این دوره بیشتر در صنایع تولید کالاهای مصرفی و سرمایه خارجی و نیز برای توسعه صنایع تولید کالاهای بادوام به کار گرفته شد. قابل توجه است که بالاترین رشد اقتصادی کشور (بالای ۱۰ درصد) در این دوران رخ داد.

۳. سال‌های ۱۹۶۴-۱۹۸۵ (دوران نظامیان)

رؤسای جمهور متعددی که در این دوره - موسوم به حکومت نظامیان - حضور داشتند، توجه خاصی به مدرنیزه کردن اقتصاد و تأکید بر اقتدار سیاسی نشان دادند. در واقع این دوران شروع نقصان و مشکلات ناشی از مدرنیزه کردن اقتصاد در دوره‌های گذشته است که از جمله می‌توان به بدهی‌های بالای دولتی و آغاز فرسایش سیستمی مبتنی بر حضور فراگیر دولت در بخش‌های مختلف اشاره کرد. در واقع دهه ۱۹۸۰ در برزیل معروف به «دهه از دست‌رفته» است که نرخ تورم بالا و کاهش ارزش پولی ملی و کاهش فعالیت‌های اقتصادی از ویژگی‌های این دهه است.

۴. دهه ۱۹۹۰ (دوران ریاست جمهوری فرناندو کولور دی ملو^۱ و فرناندو هنریک کاردوسو^۲)

نقطه برجسته در دهه ۱۹۹۰، آغاز به‌کارگیری مدل سیاسی- اقتصادی نئولیبرال در مدیریت دولتی و فدرال است. از این تاریخ روند خصوصی‌سازی در برزیل به صورت فراگیر آغاز می‌شود. گشایش بیشتری در بازار داخلی تولید، ورود سرمایه و خدمات بین‌المللی، رفع موانع قانونی و اصلاح و تغییر قوانین دست‌وپاگیر از جمله قوانین کارگری و کاهش سرمایه‌گذاری دولت در بخش‌های اجتماعی و ایجاد سازمان و نهادهای نظارتی و مقرراتی است.

از ویژگی‌های دیگر صنعتی‌سازی برزیل، به‌کارگیری و مشارکت سرمایه خارجی در فرآیند صنعتی است که عملاً از دهه ۱۳۵۰ افزایش یافت و از این تاریخ شرکت‌های خارجی مشوق‌هایی برای حضور فعال در صنایع و استقرار خود در برزیل دریافت کردند. شاید بتوان این فرضیه را پذیرفت که شرکت‌های تولیدی و صنعتی اروپایی، متأثر از عواقب و ویرانی ناشی از جنگ جهانی دوم و خاتمه دوره تولید برخی از محصولات این شرکت‌ها در کشورهای مبدأ، آنها را با هدف حفظ بازارهای خارجی و نیز تداوم تولیدات خود که نیازی هم به پرداخت هزینه‌های مضاعفی برای تحقیق و توسعه نداشت، به سمت بازارهایی مانند برزیل سوق دادند که روند صنعتی شدن خود را تازه آغاز کرده بودند و نیازمند سرمایه و فناوری بودند (Cavalcanti, 1979). صنعتی‌سازی که با قدرت دنبال می‌شد، به شدت از حمایت پیوند میان دولت و سرمایه خصوصی برخوردار بود، اما لازم بود که سرمایه خارجی که تا آن تاریخ حضور چشمگیری در صنایع برزیل نداشت، جذب شود. اکثر شرکت‌هایی بزرگ که در مراحل اولیه صنعتی شدن در بخش‌های نساجی و مواد غذایی - هسته اولیه صنعتی کشور - دولتی بودند و عملاً بعد از جنگ جهانی دوم توجه شرکت‌های خارجی به برزیل معطوف شد (Evans, 1980).

1. Fernando Collor de Mello
2. Fernando Henrique Cardoso

برزیل، بزرگ‌ترین کشور در منطقه آمریکای جنوبی (بازار بزرگ مصرف داخلی)، با برخورداری از منابع عظیم مواد اولیه، صحنه جذابی برای حضور شرکت‌های چندملیتی بود. روند صنعتی شدن در سال‌های شکوفایی، نیازمند جذب سریع سرمایه خارجی بود و برای رسیدن به این هدف لازم بود برنامه‌هایی برای ورود سرمایه‌های خارجی در کشور انجام شود که از مهمترین آنها می‌توان به «دستورالعمل ۱۱۳»^۱ اشاره کرد. برزیل در شروع برنامه صنعتی‌سازی نیازمند صنایع و فناوری‌های جدید بود و توان مالی دولتی و حتی بخش خصوصی (به‌دلیل مشکلات ناشی از صادرات و درآمدهای حاصله از صدور قهوه و محصولات کشاورزی) برای پرداخت تجهیزات صنعتی وجود نداشت، لذا با تصویب دستورالعملی اجازه داده شد تا واردات برخی از کالاهای سرمایه‌ای و تجهیزات صنعتی بدون انتقال ارز انجام شود و در قالب این برنامه شرکت‌های خارجی علاقمند، سرمایه‌های خود را به‌عنوان بخشی از صنایع وارداتی کشور وارد کردند. با این شیوه بین سال‌های ۱۹۵۵-۱۹۶۱ رقم ۵۰۰ میلیون دلار وارد برزیل شد. صنایع خودروسازی خارجی بیشترین بهره را از این روش تشویقی برای حضور در بازار برزیل به‌دست آوردند. این روش، تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری در کشور بود، زیرا بوروکراسی برای ورود سرمایه خارجی را کمتر و ازسویی درآمد جذابی را نیز برای آنها ایجاد می‌کرد (Lessa, 1981).

۲. حمایت از سرمایه‌گذاری‌های مولد - صادراتی

صنعتی‌سازی در برزیل سیاستی نبود که محدود به جایگزینی مقطعی واردات باشد، بلکه به راهبردی دولتی تبدیل شد که اهداف اصلی آن رشد بازار داخلی برزیل بود (Mathias et al, 2016). برنامه‌های دولت در دهه ۱۹۵۰، اوج فرآیند صنعتی و شهرنشینی در برزیل است که به‌نوبه‌خود در شکل‌گیری طبقه بورژوا، مولد و نیز طبقات متوسط حقوق‌بگیر (برخی با دستمزدهای بالا) تأثیرگذار بوده است. صنایع و زیرساخت‌های مهم برای کاهش واردات و با جهت‌گیری و افزایش صادرات با هدف کاهش میزان وابستگی به خارج پایه‌ریزی شد و دولت‌مردان برزیلی با ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی برای تولید و صنایع مولد واسطه‌ای، کشور را آماده حضور مؤثر در سطح منطقه و خارج از منطقه آمریکای لاتین به‌عنوان یک قدرت نوظهور اقتصادی کردند.

این مدل توسعه‌ای از طریق پیوند دو عامل مشارکت دولتی به‌عنوان بنگاه تجاری و جذب شرکت‌های فراملی (مشارکت بخش خصوصی) قابل درک است. در دهه ۱۹۵۰ میلادی، برزیل فرآیند بین‌المللی کردن اقتصاد را با مشارکت و دخالت بالای دولت آغاز کرد و این مشارکت دولت - بزرگ‌ترین بنگاه اقتصادی - در

۱. دستورالعمل ۱۱۳ (Instrução 113): در سال ۱۹۵۵، وزارت دارایی برزیل مجوزی را به بخش صدور کارت بازرگانی در بانک برزیل داد که بر اساس آن بتواند مجوز واردات تجهیزات و ماشین‌آلات صنعتی را بدون انتقال ارز صادر کند. در واقع این دستورالعمل روشی بود که سرمایه خارجی بدون انتقال ارز وارد برزیل شد. بر این اساس و در صورت قبول سرمایه‌گذار خارجی، وی می‌توانست با ارز آزاد و خارج از سیستم بانکی سرمایه خود را در قالب واردات وارد کشور کند. سرمایه‌گذاران می‌توانستند در قالب واردات بدون انتقال ارز به ورود کالاهای سرمایه‌ای اقدام کنند. این روش ازسویی سرمایه خارجی را به بخشی از سرمایه کارخانه‌ها و بخش‌های صنعتی تبدیل و از طرف دیگر به دولت کمک می‌کرد تا ارزی را برای تهیه نیازمندی‌های داخلی از کشور خارج نکند.



زمینه توسعه زیرساخت‌ها (حمل و نقل، انرژی و بندرها) با استفاده از سیاست‌های تشویقی مالیاتی انجام شده است. تمامی این عوامل به همراه نیروی کار ارزان، بازار مصرف نوپا، دسترسی به مواد اولیه، منابع انرژی و ایجاد جذابیت برای حضور شرکت‌های خارجی و فراملی در داخل کشور همراه بوده است.

در این دوره تمرکز زیادی بر گسترش پارک‌های صنعتی، به خصوص کالاهای سرمایه‌ای، صنایع تولید کالاهای مصرفی بادوام مانند خودروسازی و مصنوعات الکتریکی شد. نتیجه عملی و ملموس این گرایش، تبدیل شدن دولت برزیل به شرکت پیمانکاری در اجرای پروژه‌ها و افزایش میزان مشارکت دولتی در هدایت اقتصاد ملی، ترغیب و ساماندهی و پشتیبانی از آن بوده است.

در شروع روند صنعتی، بخش اعظم سرمایه‌داران برزیلی در حوزه کشاورزی و تجارت فعال بوده‌اند. به‌طور عام، تجارت در اختیار ملاکینی بوده که بیشتر مهاجرانی در قالب تشکلهای فامیلی بوده‌اند. ساختار تشکیلاتی و فعالیت این افراد در قالب به‌کارگیری افراد متخصص و در اصطلاح آن زمان استادکارانی بوده که در آن تشکیلات به شکل مباشر فعالیت داشتند و آن نوع نیروی کاری که بتواند برای شکل‌دهی یک شرکت صنعتی استفاده شود را نداشتند. نیروی مدیریتی و تشکیلاتی آنها نیز به واسطه به‌کارگیری روش‌های سنتی و ناآگاهی از دنیای صنعتی پیرامون، از فقدان فناوری رنج برده و شکاف عمیقی بین این طبقه با تولیدکننده بین‌المللی در خارج از برزیل وجود داشت.

بخش خصوصی برای دسترسی به فناوری باید آن را از خارج برزیل از طریق خرید حق امتیاز و یا مشارکت سرمایه خارجی تهیه کند و برای برخورداری از یک فناوری لازم ضرورت داشت یک بدنه کارشناسی و فنی برای کمک، مشاوره و ارزیابی ایجاد شود. ضمن آنکه بخش‌های مورد توجه دولت برای ساختارسازی یک اقتصاد مستقل نیز چندان مورد توجه و دارای جذابیت برای بخش‌های خصوصی نبوده است.

شرکت‌های خصوصی تمایلی به رکود سرمایه خود در بلندمدت نداشتند. از طرفی، از آنجایی که عمده فعالیت این گروه‌ها در ابعاد کوچک انجام می‌شد، سرمایه انباشته‌ای در اختیار نداشتند، ضمن آنکه ترجیح آنها سرمایه‌گذاری در بخش‌های زودبازده و کوتاه‌مدت بود.

درباره ورود سرمایه‌های خارجی، ابعاد کوچک بازار داخلی در شروع فرآیند صنعتی، در مقایسه با اروپای بعد از جنگ جهانی، که از نیروی کار متخصص نیز برخوردار بود، باعث سرمایه‌گذاری محدودتر شرکت‌های خارجی در برزیل شد. با گذشت دو دهه از شروع دوران صنعتی، دولت با معرفی مشوق‌هایی توانست شرکت‌های خارجی را به حضور در بازار صنعت داخلی ترغیب کند (برخی از این مشوق‌ها پیش‌تر توضیح داده شد).

در چنین سناریویی، نقش دولت در ورود به بازار تولید و تجارت و ایجاد ابزارها و بازوهای برای پیشبرد فرآیند صنعتی و توسعه اقتصادی کاملاً برجسته و در عمل وظیفه دولت بود تا در تولید و به‌کارگیری کالاهای سرمایه‌ای ورود کند. شایان ذکر است که در سال ۱۹۷۶، تعداد ۵۷۳ شرکت دولتی در برزیل وجود داشت که ۴۸۳ شرکت غیرمالی بودند و در یک دهه بعد این تعداد به ۶۸۳ شرکت

افزایش یافت که ۴۷۱ مورد از آنها شرکت‌های تولیدی و صنعتی بودند. از این تعداد ۱۸۷ شرکت متعلق به حکومت مرکزی و مستقیماً توسط دولت فدرال کنترل می‌شد و ۲۶۸ شرکت در مالکیت فرمانداری‌ها و تعداد ۱۱۶ شرکت نیز به حوزه‌های شهری و شهرداری‌ها تعلق داشت (Rantter, 1984). عمده شرکت‌های دولتی در حوزه‌های معدن، متالورژی^۱، نفت و شیمیایی و نفت و پالایش و همچنین حمل‌ونقل فعالیت داشتند.

بین دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰ میلادی رشد تولید ناخالص برزیل به‌طور متوسط بالای ۱۰ درصد و نرخ تورم نیز بین ۱۵ تا ۲۰ درصد بوده است. رویه اقتصادی به شیوه اقتصاد کینزی^۲ و سیاستگذاری فعال دولت در بخش عمومی در قالب حمایت مالی دنبال شده و سیاستگذاری‌ها شامل سیاست‌های پولی و مالی حکومت با قصد ثبات در اقتصاد انجام شد. نقش دولت - بنگاه تجاری - علاوه بر اجراء، تأمین مالی پروژه‌ها و کالاهای مصرفی بادوام در این مقطع حمایتی نیز بوده است. از عوامل مهم روند این شیوه اقتصادی می‌توان به ترسیم سیاست اقتصادی از سوی دولت و از طریق وزارت دارایی، ایجاد توازن بین عرضه و تقاضا، توسعه بازار سرمایه، تحرک بخشی به صادرات و ایجاد آرامش اقتصادی برای طبقه تجار و نهایتاً توانمندسازی اقتصادی اشاره کرد. عوامل یادشده، روند پویایی و توانمندی ذاتی اقتصاد برزیل و فرآیند تغییر در ساختار توزیع درآمد را نیز به منصف ظهور رسانید.

۳. سیاست فناوری ملی

نگرش برزیل به روند صنعتی شدن و اجرای یک سیاست فناوری برای توسعه اقتصادی با جهت‌گیری صادرات، در وهله نخست در صورتی مؤثر واقع می‌شد که جلوی ورود بی‌رویه فناوری گرفته شود و از سوی دیگر قدرت تصمیم‌گیری مستقل در خصوص ورود یک فناوری مشترک با اراده مستحکم‌تر دنبال شود. به عبارت دیگر سعی شود زیرساخت‌هایی در کشور ایجاد شود که ترکیبی از یک فناوری ملی و وارداتی باشد تا بتواند در این چارچوب، عملکرد بنگاه‌های بزرگ دولتی در حوزه فناوری را نیز تبیین کند. لازم بود تا میان فناوری آشکار و پنهان تمایزی داده شود و اینکه بخش آشکار به تمامی جنبه‌ها و تمهیدات اشراف داشته باشد و قوانین و رهنمودهای دولتی مبتنی بر اثر این فناوری بر تولید دانش علمی و فناوری ملی ایجاد شود. فناوری پنهان دلالت بر تمهیداتی داشت که در راستای ارتقای قابلیت توسعه سیاست‌های اقتصادی و صنعتی با آثار عمیق‌تر (مثبت و یا منفی) بر توسعه یک سیاست فناوری ملی و مستقل اثر می‌گذاشت. در سیر توسعه اقتصادی، در دوره‌های زمانی متعدد، آثار و اثرگذاری بنگاه‌های بزرگ دولتی بسیار قابل توجه بوده و نفوذ غیرقابل وصفی در اشاعه و توسعه فناوری در کشور داشته‌اند.

1. Metallurgy

2. Keynesian economics



با توجه به این موارد، اتخاذ تصمیمات فناوری در انتخاب فرآیند تولید و به‌کارگیری تجهیزات و ماشین‌آلات مرتبط و نیز چگونگی انتخاب کالاها و خدمات و یا انعقاد قرارداد با مراکز مشاوره‌ای داخلی را نمی‌توان جدای از فضای اجتماعی - سیاسی تحلیل کرد. به‌عبارتی، تمام تصمیمات در زمینه انتخاب و گزینه‌های فناوری باید نیازهای راهبردی سیاست اقتصادی را رفع می‌کرد. با نگاهی به هر مرحله و دهه رشد اقتصادی برزیل این نیازمندی به فناوری در سیستم تولیدی قابل شناسایی است و اینکه در هر مقطع چه نوع فناوری برای تکمیل چرخه دانش ملی نیاز بوده است. در مراحل نخست سیر صنعتی برزیل، نیازمندی به فناوری چندان آشکار نبود و در قالب کالاهای سرمایه‌ای و افراد فنی (توسط شرکت‌های خارجی و نیروی کار مهاجر) وارد برزیل شد. از آنجایی که شکل‌گیری فناوری پیچیده در بخش تولید، نیازمند منابع مالی بالایی بود، در این مرحله دولت به فناوری وارداتی و نیز تأمین مالی خارجی برای اکتیاف کالاهای سرمایه‌ای و حتی ورود نیروی کار کارآمد و متخصص متوسل شد. بعدها، در جهت ارتقای زیرساخت‌های ملی، رفع مشکلات خاص و کمک‌های فنی در واحدهای تولیدی، شرکت‌های برزیلی در قراردادهای خود بر محور خدمات فنی و مهندسی نیز اشاره کرده‌اند (Ratne, 1984). مرحله بعد در روند صنعتی و رشد اقتصادی برزیل، بر محور تحکیم زیرساخت‌های ملی و مستقل استوار است.

۴. دوران معجزه اقتصادی

معجزه اقتصادی برزیل به مجموعه اقداماتی اطلاق می‌شود که در دوران حکومت نظامیان بین سال‌های ۱۹۶۹ تا ۱۹۷۳، موجب رشد اقتصادی بالایی در برزیل شد (رشد اقتصادی بیش از ۹ درصد). بخشی از این جریان مربوط به مجموعه سیاست‌هایی بود که در دوره ریاست‌جمهوری ژوسلینو کوبیچک (۱۹۶۱-۱۹۵۵) با عنوان برنامه «اهداف توسعه» معرفی و قسمت‌هایی از آن نیز با موفقیت اجرا شد. این دوره نقش مشارکتی مهمی در پویایی اقتصاد داشت و توانست با درجه بالایی، مکملی برای صنایع برزیل شود و ساختارسازی را در مسیر یک صنعت پیچیده متال - مکانیکی به‌ویژه در بخش خودروسازی ایجاد کند (Vermulm, 1993). در این برنامه ۳۰ هدف عمده برای توانمندسازی بخش‌های صنعتی کشور تعریف شده بود که محورهای مهم آن شامل بخش انرژی (تولید برق، انرژی هسته‌ای، زغال‌سنگ و مواد معدنی، نفت و پالایش)، بخش حمل‌ونقل، راه‌آهن و جاده‌ای، بندرها، حمل‌ونقل دریایی و هوایی و... و سایر بخش‌های مهم صنعتی و زیرساختی می‌شد و سقفی نیز برای آنها تا پایان دوره پنج‌ساله معین شد. موفق‌ترین طرح ضربتی دولت در این مقطع انتقال پایتخت از ریودوژانیرو به محلی جدید و ساخت شهر برازیلیا به‌عنوان پایتخت جدید است. در این دوره برخی از بخش‌های صنعتی از جمله نیروگاه، صنایع نفتی، فولاد، کشاورزی و ارتباطات و همچنین بخش سلامت رشد چشمگیری داشتند. علیرغم آنکه این دوره تأثیر بسزایی در رشد صنعتی کشور داشت، اما به‌دلیل ایجاد صنایع سنگین، سرمایه‌گذاری خارجی قابل توجهی نیز وارد کشور شد و

به‌نوعی این مرحله از صنعتی شدن، دولت برزیل را در گرو تأمین مالی بین‌المللی قرار داد. تضمین افزایش سرمایه برای شرکت‌های بزرگ از سوی دولت به استقرار صنایع بزرگ خارجی و ورود سرمایه خارجی منجر شد و در حقیقت دولت و شرکت‌های چندملیتی بودند که بخش صنایع سنگین برزیل را فرماندهی و هدایت کردند (Catani, 1984).

شرایط دوران بعد از جنگ جهانی دوم نیز به سرازیری سرمایه خارجی به برزیل کمک کرد. می‌توان گفت که مزایای برزیل از جمله نیاز این کشور به سرمایه به‌ویژه سرمایه خارجی، نبود رقابت از سوی شرکت‌های داخلی و همچنین پایین بودن نرخ دستمزد و تغییر شرایط اجتماعی و اقتصادی دوران صنعتی در برزیل و ازسویی نیاز به بازارهای جدید مصرف از سوی شرکت‌های آمریکایی و اروپایی، فضایی برای این شرکت‌ها ایجاد کرد که بتوانند فعالیت‌های خود را در برزیل گسترش دهند. اگرچه ناتوانی در مشارکت مؤثر بخش‌های صنعتی داخلی برای شکل‌گیری صنایع سنگین و توسل به سرمایه خارجی، زمینه‌ساز بدهی بالای خارجی شد و برزیل را به یک بدهکار بزرگ با تأثیرات توری در دوره‌های بعد تبدیل کرد، اما این بدهکاری به قیمت شکل‌گیری زیرساخت‌هایی در بخش‌های مهم صنعتی، مدرنیزه کردن اقتصاد و شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ صنعتی داخلی در کنار شرکت‌های بزرگ خارجی تمام شد. در این دوره موسوم به «دوران ژوسلینو»^۱ تغییرات عمیقی در جامعه برزیل رخ داد.

تا سال ۱۹۶۰، بیش از ۶۰ درصد جامعه برزیل در روستاها و مناطق غیرشهری زندگی می‌کردند و نیروی کار فعال کشور در بخش صنعت که بتواند جذابیتی برای جذب سرمایه‌گذاری ملی و خارجی ایجاد کند نیز چشمگیر نبود، اما با اصلاحات انجام شده و شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ صنعتی در این دوره، فرصت‌های اقتصادی زیادی پیش رو قرار گرفت و حتی نظامیان هم با رویه ایجاد شده موافق بودند، زیرا ایجاد پارک‌های صنعتی و کارخانه‌ها ضمن شکوفایی اقتصادی، قدرت نظامی کشور را نیز افزایش می‌داد (Sermento, 2009).

۵. محیط فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصاد کلان و فناوری برزیل

– شهرنشینی و ایجاد بازارهای داخلی

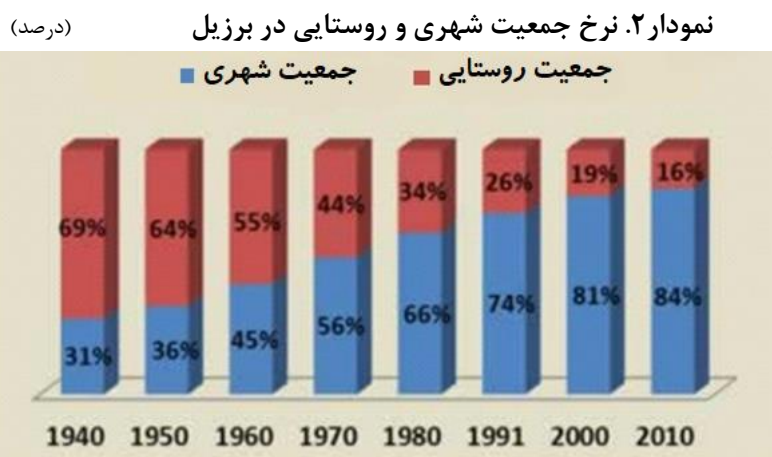
شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در برزیل، نشئت گرفته از یک سیاست کلی ملی کردن و یا ایجاد شرکت دولتی به‌عنوان یک سیاست حکومتی و دولتی نبوده است، بلکه وابسته به عواملی بوده که به‌طور مقطعی نیاز به حضور دولت در صحنه اقتصاد را ضروری می‌کرد.

تأثیر فرآیند صنعتی و افزایش نقش دولت در رشد اقتصادی و ایجاد بنگاه‌های دولتی که بتوانند سیاست‌های راهبردی دولت را دنبال و اجرا کنند، آثار قابل توجهی در محیط فرهنگی و اجتماعی کشور ایجاد کرد و تغییر زندگی از روستا به شهر و گذر از شرایط زندگی متمرکز در مناطق کوچک به سمت

1. Juscelino Kubitschek de Oliveira, 1956-1961.



شهرنشینی و رشد شهرها و متعاقب آن تغییر الگوهای مصرف و تولیدات داشت. این تغییرات که با مهاجرت به‌ویژه از مناطق شمالی به‌سوی مرکز و ایالت‌های جنوبی و جنوب شرقی همراه بود، به شکل‌گیری بازارهای داخلی شهری و تمرکز جغرافیایی کمک کرد. منطقه سائوپائولو به‌روشنی مورد مهمی در شکل‌گیری این بازارهای داخلی است.



مأخذ: مؤسسه جغرافیا و آمار برزیل.

رشد سریع شهرنشینی در برزیل تبعات منفی زیادی به همراه داشت. فقدان برنامه‌ریزی شهری و سیاست اقتصادی کمتر متمرکز و ازسوی دیگر سیل مهاجرین به مناطق صنعتی و با فرصت‌های اشتغال بهتر موجب شد تا در مراکز بزرگ شهری، فرهنگ زاغه‌نشینی و ایجاد مناطق نامتناسب با ترکیب شهری به‌وجود آید. محرومیت در این مناطق و بی‌توجهی به ایجاد زیرساخت‌های سیاست‌های مسکن‌سازی مناسب، زمینه را برای رشد خشونت و ناامنی فراهم آورد، ضمن آنکه اشتغال ایجادشده در مراکز صنعتی پاسخگوی جریان بزرگ مهاجرت از شمال به جنوب نبود. صنعتی‌سازی نیازمندی کشور را به منابع و مواد اولیه برای تولید بیشتر و عوامل تولید را به بهره‌برداری و استخراج بیشتر منابع طبیعی کشور سوق داد که این نکته در مناطق مختلف برزیل تأثیرات زیست‌محیطی منفی، از جمله جنگل‌زدایی گسترده در نواحی آمازون را به همراه داشت.

۶. عوامل تأثیرگذار در شکل‌گیری بنگاه‌های دولتی و حوزه‌های راهبردی انحصاری دولت

عوامل متعدد اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و مدیریتی در شکل‌گیری بنگاه‌های تجاری و اقتصادی و نیز مؤسسات مالی دولتی تأثیرگذار هستند.

۶-۱. عوامل اقتصادی

عوامل اقتصادی زیر از مهمترین دلایل ایجاد شرکت‌های بزرگ دولتی در برزیل هستند:

۱. شرکت‌های بزرگ دولتی، در واقع حاصل ترغیب و اشاعه برنامه توسعه اجتماعی - اقتصادی از طریق پروژه‌های دولتی در سطح گسترده بوده‌اند. این شرکت‌ها برای ارائه زیرساخت‌های اولیه و لازم برای توسعه اقتصادی از طریق سرمایه‌گذاری دولتی تأسیس شدند.
۲. ایجاد شرکت‌های بزرگ برای پرکردن خلأیی بود که چندان برای بدنه خصوصی، چه به لحاظ شرایط مالی - اقتصادی و سرمایه‌ای و چه به لحاظ بازده کم بازگشت سرمایه، جذاب نبوده است. لذا مشاهده می‌شود که بزرگ‌ترین شرکت‌های تولیدی دولتی برزیل عموماً در حوزه‌های فولاد و انرژی، به خصوص تولید برق، شکل گرفتند.
۳. شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ دولتی در قالب ترغیب، تحریک و تأمین مالی پروژه‌های بخش‌های خصوصی بوده که این برنامه و پروژه‌ها برای توسعه کشور و نیز تضمین توازن بهتر، مؤثر و اساسی تعریف شده است. در این مورد می‌توان به اهداف ایجاد بانک «توسعه اقتصادی» اشاره کرد.
۴. ایجاد توازن و ارتقای قدرت و توان اقتصادی مناطق مختلف کشور، به‌ویژه نواحی محروم و نقاطی در کشور که شرایط خوبی (هم به لحاظ محیطی و نیروی کار) برای جذب فعالیت‌های متنوع اقتصادی نداشته‌اند. بنگاه‌های دولتی در این مناطق هدفشان ساماندهی خدمات سودآور برای تولیدات کوچک منطقه‌ای و دسترسی عمومی به خدمات با بازده متوازن تر بوده است.

۲-۶. عوامل سیاسی

- عوامل سیاسی مسلماً در شکل‌گیری شرکت‌های بزرگ اقتصادی، به‌ویژه در مسائل راهبردی و برتری‌جویی در زمینه انحصار در یک حوزه مشخص، دخیل بوده‌اند. این موارد به قرار زیر است:
۱. تضمین کنترل ملی بر پروژه‌هایی با ویژگی راهبردی و یا حیاتی برای امنیت کشور، چه در راستای ملی کردن منابع و یا ایجاد نهادهای دولتی. در این مقوله می‌توان به ایجاد شرکت بزرگ نفتی برزیلی «پتروبراس» و شرکت‌های تابعه آن اشاره کرد که برای انحصار دولتی بر اکتشاف، تولید و صادرات نفت در برزیل به‌وجود آمد. شرکت تولید انرژی هسته‌ای برزیل «الکتروبراس» از دیگر موارد مشابه است.
 ۲. تولید کالا و خدماتی که هرچند برای بخش خصوصی نیز مزیت دارد، اما نیازمند انحصار دولتی و تضمین‌کننده منافع ملی است. برای مثال می‌توان به شرکت مخابرات و ارتباطات یا شرکت‌های بزرگ دولتی فعال در امور حمل‌ونقل اشاره کرد.
 ۳. ایدئولوژی سیاسی دولت‌های مختلف (چپ و راست) و تفکرات ملی‌گرایانه نیز در حمایت‌های دولتی در ایجاد بنگاه‌های بزرگ اقتصادی و انحصار ملی منابع طبیعی و تولیدات مؤثر بوده‌اند. معمولاً در زمان حکومت دولتمردان با تفکرات چپ‌گرایانه به توسعه اقتصادی مبتنی بر توانمندی ملی و سیستم کنترل دولتی متمرکز در بخش‌های زیرساختی تولید و انتشار (صادرات) توجه بیشتری شده است.



۳-۶. عوامل با ویژگی مدیریتی

از آنجایی که شرکت‌های دولتی بخشی از سیستم و ساختار «مدیریت دولتی» هستند، عوامل اداری در آنها به صورت زیرمجموعه‌ای از سیستم دولتی خود را نمایان می‌کند. از سویی طبق تعریفی که برای یک شرکت و بنگاه مولد، خدماتی و تجاری متصور است، ایجاد شرکت‌های دولتی، به دولت مرکزی این اجازه را می‌دهد که برای آزادی عمل بهتر و بیشتر، در هدایت آنها با شیوه‌های معمول در بنگاه‌های خصوصی عمل کند. به این ترتیب می‌توان ادعان داشت که عوامل زیر نیز در شکل‌گیری شرکت‌های دولتی در برزیل مؤثر و مد نظر بوده‌اند:

۱. تمرکززدایی در مدیریت از طریق ایجاد واحدهای مستقلی که بتوانند با برخورداری از قدرت تصمیم‌گیری و نزدیک به حوزه‌های اقدام، عمل کنند. اساساً در سیستم مدیریتی فدرالی این عامل به دفعات، به واسطه وسعت اقلیمی و جغرافیایی برزیل، مورد تأکید قرار گرفته است.

۲. فرار از مقررات مدیریتی دست و پاگیر سیستم اداری دولتی با ایجاد شرکت‌های دولتی که بتوانند به شکل مستقل، منعطف و با کارایی بالاتری در تصمیم‌گیری عمل کنند. فرار از مقررات و بوروکراسی، به مفهوم آزادی عمل بیشتر و گریز از مقررات دست‌وپاگیری است که از سوی دولت مرکزی بر منابع انسانی از طریق نهادهای بازرسی و کنترل مالی تحمیل می‌شود. شرکت‌های بزرگ دولتی فعال در بخش خدماتی، تلفن، توزیع برق و نظافت شهری با بهره‌گیری از این ویژگی (منفک از مقررات موجود در سیستم فدرالی) کارایی بیشتری را در ارائه خدمات عمومی دولتی نشان داده‌اند. البته باید توجه داشت که ایجاد شرکت‌های خدماتی دولتی همیشه با کارایی بیشتر همراه نبوده، زیرا هزینه بالایی برای ایجاد آنها در سیستم دولتی پرداخت شده و کارایی عملیاتی آنها پرهزینه‌تر بوده است (Motta, 1980).

۴-۶. عوامل اجتماعی

عموماً شرکت‌هایی که با در نظر گرفتن این عوامل ایجاد شدند با هدف ارائه خدمات بهتر به طبقات کم‌درآمد مردم و به نوعی پاسخگویی به تغییرات اساسی یک فرآیند مهاجرت از روستا به شهر و رشد مراکز شهرنشینی برنامه‌ریزی و تأسیس شدند. در این راستا ایجاد «بانک ملی مسکن» و یا «شرکت دولتی مسکن‌سازی» در برزیل قابل توجه بوده است (Ibid).

۷. تشکیل و نقش‌آفرینی شرکت‌ها و بنگاه‌های بزرگ دولتی در توسعه اقتصادی برزیل

هرچند برخی از مؤسسات دولتی از جمله بانک برزیل (۱۸۰۸)^۱ و صندوق اقتصادی فدرال (۱۸۶۱)^۲ دارای سابقه طولانی هستند، اما در عمل فعالیت و ایجاد مؤسسات دولتی از دهه ۱۹۴۰ میلادی آغاز

1. Banco do Brasil
2. Caixa Econômica Federal

شده و از عوامل مؤثر در روند صنعتی شدن کشور بوده‌اند.

مشکلات واردات کالا و مواد اولیه به دلیل مسائل جنگ جهانی دوم (۱۹۴۸-۱۹۳۸)، بوروکراسی مدیریتی پیچیده و بخش خصوصی نوپا و بی تجربه از عواملی بوده‌اند که در شکل‌گیری بدنه مولد، تجاری و مالی دولتی در سطح ملی تأثیرگذار بوده‌اند.^۱ لذا شرکت‌های دولتی راه‌حلی عملی برای روند صنعتی شدن کشور پیشنهاد دادند و شرکت‌های فولاد (۱۹۴۱)، شرکت معدنی واله ریو دوسه (۱۹۴۲) و شرکت نیروگاه آبی سان‌فرانسیسکو (۱۹۴۵) اولین شرکت‌های دولتی نوپا برای شکل‌دهی صنایع تبدیلی و واسطه‌ای بودند که تأسیس شدند.

در جریان صنعتی‌سازی کشور، دولت برزیل نقش بسزایی در برتری به تولیدات داخلی و جلوگیری از واردات و نیز تنظیم مقررات مرتبط از جمله قانونمندی‌سازی حمایت از نیروی کار و ایجاد شرکت‌های بزرگ تجاری مثل شرکت نفت برزیل (پتروبراس-۱۹۵۳) ایفا کرد. ایجاد این شرکت‌های بزرگ صنعتی، زمینه‌ساز توسعه صنایع مرتبط با فعالیت‌های نفتی از جمله مشتقات نفتی، صنایع لاستیک‌سازی، صنایع شیمیایی و پتروشیمی و کود شیمیایی و به دنبال آن ایجاد اشتغال و نیروی کار در این بخش‌ها شد.

درواقع، شرکت‌های دولتی نقش مهمی در رشد قابل توجه برزیل در آغاز دهه ۱۹۷۰ میلادی داشتند که از آن با نام دوران «معجزه اقتصادی» یاد می‌شود. در این دوره شرکت‌های بزرگ دولتی پست (۱۹۶۹)^۲، مخابرات، تله براس^۳ و شرکت دولتی خدمات فرودگاهی اینفرائرو (۱۹۷۲)^۴، خبرگزاری رادیو براس (۱۹۷۴)^۵ و شرکت دولتی انرژی هسته‌ای الکترونوکلنار (۱۹۷۵)^۶ پایه‌ریزی شدند. در سال ۱۹۷۹، دولت به ایجاد دبیرخانه کنترل شرکت‌های دولتی^۷ اقدام کرد که هدف آن کنترل منابع مالی و دیگر هزینه‌های آنها بود. این نهاد به صورت مستقیم زیر نظر نهاد ریاست‌جمهوری بود. بعدها این ارگان به دبیرخانه بودجه و کنترل شرکت‌های دولتی تغییر نام داد و در وزارت برنامه‌ریزی و مدیریت ادغام شد.

براساس آخرین آمار، درحال حاضر، ۱۵۴ شرکت دولتی در حوزه‌های مختلف در برزیل فعالیت می‌کنند. در سال ۲۰۱۶ میزان سرمایه‌گذاری دولتی ۷۸/۴ میلیارد ریال (۲۳/۸۶ میلیارد دلار) بوده که از این میزان ۵۹ درصد سرمایه‌گذاری در شرکت‌های دولتی است. این شرکت‌های دولتی در مجموع دارای ۵۵۰،۲۳۹ نفر نیروی کار هستند و این آمار جدای از مشاغلی است که به صورت غیرمستقیم به این شرکت‌ها وابسته هستند. از مجموع ۱۵۴ شرکت دولتی ۱۸ شرکت در بخش مالی و در قالب بانک و مؤسسات مالی فعالیت داشته و ۱۳۶ شرکت در بخش‌های تولیدی و خدمات در شاخه‌های مهم و

۱. وزارت برنامه‌ریزی و مدیریت شرکت‌های دولتی برزیل

2. Empresa de Correio

3. TeleBras

4. Infraero

5. RadioBras

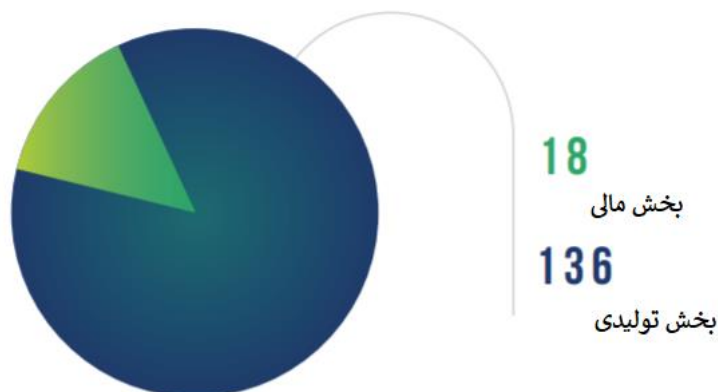
6. ElectroNuclear.

7. Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST)



راهبردی مانند انرژی و نفت فعالیت دارند. در بخش انرژی شرکت‌های توانمندی وجود دارند که در حوزه‌های انرژی‌های نو، بادی، حرارتی، اتمی و سوخت‌های نباتی حضور داشته و در حوزه نفت شرکت پتروبراس جزء بنگاه دولتی مهم و دارای اعتبار کشور است که در فناوری استخراج نفت در آب‌های عمیق فعالیت دارد (Gestão, 2015).

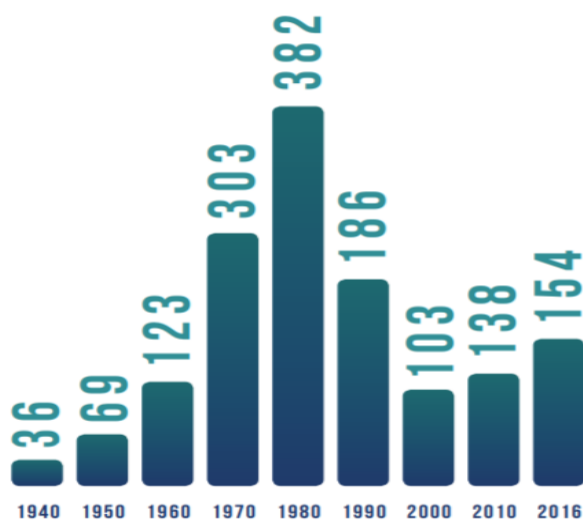
نمودار ۳. توزیع شرکت‌های دولتی برزیل در بخش‌های تولیدی و مالی



مأخذ: وزارت برنامه‌ریزی و مدیریت.

در دهه ۱۹۶۰ روند رشد صنایع با ورود سرمایه خارجی، جذب صنایع چندملیتی و ایجاد صنایع مونتاژ در حوزه خودروسازی با ورود شرکت‌های بزرگ خودروساز از جمله فیات، جنرال موتور، فولکس واگن و ویلز همراه بوده است. این فرآیند در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۹۰ میلادی نیز ادامه داشت.

نمودار ۴. آمار شرکت‌های دولتی (۱۹۴۰-۲۰۱۶)

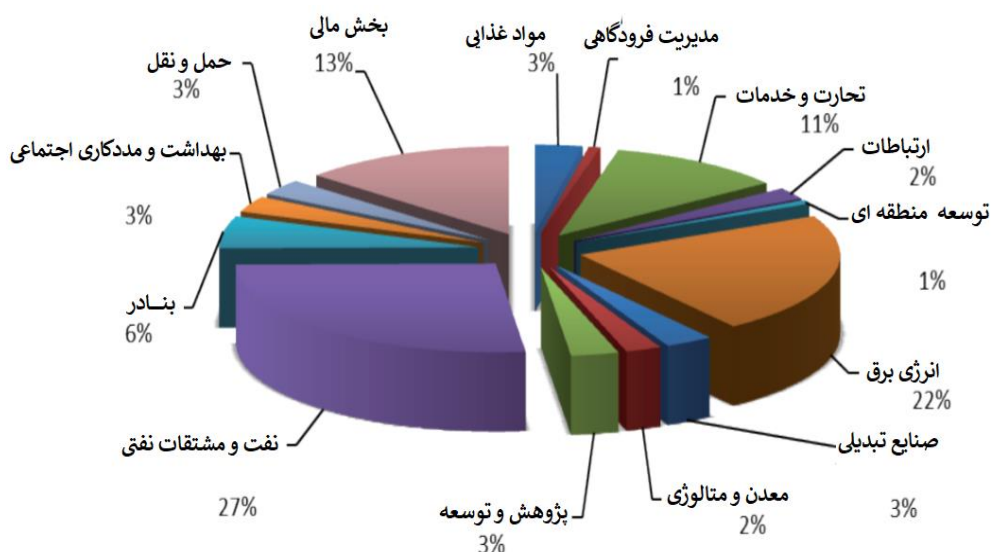


- شرکت‌های بزرگ صنعتی دولتی به ترتیب در ۴ قالب سرمایه‌گذاری تقسیم‌بندی شده‌اند:
- **شرکت‌های با کنترل مستقیم دولت:** بیشترین سرمایه عمومی این شرکت‌ها در اختیار دولت بوده و دولت مستقیماً از حق رأی برخوردار است.
 - **شرکت‌های با کنترل غیرمستقیم:** در این شرکت‌ها بیشترین سرمایه با حق مستقیم و غیرمستقیم متعلق به دولت و سهام آن مشارکتی است.
 - **شرکت‌های وابسته:** این گروه برای پرداخت هزینه‌های کارکنان و یا عمومی خود، منابع مالی از دولت دریافت می‌کنند.
 - **شرکت‌های غیر وابسته:** شرکت‌هایی دولتی هستند که دارای سهام مشارکتی بوده و بیشترین سرمایه و حق رأی متعلق به دولت و یا ارگان و نهاد مدیریتی است که به‌طور غیرمستقیم با دولت در ارتباط هستند.

۷-۱. حوزه‌های راهبردی فعالیت و مدل مدیریتی شرکت‌های دولتی

شرکت‌های دولتی در مجموع به سه دسته سهامی مشارکتی، شرکت‌های سهامی عام و شرکت‌های تابعه تقسیم شده‌اند که دو دسته نخست را مستقیماً دولت کنترل می‌کند و دسته سوم را شرکت اصلی هدایت و نظارت می‌کنند. شرکت‌های دولتی به دلیل نفعی عمومی که به جامعه می‌رسانند از نظارت بالاتری نسبت به شرکت‌های خصوصی برخوردارند و نهادهای مختلف حکومتی بر رفتار آنها نظارت و کنترل دارند. در واقع هدف غایی از تشکیل شرکت دولتی نفع و سود مطلق نبوده، بلکه در راستای پاسخگویی به منافع همگانی است.

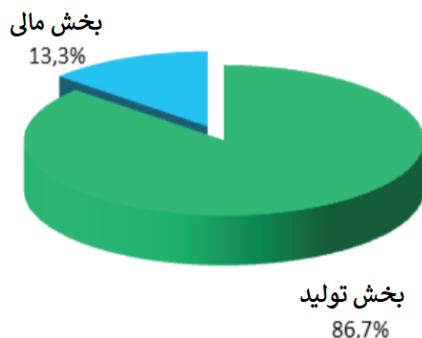
نمودار ۵. توزیع شرکت‌های دولتی براساس حوزه فعالیت



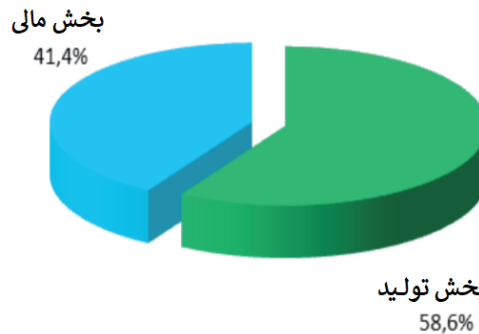
منبع: سیستم اطلاعات شرکت‌های دولتی



نمودار ۷. تعداد شرکت‌های دولتی فدرال



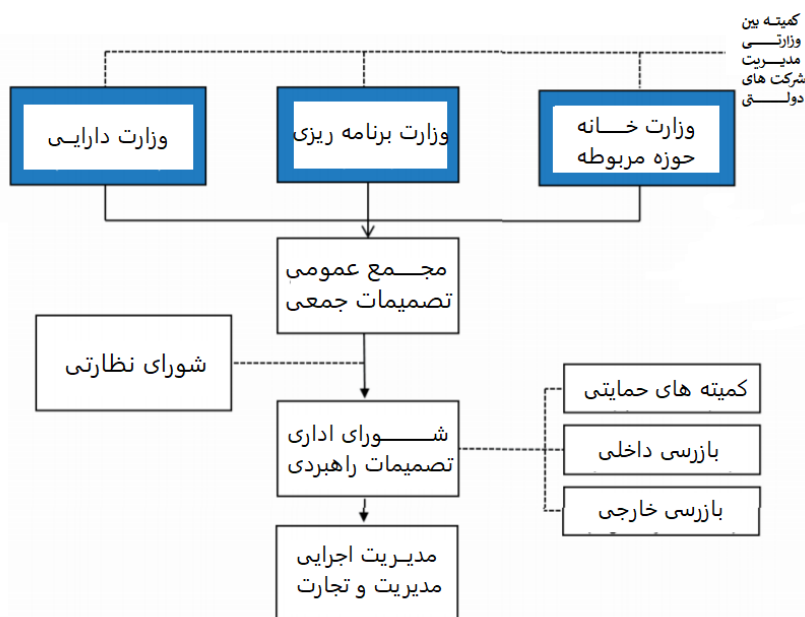
نمودار ۶. تعداد نیروی کار



مأخذ: همان.

در نمودار زیر که چارچوب یک شرکت دولتی را نشان می‌دهد، کادرهای سفیدرنگ نهادهای معمول در یک شرکت خصوصی هستند و کادرهای آبی‌رنگ بیانگر ارگان‌های دولتی هستند که وجه تمایز یک بنگاه دولتی را با بخش خصوصی نشان می‌دهند و مسئولیت آنها پیگیری امور و اقدامات شرکت است. در واقع، نمایندگی سهام دولت در مجامع عمومی شرکت‌های دولتی، برعهده نمایندگان آن وزارتخانه‌های یادشده بوده و این افراد موظف هستند به دلیل تسریع در انجام امور براساس ضوابطی که در قالب خط‌مشی کلی تعیین شده است، نسبت به افزایش یا کاهش سرمایه، تصویب بودجه و عملکرد عمومی، به وزارتخانه‌ای که شرکت مربوطه وابسته به آن است، اقدام کنند. بخش اداری و هدایت امور از وظیفه خاص و انحصاری مدیریت اجرایی و شورای اداری است. بازرسی و نظارت توسط ارگان‌های نظارتی داخلی شرکت انجام‌شده و درباره شکایات‌های خارجی بازرسی‌ها را دیوان عالی اداری و دیوان رسیدگی به حساب‌ها انجام می‌دهند.

نمودار ۸. مدل مدیریتی شرکت‌های دولتی در برزیل



Source: Perfil Das Empresas Estatais Federais 2015, Ano-base, 2014.

به‌رغم آنکه در سطح ملی و بین‌المللی فرآیند گسترده‌ای در زمینه خصوصی‌سازی و کاهش وابستگی شرکت‌ها و بنگاه‌های تولیدی و تجاری به دولت‌ها به‌ویژه در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ انجام شده است، اما بنگاه‌های دولتی همچنان نقش مهم و قابل توجهی را در اجرای سیاست‌های ملی و عرضه کالا و خدمات به جامعه ایفا می‌کنند.

۷-۲. سیاست‌های دولتی در حمایت از صنایع و بنگاه‌های تولیدی دولتی

الف) شورای توسعه صنعت^۱

از طریق این شورا برخی امتیازات مالیاتی از جمله کاهش یا معافیت مالیات بر واردات محصولات صنعتی و گردش کالا، ورود کالاهای سرمایه‌ای، قطعات و بخش‌های مربوطه (که مشابه ملی ندارند) به صنایع تولیدی دولتی اعطا می‌شود. براساس قانون ۲۰۰ سال ۱۹۶۷^۲، در اعلام شرح وظایف دولت، اداره بنگاه‌های دولتی به‌صورت غیرمستقیم برعهده دولت بوده که این مدیریت از طریق نهاد ریاست‌جمهوری یا وزارتخانه مربوطه اعمال می‌شود. شورای ملی توسعه صنعت نهادی وابسته به ریاست‌جمهوری است که پیشنهاد سیاست‌های ملی و تمهیدات ویژه‌ای برای توسعه صنعت در موارد زیر ارائه می‌کند:^۳

- توسعه و ترغیب تولیدات صنعتی،
 - فعالیت‌های زیرساختی و حمایت از تجارت محصولات و تولیدات،
 - وضع قوانینی برای بهبود شرایط رقابتی شرکت‌هایی که در حوزه صنعت فعالیت دارند،
 - حفظ و ایجاد هماهنگی میان حکومت مرکزی با ایالات و شهرداری‌ها در خصوص برنامه‌های مؤثر و پایدار توسعه صنعت، تجارت خارجی و علوم فناوری،
 - تعیین اهداف و اولویت‌های دولت در چارچوب سیاست صنعتی، فناوری و تجارت خارجی کشور، تعیین ابزارها، روش و منابع برای نیل به این اهداف و مشخص کردن دیگر ابزارهای لازم در این زمینه،
 - پیشنهاد راهبردهای پیگیری، نظارت و ارزیابی سیاست‌های صنعتی و نیز مشارکت در فرآیند مشورتی با شرکت‌ها و بنگاه‌های مربوطه در راستای توسعه و ترغیب صنایع،
 - پیشنهاد انجام مطالعات، گفتگو و پژوهش در مورد به‌کارگیری نتایج راهبردهای تعیین شده در برنامه‌های توسعه‌ای که توسط دولت در زمینه‌های مختلف توسعه صنایع اتخاذ می‌شود.
- شورای ملی توسعه صنعت ۱۹ عضو دارد که شامل نمایندگان جامعه مدنی و وزارتخانه‌های دارایی، امور خارجه، برنامه‌ریزی و بودجه، همگرایی ملی، محیط‌زیست، معدن و انرژی، کشاورزی، کار و اشتغال، حمل‌ونقل، بهداشت، دفاع، بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی، وزارت بازرگانی و صنایع و نماینده‌ای نیز

1. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CDI)
 2. Decreto. LEI N° 200, de 25 de Fevereiro de 1967.
 3. Decreto N° 5.353 de 24 de Janeiro de 2005.



از دفتر رئیس‌جمهور هستند. نمایندگان جامعه مدنی را رئیس‌جمهور برای مدت دو سال برای عضویت در شورا تعیین می‌کند.

در صورت لزوم از نمایندگان شرکت‌ها و بخش خصوصی و دیگر ارگان‌هایی که مرتبط با موضوعات شورا هستند (البته بدون حق رأی)، دعوت به عمل می‌آید. تصمیمات شورا براساس رأی اکثریت مطلق اخذ شده که باید شامل آرای حداقل دوسوم اعضا باشد. جلسات شورا، عموماً از سوی وزارت بازرگانی و صنعت درخواست می‌شود. دبیرخانه اجرایی گروه در وزارت بازرگانی و صنعت مستقر است و ضمن ارائه مشاوره به رئیس کمیسیون، محل جمع‌آوری اسناد و آرشیو شورا است.

ب) مشوق‌های مالیاتی برای صادرات^۱

یکی از اهدافی که در روند صنعتی کردن کشور و متعاقب آن ایجاد بنگاه‌های بزرگ تولیدی و تأثیرگذار دنبال شد، تلاش برای بین‌المللی کردن شرکت‌های بزرگ تجاری و صنعتی و حضور مؤثرتر در صحنه‌های جهانی با جهت‌گیری صادرات بود (Goulart et al, 1998). هرچند این نکته در اکثر کشورهای درحال توسعه اتفاق افتاده است، اما در برزیل با توجه به وسعت و تنوع عملیات صادراتی و حتی حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، روند رضایت‌بخشی نداشته است. تجربه برزیل در بین‌المللی کردن شرکت‌های دولتی منحصر به صادرات بیشتر در خارج از مرزها بوده است. این تجربه به این دلیل رضایت‌بخش نبوده که تمرکز بر تعداد معدودی از شرکت‌های دولتی بوده است و به‌رغم رشد قابل توجه، سهم صادرات تولیدات داخلی برزیل در تجارت جهانی همچنان قابل ملاحظه نیست. برای کاهش هزینه‌های صادرات در رقابت بین‌المللی، مشوق‌های مالیاتی برای تولید بیشتر با هزینه کمتر و افزایش توانمندی رقابتی محصولات برزیلی به شرکت‌های با جهت‌گیری صادرات اختصاص داده شد. در قالب مشوق‌های مالیاتی بر صادرات، صادرکنندگان برزیلی از معافیت‌های زیر برخوردار می‌شوند:

- معافیت از مالیات بر عملیات گردش کالا و خدمات حمل بین ایالتی، بین‌شهری و ارتباطات،
- معافیت از مالیات بر تولیدات صنعتی،
- معافیت از پرداخت کمک‌های تأمین اجتماعی برای محصولات صادراتی.

ج) اتاق بازرگانی خارجی (CAMEX)

در راستای ترغیب صادرات در سال ۱۹۹۵، دولت برزیل به ایجاد اتاق بازرگانی خارجی اقدام کرد. از طریق شورای ملی صنعت، فهرستی از ۶۱ محصول داخلی مشخص شد که در قالب برنامه ویژه صادرات^۲ برای افزایش و تشویق صادرات شرکت‌های مولد برزیلی پیگیری و انجام شد. هدفگذاری این برنامه افزایش دو برابری صادرات از سال ۱۹۹۸ تا سال ۲۰۰۲ بود. در این برنامه بخش‌های مولد اولویت‌دار

1. Drawback
2. Programa Especial de Exportação (PEE)

تعریف شد و سیاست‌هایی برای حمایت از سایر بخش‌های که از توانمندی صادرات برخوردار باشند، مد نظر قرار گرفت. در قالب این سیاست ۶۱ بخش تولیدی برای دریافت توجه ویژه‌ای از سوی دولت تعریف شد. این حوزه‌ها مسئولیت ۹۰ درصد ارزش صادرات برزیل را عهده‌دار بودند.

همچنین ۱۰ حوزه تأمین مالی صادرات، کیفیت و فناوری، فرهنگ صادرات، شرکت‌های تجاری، لجستیک، مدیریت دولتی، تنظیم مقررات ارزی، سرمایه‌گذاری برای صادرات و مدیریت نیروی کار نیز به‌عنوان اصول اساسی برای رشد نظام‌مند فروش خارجی مشخص شد.

د) سازمان توسعه تجارت و سرمایه‌گذاری (APEX)

سازمان توسعه تجارت و سرمایه‌گذاری نهادی است که برای توسعه و معرفی تولیدات و خدمات شرکت‌های برزیلی در خارج از کشور و همچنین جذب سرمایه‌گذاری خارجی برای بخش‌های راهبردی اقتصاد برزیل فعالیت می‌کند. برای نیل به این اهداف اپکس اقدامات متعدد و متنوعی را در توسعه تجاری با جهت‌گیری صادرات و ارج نهادن بر تولیدات و خدمات برزیلی در خارج انجام می‌دهد، مانند شکل‌دهی هیئت‌های شناسایی و تجاری، برگزاری مذاکرات تجاری، حمایت و پشتیبانی از شرکت‌های برزیلی در نمایشگاه‌های بین‌المللی، تنظیم دیدار خریداران خارجی و کارشناسان تجاری به‌منظور شناخت تولیدات داخلی با هدف تقویت تولیدات ساخت برزیل.

اپکس همچنین در اقدام مشترک با شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی برای جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای بخش‌های راهبردی در توسعه قدرت رقابتی این شرکت در خارج و حتی در بازار داخلی به‌عمل می‌آورد. در بعد داخلی تلاش بر این است که فضای برابر و عادلانه‌ای را برای این شرکت‌ها فراهم آورد. چگونگی اقدام اپکس در راستای تحقق اهداف فوق به‌شرح زیر است:

- بررسی و پوشش در مورد بازارهای هدف

در این راستا اپکس مطالعات و تحقیقاتی با هدف هدایت و راهنمایی شرکت‌های داخلی برای استفاده از فرصت‌های مطلوب برای تجارت بین‌المللی آنها انجام می‌دهد.

- کیفیت بخشی به شرکت‌های مولد داخلی

توانمندسازی، مشاوره و راهنمایی با هدف افزایش قدرت رقابتی و ترغیب فرهنگ صادرات در میان شرکت‌های مولد داخلی و آماده‌سازی آنها برای چالش‌های بازار بین‌المللی.

- راهبرد بین‌المللی سازی شرکت‌های داخلی

اپکس مجموعه‌ای از خدمات را برای بین‌المللی کردن و تعیین راهبرد برای شرکت‌های برزیلی در صحنه‌های بین‌المللی و گام‌برداری در فرآیند بین‌المللی سازی این شرکت‌ها انجام می‌دهد.

- توسعه تجارت و تصویرسازی

اپکس اقداماتی را برای تسهیل دسترسی شرکت‌های برزیلی به بازارهای بین‌المللی و تنوع بخشی صادرات



و بهینه‌سازی درک بین‌المللی شرکت‌ها، تولیدات و خدمات برزیلی، به‌عمل می‌آورد. این خدمات امکان تجار برای ایجاد ارتباط مستقیم با شرکای تجاری خارجی و بین‌المللی فراهم کرده و به ورود فعال و رقابتی آنها در بازارهای جهانی کمک می‌کنند.

ه) برنامه حمایت فنی فناوری از صادرات^۱

این برنامه با هدف ارائه خدمات فنی (البته به شرکت‌های کوچک و متوسط) دولتی در نواحی آمازون، میناس جرایس، ریودوژانیرو و یا سائوپائولو، که خواهان مشارکت بیشتر در صادرات کشور بودند، اجرا شد و شامل بهینه‌سازی کیفیت فرآیند تولید، کاهش هزینه‌ها، حذف موانع فنی و بسته‌بندی و شکل ظاهری محصول تولیدی و از طرفی حمایت فنی و آموزش کادر فنی و نیروی کار این شرکت‌ها، بازدید از کارخانه، شناسایی نقاط ضعف و نقایص مربوطه، بررسی محصول تولیدی و پروسه تولید، شناسایی اصلی‌ترین مشکلات فنی و رفع آنها، تخمین هزینه و میزان سرمایه‌گذاری لازم برای اجرای راه‌حل‌هاست.

هدف از این برنامه کمک به بهبود کیفیت تولیدات داخلی برزیل، پشتیبانی از شرکت‌ها برای تبدیل آنها به بنگاه‌هایی با ویژگی و شایستگی صادرات و مولد، ایجاد امکان حضور آنها در بازار تولید با ارزیابی هزینه، چگونگی بسته‌بندی و ارائه محصول و کسب گواهینامه‌های مربوط به کیفیت فنی محصول و همچنین همکاری برای ارتقای قدرت رقابتی این شرکت‌ها و کمک به ادامه حیات و استمرار آنها در بازار تولید است.

و) برنامه تأمین مالی صادرات (PROEX)

هدف از این برنامه حمایت مالی ارسال کالا و ارتقای قدرت و توانمندی رقابتی شرکت‌های صادرکننده است. بانک برزیل، ارگان مسئول دولتی برای اجرای این برنامه است. از طریق این برنامه صادرکننده به‌صورت مستقیم براساس لیست کالاهای صادراتی، به‌استثنای مواد اولیه تأمین مالی می‌شود. پروتکس مستقیماً کالای صادراتی شرکت را تأمین مالی و صادرکننده مبلغ را دریافت و سپس نسبت به برداشت آن زمانبندی می‌کند. البته این سیستم حمایتی بیش‌تر مرتبط با بنگاه‌های تجاری کوچک با فروش سالیانه ۲۰۰ میلیون دلار در سال است.

ز) صندوق ضمانت برای توسعه رقابت (FGPC)

هدف این صندوق حمایت از شرکت‌های خرد، کوچک و متوسط است که در بخش صادرات فعال هستند. این سیستم یک تضمین مکمل اعتباری است که برای کاهش ریسک اعتباری مؤسسات مالی در عملیات صادراتی کار می‌کند و این کار را شرکت‌های کوچک و متوسط انجام می‌دهند.

ح) بیمه اعتباری برای صادرات

این بیمه صادرکننده را در مقابل عدم پرداخت از سوی واردکننده به‌دلیل ورشکستگی بیمه می‌کند.

1. Programa de Apoio Tecnológico à Exportação (PROGEX)

ط) برنامه ایجاد تجارت بین‌المللی (PGNI)

هدف این برنامه شرکت‌های متوسط است که از طریق مدیران ویژه بانک برزیل به شرکت‌های منتخب در تمامی مراحل صادرات در زمینه تأمین مالی، مشاوره می‌دهد.

۸. بانک مرکزی توسعه‌گرا^۱ و بانک توسعه برزیل

۸-۱. بانک مرکزی عامل توسعه اقتصادی

رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ میلادی و جنگ جهانی دوم، دو مقطع مهم در تحول تاریخی بانکداری مرکزی در کشورهای در حال توسعه و نیز توسعه‌یافته بودند. در طی آن سال‌ها بانک‌های مرکزی کشورهای کمتر توسعه‌یافته به خواست دولت برای توسعه اقتصادی سریع‌تر و کاهش نوسانات درآمدها، قدرت‌های غیرمعمول گسترده و قابل انعطافی پیدا کردند. برخی از اقدامات بانک‌های مرکزی کشورهای کمتر توسعه‌یافته خارج از حیطه بانکداری مرکزی بود، اما بانک مرکزی در این کشورها نباید لزوماً با استانداردها و معیارهای ایجاد شده در کشورهای توسعه‌یافته‌تر ارزیابی شوند. در طول تاریخ اولیه و اخیر بانکداری مرکزی در آمریکا، بریتانیا، اروپا و جاهای دیگر، تأمین مالی دولت‌ها، مدیریت نرخ‌های ارز و حمایت بخش‌های اقتصادی از طریق روش‌های مستقیم مداخله، جزو مهمترین وظایف بانکداری مرکزی و در بسیاری از موارد جزو دلایلی برای وجود بانک‌های مرکزی بوده است. از منظر تاریخی، دیدگاه توسعه‌گری بانکداری مرکزی در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، یک قاعده و هنجار بود که موفقیت‌های قابل توجه فراوانی را برای کشورهایمانند کره جنوبی، تایوان، برزیل، هند و چین رقم زد.

اندرو بریمر^۲ رئیس سابق فدرال رزرو، روش‌های متنوعی که بانک‌های مرکزی کشورها در دهه ۱۹۶۰ میلادی دنبال کردند را چنین شرح می‌دهد:

- تأمین سرمایه برای نهادهای توسعه‌ای مانند بانک‌های توسعه‌ای کشاورزی و صنعتی،
- گسترش اعتبار به بانک‌های توسعه‌ای و خرید اوراق آنها،
- خرید بخش کوچکی از سهام بانک‌های توسعه‌ای،
- تأسیس صندوقی^۳ برای ایجاد بازاری برای اوراق بهادار نهادهای تأمین مالی توسعه‌ای مختلف،^۴
- استفاده از نرخ‌های تنزیل متفاوت برای تخصیص اعتبار به طرح‌های توسعه‌ای،^۵

1. Developmental Central Bank
2. Andrew Brimmer
3. Securities Regulation Fund

۴. با استفاده از سودهایی که از عملیات روزمره بانک مرکزی ایجاد می‌شود.

۵. این روش در بسیاری از کشورها مانند آرژانتین، بولیوی، برزیل، کاستاریکا، کلمبیا، جمهوری دومینیکن، اکوادور، پرو، ونزوئلا، اسرائیل، هند، اندونزی، کره، پاکستان، فیلیپین، چین و تایلند به کار گرفته شد.



– ایجاد سقف‌های سرمایه‌گذاری^۱ برای فعالیتهایی که اولویت پایینی دارند.^۲

– نرخ‌های ذخیره قانونی متفاوت (از جمله برای اثرگذاری روی تخصیص اعتبار)،

– الزامات سپرده برای واردات (در درجه اول برای اطمینان از پرداخت پول توسط واردکننده است، اما برای اثرگذاری روی تخصیص اعتبار بانکی نیز استفاده می‌شود (محدودیت غیر تعرفه‌ای برای واردات)).^۳

بریمر درباره اثربخشی تعداد زیادی از این تکنیک‌ها، تا حدی دید منفی دارد. اما سایر تحقیقات مانند کتاب ظهور دیگران^۴ نوشته آلیس آمسدن^۵ – مهمترین شاهد – نمای بسیار مثبت‌تری از این رویکرد و رویکردهای سیاستی مشابه در توسعه دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ میلادی به تصویر می‌کشد. در میان عوامل بسیار، آمسدن تجهیز و تخصیص میان‌مدت و بلندمدت تأمین مالی که اغلب توسط مکانیسم‌های بانک مرکزی (همان‌طور که در بالا گفته شد) حمایت می‌شد را دلیل اصلی ظهور کشورهای دیگر (چین، اندونزی، هند، مالزی، کره جنوبی، تایوان، تایلند، آرژانتین، برزیل، شیلی، مکزیک و ترکیه در اواخر قرن بیستم) می‌داند. ابزار اصلی دولت برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری، بانک توسعه‌ای و گاهی اوقات کل سیستم بانکی به‌عنوان جانشین بانک توسعه‌ای، برای هدایت اعتبار بلندمدت به صنایع مورد هدف بود. شرایط وام‌دهی بانک‌های توسعه‌ای تقریباً همیشه امتیازی (با نرخ کمتر از بازار) بودند. تأمین مالی عمومی پشت بانکداری توسعه‌ای، اغلب خارج از بودجه^۶ و مربوط به درآمدهای غیرمالیاتی بود. بانک‌های مرکزی نقش مهمی در همسازی و تطبیق سیاست‌های توسعه‌ای و تأمین مالی خارج از بودجه دولت ایفا کردند و اغلب نرخ‌های بهره واقعی مؤثر را پایین و حتی منفی نگه داشتند. آنها همچنین از کنترل‌های سرمایه‌ای استفاده کردند تا بازارهای داخلی را از جریان پول داغی که می‌توانست به نرخ‌های ارز فراتر از ارزش واقعی^۷ و بحران‌ها منجر شود، جدا کنند (Epstein, 2013).

۲-۸. بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل^۸

بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل، بانکی دولتی و یکی از بزرگ‌ترین بانک‌های توسعه‌ای در جهان است که با هدف اجرای سیاست‌های توسعه اقتصادی دولت و انعطاف‌پذیری بیشتر برای افزایش منابع سرمایه‌گذاری با دخالت‌های کمتر سیاسی و تأمین مالی بلندمدت پروژه‌های با ارزش اجتماعی در سال ۱۹۵۲ ایجاد شد.

1. Portfolio Ceilings

۲. در کشورهایی از جمله آرژانتین، برزیل، شیلی، کلمبیا، جمهوری دومینیک، اسرائیل، مکزیک و پرو استفاده شده است.

۳. واردات کالاهای مهم توسعه‌ای به الزامات سپرده‌ای کمتری نیاز دارند که در کشورهای آرژانتین، برزیل، کلمبیا، اکوادور، اندونزی، پاکستان، پاراگوئه و فیلیپین استفاده شده است.

4. The Rise of the Rest

5. Alice Amsden

6. Off-budget

7. Over-valued Exchange Rates

8. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

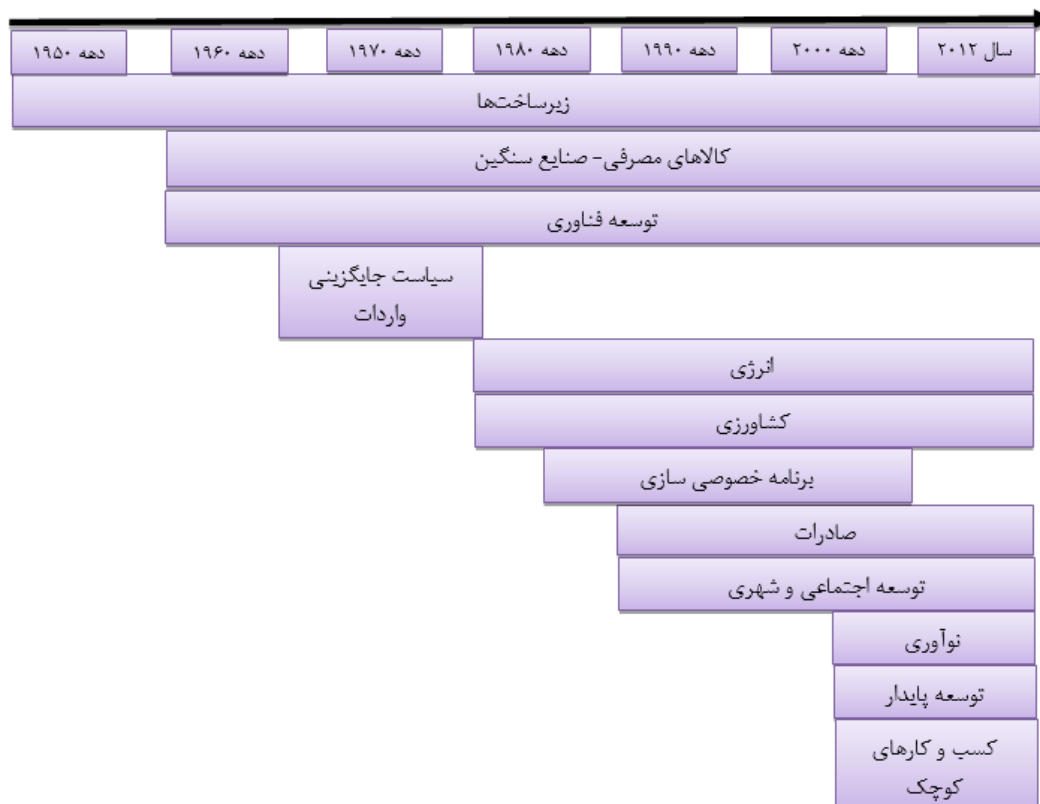
این بانک نقش مهمی در اجرای سیاست‌های توسعه‌ای دولت برزیل داشته است که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، بخش‌های کشاورزی، انرژی، فناوری،
- نقش اساسی در سیاست جایگزینی واردات برای ارتقای بخش صنعتی برزیل در طی دهه ۱۹۷۰،
- تشویق شرکت‌ها برای رقابت با کالاهای وارداتی در بازار داخلی و همچنین افزایش صادرات در طی دهه ۱۹۸۰،
- مسئول پشتیبانی مالی، فنی و امور اداری برنامه خصوصی‌سازی برزیل و کمک به فروش شرکت‌های بزرگ دولتی برزیل در دهه ۱۹۹۰،
- توجه به مناطق کمتر توسعه‌یافته از طریق سرمایه‌گذاری بیشتر در مناطق محروم و حمایت از صادرات شرکت‌های کوچک و متوسط،
- حمایت از بخش فرهنگی با سرمایه‌گذاری در تولید فیلم و حفاظت از میراث تاریخی و هنری برزیل از سال ۱۹۹۵،
- حمایت از افزایش ظرفیت تولید صنعتی، کارآمدی بخش خدمات و صنعت، شرکت‌های بین‌المللی برزیلی، افزایش صادرات و کاهش واردات،
- گسترش مسئولیت اجتماعی از طریق کمک به ارتقای توسعه منطقه‌ای و محلی، محیط زیست و نوآوری^۱،
- سرمایه‌گذاری داخلی در خودرو (که به تازگی منابع مالی برای تحریک این بخش صنعتی عقب‌مانده هدایت شده است) و نیز در بنادر و نوسازی صنعت کشتی‌سازی، مدرن‌سازی زیرساخت‌های کشور و ظرفیت‌های تجاری دریایی (ای‌سویگ و هرپرو، ۲۰۱۲).

1. https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/The_BNDES/history.html



نمودار ۹. تاریخچه انواع حمایت‌های بانک توسعه برزیل



Source: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/The_BNDES/history.html

درواقع بعد از جنگ جهانی دوم، مسئله زیرساخت‌ها اولین هدف اصلی بانک‌های توسعه‌ای در جهان بود. برخلاف ساخت راه‌آهن قبل از جنگ، طرح‌های زیرساختی مثل برق‌رسانی، بزرگراه، آبرسانی، بهداشت عمومی و فرودگاه تقاضای قابل توجهی برای نهاده‌های ساخت داخل ایجاد کردند. گروه‌های کسب‌وکار^۱ از طریق مشارکت در چنین پروژه‌هایی تقویت شدند.

جدول ۱. سهم مبالغ اختصاص داده شده برای زیرساخت‌ها از کل وام‌دهی بانک توسعه برزیل

(درصد)

سال	۱۹۵۳-۱۹۵۹	۱۹۶۰-۱۹۶۹	۱۹۷۰-۱۹۷۹	۱۹۸۰-۱۹۸۹
سهم	۷۴	۲۵	۲۷	۳۱

Source: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_en/Institucional/The_BNDES/history.html

۴۰ سال در برزیل، هیچ اقدام بزرگی که سرمایه بخش خصوصی برزیل را درگیر کند بدون حمایت بانک توسعه اقتصادی و اجتماعی برزیل انجام نشد.^۲ در واقع هیچ منبع جایگزینی برای سرمایه بلندمدت در برزیل بجز بانک توسعه وجود نداشت.

1. Business Groups

2. Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social [BNDES], 1992.

حتی در فناوری پیشرفته، بانک توسعه برزیل در مقام رهبر بود و کارگروه ویژه‌ای برای بررسی امکان ساخت صنعت کامپیوتر داخلی ایجاد کرد. برای مثال «اولین برنامه پایه‌ای برای علم و فناوری»^۱ در سال ۱۹۷۳-۱۹۷۴ را بانک توسعه برزیل ایجاد کرد.

جدول ۲. سهم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در تولیدات صنعتی از کل تشکیل سرمایه ثابت ناخالص برزیل

سال	۱۹۵۰	۱۹۶۰	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
سهم	۱۳	۸/۱	۱۹/۷	۱۳/۸	۱۳/۵

Source: Ibid.

جدول ۳. سهم بانک توسعه برزیل در سرمایه‌گذاری تولیدات صنعتی

سال	۱۹۷۰	۱۹۸۰	۱۹۹۰
سهم	۱۱	۱۸/۷	۱۸/۱

Source: Ibid.

معیارهای بانک توسعه برزیل متناسب با شرایط تاریخی بوده است. دومین دولت وارگاس که در سال ۱۹۵۰ شروع شد، از دولت قبل یک ملت مشتاق برای تغییر را به ارث برد. تراز تجاری مطلوب توسط واردات تجهیزات و محصولات صنعتی سنگین، افزایش مصرف دوران پس از جنگ و قیمت جهانی سوخت ضعیف شده بود. با توجه به این وضع، طبقه متوسط وطن پرست، به شدت خواستار سرمایه‌گذاری در توسعه صنایع پایه‌ای بودند^۲ بین سال ۱۹۵۸ تا ۱۹۶۷ نیمی از منابع بانک توسعه برزیل (در مرحله اول با هدف خودکفایی و در گام بعدی با هدف تبدیل شدن برزیل به‌عنوان صادرکننده عمده) صرف ساخت فولاد شد. علاوه بر این سیاست‌های بانک توسعه برزیل در طول زمان تغییر کرد: در سال ۱۹۷۴ با بحران نفتی و بدتر شدن تراز تجاری برزیل، دولت تصمیم گرفت تا برنامه جانشینی واردات را در قالب دومین برنامه توسعه ملی شدت بخشد. بانک توسعه برزیل به تأمین مالی دو بخش اصلی کالاهای سرمایه‌ای و مواد اولیه خام اقدام کرد (مانند مواد معدنی، فولاد، محصولات شیمیایی و پتروشیمی، سیمان، کودها، چوب و کاغذ و...) (Ibid).

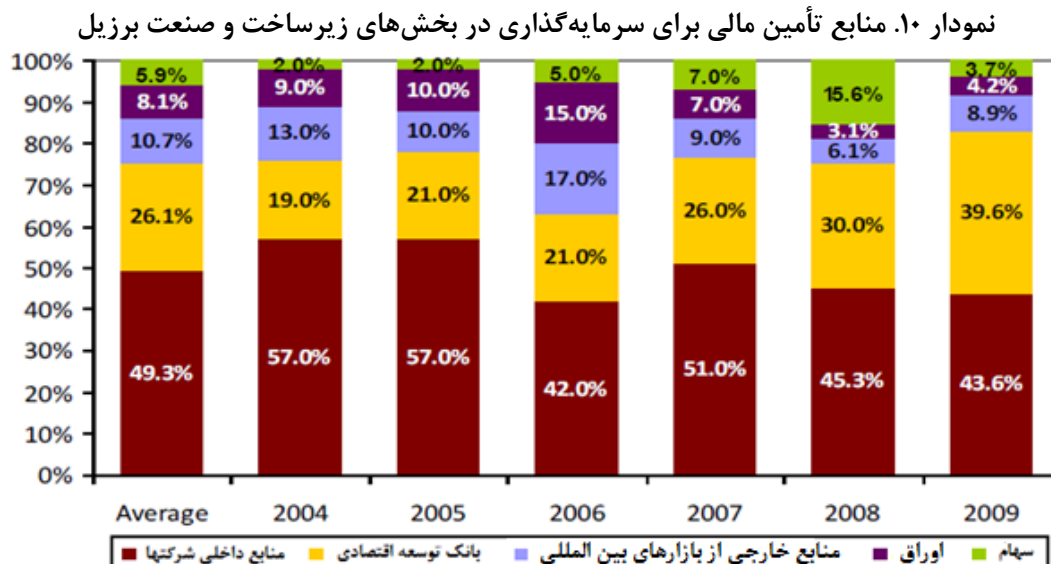
بین سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۹ سهم بانک توسعه برزیل از میان منابع مختلف برای سرمایه‌گذاری در بخش‌های زیرساخت و صنعت برزیل، به‌طور میانگین ۲۶/۱ درصد بوده است. از سوی دیگر روند وام‌دهی بانک مذکور نشان‌دهنده خلاف چرخه تجاری بودن آن است. به عبارت دیگر برای بهبود عملکرد اقتصاد، بانک توسعه در زمان‌های رونق، وام‌دهی را کاهش و در رکود، وام‌دهی را افزایش می‌دهد. به طوری که قبل از بحران اقتصادی ۲۰۰۷-۲۰۰۸ میزان وام‌دهی این بانک از ۲۳/۴ تولید ناخالص داخلی به ۱۶

1. First Basic Plan for Science and Technology

2. Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social [BNDES], 1992.



درصد کاهش پیدا کرد، اما با وقوع بحران مالی مجدداً میزان عرضه اعتبار بانک گسترش پیدا کرد. همچنین آمارها نشان می‌دهد که به‌طور متوسط بین سال‌های ۱۹۹۹-۲۰۰۹ حدود ۷۷ درصد وام‌ها به بنگاه‌های بزرگ و ۲۳ درصد از آن به بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط اعطا شده است.^۱



Source: Ibid.

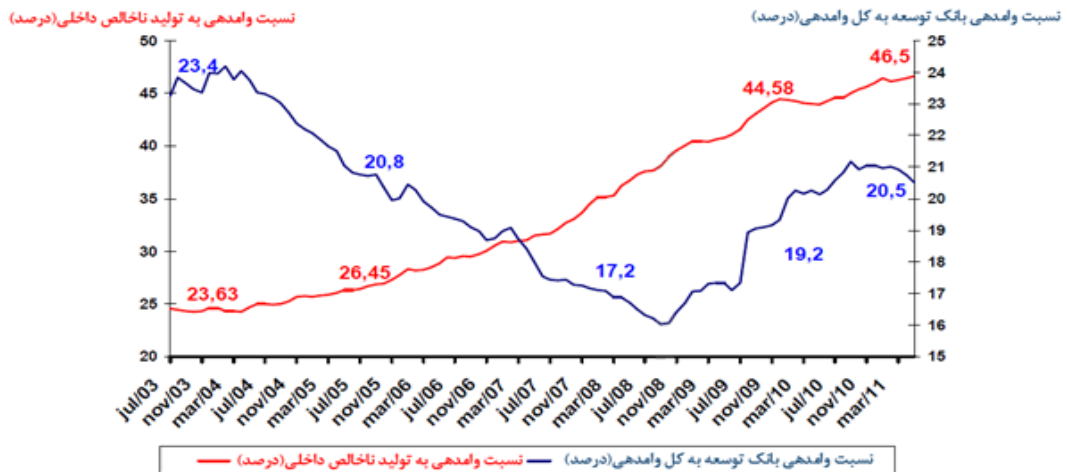
بانک توسعه برزیل نه تنها وام‌های ضد ادواری اعطا می‌کند، بلکه وام‌ها را به سمت نوآورانه‌ترین بخش‌های اقتصاد مانند فناوری پاک و زیست‌فناوری و دیگر حوزه‌های نامطمئن جدید که بانک‌های خصوصی و سرمایه‌گذاران خطرپذیر از آن واهمه دارند، هدایت می‌کند.^۲ تصادفی نیست که بانک توسعه برزیل را افرادی با پیشینه اقتصاد نوآوری شومپتتری اداره می‌کنند و این تیم باعث می‌شود ریسک‌های بزرگ در بخش‌های جدید کلیدی مانند زیست‌فناوری و فناوری پاک توسط بانک توسعه برزیل برعهده گرفته شوند. در واقع اگر نهاد دولت را افرادی هدایت کنند که نه تنها به قدرت آن باور دارند، بلکه تخصص درک فرآیند نوآوری را نیز داشته باشند، آن‌گاه نتایج درخشانی به‌دست می‌آید. امروزه بانک توسعه برزیل به‌جای سرمایه‌گذاری‌های سوداگرانه، در سرمایه‌گذاری‌های مولد است که سطح رکوردشکنی از بازده را کسب می‌کند، به‌طوری که در سال ۲۰۱۰ بازگشت سرمایه بانک مذکور ۲۱/۲ درصد بود در حالی که برای سازمانی مشابه در بانک جهانی یعنی بانک بین‌المللی توسعه و بازسازی، این مقدار حتی مثبت هم نبوده است (منفی ۲/۳ درصد). همچنین بازگشت سرمایه به‌دست آمده توسط بانک‌های سرمایه‌گذاری عمومی اجازه یک چرخه پاک را می‌دهد که پاداش استفاده از پول مالیات‌دهندگان را به‌طور مستقیم

۱. البته در سال‌های نزدیک‌تر سهم بنگاه‌های کوچک افزایش یافته است (حدود ۴۰ درصد در سال ۲۰۱۷).

۲. بانک توسعه برزیل با سرمایه‌گذاری ۲/۲۳ میلیارد دلاری در فناوری‌های پاک در سال ۲۰۱۱ موافقت کرد.

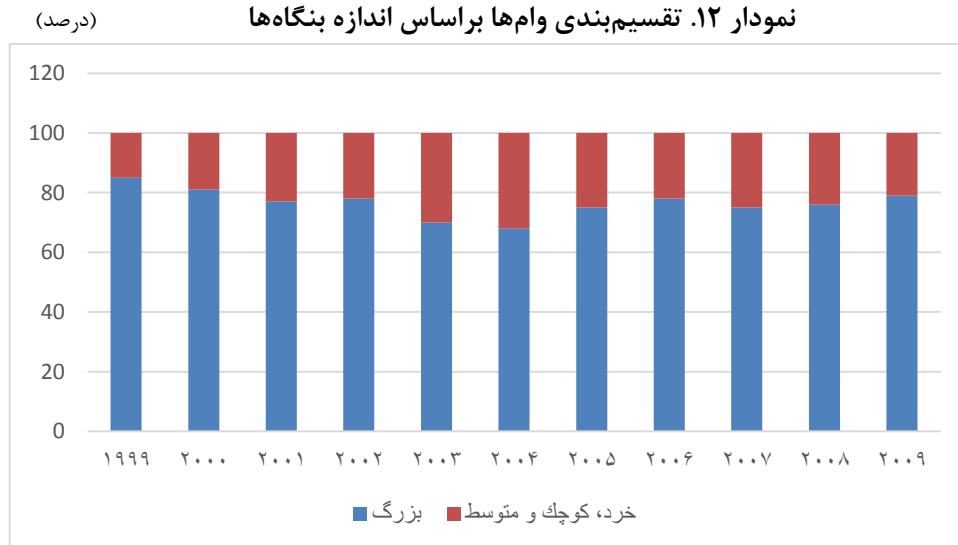
داده و مزایای غیرمستقیم دیگری (مانند کالاهای عمومی) نیز ایجاد می‌کند^۱ (مازوکاتو، ۲۰۱۳).

نمودار ۱۱. وام‌دهی ضد ادواری بانک توسعه برزیل



Source: Ibid.

نمودار ۱۲. تقسیم‌بندی وام‌ها براساس اندازه بنگاه‌ها



Source: Ibid.

بانک توسعه برزیل از سال ۲۰۰۱ تا سال ۲۰۱۱ به‌طور میانگین ۴۶ درصد در صنعت، ۳۵ درصد در زیرساخت، ۱۰ درصد در خدمات و تجارت و ۹ درصد در بخش کشاورزی سرمایه‌گذاری کرده است. در سال ۲۰۱۶ بخش کشاورزی ۱۶ درصد، بخش خدمات و تجارت ۲۱ درصد، بخش صنعت ۳۴ درصد و

۱. برای مثال خزانه‌داری برزیل بخشی از سود فعالیت‌های نوآورانه بانک توسعه برزیل را در حوزه‌هایی چون سلامت و آموزش سرمایه‌گذاری مجدد کرد.



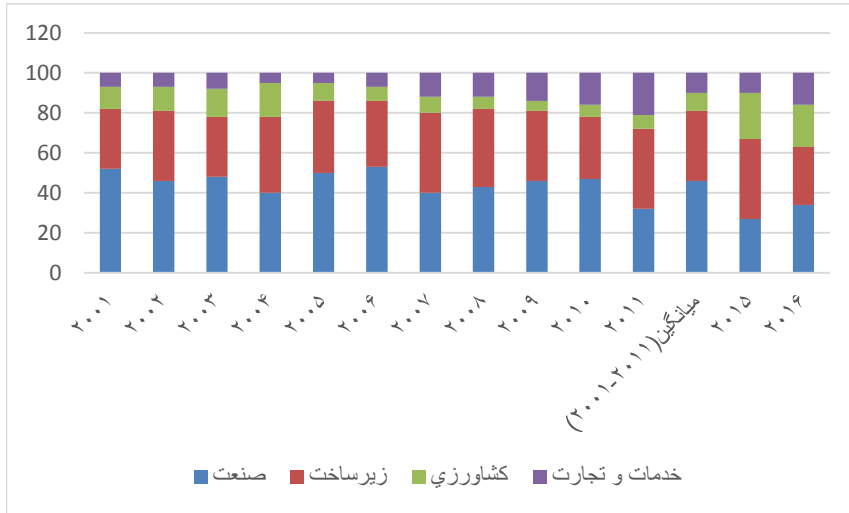
بخش زیرساخت ۲۹ درصد از پرداختی‌های بانک توسعه را شامل می‌شدند. علاوه بر این بانک توسعه برزیل به تأمین مالی بخش صادرات از جمله محصولات با ارزش افزوده بالا (کالاهای سرمایه‌ای) و خدمات مهندسی کمک می‌کند. برای مثال این بانک در سال ۲۰۱۰ حدود ۱۱/۳ میلیارد دلار بخش صادرات را تأمین مالی کرده است.

بانک مزبور در سال ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ به ترتیب ۱۳۶ و ۸۸ میلیارد ریال در اقتصاد برزیل سرمایه‌گذاری کرده است که ۵۲ درصد آن در سال ۲۰۱۵ و ۴۵ درصد آن در سال ۲۰۱۶ به صورت وام‌دهی مستقیم بوده است.^۱

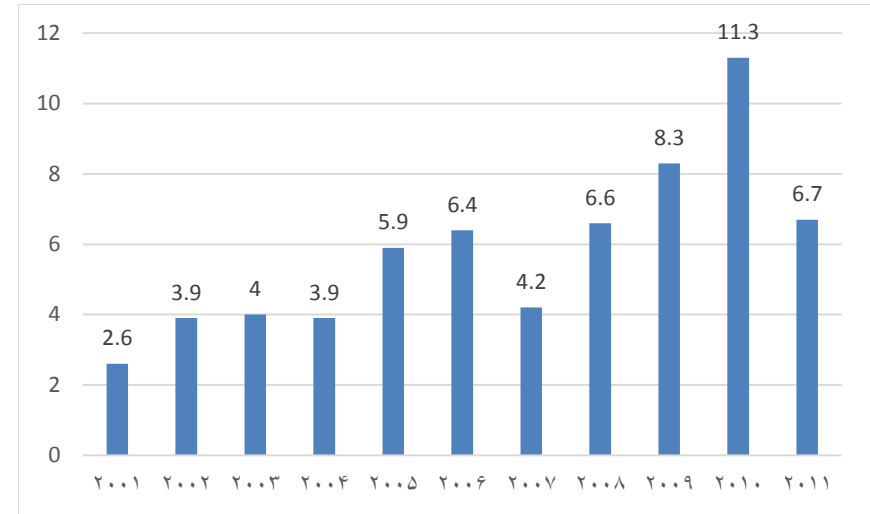
اکثر وام‌دهی بانک توسعه برای تأمین مالی بلندمدت است. برای مثال براساس سررسید وام‌های بانک توسعه، ۱۰ درصد برای سال ۲۰۱۷، ۴۷ درصد بین سال‌های ۲۰۱۸-۲۰۲۱ و ۴۳ درصد پس از سال ۲۰۲۱ هستند. همچنین ۸۸ درصد از منابع وام‌دهی بانک از پول داخلی و تنها ۱۰ درصد آن مربوط به پول خارجی است.

۱ به‌طور میانگین از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۹ حدود ۴۸ درصد وام‌دهی بانک به صورت مستقیم بوده است.

نمودار ۱۴. سهم بخش‌های مختلف از سرمایه‌گذاری بانک توسعه برزیل (درصد)



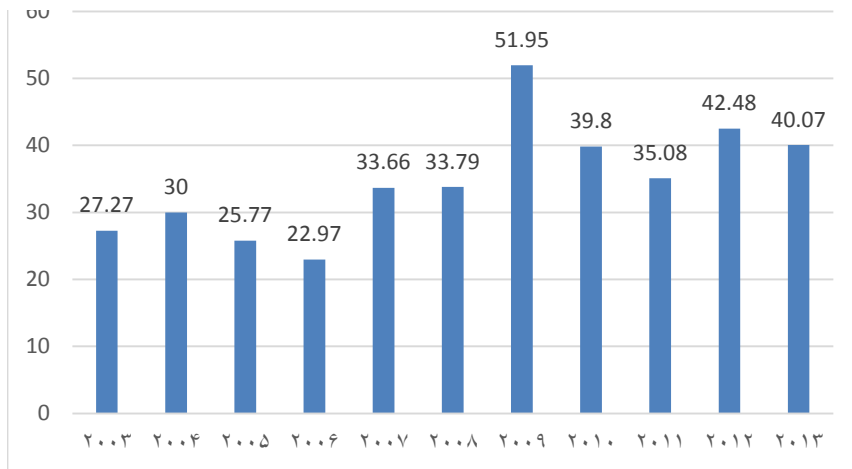
نمودار ۱۳. تأمین مالی صادرات توسط بانک توسعه برزیل (میلیارد دلار)



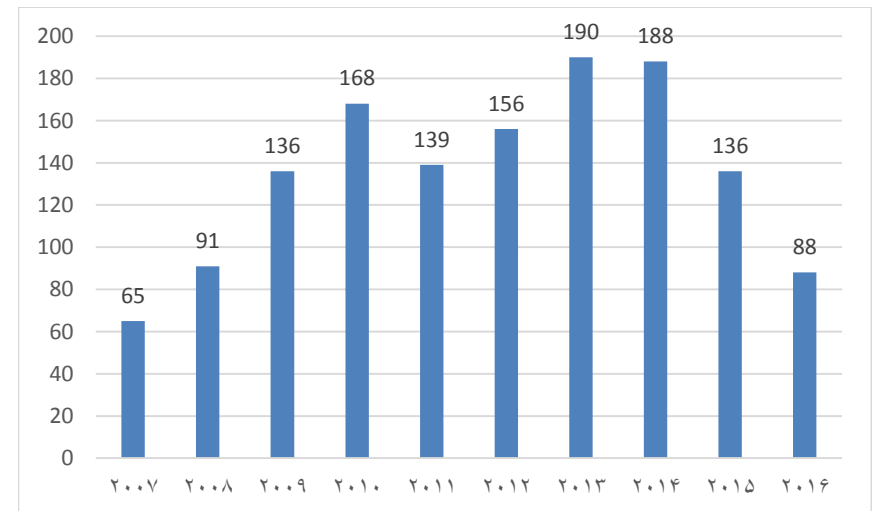
نمودار ۱۶. سهم بانک توسعه برزیل از کل سرمایه‌گذاری انجام شده

(درصد)

در زیرساخت‌های برزیل



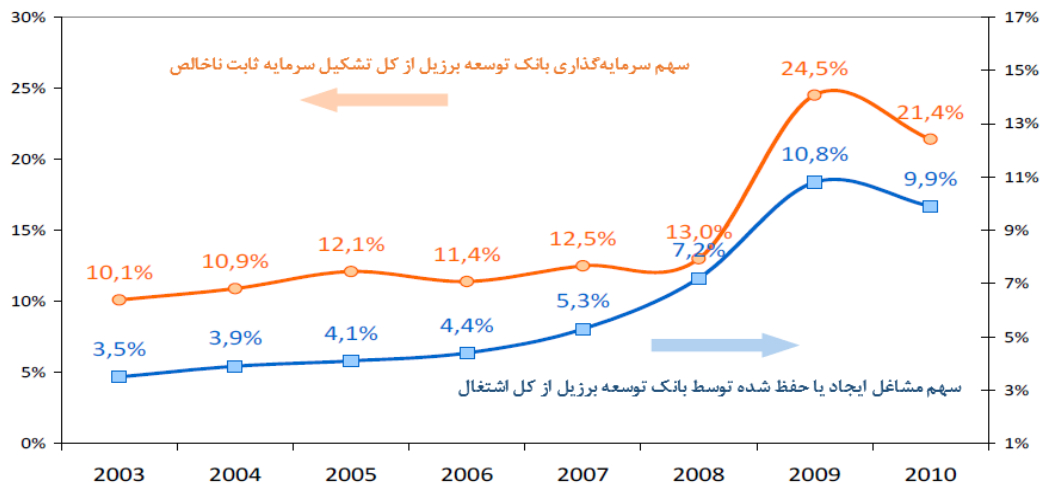
نمودار ۱۵. پرداختی‌های بانک توسعه برزیل (میلیارد ریال)





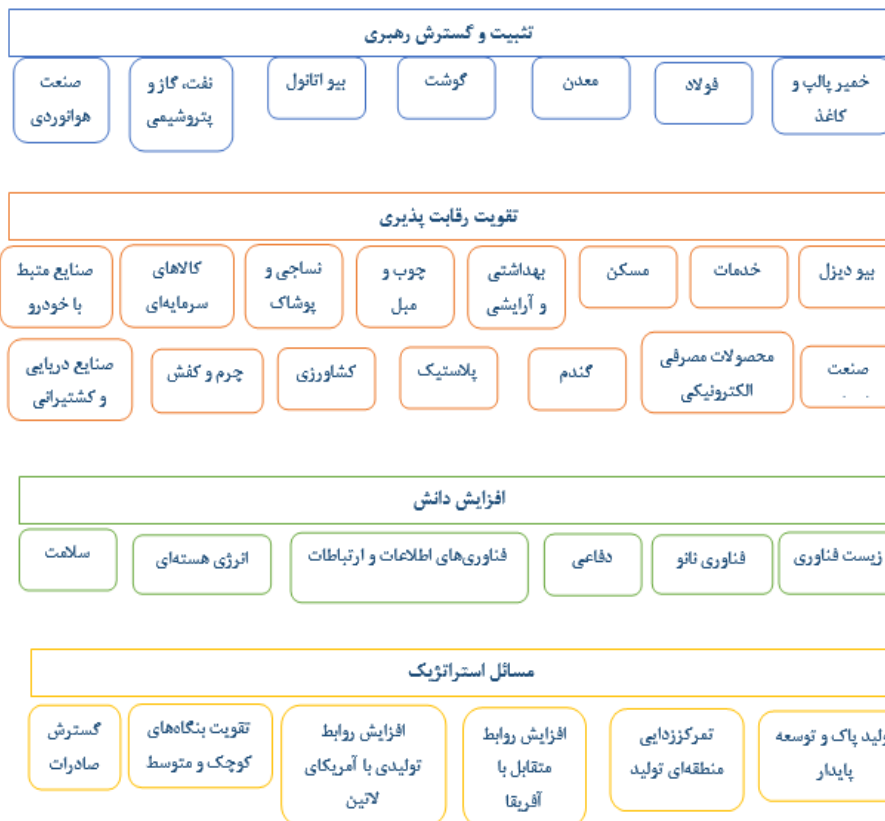
نکته بسیار مهم اینکه بانک توسعه برزیل توانسته است سهم قابل توجهی از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص و اشتغال را در برزیل ایجاد کند. برای مثال در سال ۲۰۰۹ حدود ۱۱ درصد از اشتغال و ۵/۲۴ درصد از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در اقتصاد برزیل را بانک توسعه ایجاد (یا حفظ) کرده است.

نمودار ۱۷. نقش بانک توسعه برزیل در کمک به سرمایه‌گذاری و اشتغال



مأخذ: همان.

نمودار ۱۸. چارچوب سیاستی بانک توسعه برزیل برای ساختار تولیدی



مأخذ: همان.

۳-۸. بانک توسعه برزیل، رهبری در آمریکای لاتین و افزایش نقش در آفریقا^۱

همان‌طور که اقتصاد برزیل رشد می‌کند، فشار فزاینده‌ای بر دولت وارد می‌شود، هم برای اطمینان از دسترسی کارآمد به بازارهای جهانی و هم تبدیل شدن به صدای اصلی در تغییرات سیاسی و اقتصادی در بقیه آمریکای لاتین. برای این منظور، بانک توسعه برزیل در حال سرمایه‌گذاری در بندر ماریل کوبا^۲ است، جایی که اودبرچت^۳ غول ساخت‌وساز برزیلی رهبری ۹۰۰ میلیون دلاری نوسازی و گسترش بندر را به عهده دارد.

برزیل با چین به‌عنوان دومین شریک تجاری بزرگ کوبا رقابت می‌کند (ونزوئلا با عرضه نفت یارانه‌ای به کوبا شریک تجاری نخست است). از دیگر ابتکارات برزیل در کوبا، تعهد بزرگ به صنعت نیمه خصوصی شکر تازه بازسازی شده، سرمایه‌گذاری‌های قابل توجه در توتون و تنباکو و کسب‌وکارهای در حال رشد در صنعت داروسازی است.

بازسازی بندر ماریل، ظرفیت برزیل را برای ورود به بازارهایی نمایان کرد که تاکنون بخشی از قلمرو آمریکا بودند. در عین حال، برزیل در مناطقی که ایالات متحده در حاشیه قرار گرفته، فرصتی برای افزایش حضور سیاسی و اقتصادی پیدا کرده است.

برزیل همچنین روابط خود را با پرو عمیق‌تر کرده است که اخیراً شبکه بزرگراهی بین‌اقیانوسی بین دو کشور تکمیل شده است. یک جاده ۲۶۰۰ کیلومتری که استان آکر^۴ در برزیل را به بنادر ایلو،^۵ ماتارانی^۶ و سان خوان مارکونا^۷ در اقیانوس آرام در امتداد سواحل جنوبی پرو پیوند می‌دهد. این امر در سال ۲۰۰۴ و در توافق بین رئیس‌جمهور لولا و آلخاندرو تولدو^۸ رئیس‌جمهور پرو امکانپذیر شد. بانک توسعه برزیل یک وام ۴۰۰ میلیون دلاری برای ساخت این جاده فراهم کرد و اودبرچت غول ساخت‌وساز برزیلی به یک کنسرسیوم برای ساخت آن پیوست.

تا زمانی که جاده در سال ۲۰۱۱ به اتمام رسید، تقریباً تمام تجارت بین برزیل و پرو از مسیرهای دریایی غیرمستقیم انجام می‌شد. به این ترتیب بزرگراه بین‌اقیانوسی هزینه‌های حمل‌ونقل را به‌شدت کاهش داده و بازرگانی بین پرو و برزیل را در ظرف یک سال ۱۳۶ درصد افزایش داد و محصولات پرو را به مصرف‌کنندگان برزیلی معرفی کرد. آنچه از منظر برزیل احتمالاً مهمتر است، قابلیت دسترسی جدید از بنادر پرو است که هزینه‌های حمل‌ونقل بین برزیل و بازارهای آسیایی را کاهش می‌دهد.

۱. منبع این بخش از مقاله زیر است:

جولیا اکسویگ و دیوید هریو، مسیر برزیل برای جهانی‌شدن، مترجم: جعفر خیرخواهان، گزارش کشوری مؤسسه لگاتوم، ۲۰۱۲.
 2. Cuban Port of Mariel
 3. Odebrecht
 4. Acre
 5. Ilo
 6. Matarani
 7. San Juan de Marcona
 8. Alejandro Toledo



• برزیل در اقیانوس آرام

فرهنگ، تجارت، مهاجرت و امور خارجه برزیل، با روابط تاریخی که با پرتغال و آفریقا داشت، برای مدت‌های طولانی با روابط اقیانوس اطلسی آن تعریف می‌شد. اما با افزایش نفوذ و قدرت اقتصادی برزیل، به کشف فرصت‌ها در اقیانوس آرام نیز می‌پردازد. تجارت با چین در سال ۲۰۱۱ به ۷۷ میلیارد دلار بالغ شد، بیشتر از ایالات متحده. چین در سال ۲۰۱۰، ۱۷ میلیارد دلار در برزیل سرمایه‌گذاری کرد و با سرمایه‌گذاری در بنادر، راه‌آهن، انرژی، راکتور، استخراج آهن، فولاد، نفت و حمل‌ونقل بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار خارجی در برزیل را انجام داد.

برای برخی برزیلی‌ها، وابستگی رو به رشد به چین، یک موهبت درهم آمیخته است. آنها نگران تأثیر واردات ارزانقیمت بر صنایع داخلی و کوتاهی چین در تقویت ارزش پول خود هستند. متنوع‌سازی تجارت با کشورهای آسیایی دیگر مانند هند، ویتنام و کره جنوبی به برزیل کمک می‌کند تا این آسیب‌پذیری را مدیریت کند.

بسیاری از پروژه‌های زیربنایی منطقه‌ای، نگرانی گروه‌های زیست‌محیطی و بومی را بر می‌انگیزد. چنین توجهاتی در بولیوی تا حدی قوی بود که ساخت‌وساز یک جاده از مسیر آمازون را که یک پیمانکار برزیلی هدایت و بانک توسعه برزیل آن را تأمین مالی می‌کرد در سال ۲۰۱۱ متوقف کرد. به هر حال، برزیل با تنش‌های مشابه بین رشد اقتصادی و محافظت از محیط زیست مواجه است.

• برزیل در آفریقا

درحالی که تجارت برزیل به‌طور فزاینده‌ای با آسیا افزایش می‌یابد، نمی‌تواند فرصت‌ها را در آفریقا نادیده بگیرد. تجارت برزیل با کشورهای جنوب صحرای آفریقا در دوره لولا از ۲ میلیارد دلار به ۱۲ میلیارد دلار رشد یافت و سرعت رشد از آن هنگام تاکنون کند نشده است. تجارت با آفریقا در سال ۲۰۱۱ از مرز ۲۷ میلیارد دلار گذشت. برزیل در حال حاضر با ۲۳ کشور آفریقایی پروژه‌های مشارکت فنی دارد و روی هم رفته آفریقا ۵۵ درصد از کمک‌های اعطایی آژانس همکاری برزیل^۱ را دریافت می‌کند که مدیریت پروژه‌های کمک‌های برزیل به خارج از کشور را برعهده دارد.

برزیل در پروژه پروساوانا^۲ به ژاپن پیوست؛ پروژه‌ای برای بهبود بهره‌وری کشاورزی که از تکنیک‌های کشاورزی برزیل در سرادو^۳ الگو گرفته است (ساوانا ۲۰ درصد برزیل را پوشش می‌دهد). برزیل در انطباق شیوه‌هایی برای دانه‌های درحال رشد سویا و برنج به این حیات بوم افتخار می‌کند، به این دلیل که این روش برای مناطق فوق‌العاده فقیر روستایی یک موهبت بوده است. امبراپا^۴ شرکت تحقیقات کشاورزی برزیل، بانک بذر ایجاد کرده، برنامه‌های امنیت غذایی و تغذیه راه‌اندازی کرده و مرکز مدیریت جنگلداری

1. Brazilian Cooperation Agency
2. ProSavanna
3. Cerrado
4. Embrapa

را در شهر ماچیپاندا^۱ بازسازی کرده است.

تعداد حیرت‌انگیز ۲/۵ میلیون نفر در موزامبیک (۱۲ درصد از جمعیت) مبتلا به بیماری ایدز هستند. با سرمایه‌گذاری و مهارت‌های فنی برزیلی‌ها (برزیل از دهه ۱۹۹۰ داروهای ضد ویروس تولید کرده است)، موزامبیک به نخستین کشور آفریقایی تبدیل شد که خود داروها را برای درمان ایدز تولید می‌کند. ابتکارات برزیل در موزامبیک تنها نمونه‌هایی از تجربه «توسعه به همراه وجدان اجتماعی» است (مدلی از سرمایه‌داری که مشارکت قابل توجه دولتی را نیز شامل می‌شود). تصمیم برزیل برای پیشبرد برنامه‌های اجتماعی در موزامبیک، همزمان با ارتقای منافع تجاری در این کشور به وسیله بخشی از شرکت‌های برزیلی است. شرکت واله^۲ ۶ میلیارد دلار در یک پروژه توسعه معدن زغال‌سنگ در شمال موزامبیک سرمایه‌گذاری کرده است که توان تولید سالیانه ۵ میلیون تن زغال‌سنگ را دارد. گرچه هنوز حجم تبادلات بین دو کشور نسبتاً اندک است، اما این تبادلات بین سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۱ دو برابر شده است.

در آنگولا، برزیل از اکتشاف و توسعه انرژی به‌عنوان ابزار قدرت نرم استفاده می‌کند. برزیل در حال حاضر یازدهمین تولیدکننده نفت در جهان است و اگر اوضاع خوب پیش برود، به زودی می‌تواند در تولید از مکزیک و ونزوئلا پیشی بگیرد. ذخایر نفتی فراساحلی کشف‌شده آن در سال ۲۰۰۷ حدود ۸۰ میلیارد بشکه تخمین زده شده است. اما بهره‌برداری از این ذخایر تلاش سنگینی را طلب خواهد کرد، که آنگولا نیز از آن منتفع خواهد شد.

بخش عمده‌ای از منابع نفتی هر دو کشور، در ذخایر تحت لایه‌های نمکی^۳ پیدا شده است (ذخایری که زیر یک لایه ضخیم از نمک مدفون شده و باز زیر یک لایه ضخیم از سنگ قرار دارد). استخراج این نفت فوق‌العاده چالش‌برانگیز است. مهارت‌های فنی لازم برای بهره‌برداری از این ذخایر موجب می‌شود که آنگولا به یک شریک طبیعی برای شرکت غول‌پیکر دولتی نفت برزیل، یعنی پتروبراس تبدیل شود. مسئله انرژی بین آنگولا و برزیل ممکن است به نزدیکی بیشتر دو کشور منجر شود. آنگولا نیشکر تولید می‌کند که فروش آن در یک بازار جهانی که به‌صورت دوره‌ای با شکر یارانه‌ای اروپا اشباع می‌شود مشکل‌ساز است. برزیل از دهه ۱۹۷۰ از تقطیر نیشکر سوخت اتانول به‌دست آورده است و اکنون در سرمایه‌گذاری مشترکی بین بانک توسعه برزیل و شرکت گاز دولتی آنگولا، اودرپرچت در حال هزینه یک‌چهارم میلیارد دلار برای ساخت نخستین کارخانه تولید اتانول مبتنی بر قند آنگولاست که برای تکمیل در سال ۲۰۱۳ برنامه‌ریزی شده است. اودرپرچت با بیش از ۱۴ هزار کارمند، بزرگ‌ترین کارفرمای بخش خصوصی در آنگولاست.

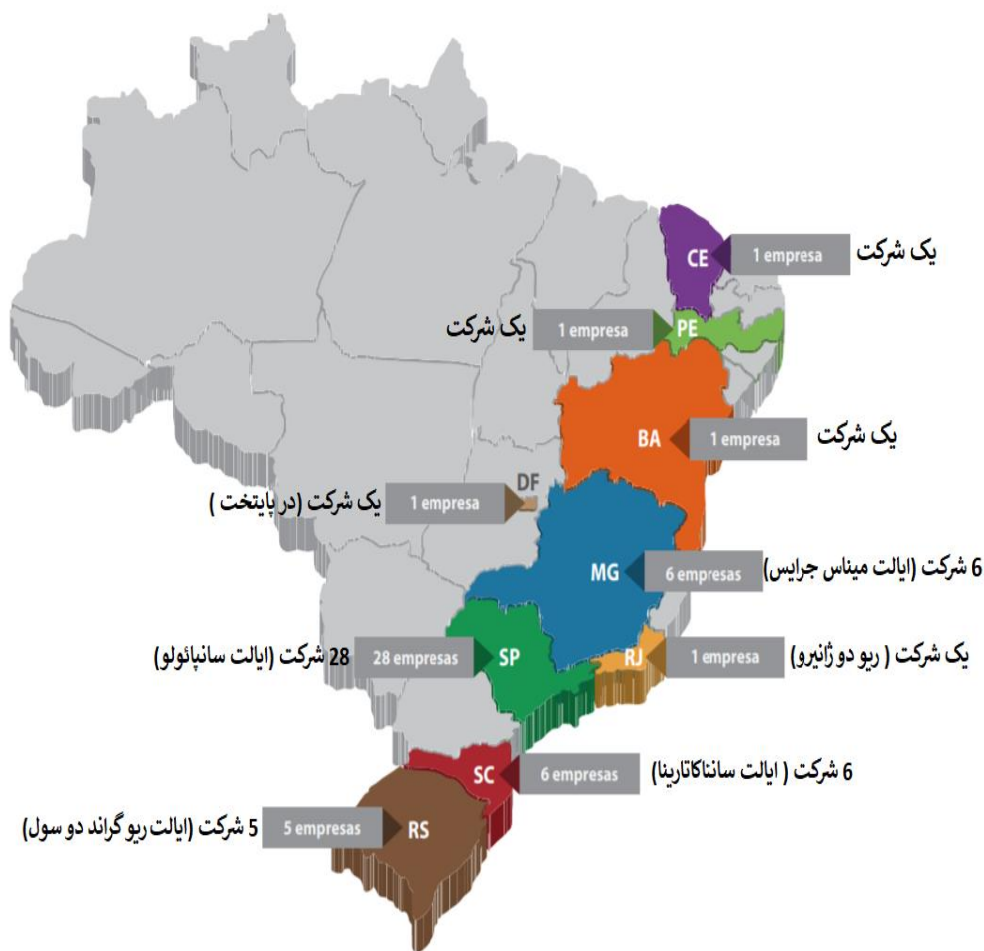
1. Machipanda
2. Vale
3. Pre-salt



۹. بنگاه‌های بزرگ بین‌المللی برزیل

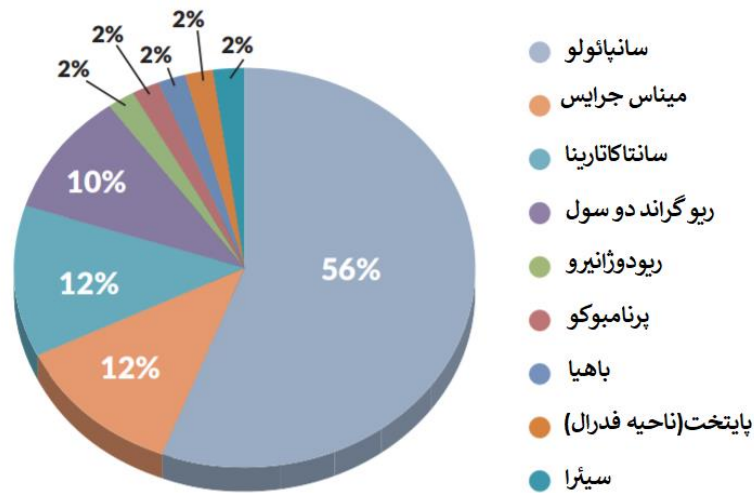
بنگاه‌های دولتی برزیل با هدف کنترل و انحصار دولت بر حوزه‌های راهبردی کشور از جمله بخش‌های زیربنایی، انرژی، منابع طبیعی و معدن و ارائه خدمات عمومی برای صنعتی‌سازی، افزایش تولید، صادرات بیشتر و حضور بین‌المللی برزیل، تحت ایدئولوژی سیاسی و تفکرات ملی‌گرایانه رهبران این کشور پایه‌ریزی و ایجاد شد. لذا شرکت‌ها در سایز بزرگ متولد شدند و حمایت مالی و سازمانی دولت به رشد سریع‌تر آنها و کسب رتبه‌های بالای جهانی کمک کرده است.

شکل ۲. پراکندگی جغرافیایی مراکز شرکت‌های چندملیتی برزیلی



مأخذ: وزارت برنامه‌ریزی برزیل.^۱

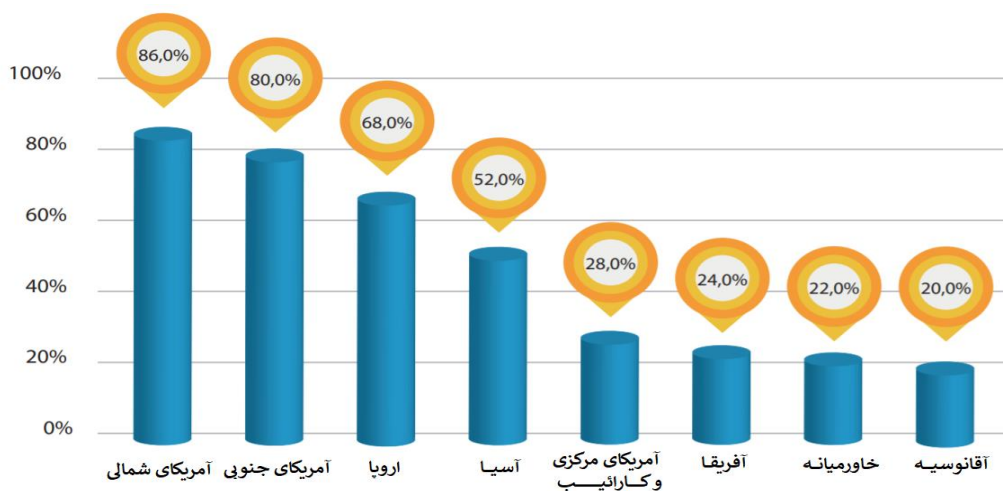
نمودار ۱۹. ایالت‌های محل استقرار شرکت‌های چندملیتی برزیلی



مأخذ: همان.

همان‌طور که در نمودار بالا مشاهده می‌شود بیشترین تمرکز شرکت‌های بزرگ برزیلی در ایالت‌های سائوپائولو ۵۶ درصد، میناس جرایس، سانتاکاتارینا ۱۲ درصد و ایالت ریوگرانددوسول ۱۰ درصد هستند. طبق نمودار زیر، اصلی‌ترین منطقه حضور شرکت‌های برزیلی آمریکای شمالی، آمریکای جنوبی و اروپاست. البته براساس سیاست‌های دولتی در سال‌های اخیر برای ایجاد تنوع در مراودات خارجی، شرکت‌های برزیلی در مناطق آسیا، آفریقا و خاورمیانه، هرچند به‌صورت کمتر، نیز حضور دارند.

نمودار ۲۰. پراکندگی شرکت‌های چندملیتی برزیلی در جهان



مأخذ: همان.



جدول ۴. رتبه جهانی پنج شرکت بزرگ برزیل (۲۰۱۵) (میلیارد دلار)

نام شرکت	درآمد	سود	دارایی	رتبه (۲۰۱۴)	حوزه فعالیت
شرکت پتروبراس Petrobras	۱۴۳/۶۶	-۷/۳۷	۲۹۸/۶۹	۲۸	انرژی
شرکت JBS	۵۱/۱۸	۸۶۴ (میلیون دلار)	۳۰/۸۸	۲۵۱	مواد غذایی، نوشیدنی و سیگار
شرکت واله Vale	۳۷/۵۴	۶۵۷ (میلیون دلار)	۱۱۶/۴۹	۲۱۸	انرژی
بانک ایتائو ITAU	۷۶/۹۳	۹/۱۶	۴۲۴/۲۱	۱۳۸	مالی
بانک برزیل Banco do Brasil	۷۱/۱۸	۵/۰۳	۴۸۱/۰۱	۱۲۵	مالی

Source: <https://www.fortune.com>

در ذیل به بررسی تعدادی از این شرکت‌ها که از اعتبار و وجهه جهانی در حوزه‌های انرژی، معدن و خدمات فعال هستند، پرداخته شده است.

۹-۱. شورای ملی نفت (۱۹۳۸) - (CNP) و شرکت نفت برزیل پتروبراس^۲

انحصار دولتی بر نفت که در دهه ۱۹۵۰ اوج آن بوده است، به دلایل مختلف از جمله: امنیت ملی، ناکافی بودن منابع مالی بخش خصوصی برای تعامل در سرمایه‌گذاری با این وسعت، ضرورت در اختیار گرفتن بخش و توزیع و نیازمندی تولید داخلی به آن با جدیت توسط دولت‌های راست و چپ پیگیری و دنبال شده است. همچنین در کنار دلایل یادشده، ایدئولوژی ملی‌گرایانه که نقش تعیین‌کننده‌ای در تصمیم‌گیری‌های سیاسی داشته نیز از عوامل تأثیرگذار در انحصاری کردن صنعت نفت برزیل و اجرای آن از شرایط اساسی برای حفظ و ادامه توسعه اقتصادی ملی به‌شمار رفته است. لذا، بخش نفت و گاز در برزیل، در دهه‌های اخیر سناریوی متفاوت و ویژه‌ای را در چشم‌انداز اقتصادی کشور داشته و روزبه‌روز بر اهمیت و وزنه آن در اقتصاد برزیل افزوده شده است. کشف حوزه‌های نفتی به‌ویژه در مناطق ساحلی و اقیانوسی جنوب شرقی کشور، چشم‌انداز افزایش روزافزون تولید این فرآورده و ایجاد فرصت‌های بیشتر برای شرکت‌های نفتی برزیل در حوزه اکتشاف، استخراج و توزیع و همچنین تبدیل‌شدن آن به یک کشور نفتی و صادرکننده نفت را بیشتر کرده است.

این امر که یک حوزه راهبردی است در قانون اساسی نیز از جمله موارد ملی و حاکمیتی تعریف شده است. در این راستا، نخستین نهاد نفتی وابسته به دولت با عنوان «شورای ملی نفت» که ارگان و شرکتی دولتی است در دهه ۱۹۵۰ تشکیل شد که مسئولیت سیاستگذاری و تنظیم مقررات در حوزه

1. National Petroleum Council (Brazil)
2. Brazilian Petroleum Corporation — Petrobras.

نفت و استخراج را عهده‌دار شد. شورای ملی نفت همچنین وظیفه نظارت دولتی بر امر تحقیق، صدور مجوز، کنترل فعالیت‌های واردات، صادرات، حمل، توزیع و تجارت نفت را داشت و براساس قانون تمامی حوزه‌های نفتی در کشور ملی اعلام شد.

در سال ۱۹۵۳ شرکت پتروبراس^۱ جایگزین شورای ملی نفت در حوزه فناوری و اجرای پروژه‌های نفتی شد. از این تاریخ، نقش شورای ملی نفت منحصراً نظارت بر بخش‌های مشتقات نفتی و توزیع در سطح کشور شده است.

پتروبراس، شرکت نفت و گاز برزیل در سال ۱۹۵۳ برای انجام فعالیت دولتی در بخش نفت تأسیس شد. با تأسیس این شرکت انحصار اکتشاف و تولید نفت و گاز در برزیل به پتروبراس واگذار شد و در سال‌های بعد این شرکت در بخش پالایش و سپس تولید پتروشیمی و مشتقات نفتی و متعاقب آن توزیع و پخش نیز فعالیتش را شروع کرد. در سال ۱۹۹۷، فعالیت‌های پتروشیمی از انحصار این شرکت خارج و اصلی‌ترین وظیفه آن حفظ انحصار حوزه‌های نفتی کشور و ایجاد امکان اجرای این فعالیت‌ها از طریق واگذاری و اعطای امتیاز شد و اجازه فعالیت به سایر شرکت‌های خصوصی داخلی و چندملیتی فراهم آمد. پتروبراس امروزه با توسعه فعالیت‌ها و سرمایه خود، نه تنها توانسته است به بزرگ‌ترین تولیدکننده و توزیع‌کننده فرآورده‌های نفتی در آمریکای جنوبی تبدیل شود، بلکه هم‌اکنون در زمره ۳۰ شرکت نفتی بزرگ جهان قرار دارد.

شرکت پتروبراس در زمینه‌های اکتشاف در آب‌های عمیق، استخراج، پالایش، توزیع، پخش نفت خام، گاز طبیعی و همچنین تولید مواد شیمیایی، فرآورده‌های نفتی و محصولات پتروشیمی فعالیت می‌کند. در سال ۲۰۰۰، این شرکت وارد بازار بورس نیویورک، مادرید و بیونوس آیرس شد. دولت برزیل توجه خاصی به این شرکت نفتی دارد و در صحنه بین‌المللی و در کنار شرکت‌های بزرگ نفتی جهان، پتروبراس به‌عنوان یک شرکت برزیلی، اعتبار خاصی به‌ویژه در اکتشاف در آب‌های عمیق پیدا کرده است.

جدول ۵. سرمایه‌گذاری شرکت پتروبراس (۲۰۱۴)

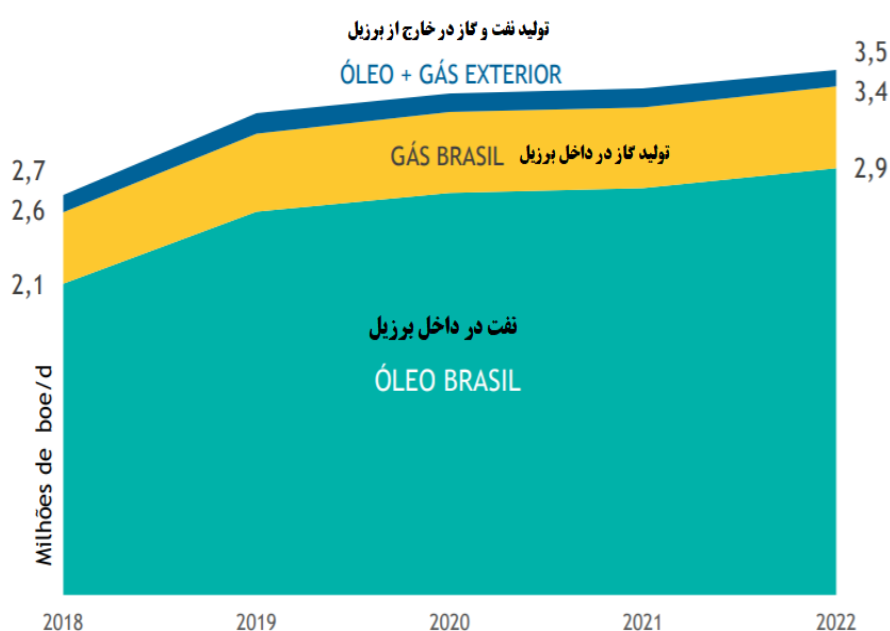
درصد	ارزش به میلیون	فعالیت‌ها
۶۶	۵۶۸۹۸	اکتشاف و تولید
۲۱	۱۸۲۶۴	پخش
۷	۶۰۰۲	گاز و انرژی
۴	۳۵۹۳	بین‌المللی
۱	۱۰۵۳	توزیع
-	۲۸۱	سوخت گیاهی
۱	۱۰۴۹	شرکت‌ها
۱۰۰	۸۷۱۴۰	کل

مأخذ: گزارش سالیانه پتروبراس.



امروزه، بخش نفت و مشتقات نفتی سهم قابل توجهی از صادرات برزیل را به خود اختصاص داده است. در سال ۲۰۱۷، این حوزه بعد از سویا و وسایل حمل و نقل، مقام سوم را در مجموع صادرات برزیل داشته است. بیشترین توجه دولت نیز در امر سرمایه‌گذاری در شرکت نفت برزیل است. با کشف حوزه‌های نفتی جدید در سواحل برزیل، میزان تولید نفت برزیل افزایش قابل توجهی یافته و در آمریکای جنوبی بعد از ونزوئلا دومین تولیدکننده نفت منطقه‌ای و در سطح جهانی رتبه هفدهمین کشور تولیدکننده نفت را به خود اختصاص داده است.

نمودار ۲۱. افزایش تولید نفت و گاز برزیل (۲۰۱۸-۲۰۲۲)



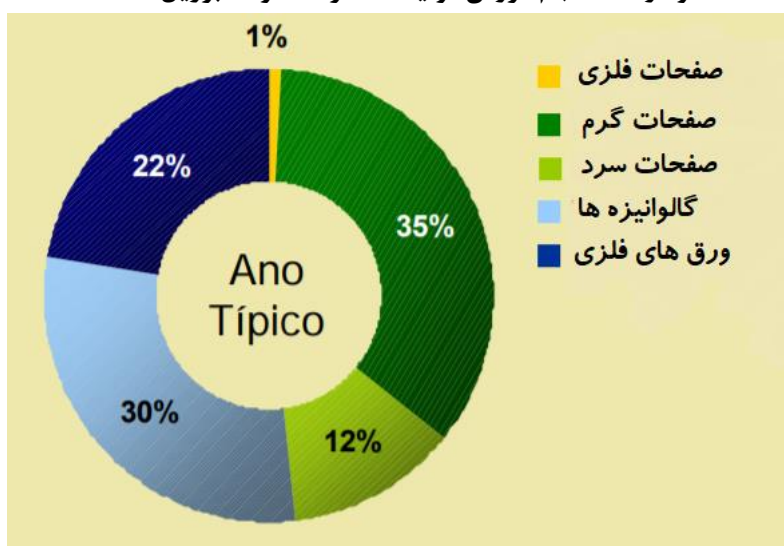
مأخذ: شرکت پتروبراس

شرکت پتروبراس قصد دارد سال ۲۰۲۲ تولید نفت خود در داخل کشور را به ۲/۸۸ میلیون معادل بشکه نفت در روز برساند. به این ترتیب مجموع تولید نفت و گاز این شرکت در داخل کشور به ۳/۴ میلیون معادل بشکه نفت در روز می‌رسد. در حال حاضر تولید نفت برزیل ۱/۲ میلیون بشکه در روز است. در برنامه تجاری این شرکت که برای سال‌های ۲۰۲۲-۲۰۱۸ ارائه شده است، سرمایه‌گذاری ۷۴/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری پیش‌بینی شده است که ۸۱ درصد در حوزه اکتشاف و ۱۸ درصد نیز در بخش پالایش و ۱ درصد نیز در دیگر حوزه‌ها به کار گرفته خواهد شد. دولت برزیل قصد دارد تا سال ۲۰۱۸ رقم ۵۰۹ میلیارد ریال را در حوزه‌های مختلف نفتی به‌ویژه اکتشاف، سرمایه‌گذاری کند.

۲-۹. کمپانی ملی صنایع ذوب آهن (۱۹۴۱)

شرکت ملی فولاد و ذوب آهن برزیل (CSN)^۱ بزرگ‌ترین شرکت فولاد در برزیل و در سطح آمریکای لاتین است و یکی از شرکت‌های بزرگ فعال در این حوزه در سطح جهان محسوب می‌شود. این شرکت در جنوب ایالت ریودوژانیرو قرار دارد و امروزه اصلی‌ترین کارخانه آن ۶ میلیون تن فولاد خام و بیش از ۵ میلیون تن ورق آهن در سال تولید می‌کند که جزء بزرگ‌ترین تولیدکنندگان فولاد در جهان است. این شرکت بزرگ دولتی در سال ۱۹۴۰ در دولت ژولیو وارگاس، براساس توافقی که بین دولت‌های برزیل و آمریکا برای ساخت یک شرکت تولید فولاد به منظور ارائه محصولات به هم‌پیمانان متفقین در طول جنگ جهانی دوم تأسیس شد و در زمان صلح به توسعه برزیل کمک کرده است. از آنجایی که در ابتدای تأسیس زیرساخت‌های برزیل برای برخورداری از محصولات سنگین مانند ریل‌های راه آهن و ورق‌های فولادی برای بدنه کشتی برخوردار نبود، عمده تولید این بنگاه صنعتی ملی متمرکز بر گندله و فولاد خام بوده است. با هدف استقلال در تأمین مواد خام اولیه برای صنایع نظامی و اهداف دفاع ملی، نظامیان برزیل از تشکیل و راه‌اندازی این صنعت ملی حمایت کردند و اولین ارتباط با خارج از کشور (آمریکا) برای بررسی چگونگی راه‌اندازی ذوب آهن و فولاد برزیل از سوی نظامیان انجام شد. از سال ۱۹۴۸ ساخت ورق فولادی در این شرکت آغاز شد که برزیل را به خودکفایی در زمینه فولاد و آهن رساند. در سال ۱۹۹۳ این شرکت خصوصی‌سازی شد و همچنان در برزیل به‌عنوان بزرگ‌ترین شرکت صنایع فولاد به حساب می‌آید و پاسخگوی ۱۸ درصد تولید داخلی فولاد کشور است.

نمودار ۲۲. حجم فروش تولیدات شرکت فولاد برزیل



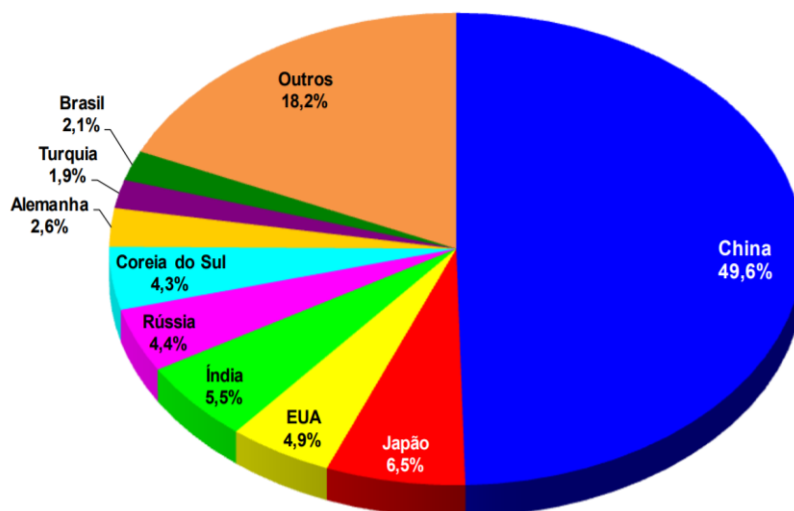
مأخذ: مؤسسه فولاد برزیل، IABr.

1. Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)



محصولات این شرکت را شرکت‌های تولیدی داخلی از جمله صنایع خودروسازی، بسته‌بندی و ساختمانی استفاده می‌کنند.

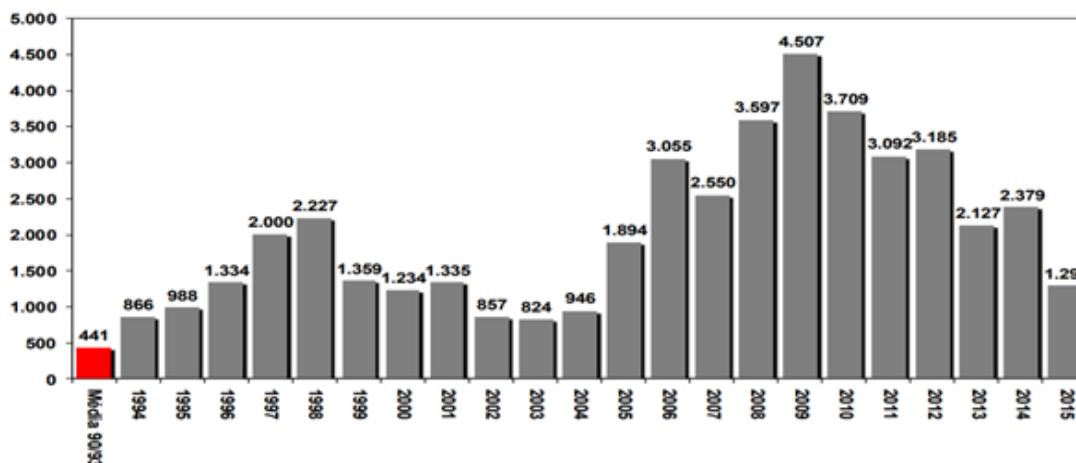
نمودار ۲۳. سهم بازیگران جهانی در تولید فولاد خام (درصد)



منبع: فولاد جهانی

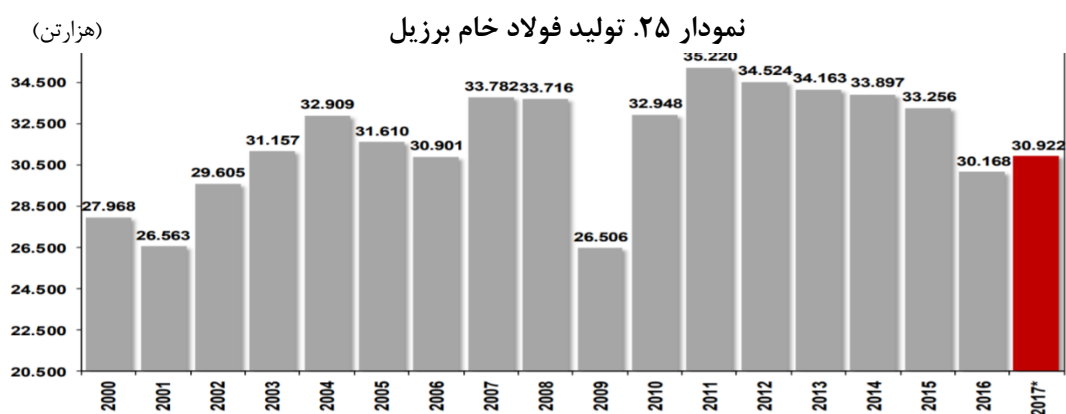
نمودار زیر میزان سرمایه‌گذاری در صنعت فولاد برزیل را نشان می‌دهد:

نمودار ۲۴. سرمایه‌گذاری در صنعت فولاد برزیل (میلیون دلار)



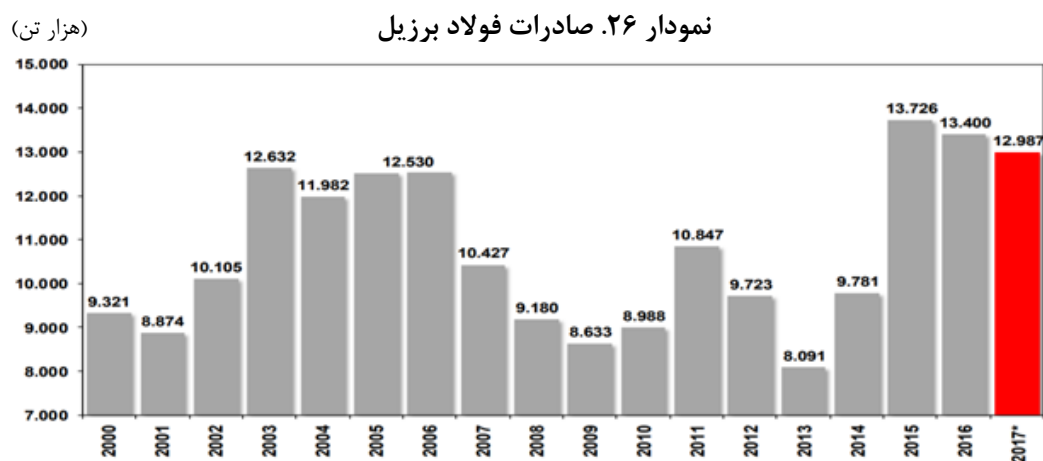
مأخذ: همان.

تولید سالیانه فولاد خام در برزیل ۳۳/۹ میلیون تن بوده که از این میزان بیش از ۵ میلیون تن آن صادر می‌شود. سهم شرکت ملی فولاد در این فرآیند تولید در کنار شرکت‌های چندملیتی فعال در برزیل ۵ میلیون تن در سال است.



Source: IABr.

در مجموع صادرات فولاد از مقصد برزیل (شرکت‌های ملی و چندملیتی) ۱۲/۹۸۹ میلیون تن است که بیش از ۵ میلیون تن آن سهم تولید شرکت داخلی است.



Source: Ibid.

از میزان کل صادرات فولاد برزیل سهم تولیدات داخلی توسط شرکت صنایع فولاد داخلی ۵/۶ میلیون تن در سال بوده است.

با عنایت به اطلاعات و آمار ارائه شده فوق، مشخص می‌شود که دولت برزیل در شکل‌دهی صنعت فولاد در داخل کشور و توسعه آن، با نگاهی درست و دوربینانه، در توسعه و گسترش این صنعت در کشور و ازسویی پاسخگویی به نیازهای داخلی به‌ویژه صنایع مهم که در هر زمان می‌توانسته است به هر بهانه دستخوش تحریم و یا با بهانه‌ای واهی ازسوی کشورهای قدرتمند خارجی در محدودیت تأمین نیازهای داخلی قرار بگیرد، موفق عمل کند.



۹-۳. کمپانی معدنی واله ریو دوسه (۱۹۴۳)

در سال ۱۹۰۹، انگلیسی‌ها کل ذخایر سنگ آهن ایالت میناس جرایس در برزیل را خریداری و یک شرکت معدنی با سرمایه انگلیسی را برای استخراج سنگ آهن و منابع معدنی برزیل را در ناحیه ایتابیرا تأسیس کردند.^۲ در سال ۱۹۴۲ در توافقی که بین دولت برزیل با آمریکا و انگلیس به عمل آمد، سنگ بنای ایجاد شرکت معدنی دولتی واله دوسه ایجاد و برزیل متعهد شد تا سنگ آهن تولیدی خود را صرفاً در اختیار کشورهای متفقین در جنگ جهانی دوم قرار دهد.

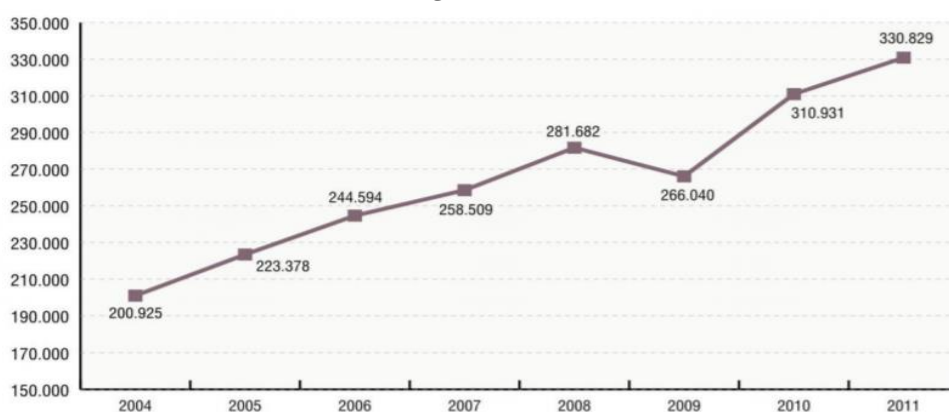
بدین ترتیب، در ژوئن ۱۹۴۲، شرکت معدنی دولتی واله تأسیس شد که وظیفه صادرات ۸۰ درصدی سنگ آهن برزیل را عهده دار شد. در سال ۱۹۵۲ دولت برزیل به طور کامل کنترل این شرکت را در اختیار خود و از سال ۱۹۵۸ عملاً این شرکت دولتی در پروسه صادرات مواد معدنی قرار گرفت. در آن سال ۱/۵ میلیون تن مواد معدنی صادر شد که این رقم در دهه ۱۹۷۰ به بیش از ۶ میلیون تن در سال رسید. در دهه ۱۹۸۰ کمپانی معدنی واله به بزرگ‌ترین صادرکننده مواد معدنی در کشور تبدیل و سهم آن از بازار این مواد به ۱۶ درصد و به عبارتی ۷۱۷ میلیون دلار در سال رسید.

میزان ذخایر سنگ آهن برزیل، ۲۹ میلیارد تن تخمین زده می‌شود که برزیل را در مقام دوم این ماده معدنی در جهان قرار می‌دهد. درصد خلوص سنگ آهن برزیل در مناطق مختلف کشور نیز به مرغوبیت آن در سطح جهان افزوده و این درصد بین ۵۰ تا ۶۰ درصد در هماتیت‌های^۳ معدنی است.

در سال ۱۹۹۷ کمپانی واله خصوصی شد و به کنسرسیومی به رهبری شرکت ملی فولاد فروخته شد که ۴۱/۷۳ درصد سهام عادی دولت فدرال را به ارزش ۳/۳۳۸ میلیارد دلار خریداری کرد. در سال ۲۰۱۶ تولید سنگ آهن این شرکت به رقم ۳۷۳/۹۶۲ میلیون تن و تولید گندله این شرکت در چهار ماه آخر سال ۲۰۱۶ رقم ۱۲/۶۲ میلیون تن بوده است.

(میلیون تن)

نمودار ۲۷. صادرات سنگ آهن برزیل



1. Companhia de mineração Vale do Rio Doce
2. Itabira Iron Ore Company Limited
3. Hematite

۱۰. تحول حوزه کشاورزی و نقش بنگاه‌های دولتی در معجزه سبز (کشاورزی) برزیل

برزیل امروزه یکی از غول‌های کشاورزی در جهان است و حتی پیش‌بینی می‌شود در دهه آینده به بزرگ‌ترین منبع تأمین غذایی در جهان تبدیل‌شده و بزرگ‌ترین سیلوی مواد غذایی جهان خواهد شد (۲۲ درصد زمین‌های کشاورزی جهان در برزیل است) (Rodrigues, 2006). فعالیت‌های کشاورزی در برزیل، سودآور، پررونق و مطمئن است و شرایط آب و هوایی مساعد، آب شیرین (۱۳ درصد از منابع آب شیرین جهان در برزیل است)، زمین‌های قابل کشت (از ۳۸۸ میلیون هکتار زمین قابل کشت در برزیل ۹۰ میلیون هکتار بهره‌برداری می‌شود) بر قدرت تولیدات کشاورزی در برزیل افزوده می‌شود. در گزارش‌های وزارت کشاورزی از فعالیت‌های در این حوزه به‌عنوان لوکوموتیو اقتصاد برزیل یاد می‌شود که از هر سه ریال درآمد کشور یک ریال آن مرتبط با صادرات و تولیدات کشاورزی است. این رشد در حوزه کشاورزی به‌رغم آنکه یک سیر تاریخی مستمر و شرایط اقلیمی مساعد در شکل‌گیری آن مؤثر بوده است، به زمینه‌هایی برمی‌گردد که در طی چند دهه اخیر صورت گرفته و نقش بنگاه‌های دولتی مانند شرکت دولتی مطالعات و تحقیقات کشاورزی برزیل^۱ برجسته است.

پس از اجرای برنامه‌های صنعتی و اقدامات دولتی برای ثبات و رشد اقتصادی در برزیل، کشاورزی دستخوش تحولات و تغییرات بنیادی شد و به یک بخش از صنعتی پویا در زنجیره تولید و ایجاد یک مجموعه کشاورزی صنعتی تبدیل شد. با استفاده از ابزارهای مدرن و فناوری، شرایط برای تولید گسترده محصولات کشاورزی، فرآوری مواد غذایی و مواد اولیه در این حوزه فراهم آمد. به‌طور خلاصه، از سال ۱۹۳۰ و با شدت بیشتر از سال ۱۹۶۰ تا اواخر دهه ۱۹۸۰ میلادی، فرد روستایی و کشاورز برزیلی به‌تدریج به یک کارشناس عملیاتی (در زمینه کشت) و پرورشی (در حوزه دامپروری) تبدیل شد و وظیفه انبارداری، فرآوری و توزیع محصولات و نیز تهیه بذر و مواد اولیه، به سازمان‌های تولیدی و خدماتی ملی و بین‌المللی در خارج از مرزعه محول شد که این امر رونق بخش کشاورزی صنعتی را فراهم کرد (Vilarinho, 2016). سیاست‌های اجرایی و کمک سرمایه‌ای دولت در کنار بهره‌گیری از ابزارهای مدرن در زمینه تحقیق، فناوری و کمک‌های فنی باعث شد تا بخش کشاورزی در دو قالب شرکت‌های بزرگ کشاورزی و کشاورزی خرد بازسازی شود و بخش شرکت‌های بزرگ تجاری با استفاده از زمین‌های زیرکشت با وسعت بیشتر تولیدات خود را به بازارهای خارجی عرضه کند و بخش کشاورزی در قالب‌های خرد و خانوادگی که از زمین و توانمندی‌های کوچک‌تری برخوردار بودند، به تأمین نیازهای داخلی پرداختند. یکی از زمینه‌های نگران‌کننده رشد شهرنشینی، تولید و توزیع مواد غذایی است. به‌طور سنتی تولیدکنندگان خرد همیشه نقش اساسی در تأمین مواد غذایی مردم برزیل داشته‌اند. با اجرای فرآیند نوسازی و بازسازی ساختار اقتصادی در کشور، تعداد زیادی از تولیدکنندگان کوچک روستایی که روزی تولیدکننده و تأمین‌کننده مواد غذایی بودند، به‌دلیل فقدان درآمد و نیز قیمت

1. Embrapa



تولیدات، به مصرف‌کننده تبدیل شدند. بین سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ تقریباً ۳۰ میلیون نفر از روستاها به شهر آمدند (Martine, 1991). از این تاریخ مالکیت خصوصی از طریق یکپارچگی سرمایه، تجارت، صنعت و کشاورزی مستحکم‌تر شد و اصلاحات ارضی که روزی مدافعان خود را به‌عنوان اقدامی عادلانه در دفاع از کشاورزان خرده‌پا داشت، کم‌کم به وادی فراموشی رفت.

۱۱. برنامه خصوصی‌سازی برزیل

ایده‌های جهان‌گرایی در اواخر قرن بیستم، تغییراتی را در اقتصاد جهانی تداعی می‌کردند که بر لزوم پویایی در سیستم سرمایه‌داری برای تسهیل مناسبات و دسترسی به بازارهای دیگر کشورها تأکید داشت. وضعیت مالی کشورها نیز نیازمند تغییر در شکل ارائه خدمات عمومی و یا قوانین و مقررات بود. علیرغم آنکه خصوصی‌سازی در برزیل از دهه ۱۹۹۰ آغاز شد، اما جریان خصوصی‌سازی فرآیندی پیشنهادی است که در دهه ۱۹۸۰ راه‌حل جلوگیری از ورشکستگی دولت برزیل به حساب می‌آمد. در سال ۱۹۷۹ اولین حرکت برای اجرای خصوصی‌سازی با ایجاد برنامه ملی کاهش دیوانسالاری در سیستم دولتی و تأسیس دبیرخانه ویژه برای کنترل شرکت‌های دولتی^۱ آغاز شد. این برنامه‌ها آثار چندانی بر خصوصی‌سازی نداشتند، ولی دولت از این دبیرخانه برای کنترل متمرکز شرکت‌های دولتی استفاده کرد. در حقیقت، این نهاد به دولت کمک کرد تا شرکت‌های دولتی را ابزاری برای سیاست‌های کلان اقتصادی در جهت کنترل تورم و کسب بیشتر سرمایه خارجی کند. با ایجاد کمیسیون ویژه خصوصی‌سازی^۲ در سال ۱۹۸۱، تعداد ۱۴۰ شرکت دولتی برزیلی شناسایی شدند که ۵۰ شرکت از وضعیت واگذاری سریع به بخش خصوصی برخوردار بودند. این دوره را می‌توان ضعیف‌ترین دوره عملکرد اقتصادی (مشکلات بالای مالی شرکت‌های خصوصی) و ناکامی اجرای برنامه خصوصی‌سازی در برزیل نام نهاد. بین سال‌های ۱۹۸۴-۱۹۸۱ تعداد ۲۰ شرکت دولتی خصوصی شد و ۱۹۰ میلیون دلار عاید دولت شد. اکثر این شرکت‌ها در مرز ورشکستگی قرار داشتند و بانک توسعه اقتصادی عملاً ساماندهی آنها را برعهده داشت. دو عامل مهم فقدان انگیزه جدی دولتی برای خصوصی‌سازی و نیز رکود اقتصادی در آن سال‌ها، موجب شد تا برنامه خصوصی به‌طور جدی دنبال نشود.

در سال ۱۹۹۰، دولت برزیل با ریاست‌جمهوری فرناندو کولر دی ملو^۳ (۱۹۹۲-۱۹۹۰) با هدف نیل به اهداف نئولیبرالیستی و تغییر ساختار دولتی در کشور، اجرای جدی برنامه ملی خصوصی‌سازی^۴ به‌عنوان بخشی از اصلاحات دولتی را آغاز کرد. بدنه دولتی در آن زمان بسیار سنگین و در عمل برای اداره بنگاه‌های دولتی با مشکل ساختاری و مدیریتی روبه‌رو بود و بحران دولتی زمینه‌ساز ورشکستگی

1. Secretaria Especial para Controle de Empresas Estais (SEST)

2. Comissão Especial de Privatização

3. Fernando Collor de Melo

4. Programa Nacional de Desestatização

تعدادی از شرکت‌های دولتی و ناکارآمدی آنها شده بود. در چنین وضعیتی تمرکززدایی و خصوصی‌سازی مؤثرین راه‌حل برای نجات دولت در شرایط نامناسب آن زمان بود که البته پیشنهاد هم شد. اهداف کلان این برنامه شامل موارد ذیل می‌شد:

- ساماندهی مواضع راهبردی حکومتی در اقتصاد، انتقال فعالیت‌های نامتناسب دولتی به بخش خصوصی،
- کمک به تجدید ساختار اقتصادی در بخش دولتی به‌ویژه از طریق بهینه‌سازی چارچوب و کاهش بدهی‌های خالص دولتی،

- ایجاد فرصت برای سرمایه‌گذاری در شرکت‌ها و فعالیتی که به بخش خصوصی واگذار می‌شود،
- کمک به بدنه مدیریتی دولتی برای تمرکز بیشتر در محورهایی که فعالیت و حضور دولتی در آنها، به‌عنوان اولویت‌های ملی، اساسی است،

- کمک به تجدید ساختار اقتصادی در بخش خصوصی، به‌ویژه برای مدرنیزه کردن زیرساخت‌ها و پارک‌های صنعتی در کشور، گسترش دامنه رقابتی آنها و تحکیم توانمندی و استعداد شرکت‌ها در بخش‌های مختلف اقتصادی از جمله اعطای اعتبار به آنها،

- کمک به تقویت و تحکیم بازار سرمایه از طریق تقاضای اوراق بهادار و ایجاد فرصت‌های برابر سرمایه‌ای برای شرکت‌ها برای حضور و مشارکت در برنامه خصوصی‌سازی.

بدین شکل برزیل نیز خود را در مسیر تغییرات جهانی قرار داد و با خصوص‌سازی شرکت‌های بزرگ دولتی در حوزه‌های مختلف، سعی کرد تا دولت را مستقیماً از فعالیت‌های اقتصادی جدا کند تا بدین ترتیب و با استفاده از خصوصی‌سازی و غیرمتمرکز کردن فعالیت‌های مختلف اقتصادی، تحرکی به سرمایه‌گذاری خارجی دهد و تعریف مجددی از حوزه‌های عمل دولتی ایجاد کند و بخش دولتی را تجدید ساختار کند. در این راستا، اصلاحاتی در قانون اساسی به‌ویژه در حذف محدودیت برای ورود سرمایه خارجی و انعطاف در انحصار دولتی انجام شد. این اصلاحات زمینه‌ساز ایجاد نهادهای نظارتی و شکل‌گیری قانون خصوصی‌سازی شد. با اصلاحات جدید به دولت اجازه داده شد تا حوزه‌های خدمات شهری، توزیع گاز شهری، تحقیقات منابع معدنی، نیروگاه‌های آبی و تولید انرژی، مخبرات، نفت و گاز و پالایش فرآورده‌های نفتی که در گذشته در انحصار کامل دولت قرار داشت، به بخش خصوصی واگذار شود و دولت به‌عنوان ناظر از طریق سازمان‌های نظارتی و بازرسی فعالیت‌های شرکت‌های خصوصی را کنترل کند.

در راستای اجرای برنامه خصوصی‌سازی، شرکت‌های دولتی فدرال، ایالتی و وابسته به شهرداری‌ها در قالب تمرکززدایی به فروش گذاشته شدند و بدین ترتیب، با کوچک کردن دولت، نقش آن از تولید کالا و خدمات به تنظیم‌کننده تغییر داده شد و مؤسسات و سازمان‌های تنظیم مقررات نظارتی از جمله



سازمان ملی مخابرات،^۱ سازمان ملی انرژی برق،^۲ سازمان ملی نفت و گاز و سوخت‌های گیاهی،^۳ سازمان ملی نظارت بهداشتی،^۴ سازمان ملی بهداشت مکمل،^۵ سازمان ملی آب،^۶ سازمان ملی حمل‌ونقل زمینی^۷ و سازمان ملی سینما^۸ ایجاد شدند.

بین اکتبر ۱۹۹۱ تا ژانویه ۲۰۰۵ بیش از ۲۰۰ شرکت دولتی به ارزش ۸۷/۸ میلیارد دلار فروخته و به بخش خصوصی واگذار شد. از این مقدار، ۵۹/۸ میلیارد دلار حاصل فروش شرکت‌های بزرگ دولتی فدرال و مابقی شرکت‌های دولتی وابسته به ایالت‌ها و شهرداری‌ها بودند. در مرحله نخست خصوصی‌سازی، واگذاری شرکت‌های تولیدی در لیست فروش قرار گرفت. از سال ۱۹۹۶ به واگذاری شرکت‌های دولتی خدماتی اقدام شد. نتیجه و عایدات بخش دوم واگذاری برای دولت مطلوب‌تر بود، زیرا تقریباً ۷۰ درصد درآمد حاصله از خصوصی‌سازی از طریق واگذاری خدمات مخابرات و انرژی اخذ شد. از آنجایی که در برزیل محدودیت قانونی و حقوقی برای مشارکت سرمایه خارجی در شرکت‌هایی که به بخش خصوصی واگذار می‌شوند وجود ندارد، مشارکت خارجی در برنامه خصوصی‌سازی در برزیل قابل توجه بوده است. استثنا درباره قوانین خاصی است که هر بخشی برای فعالیت‌های خود تعیین می‌کند. «در سال ۱۹۹۹، از ۳۰ میلیارد دلار سرمایه مستقیم خارجی که وارد برزیل شد ۹ میلیارد دلار مستقیماً در رابطه با مشارکت در برنامه خصوصی‌سازی بوده است. همان‌طور که در جدول ۶ مشاهده می‌شود، از سال ۱۹۹۱ که عملاً روند خصوصی‌سازی در برزیل آغاز شد تا سال ۱۹۹۹، ۴۳/۹ درصد درآمد خصوصی‌سازی از طریق سرمایه‌گذاران خارجی بوده است. در رده‌بندی سرمایه‌گذاران خارجی و در میان سرمایه‌گذاران سنتی برزیل (از جمله آلمان، ژاپن، هلند، آرژانتین و ...) تنها ایالات متحده آمریکا با ۱۵/۴ درصد از کل سرمایه‌گذاری خارجی، حضور فعالی را داشت و مقام نخست را در مشارکت در برنامه خصوصی‌سازی برزیل ایفا کرد. بعد از آمریکا، کشورهای اسپانیا و پرتغال بیشترین مشارکت را در برنامه خصوصی‌سازی برزیل داشته‌اند. اسپانیا در خصوصی‌سازی مؤسسات مالی و پرتغال در خرید شرکت‌های مخابراتی و تلفن مشارکت داشته‌اند» (Lacerda, 2000).

1. ANATEL
2. ANEEL
3. ANP
4. ANVISA
5. ANS
6. ANA
7. ANTT
8. ANCINE

جدول ۶. مشارکت سرمایه‌گذاران خارجی در برنامه خصوصی‌سازی (۱۹۹۱-۱۹۹۹)

کشورها	رقم (میلیون دلار)	درصد
آمریکا	۱۱۰۶۶	۱۵/۴
اسپانیا	۸۰۸۹	۱۱/۳
پرتغال	۴۸۸۲	۶/۸
ایتالیا	۱۳۶۲	۱/۹
شیلی	۱۰۰۶	۱/۴
بلژیک	۸۸۰	۱/۲
انگلیس	۷۱۵	۱
کانادا	۶۹۲	۱
سوئد	۵۹۹	۰/۸
فرانسه	۵۸۰	۰/۸
هلند	۴۱۵	۰/۶
کره جنوبی	۲۶۵	۰/۴
ژاپن	۲۶۴	۰/۴
آرژانتین	۱۵۹	۰/۲
آلمان	۷۵	۰/۱
دیگر کشورها	۵۰۶	۰/۷
مشارکت خارجی	۳۱۵۵۶	۴۳/۹
کل	۷۱۸۹۰	۱۰۰

Source: Sobeet-sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e Globalização Econômica.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مسیر صنعتی شدن برزیل مدیون به‌دست گرفتن فرماندهی اقتصاد توسط دولت و از طریق شرکت‌ها و بانک‌های دولتی و وزارت برنامه‌ریزی بود. سیاست‌های رشد اقتصادی با توسعه بازار داخلی و حمایت از سرمایه‌گذاری دولتی در صنایع سنگین، زیرساخت‌های اقتصادی و فناوری طراحی و اجرا شد. برای تضمین این روند و حفظ بازدهی بخش صنعت، دولت ضمن حمایت از بازار داخلی، صادرات را با اعمال یارانه‌هایی تقویت کرد. دو بازوی قوی این تحولات شرکت‌های دولتی در حوزه‌های انرژی، نفت، ارتباطات و فولاد و سیستم مالی تحت کنترل دولت بود. یکی از مهمترین عوامل ظهور اقتصاد برزیل در میان عوامل دیگر در اواخر قرن بیستم، انسجام و تخصیص میان‌مدت و بلندمدت تأمین مالی است که اغلب به‌وسیله سازوکارهای بانک مرکزی برای همسازی و تطبیق با سیاست‌های توسعه‌ای و تأمین مالی خارج از بودجه دولت حمایت می‌شد. در واقع ابزار اصلی دولت برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری، بانک توسعه‌ای و گاهی اوقات کل سیستم بانکی به‌عنوان جانشین بانک توسعه‌ای، برای هدایت اعتبار بلندمدت به صنایع مد نظر بود. شرایط وام‌دهی بانک توسعه‌ای تقریباً همیشه یارانه‌ای (با نرخ کمی کمتر از نرخ‌های بازار) و تأمین مالی عمومی پشت بانکرداری توسعه‌ای، اغلب خارج از بودجه و از محل درآمدهای غیرمالیاتی بوده است.



طبق سیر تحول رشد و توسعه اقتصادی برزیل، تا سال ۱۹۵۰، اقدامات به عمل آمده در واقع واکنشی به بحران اقتصادی سال ۱۹۲۹^۱ بود. دوران بزرگ شکوفایی و رشد برزیل بین سال‌های ۱۹۳۰ تا ۱۹۸۰ با الگوی جایگزینی واردات بوده است. در این میان نقش بنگاه‌های تولیدی دولتی و نیز شرکت‌های خارجی، مؤثر و زمینه‌ساز ورود فناوری و مدرنیزه کردن اقتصاد و زیرساخت‌های صنعتی بوده است. به کارگیری درست و مؤثر استراتژی جایگزینی واردات (تولید کالا در داخل به جای واردات) ساختار اقتصادی را در وضعیت باثباتی قرار داد و به مرور به گسترش شهرها، توسعه بندرها، ایجاد طبقه کارگر و اتحادیه‌های کارگری و احزاب سیاسی منجر شد. این الگو زمینه‌ساز ایجاد پارک‌های صنعتی متنوع و تکمیل ساختار صنعتی با به کارگیری مدل‌های انقلاب صنعتی دوم^۲ شد و دو چشم‌انداز برای توسعه برزیل در دستور کار قرار گرفت که عبارت بود از: اهمیت برنامه‌ریزی و سرمایه‌گذاری گسترده بخش دولتی و به کارگیری توانایی بخش خصوصی و خارجی در فرآیند توسعه صنعتی و تأکید بر برنامه‌ریزی دولت بر محوریت سرمایه خارجی برای ارتقای صنعت و ایجاد تحرک اساسی در آن بود. با وجود این، روی آوردن به استراتژی جایگزینی واردات و مونتاژ کالا نمی‌توانست تضمین‌کننده یک توسعه واقعی برای برزیل در بلندمدت باشد که با تکیه بر این استراتژی و تداوم آن، به اهداف واقعی توسعه دست یابد. در نتیجه این استراتژی تغییر کرد و به روی آوردن به استراتژی جدید با عنوان استراتژی توسعه صادرات منجر شد.

رشد سریع صنعت معمولاً عامل بسیار مهمی در ارتقای بهره‌وری در اقتصاد و مشوق و محرک‌های برای دیگر بخش‌ها بوده است. در سال‌های شکوفایی اقتصادی، رشد پارک‌های صنعتی به ساختار صنعت در برزیل عاملی برای صنایع تبدیلی در کشور و تبدیل مواد اولیه خام به مواد اولیه لازم برای صنایع از جمله در حوزه نفت و انرژی و مواد معدنی، تولید ماشین‌آلات، تجهیزات و نهایتاً رشد اقتصادی و به نوبه خود صادرات بیشتر، کمک کرده است. در حوزه فناوری برزیل از طریق شرکت‌های بزرگ دولتی موفق به ایجاد پارک‌های فناوری و علمی شد که در زمان خود در مقایسه با کشورهای توسعه‌یافته قابل توجه بوده‌اند. نتیجه تمامی این اقدامات باعث شد تا در سال ۱۹۷۰، تمامی بلوک‌های صنعتی بزرگ و مدرن از جمله داده‌ورزی، فناوری‌های پایه و کلیدی برای مدرنیزه کردن صنایع، در برزیل مستقر شود. برای مثال پارک میکرو کامپیوترهای برزیل در سال ۱۹۸۹ سه برابر بزرگ‌تر از کره جنوبی بود و دولت از طریق کمیسیون هماهنگی بهره‌وری الکترونیک توانمندی‌های فناوری در حوزه انفورماتیک از طریق حمایت و مشوق‌های لازم را بالا برد و عملاً در سال ۱۹۷۰، بیش از صد شرکت ملی در زمینه تولید و

۱. تحولات اقتصادی در آمریکا بعد از جنگ جهانی اول که موجب کاهش صادرات این کشور به اروپا شد، باعث شد تا در سال ۱۹۲۹ برزیل که یکی از بزرگ‌ترین صادرکنندگان قهوه به آمریکا بود تحت تأثیر فرارگرفته و کاهش قابل‌توجهی در صادرات قهوه برزیل به آمریکا به وجود آید. در آن زمان دولت برزیل برای جلوگیری از کاهش ارزش قهوه مقادیر زیادی قهوه از کشاورزان داخلی خریداری کرد و سوزاند. با این شیوه عرضه این محصول کاهش و موجب حفظ قیمت آن در بازار شد. این بحران برای اقتصاد برزیل مثبت بود، زیرا قهوه‌کاران را به سمت سرمایه‌گذاری در دیگر شاخه‌های صنعتی سوق داد.

۲. انقلاب صنعتی دوم که همچنین با نام انقلاب فناوری نیز شناخته می‌شود، مرحله‌ای از انقلاب صنعتی است که از نیمه دوم سده نوزدهم تا جنگ جهانی اول را شامل می‌شود. انقلاب صنعتی دوم با توسعه خط آهن، تولید آهن و فولاد در مقیاس انبوه، کاربرد گسترده ماشین‌آلات در تولید کارخانه‌ای، افزایش شدید استفاده از نیروی بخار و ارتباطات مشخص می‌شود. این انقلاب صنعتی با توسعه صنعتی سریع در ابتدا در امپراتوری بریتانیا، آلمان و ایالات متحده آمریکا و همچنین در فرانسه، بلژیک، هلند و ژاپن همراه بود.

ساخت تجهیزات و برنامه‌نویسی وجود داشت. اگرچه شرکت‌های دولتی توانستند سیاست‌های کلان دولت در حفظ و کنترل منابع طبیعی و ایجاد زیرساخت‌های توسعه‌ای به‌ویژه در بخش‌های راهبردی انرژی، معدن، صنایع و خدمات مالی را تثبیت و به مرحله اجرا بگذارند، اما با گذشت از سیکل توسعه‌ای، چهار دهه بعد مشکلات عدیده‌ای در مدل توسعه‌ای ایجاد و مقامات سیاسی را به سمت مدل خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی برای نجات دولت از ورشکستگی کامل سوق داد.

حمایت و پشتیبانی دولتی در حوزه‌های مشارکت در تولید، حمایت مالی، ایجاد شرایط برای رقابت، عرضه محصول نهایی و نهایتاً کمک و مشارکت برای صادرات و عرضه تولیدات در بازارهای فراملی انجام شد. رشد صنعت، زمینه‌ساز ارتقای بخش کشاورزی و مدرنیزه کردن ساختار سنتی و تبدیل شدن آن به جلوه‌ای از حضور قوی برزیل در اقتصاد جهانی و قدرت اقتصادی کشور شد و تولیدات کشاورزی برزیل در سطح کلان ضمن برخورداری از تنوع، در حجم بسیار بالایی در سطح جهان عرضه شد.

منابع و مأخذ

۱. خادم‌المله، سعیده. بررسی عوامل تبدیل برزیل به یک قدرت نوظهور اقتصادی، فصلنامه سیاست خارجی، سال بیست‌وششم، ش ۴، ۱۳۹۱.
۲. مازوکاتو، ماریانا. دولت کارآفرین (نقد اسطوره‌های بخش خصوصی در مقابل بخش عمومی)، مترجمان: حمید پاداش و علی نیکونسبتی، ناشر، چشمه، ۱۳۹۵.
۳. ای‌سویگ، جولیا و دیوید، هریرو. مسیر برزیل برای جهانی‌شدن، مترجم: جعفر خیرخواهان، گزارش کشوری مؤسسه لگاتوم، ۲۰۱۲.
4. Amsden, A. H. (2001). *The Rise of "the Rest": Challenges to the west from Late-industrializing economies*. Oxford University Press, USA.
5. Baer, W. , Kerstenetzky, I. , & Villela, A. V. (1973). *As Modificações no papel do Estado na Economia Brasileira*.
6. Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941), a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD (1942) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco – CHESF (1945).
7. Cury M. Mathias, João Felipe, *Consideração Sobre o Modelo de Desenvolvimento Brasileiro no Século XX*, Instituto de Economia da UNICAMP.
8. Von Doellinger, C. , & Cavalcanti, L. C. (1979). *Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira* (No. 29). IPEA/INPES.
9. Draibe, S. (1985). *Rumos e Metamorfoses: um Estudo Sobre a Constituição do Estado e as Alternativas da Industrialização no Brasil, 1930-1960* (Vol. 84). Rio de Janeiro: Paz e Terra.
10. Epstein, G. (2013). *Developmental Central Banking: Winning the Future by Updating a Page from the Past*. *Review of Keynesian Economics*, 1(3).
11. Evans, P. B. (1980). *A Tríplice Aliança: as Multinacionais, as Estatais eo Capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
12. GOULART, L. , BRASIL, H. V. , & ARRUDA, C. A. (1996). A.



- Internacionalização de Empresas Brasileiras: Motivações e Alternativas. FUNDAÇÃO DOM CABRAL. Internacionalização de Empresas Brasileiras. Rio de Janeiro: Qualitymark.
13. Ianni, O. (1986). Estado e Planejamento Econômico no Brasil.
 14. KON, A. (1999). Planejamento no Brasil II. São Paulo: Perspectiva.
 15. Lessa, C. (1975). Quinze anos de Política Econômica (Vol. 4). Brasiliense.
 16. Ministério de Planejamento e Gestão, Empresas Estatais, <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/empresas-estatais/coordenacao/historico>
 17. Rattner, H. (1984). As Empresas Estatais Brasileiras e o Desenvolvimento Tecnológico Nacional. Revista de Administração de Empresas, 24(2).
 18. Barbieri, J. C. (1993). Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma Nova Política Para um Mundo Global. São Paulo: FGV.
 19. Júnior, J. C. M. B. (2007). Notas de Análise Sobre a Era FHC (1994-2002). Revista Tópos, 1(1).
 20. Lourenço, J. C. , & de Lima, C. E. B. (2009). Evolução do Agronegócio Brasileiro, Desafios e Perspectivas. Observatorio de la Economía Latinoamericana, (118).
 21. Catani, A. M. (1984). O Que é Capitalismo. São Paulo: Brasiliense.
 22. DE CURSO, M. D. F. (2005). O Modelo de Privatização do Governo Fernando Henrique Cardoso.
 23. Iglesias, R. M. , & Veiga, P. D. M. (2002). Promoção de Exportações via Internacionalização das Firms de Capital Brasileiro. O Desafio das Exportações.
 24. Lacerda, Antônio Corrêa de. “*O capital Estrangeiro na Privatização*”. São Paulo: O Estado de S. Paulo, 19 de Fevereiro de 2000.
 25. Martine, G. (1991). A trajetória da modernização agrícola: a quem beneficia?. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, (23).
 26. MINDLIN, B. (2001). Planejamento no Brasil–apresentação. MINDLIN, Betty. Planejamento no Brasil, São Paulo: Perspectiva.
 27. Ministério do Planejamento e Gestão, Perfil Das Empresas Estatais Federais, Brasília, 2105,
 28. Ministério do Planejamento e Gestão, Perfil Das Empresas Estatais Federais, Brasília, 2105,
 29. Motta, P. R. (1980). O Controle de Empresas Estatais no Brasil. Revista de Administração Pública, 14(2).
 30. Rodrigues, R. (2006). O céu é o limite Para o Agronegócio Brasileiro. Revista Conjuntura Econômica, 60(11).
 31. SARMENTO, Carlos Eduardo. O Custo do Desenvolvimento. CPDOC-FGV. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/o_Brasil_de_JK/o_custo_do_desenvolvimentismo.asp>. Acesso em: 06 maio 2009.
 32. VILARINHO, Maria Regina. Questões Sanitárias e o agronegócio brasileiro. Disponível em: <<http://www.embrapa.br/embrapa/>>. Acesso em: 09 jan. 2009.
 33. Silva de Moraes, Vinícius. Industrialização Brasileira, Vargas a FHC, <http://educacao.globo.com/geografia/assunto/industrializacao/industrializacao-brasileira-de-vargas-ao-periodo-neoliberal.html>



شماره مسلسل: ۱۶۰۵۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگوی راهبردی حمایت از تولید ۱۱. تجربه دولت برزیل

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)

تهیه و تدوین کنندگان: مهدی آقا محمد زنجانی، محسن مقیسه

همکار: ایمان تهرانی

ناظران علمی: سید امیر سیاح، جعفر خیرخواهان

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: پرند فیاضی

واژه‌های کلیدی:

۱. برزیل

۲. توسعه

۳. رشد اقتصادی

۴. دولت توسعه‌گرا

۵. گروه کسب و کار



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۶/۲۱