

# Ett **Brasilien** i förändring

– Möjligheter för Sverige i gränslandet mellan handel och innovation

**Tillväxtanalys har fått i uppdrag** av Näringsdepartementet att ta fram en översikt och analys av vilka utmaningar och behov som finns i de för Sverige viktiga marknaderna Kina, Indien, Japan, Sydkorea och Brasilien. Varje land rapporteras i separata Svar Direkt-rapporter.

Dnr: 2014/248

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser  
Studentplan 3, 831 40 Östersund  
Telefon: 010 447 44 00  
Fax: 010 447 44 01  
E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)  
[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Andreas Larsson  
Telefon: 010 447 44 80  
E-post: [andreas.larsson@tillvaxtanalys.se](mailto:andreas.larsson@tillvaxtanalys.se)

## Förord

Tillväxtanalys har fått i uppdrag av Näringsdepartementet att ta fram en översikt och analys av vilka utmaningar och behov som finns i de för Sverige viktiga marknaderna Kina, Indien, Japan, Sydkorea och Brasilien.

Syftet med studien är att bidra till att ”*Genom att använda befintliga resurser slagkraftigare och effektivare få större utväxling på export- och investeringsfrämjande insatser inom Näringsdepartementets ansvarsområden i utvalda länder*”.

Varje land rapporteras i separata Svar Direkt-rapporter. Därutöver kommer, inom ramen för uppdraget, en syntesrapport att tas fram under slutet av 2014.

Föreliggande delrapport syftar till att öka kunskapen om Brasilien, kunskap både i bemärkelsen kännedom om politiska och ekonomiska prioriteringar, men även kunskap om vilka aspekter som är viktiga att förstå för att kunna etablera ett framgångsrikt partnerskap gentemot brasilianska motparter.

Samtliga rapporter kommer att kunna hämtas på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se) och publiceras fortlöpande. Brasilien är det första landet som publiceras i uppdraget från Näringsdepartementet. Författare av Brasilien-rapporten är Mikael Román, projektledare är Andreas Larsson vid Tillväxtanalys Stockholm.

Stockholm, oktober 2014

Enrico Deiacò  
Chef för avdelningen Innovation och globala mötesplatser  
Tillväxtanalys



## Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>7</b>
<b>Summary .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Inledning .....</b>	<b>11</b>
1.1 Tillväxtanalys uppdrag.....	12
<b>2 Globaliseringens konsekvenser .....</b>	<b>13</b>
2.1 Innovation och handel flätas samman .....	13
2.2 Sveriges position och framtida utmaning.....	13
2.3 Frågeställningar.....	15
<b>3 Brasilien och Sverige .....</b>	<b>16</b>
<b>4 Brasilianska utmaningar – mot en ny politik .....</b>	<b>17</b>
4.1 Landets storlek och diversitet.....	17
4.2 Ekonomisk struktur: commodities vs högteknologi.....	18
4.3 Bristande infrastruktur .....	19
4.4 Låg innovationsgrad – särskilt inom den privata sektorn.....	21
4.5 Brist på humankapital och utbildad arbetskraft.....	21
4.6 Brazil Cost: Planering vs genomförande .....	23
<b>5 Den nuvarande satsningen på innovation .....</b>	<b>25</b>
<b>6 Den brasilianska bilden av Sverige .....</b>	<b>27</b>
6.1 Vem är Brasilien?.....	27
6.2 Grunden för det nuvarande samarbetet .....	27
<b>7 Framväxten av en ny relation .....</b>	<b>29</b>
7.1 Tre huvudsakliga strömningar .....	29
7.2 Generella och specifika lärdomar .....	30
7.3 Behovet av en ”ny svensk legend” .....	32
<b>8 Sverige och Brasilien – den nya relationen, samarbete och främjande .....</b>	<b>34</b>



## Sammanfattning

Arvet från den tidigare import-substitutionspolitiken är fortfarande påtaglig i Brasiliens agerande som internationell handels- och samarbetspartner. Det medför att ”technology upgrading” i första hand förväntas ske genom att utveckla nationella värdekedjor på en växande intern marknad. Denna process understöds i de internationella relationerna genom höga importtullar samt olika krav på lokalproducerat innehåll. För internationella motparter är det därför ibland svårt att tillmötesgå Brasiliens krav då omfattande tekniköverföring efterfrågas samtidigt som policydialogen länderna emellan kretsar kring innovation, vilket medför att motparten har svårt att se handelsdimensionen som Brasilien för in i vad andra länder uppfattar som en innovationsdiskussion.

Rapporten identifierar några av de orsaker som medför att Brasilien och Sverige talar förbi varandra. I Brasiliens fall handlar det i huvudsak om att diversifiera en redan haltande ekonomi, för att på så sätt undvika den sårbarhet som följer av ökad råvaruexport. Detta sker i sin tur i ljuset av: bristande infrastruktur; allmänt låg innovationsgrad; brist på humankapital och utbildad arbetskraft; samt omfattande byråkrati och administrativ ineffektivitet.

I just fallet relationen Sverige–Brasilien är en möjlig anledning att denna dialog haltar något då det finns väsentliga skillnader i den svenska och brasilianska synen på innovation. Dessa bottnar till stor del i avgörande skillnader i våra respektive samhällseliga utmaningar.

Den brasilianska innovationspolitiken syftar till att: 1) vinna spetskompetens inom det man betraktar som strategiska framtidsområden; samt 2) snabbt skapa volym för industriell produktion. I praktiken sker den, till skillnad från Sverige, också genom ett stort inslag av statlig styrning.

Resultatet är att man från brasilianskt håll har en annan syn på innovation än Sverige och svenska motparter. Något förenklat kan man hävda att Brasilien talar primärt om handel med innovations-/tekniköverföringsinslag av stor skala samtidigt som Sverige talar om samarbeten kring forskning, innovation och utbildning i mindre skala. Mycket tyder dock på att relationen mellan Sverige och Brasilien just nu befinner sig i ett formativt skede för framtida samarbete. Den enskilt största förklaringen till detta är utan tvekan JAS Gripen-affären som inte bara ökar möjligheten till utvidgat samarbete inom försvarsområdet, utan även skapar förutsättningar för ett utökat innovations- och industrisamarbete också inom andra områden. I praktiken kan därmed JAS Gripen bli den katalysator och plattform som knyter ihop redan pågående aktiviteter inom ramen för: 1) det bilaterala innovations-samarbetet; 2) redan existerande industriprojekt; samt 3) olika ”autonoma”/fristående initiativ.

Givet den breda och historiskt starka kontaktytan mellan Brasilien och Sverige finns det potential till samordningsvinster givet att ett par faktorer beaktas. För det första måste vi internt diskutera vad denna *nya relation mellan Sverige och Brasilien* kan innehålla. Vad öppnar det för nya samarbetsmöjligheter, såväl institutionellt som sektoriellt? Vidare måste svenska aktörer i betydligt högre grad än tidigare förstå de brasilianska utmaningarna och prioriteringarna. Endast på detta kan Sverige sätta ihop ett nationellt erbjudande som är intressant för båda parter.

Den huvudsakliga poängen är dock att denna nya relation med Brasilien endast kan utformas tillsammans med våra brasilianska partners. Endast genom nära dialoger och

större ömsesidig förståelse kommer Sverige att kunna ta tillvara på de möjligheter som ligger i potten. Förutsättningarna är dock goda med ett flertal initiativ på olika nivåer som, om vi lyckas knyta ihop dem, kan leda oss ”från ett innovationsdrivet samarbete till industrisamarbete baserat på innovation”.



## Summary

The legacy of the previous import substitution policy is still evident in Brazil's actions as an international trade and business partner. This means that the 'technology upgrading' in the first place is expected through the development of national/domestic value chains, serving a growing domestic market. These technology up-grading ambitions affect Brazilian international relations through high import tariffs and demands for locally produced content. For international counterparts, it is sometimes therefore difficult to meet Brazilian requirements when extensive technology transfer is requested while the policy dialogue between the two countries revolves around innovation. Hence when Brazil brings a trade dimension into what other countries perceives as an innovation discussion.

This report identifies some of the causes which may point to misunderstandings in the policy dialogue between Sweden and Brazil. For Brazil's public policy in the domain of innovation and trade policy, the goal is mainly about diversifying the industry structure to decrease the vulnerability of exposure to commodity exports. This in turn takes place in the light of: a lack of infrastructure; a generally low level of innovation; shortage of human capital and skilled labour; and heavy bureaucracy and administrative inefficiency.

In the Sweden-Brazil relationship one possible reason for these misunderstandings is significant differences in the Swedish and Brazilian approaches to innovation. The misunderstandings can be traced back to the significant differences in the two countries societal challenges.

The Brazilian innovation policy aims to: 1) gain core competences in future key technology areas; and 2) quickly create a large base for industrial production. In practice, unlike in Sweden, the way forward includes a large element of government involvement. Hence, public policy in Brazil is more hands-on in industry-related issues than in Sweden and other similar countries.

The result is that Brazil holds a different view of innovation than Sweden and Swedish counterparts. Somewhat simplified, one can argue that Brazil focuses primarily on trade issues including large scale innovation /technology transfer projects while Sweden speaks of international co-operation on research, innovation and education on a smaller scale, leading to smaller projects and in broader domains. However, indications are that the relationship between Sweden and Brazil right now is in a positive formative stage for future co-operation. The single biggest reason for this is undoubtedly the JAS Gripen deal, which not only increases the potential for greater cooperation in the defence field but also creates the conditions for increased innovation and industrial cooperation in other areas. In practice, therefore JAS Gripen is the catalyst and platform that connects the ongoing activities within the framework of: 1) the bilateral co-innovation; 2) already existing industrial; and 3) the various "autonomous" / standalone initiative.

Given the broad and historically strong contact area between Brazil and Sweden, there is a potential for synergies, considering a couple of factors. We need to internally discuss what this new relationship between Sweden and Brazil may contain, in order to set the stage for deeper collaboration. What new possibilities for cooperation, both institutionally and sectorally, will this new co-operation open? Furthermore, Swedish players must to a much larger extent than in the past make an effort to understand the Brazilian challenges and

priorities. Only that way, Sweden can put together a national offer that is interesting for both parties.

The main point of this study is that the new relationship with Brazil can only be designed in conjunction with our Brazilian partners. Only through close dialogue and greater mutual understanding, Sweden will be able to take advantage of the opportunities that lie in the pot. The prospects are good, however with a number of initiatives at various levels that, if we manage to tie them together, can lead us “from an innovation-driven collaboration to industrial cooperation based on innovation”.

## 1 Inledning

*Kapitlet nedan återfinns i samtliga landrapporter i Svar Direkt-serien kring innovations- och exportfrämjande.*

Den ekonomiska världskartan håller snabbt på att skrivas om då tillväxtländerna tar allt mer plats i världsekonomin och följaktligen utgör allt viktigare handels- och samarbetspartner för en liten, öppen och export- och kunskapsintensiv ekonomi som Sverige. Vad som efterfrågas i internationella relationer är under stark omvandling då många tillväxtländer blir allt slagkraftigare, i denna rapport har Tillväxtanalys studerat ett Brasilien i förändring i syfte att bidra till ökad förståelse för hur Sverige bättre kan både samarbeta och köpslå med motparten/kunden.

Tidigare biståndsländer, såsom Indien och Kina, är numera bland de viktigaste exportmarknaderna för många svenska företag samtidigt som ländernas FoU (forskning och utveckling) blir allt mer avancerad och bidrar till att flytta forskningsfronten framåt, inte sällan tillsammans med västerländska samarbetspartners.

Sverige och svenskt främjandearbete står inför stora utmaningar att svara upp emot de nya förutsättningarna för internationellt samarbete med för Sverige viktiga länder såsom Kina, Indien, Japan, Sydkorea och Brasilien. Vissa länder såsom Japan och Sydkorea försöker främja sig från det allt mer dominanta Kina. Brasilien och Kina försöker ställa om till en innovationsbaserad ekonomi och Indien försöker diversifiera sin näringslivsstruktur. Svenska företag är exportberoende då Sverige är en liten hemmamarknad med en ogynnsam geografisk position i förhållande till nya och växande centrum för ekonomisk aktivitet i Asien och på södra halvklotet. Sverige och svenska företag är i behov av gynnsamma villkor på dessa marknader – för att bibehålla och stärka sin konkurrenskraft genom utlokalisering av produktion, bedriva kostnadseffektiv FoU och innovationssamarbeten, därutöver är inte minst dessa länder viktiga som exportmarknader.

Att förstå dessa länders samhällsutmaningar och politiska prioriteringar är viktiga ingångsvärden då Sveriges framtida strategier och handlingsplaner ska tas fram<sup>1</sup>. Det finns tecken på att länderna, och dess regeringar, ser access till sina marknader som en del av en större politisk agenda. Detta kan ha implikationer för hur Sverige bör vässa och bredda sitt erbjudande och få full avkastning även för icke-handelsorienterade aktiviteter som exempelvis forskning och innovation.

Det finns uppfattningar om att avsaknaden av en sammanhållen gemensam svensk bild av ”kunden” (exempelvis Brasilien) har gjort att ett strategiskt förhållningssätt till dessa länder i stor utsträckning har saknats. Detta har medfört att Sverige från politisk nivå har haft svårt att hålla ihop det svenska erbjudandet och därmed köpslå/förhandla bättre med motparten/kunden. Många intressenter inom det offentliga systemet för innovations-, investerings- och handelsfrämjande upplever att det förekommit en suboptimering både på myndighets- såväl som regeringskanslinivå.

Målsättningen med denna studie, som innefattar fem separata landrapporter och en syntesrapport, är att detta ska understödja operativt arbete kring export- och innovationsfrämjande i studerade länder på kort sikt och bidra till en diskussion kring hur dessa allt mer sammanflätade aktiviteter kan adresseras mer integrerat på sikt.

<sup>1</sup> WP/PM 2013:12, Ökad miljöteknikexport till Kina- tre fallstudier, Tillväxtanalys

## 1.1 Tillväxtanalys uppdrag

Som ett led i detta svenska internationaliseringsarbete har Tillväxtanalys fått i uppdrag av Näringsdepartementet att ta fram en översikt och analys av vilka utmaningar och behov som finns i de för Sverige viktiga marknaderna Kina, Indien, Japan, Sydkorea och Brasilien. Varje land rapporteras i separata Svar Direkt-rapport, denna innefattar Brasilien.

Syftet med studien är att bidra till att *”Genom att använda befintliga resurser slagkraftigare och effektivare få större utväxling på export- och investeringsfrämjande insatser inom Näringsdepartementets ansvarsområden i utvalda länder”*.

Studien grundar sig i följande trender;

- Utvalda länder genomgår stark förändring/omvandling (exempel på förändringsfaktorer; växande medelklass, allt viktigare exportmarknad för Sverige, jakten på innovation och balanserad strukturomvandling, ett växande Kina som skapar ett förändringstryck i närområdet)

Sverige är betjänt att förstå hur denna förändring/omvandling påverkar respektive lands syn på omvärlden och vad som efterfrågas i internationellt samarbete och utbyte.

- Det svenska arbetet med internationella relationer har traditionellt kännetecknats av en inhemsk debatt där den operativa och taktiska nivån främst har riktats mot att koordinera det svenska erbjudandet på kort sikt– utan att nödvändigtvis analysera vad som är av största intresse för respektive land (exempelvis Vad efterfrågar Brasilien i sin relation till Sverige?)

## 2 Globaliseringens konsekvenser

*Kapitlet nedan återfinns i samtliga landrapporter i Svar Direkt-serien kring innovations- export- och investeringsfrämjande.*

### 2.1 Innovation och handel flätas samman

Internationell handel och värdeskapande över landsgränser har tilltagit markant under de senaste årtiondena. Det som till en början var storskalig tillverkning av slutanvändningsprodukter som transporterades till kunder, har utvecklats till att delkomponenter åker kors och tvärs för att till sist sättas samman till färdiga produkter.

Inte bara framställningen av produkter sker idag över landsgränser, även exempelvis kunskap, information, immateriella rättigheter, utbildning, teknologiöverföring och tjänstproduktion sker i ett komplext, sammanflätat nätverk.

Det finns idag enighet om att allt komplexare och mer sammanflätade nätverk gör att det som en gång främst var export av fysiska produkter från ett land till ett annat har utvecklats till något helt nytt. Att det internationella utbytet idag består av komplexa samband mellan handel, innovation, forskning och utbildning kommer ställa utformningen av nationell politik inför stora framtida utmaningar och i förlängningen i viss mån omdefiniera traditionella politikområden. Näringspolitik, Arbetsmarknadspolitik, utbildnings- och forsknings- och innovationspolitik och handelspolitik är några politikområden som troligen kommer behöva integreras på ett idag ännu okänt sätt för att möta globaliseringens framtida utmaning, inte minst i tillväxtländerna där uppdelningen mellan näringslivet och politiken skiljer sig åt i jämförelse med sedan tidigt industrialiserade länder.

### 2.2 Sveriges position och framtida utmaning

Tillväxtanalys tidigare studier visar att Sveriges export ökar samtidigt som innehållet i exporten allt mer består av tidigare importerat innehåll<sup>2</sup>. Sverige och svenskt näringsliv har således blivit både mer importberoende och exportberoende. Vidare har Tillväxtanalys tidigare studier visat att ett allt mer internationellt uppkopplat svenskt näringsliv hitintills har resulterat i ökat förädlingsvärde i Sverige<sup>3</sup>. Sverige och svensk välfärd har således än så länge gagnats av den ökade globaliseringen, inte minst då svenska företag sökt sig in och vuxit på nya marknader. Svensk ekonomi har hittills hanterat strukturomvandlingen relativt väl då enklare tillverkning utlokaliseras till andra länder (off-shoring, outsourcing) för att ersättas av aktiviteter med högre förädlingsvärde, såsom kunskapsintensiva tjänster (KIBS) och så kallade huvudkontorstjänster. Sverige har också, trots kostnadsläget, bibehållit merparten av forsknings- och innovationsaktiviteter, med vissa branschspecifika

<sup>2</sup> PM 2014:10: Competing in Global Value Chains – Implications for Jobs and Income in Sweden

PM 2014:03: Globala värdekedjor och tillväxtpolitik - en översikt

WP/PM 2013:10: Outsourcing och offshoring av FoU i globala värdekedjor

<sup>3</sup> PM 2014:15: Flyttar forskningen från Sverige? – svenska koncerners FoU i Sverige och utomlands

Tillväxtfakta 2014: Internationalisering 3.0 – Nya vägar och möjligheter för svenska små och medelstora företag

WP/PM 2012:23: Globala värdekedjor och internationell konkurrenskraft

WP/PM 2011:53: Svenska företag i globala värdekedjor - sex fallstudier

WP/PM 2011:51: Direktinvesteringar inom tjänstesektorn och offshoring av tjänster

WP/PM 2011:18: Lokalisering av huvudkontor, produktion och FoU i Sverige. En undersökning av svenska företags attityder och planer

avvikelser, vilket gör att landet ofta lyfts fram som ett framgångsexempel internationellt. Svenska framgångar på viktiga exportmarknader kan i stor mån tillskrivas framgångsrika storföretag med också ett ändamålsenligt stödsystem. Det finns dock tecken på att förskjutningen mot Asien och södra halvklotet kan ställa Sverige och svenska företag inför nya utmaningar. Tillväxtländernas position blir allt starkare, inte minst som viktig exportmarknad:

*”By 2025, 1.8 billion people around the world will enter the consuming class, nearly all from emerging markets, and emerging-market consumers will spend \$30 trillion annually, up from \$12 trillion today”<sup>4</sup>*

Det vill säga, den förskjutning av ekonomisk aktivitet mot Asien och södra halvklotet, som vi hittills bevittnat, är endast i sin linda. Detta medför att svenskt välstånd i framtiden troligen i ännu större utsträckning kommer vila på framgången i dessa tillväxtmarknader. Den växande medelklassen gör dock att länderna får allt större förhandlingsstyrka i internationella relationer. De flesta av dessa länder försöker komma bort från att vara en tillverkningshub för västvärlden och göra samma omställning till en kunskaps- och innovationsbaserad ekonomi som Sverige en gång gjorde. Länder som Kina och Indien har växande medelklasser som efterfrågar och begär allt mer, vilket gör att politiken har stora utmaningar att svara upp emot dessa nya, hårdare, krav. Länder som Japan och Sydkorea försöker fjärra sig från hotet att uteslutas ur globala värdekedjor, samma positioner som Kina försöker erövra. Kina försöker samtidigt bygga upp egna storföretag som erövrar samma fördelar i globala värdekedjor som Sveriges främsta storföretag historiskt har haft. Uppdelningen mellan det offentliga och privata i dessa länder skiljer sig ofta åt mot västvärldens länder, där många gånger skiljelinjen dem emellan inte är lika tydlig, något som ställs på sin spets inom exempelvis offentlig upphandling.

Att svara upp emot denna månghövdade motpart, där gränsdragningen mellan det privata och offentliga inte är vad vi vant oss vid, gör att det offentliga Sveriges roll kan behöva omdefinieras.

Redan idag finns det uppfattningen om att det svenska stödsystemet inte är adekvat utformat för att serva dessa viktiga tillväxtländer på bästa möjliga sätt. Avsaknaden av en sammanhållen bild av ”kunden” har gjort att ett strategiskt förhållningssätt till dessa länder, som är av växande betydelse för svensk ekonomi, i stor utsträckning har saknats. Detta har medfört att Sverige från politisk nivå har haft svårt att hålla ihop det svenska erbjudandet och därmed köpslå/förhandla bättre med motparten/kunden. Många intressenter inom det offentliga systemet för innovations-, investerings- och handelsfrämjande upplever att det förekommit en suboptimering både på myndighets- såväl som regeringskanslinivå. Näringsdepartementet upplever att *”De insatser som departementet står för blir av allt för mycket tillfällig och ad hoc-mässig karaktär snarare än delar av strategier och långsiktiga målsättningar som regeringen har med tillväxtmarknaderna och som faller inom Näringsdepartementets ansvarsområden”*.

<sup>4</sup> Urban world: Cities and the rise of the consuming class, McKinsey Global Institute, juni 2012; Yuval Atsmon, Peter Child, Richard Dobbs, and Laxman Narasimhan, “Winning the \$30 trillion decathlon: Going for gold in emerging markets,” McKinsey Quarterly, augusti 2012.

## 2.3 Frågeställningar

Som ett led i detta har Tillväxtanalys studerat följande frågor i respektive land;

- **Ramvillkor;** Hur har landets ”kontext” (förutsättningar, sammanhang, omvärld) och politiska inriktning förändrats under de senaste åren? Vilka är ”ramvillkoren” inom vilka politiken spelar en roll? Vilka förändringar och nya utmaningar landet står inför?

Följande frågor avgränsas till främst innovation och handel;

- **Prioriteringar;** Vilka prioriteringar gör landet vad gäller internationellt samarbete? Varför/på vilka grunder gör landet dessa prioriteringar?
- **Bilden av Sverige;** Vilken är landets uppfattning om Sverige? Vilka är de viktigaste plattformarna för samarbete? Kort sagt, vad vill landet ha av Sverige?
- **Relationen till Sverige;** Hur påverkar det (ramvillkor, Sveriges avtryck och prioriteringar) förhållandet till Sverige mer specifikt?

Sammantaget; Givet att man väger samman landets utmaningar med prioriteringar, målsättning med internationellt samarbete och Sverige ”avtryck” i landet – vad kan Sverige göra för att få maximal utdelning i relationen med landet i termer av innovation och handelsutbyte?

### 3 Brasilien och Sverige

I november 2014 är det fem år sedan Sverige och Brasilien signerade ett bilateralt samarbetsavtal rörande innovation och högteknologi. Sedan dess har dock ett flertal av de grundläggande förutsättningarna för ett sådant samarbete förändrats radikalt.

På ett globalt plan har världen under de år som gått sett: 1) en djup kris i världsekonomin; 2) framväxten av nya globala ekonomiska centra; 3) förändringar i internationella handelsmönster; 4) en allt snabbare teknologisk utveckling med långtgående konsekvenser för etablerade industristrukturer; samt 5) allt tydligare socio-ekonomiska effekter av klimatförändringar och andra miljöproblem - allt i ljuset av nya värderingar och förväntningar bland samhället i stort.

I denna kontext har också Sverige och Brasilien förändrats. Båda länderna har på senare år ställts inför nya, mer eller mindre oförutsedda, utmaningar – något som i sin tur lett till ändrade nationella prioriteringar och strategiska satsningar.

Ovanstående påverkar självfallet också förhållandet *mellan* Sverige och Brasilien. Denna fråga har just i dagarna brännande aktualitet, då den möjligen står inför en helt ny dynamik. En avgörande händelse i sammanhanget, som ytterligare förändrar kontexten, är de pågående förhandlingarna kring JAS Gripen. De senare har inte bara på ett dramatiskt sett ökat intresset för Sverige i Brasilien, utan öppnar också rent praktiskt stora möjligheter till ett utökat innovations- och industrisamarbete. För att nå dit krävs dock med all säkerhet att vi agerar på ett annat sätt än tidigare. En utgångspunkt för detta arbete är att det, snarare än att sätta upp egna mål och planer för samarbetet, mer än någon gång tidigare kräver att vi faktiskt försöker förstå vad motparten har för utmaningar och intressen i gemensamma aktiviteter. Endast utifrån detta kan vi formulera effektiva policies och handlingsstrategier.

Sammantaget finns det därför anledning att diskutera *den nya relationen mellan Sverige och Brasilien*. Rent praktiskt kommer vi på de följande sidorna att resa två övergripande frågor:

- 1) *Vilka är Brasiliens huvudsakliga utmaningar i dagens globala kontext?* Ambitionen med denna diskussion är att förstå de brasilianska prioriteringarna samt reflektera över hur det påverkar landets strategier för internationellt samarbete, främst avseende innovation och handel.
- 2) *Hur påverkar ovanstående förhållandet till Sverige mer specifikt?* Den fråga som följer från ovanstående diskussion är därefter hur Brasilien ser på Sverige – som på samma sätt har förändrats under de senaste åren. Vad hoppas man från brasilianskt håll kunna vinna på ett samarbete med Sverige? Var har man för förväntningar? Vilka utmaningar och möjligheter står vi gemensamt inför?



## 4 Brasilianska utmaningar – mot en ny politik

För att förstå Brasiliens agerande i ett framtida samarbete måste vi i ett första läge förstå de utmaningar och förändringar som landet står inför. Vilka grundläggande strukturella problem brottas man med? På vilket sätt har de senaste årens globala utveckling förändrat prioriteringarna i den nationella utvecklings- och tillväxtpolitiken?

Själva utgångspunkten för denna diskussion är i Brasiliens fall att landet, efter ett antal år av relativ ekonomisk tillväxt och ökad social välfärd, för närvarande står inför ett direkt hot om recession.<sup>5</sup> I korthet har man under de senaste par åren sett en successivt vikande trend inom i stort sett alla utvecklings- och handelsrelaterade indikatorer; ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft, innovationskapacitet etcetera. I skuggan av detta växer nu hotet om inflation och ökad arbetslöshet. Diskussionen kring tillväxtpolitiska mål, alternativa prioriteringar, samt reviderade handlingsplaner ligger därför mycket högt på den politiska agendan.

### 4.1 Landets storlek och diversitet

Den första – och kanske största – utmaningen i ambitionen att etablera en mer enhetlig utvecklings- och tillväxtpolitik för Brasilien är utan tvekan landets storlek och diversitet. Brasilien är, och det kan inte nog understrykas, ett land av kontinentala proportioner med stora klimatologiska och socio-ekonomiska skillnader. Följaktligen är det också stora skillnader mellan olika delstater och regioner vad gäller ekonomisk bas och industristruktur.

Denna bild av ”flera olika Brasilien” är central för förståelsen av landet och utgör en första relief av dess utmaningar. Om vi, som en första illustration, utgår från aggregerade data för ekonomisk tillväxt, kan vi konstatera att Brasilien under år 2012 hade en svag ekonomisk tillväxt på runt 0,9 procent av BNP – något som då i första hand förklaras av en nedgång i landets industriproduktion som en följd av den internationella krisen.<sup>6</sup> Bakom siffrorna döljer sig dock en långt mer komplicerad verklighet. Om man istället betraktar motsvarande tillväxtsiffror för landets fem huvudsakliga regioner, kan man konstatera att de landsändar som växte kraftigast var: de centrala-västliga delarna av Brasilien (3,3 procent), där den övervägande delen av jordbruksproduktionen äger rum, samt; landets nordliga (1,1 procent) och nordöstra (1,3 procent) delar, som traditionellt varit de mest eftersatta regionerna, såväl infrastrukturmässigt som socio-ekonomiskt. En av de regioner som släpade efter var den dominerande industriregionen kring São Paulo och Rio de Janeiro, som under 2012 hade en tillväxttakt (0,5 procent), dvs. väsentligt under det nationella genomsnittet. Sämst tillväxt hade, ironiskt nog, de södra delarna av Brasilien (0,2 procent) som, med en ekonomi baserad på småindustrier och jordbruk, har högre

<sup>5</sup> Soares, E., Martins, D. (2014) PIB do Brasil cai 0,6% no 2º trimestre e país vê recessão técnica. Valor Econômico 29 August. <http://www.valor.com.br/brasil/3673060/pib-do-brasil-cai-06-no-2>, (accessed 4 September, 2014).

<sup>6</sup> Saraiva, A., Martins, D. (2013) Economia cresce 0,9% em 2012 sobre 2011, diz IBGE. Ibid. 1 March. <http://www.valor.com.br/brasil/3027990/economia-cresce-09-em-2012-sobre-2011-diz-ibge>, (accessed 17 March, 2013).

utvecklingsgrad och utbildningsnivå än de övriga delarna av landet.<sup>7</sup> Denna trend ligger i grova drag fast också för innevarande år.



Figur 1 Brasiliens fem regioner, tjugosex delstater samt dess federala distrikt.

Ovanstående siffror illustrerar några av de utmaningar som Brasilien nu står. Givet att regioner och delstater har sina egna huvudnäringar och karaktäristika, var och på vad skall man investera? Vidare, hur koordinerar man det rent praktiskt i ett federalt politiskt system med 26 delstater och ett federalt distrikt som alla har jämförelsevis hög grad av autonomi och, följaktligen, många gånger också sina egna prioriteringar?

#### 4.2 Ekonomisk struktur: commodities vs högteknologi

Ytterligare en övergripande utmaning, som i någon mening följer på ovanstående resonemang, rör sammansättningen av den brasilianska ekonomin. Brasilien framställs ofta som en av de starkaste tillväxtekonomierna i världen med potential att träda fram som ett nytt ekonomiskt maktcentra. Under det första decenniet växte också den brasilianska ekonomin med i genomsnitt 3,6 procent per år för att år 2010 nå närmare 7,5 procent.<sup>8</sup> Enligt de senaste beräkningarna från Världsbanken är landet därmed den sjunde största

<sup>7</sup> De Lorenzo, F. Ibid. Indústria deve ajudar Sudeste e Norte em 2013. 22 January. <http://www.valor.com.br/brasil/2978646/industria-deve-ajudar-sudeste-e-norte-em-2013>, (accessed 15 March, 2013).

<sup>8</sup> Spitz, C. (2011) PIB brasileiro fecha 2010 com crescimento de 7,5%, maior desde 1986, aponta IBGE. O Globo 3 March. <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2011/03/03/pib-brasileiro-fecha-2010-com-crescimento-de-7-5-maior-desde-1986-aponta-ibge-923926837.asp>, (accessed 14 July, 2011).

ekonomin i världen.<sup>9</sup> Parallellt med detta har även stora sociala framsteg gjorts och mellan åren 2002-2012 reducerades, exempelvis, antalet extremt fattiga (med en månadsinkomst på mindre än 270 SEK) från 8,8 procent till 3,6 procent av befolkningen.<sup>10</sup> Vidare, vad som gör Brasilien unikt i den sydamerikanska kontexten är att man till skillnad från sina grannländer traditionellt sett haft en i många avseende avancerad industri samt en hög andel av tillverkningsvaror i sin export.

Denna övergripande bild håller nu snabbt på att förändras. I retrospektiv kan man konstatera att större delen av den ovan nämnda tillväxten baserats på ökad råvaruexport. Under bara ett par, tre år minskade andelen tillverkningsvaror med närmare 10 procent<sup>11</sup> och utgjorde 2008 endast 45 procent av brasiliansk export – något som skall jämföras med Indien och Kina, där motsvarande siffror vid samma tidpunkt var 63 procent respektive 93 procent.<sup>12</sup>

Risken att Brasilien skall drabbas av ”Dutch disease” är därmed överhängande, och den federala regeringen arbetar också hårt för att diversifiera ekonomin.<sup>13</sup> Det senare sker i huvudsak på två fronter. Å ena sidan söker man nya marknader, inte minst i Afrika, där Brasilien i första hand investerat i traditionella råvarumarknader (jordbruk, gruvindustri, samt olja och gas). Detta sker i samklang med en uttalad geopolitisk diskurs rörande *South-South collaboration*. Kanske än viktigare är dock ambitionen att stimulera nya industrier inom en rad sektorer som definierats som särskilt strategiskt viktiga för framtiden, exempelvis nanoteknologi, hälso- och sjukvård, energi och så vidare. Genom omfattande satsningar på forskning och teknologiöverföring försöker nu den brasilianska regeringen övervinna det *technology gap* landet står inför, för att på så sätt hitta nya exportmarknader och därmed minska exponeringen för globala råvarupriser. Detta uttalade fokus på innovation utgör för tillfället navet i den brasilianska tillväxtpolitiken, något vi strax skall återkomma till.

### 4.3 Bristande infrastruktur

Det kanske främsta, mer konkreta hindret för socio-ekonomisk utveckling i Brasilien idag är dock förmodligen landets undermåliga och underdimensionerade infrastruktur. Detta påverkar såväl den etablerade industrin som framtida satsningar. I den senaste utgåvan av World Economic Forums *Global Competitiveness Report*, i vilken Brasilien hamnade på en samlad 56:e plats av totalt 148 länder, såg 19,7 procent av alla tillfrågade bristande infrastruktur som det enskilt största hindret fortsatt tillväxt (eg. *doing business*). I den separata rankingen på några av de enskilda infrastrukturindikatorerna låg Brasilien också

<sup>9</sup> The World Bank (2014b) GDP (current US\$).

[http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi\\_data\\_value\\_2013+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-last&sort=desc](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?order=wbapi_data_value_2013+wbapi_data_value+wbapi_data_value-last&sort=desc), (accessed 2 October, 2014).

<sup>10</sup> Nobrega, C. (2013) Bolsa-Família: template for poverty reduction or recipe for dependency? The Guardian 5 November. <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2013/nov/05/bolsa-familia-brazil-cash-transfer-system>, (accessed 3 October, 2014).

<sup>11</sup> (2011) Commodities ganham espaço nas exportações brasileiras, diz Ipea. Folha de São Paulo 10 May. <http://www1.folha.uol.com.br/poder/913739-commodities-ganham-espaco-nas-exportacoes-brasileiras-diz-ipea.shtml>, (accessed 14 July, 2011).

<sup>12</sup> Wolf, M. (2010) Must try harder. The New Brazil (Financial Times Special Report) 29 June, p. 11.

<sup>13</sup> ”Dutch disease” är ett ekonomiskt fenomen som uppstår i länder vars ekonomiska tillväxt är starkt beroende av enskilda råvaror. I korthet avser det situationen i vilken priset för en given vara, exempelvis olja, ökar kraftigt och därmed temporärt stärker – och de facto övervärderar – växelkursen på den egna valutan. Det senare kommer då att missgynna andra exportsektorer och därmed på sikt påverka den ekonomiska tillväxten.

långt efter merparten av världens länder som exempelvis: infrastruktur mer övergripande (114); vägar (120); hamnar (131); samt flygtransporter (120).<sup>14</sup>

Ovanstående påverkar alla ekonomiska sektorer. Ett exempel är den för Brasilien så viktiga jordbruksindustrin som varje år beräknas förlora närmare 27 miljarder SEK (BRL 9 miljarder) på bristfällig infrastruktur.<sup>15</sup> Motsvarande mönster går dock igen inom i stort alla infrastrukturområden; stadstransport, vattenvägar, hamnar, flygplatser, samt det kraftigt underutvecklade järnvägsnätet. Sammantaget beräknas den brasilianska industrin förlora närmare 240 miljarder SEK (BRL 80 miljarder) om året som en följd av eftersatta investeringar i infrastruktur.<sup>16</sup>

Den bristande infrastrukturen påverkar också den framtida socio-ekonomiska utvecklingen – och inte minst de tidigare nämnda ambitionerna att diversifiera ekonomin. Ett exempel är de satsningar som krävs för att utvinna de enorma olje- och gasfyndigheter, *Présal*, man funnit utanför brasilianska kusten, i höjd med Espírito Santo, Rio de Janeiro och São Paulo. Av de 3,6 biljoner SEK (BRL 1,15 biljoner) som avsatts för investeringar i energisystemet som helhet under perioden 2013-2020, utgör satsningarna på *Présal* närmare 2,6 biljoner SEK (BRL 835 miljarder).<sup>17</sup> Vidare kommer sommar-OS i Rio de Janeiro år 2016 att kräva omfattande insatser för att genomföra tävlingarna. Än viktigare, bortom oljeutvinningen och de båda sportevenemangen finns också ett djupare och mer omfattande socio-ekonomiskt behov av fungerande infrastruktur, som exempelvis bostäder, fungerande elektricitet, avlopp, och vägar.<sup>18</sup>

Sedan ett antal år tillbaka för regeringen en aktiv politik, inte minst inom ramen för det så kallade *Program for Accelerated Growth* (PAC), i syfte att komma tillrätta med många av problemen. Under 2014 beräknas de totala investeringarna i infrastruktur uppgå till närmare tre procent av BNP – något som då är ett klart framsteg från tidigare. I jämförelse med Ryssland (sju procent), Indien (85 procent) och Kina (10 procent) ligger dock Brasilien fortfarande långt efter.<sup>19</sup> Istället visar nya studier att landet, fram till år 2018, behöver investera närmare 3,6 biljoner SEK (BRL 1,19 biljoner) inom främst transporter, energi, sanitet, samt olja och gas i syfte att tillgodose såväl interna behov som att möta den internationella konkurrensen.<sup>20</sup> Detta innebär i praktiken investeringar på närmare 20 procent av BNP.<sup>21</sup>

<sup>14</sup> Schwab, K. (2013) *The Global Competitiveness Report 2013–2014*. World Economic Forum, Geneva.

<sup>15</sup> (2014) Falta de infraestrutura portuária gera perdas na safra de soja. Canal do Produtor 29 January. <http://www.canalprodutor.com.br/comunicacao/noticias/falta-de-infraestrutura-portuaria-gera-perdas-na-safra-de-soja>, (accessed 13 August, 2014).

<sup>16</sup> Morales, D. (2013) Falta de investimento logístico ocasiona perdas de US\$ 80 bilhões por ano ao país. RuralBR 30 October. <http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2013/10/falta-de-investimento-logistico-ocasiona-perdas-de-us-80-bilhoes-por-ano-ao-pais-4317848.html>, (accessed 13 August, 2014).

<sup>17</sup> Rockmann, R. (2014b) Tensão em todas as fontes de energia. *Valor Setorial: Energia* July, pp. 8-15.

<sup>18</sup> Rockmann, R. (2014a) Muita coisa para sair do papel. *Valor Setorial: Infraestrutura* Junho, pp. 10-16.

<sup>19</sup> Kury, F. (2014) Visão de investimentos financeiros para PPPs no Brasil. *FGV Projetos: Parcerias público-privadas no Brasil* 23, pp. 96-101.

<sup>20</sup> Rockmann, R. (2014a) Muita coisa para sair do papel. *Valor Setorial: Infraestrutura* Junho, pp. 10-16.

<sup>21</sup> Pupo, F., Elias, J. (2014) Projetos para infraestrutura até 2018 exigem R\$ 920 bilhões. *Valor Econômico* 4 July. <http://www.valor.com.br/brasil/3604170/projetos-para-infraestrutura-ate-2018-exigem-r-920-bilhoes>, (accessed 12 August, 2014).

#### 4.4 Låg innovationsgrad – särskilt inom den privata sektorn

En annan stor utmaning för den brasilianska tillväxtpolitiken är landets jämförelsevis svaga forsknings- och innovationsklimat. Som tidigare nämnts rankas Brasilien notoriskt lågt på olika index för innovations- och konkurrenskraft. Dessutom har man vid olika internationella jämförelser relativt få registrerade patent och vetenskapliga publiceringar.<sup>22</sup> I de flesta fall är trenden uppgående, men ännu ligger Brasilien långt efter i alla internationella jämförelser.

Problemet är särskilt påtagligt inom den privata sektorn. En ny studie från IBGE, den brasilianska motsvarigheten till Statistiska Centralbyrån, visar exempelvis att endast 35,7 procent av totalt 128 699 företag hade bedrivit någon form av innovationsaktivitet. Vidare kunde man i samma studie konstatera att problemet är som störst bland små och medelstora företag.<sup>23</sup> Fenomenet går igenom i stort alla ekonomiska sektorer med fyra anmärkningsvärda undantag; flygindustrin, jordbrukssektorn, samt olja- och gasindustrin – som omvänt är teknologisk världsledande inom sina respektive områden. Gemensamt för de senare är att de samtliga agerar på globala marknader.

Förklaringen till detta står i hög grad att finna i den ekonomiska import-substitutionspolitik som drevs under militärregimen (1964–1985). Den ledde till att Brasilien, vid demokratis återinförande i början på 90-talet, i praktiken var teknologiskt isolerat med egna nationella standards inom ett stort antal teknologiområden (exempelvis television och informationsteknologi) samtidigt som den interna marknaden dominerades av ett fåtal stora nationella företag med inhemska nationella värdekedjor.<sup>24</sup> Forskning och teknologiutveckling, i den mån den bedrevs, skedde istället så gott som uteslutande i form av grundforskning på företrädevis federala universitet. Det mönstret består än idag.

En av de stora utmaningarna är därför att stimulera ökad innovation inom den privata sektorn. Detta sker, å ena sidan, genom olika regulativa åtgärder, såsom ökade importtullar och krav på lokal produktion. Dessa syftar då till att exponera brasilianska företag för utländsk teknologi och kunskap, utan att för den skulle riskera att de inte klarar konkurrensen. Vidare har regeringen även på senare år infört omfattande kreditlinjer och arrangemang som på olika sätt syftar till att stimulera innovation inom företag – men också stimulera samarbeten, främst med universitet och andra forskningsinstitutioner. Vi skall snart diskutera dessa initiativ mer i detalj.

#### 4.5 Brist på humankapital och utbildad arbetskraft

De ovan nämnda satsningarna på innovation och forskning leder i sin tur över till ytterligare en av de stora utmaningarna för Brasilien, nämligen tillgången på humankapital och utbildad arbetskraft. Det senare utgör i sig ett av de största hindren för en övergång till en moderniserad ekonomi. Situationen är i sig ett resultat av bristande tillgång på kvalificerad utbildning på alla nivåer.

<sup>22</sup> UNESCO (2010) UNESCO Science Report 2010: The Current Status of Science around the World. UNESCO, Paris.

<sup>23</sup> IBGE (2013) Pintec: In 2011, industrial companies spent more on research and development than in 2008. 12 May. <http://www.4-traders.com/news/IBGE-Brazilian-Statistical-and-Geographic-Instit--Pintec-In-2011-industrial-companies-spent-more--17594964/>, (accessed 7 September, 2014).

<sup>24</sup> Schwartzman, S. (2008) Pesquisa universitária e inovação no Brasil, Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília, pp. 19-43.

Ett första problem är den starkt eftersatta grundskolan som många gånger håller undermålig kvalitet. Närmare 13,2 miljoner brasilianare, eller motsvarande 8,7 procent av befolkningen över 15 år, är i dagsläget oförmögna att vare sig läsa eller skriva. Ytterligare 28 miljoner människor (18,3 procent) är så kallade ”funktionella analfabeter”, dvs. de kan läsa men förstår inte vad de läser.<sup>25</sup>

På samma sätt vacklar också det brasilianska universitets- och forskningssystemet. Det senare har av historiska skäl länge varit kraftigt eftersatt och kännetecknas, trots avsevärda satsningar och en kraftig expansion under 90-talet, fortfarande av:

- förhållandevis låga investeringar i forskning och produktion av forskningsresultat
- en stark koncentration av FoU/I till akademiska institutioner (utom i vissa privata sektorer)
- en likaledes stark koncentration av akademiska institutioner till särskilda regioner, främst områdena kring São Paulo och Rio de Janeiro
- dålig samverkan mellan akademi och näringsliv.<sup>26</sup>

Ovanstående har långtgående konsekvenser för Brasiliens globala konkurrenskraft. Trots den brasilianska ekonomins relativa tillväxt under det senaste decenniet, hotas denna utveckling nu av bristen på utbildad arbetskraft. Redan idag saknar Brasilien närmare 150 000 ingenjörer, detta i ett läge när behovet och förutsättningarna för en industriell expansion borde vara som störst. Mer konkret är Brasilien idag, näst efter det åldrande Japan, det land i världen där företag har svårast att finna kompetent personal.<sup>27</sup> I praktiken har man nu också kommit till en punkt när man på kort sikt är tvunget att importera kvalificerad arbetskraft.<sup>28</sup> Parallellt med detta skjuter lönerna för kvalificerad personal i höjden.<sup>29</sup>

För att komma tillrätta med dessa problem genomförs nu kraftiga satsningar på högre utbildning och forskning. Det kanske främsta exemplet är det omfattande stipendieprogram, *Science without borders* (Ciência sem fronteiras), som under åren 2011–2014 skall göra det möjligt för 106 000 brasilianska studenter och forskare att studera vid utländska universitet. Avsikten är att, genom internationellt utbyte och rörlighet, öka Brasiliens internationella konkurrenskraft och stimulera utvecklingen inom främst naturvetenskap och teknik. På samma sätt genomför regeringen, genom Utbildningsministeriet (MEC) och programmet Pronatec, samt det Brasilianska Industriförbundet (CNI), genom

<sup>25</sup> Junior, C. (2013) IBGE: analfabetismo cresce pela primeira vez desde 1998. terra.com 27 September. [http://noticias.terra.com.br/educacao/ibge-analfabetismo-cresce-pela-primeira-vez-desde-1998\\_e5e1e55448c51410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html](http://noticias.terra.com.br/educacao/ibge-analfabetismo-cresce-pela-primeira-vez-desde-1998_e5e1e55448c51410VgnVCM3000009acceb0aRCRD.html), (accessed 7 September, 2014).

<sup>26</sup> Schwartzman, S. (2008) Pesquisa universitária e inovação no Brasil, Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: diálogo entre experiências internacionais e brasileiras. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, Brasília, pp. 19-43.

<sup>27</sup> (2013) The price is wrong. The Economist Special report: Brazil 28 September. <http://www.economist.com/news/special-report/21586678-why-brazil-offers-appalling-value-money-price-wrong>, (accessed 8 September, 2014).

<sup>28</sup> (2012) Sem priorizar a educação no Brasil, governo estuda importar profissionais. Correio Braziliense 22 Augusti. [http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/08/22/internas\\_economia,318652/sem-priorizar-a-educacao-no-brasil-governo-estuda-importar-profissionais.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2012/08/22/internas_economia,318652/sem-priorizar-a-educacao-no-brasil-governo-estuda-importar-profissionais.shtml), (accessed 20 September, 2012).

<sup>29</sup> (2013) The price is wrong. The Economist Special report: Brazil 28 September. <http://www.economist.com/news/special-report/21586678-why-brazil-offers-appalling-value-money-price-wrong>, (accessed 8 September, 2014).

sitt underorgan SENAI, olika former av yrkesutbildningar för att på medellång sikt höja kompetensen inom industrin.

#### 4.6 Brazil Cost: Planering vs genomförande

En avslutande, men likaledes viktig, utmaning för den brasilianska ekonomins konkurrenskraft, är landets närmast oöverskådliga byråkrati och administrativa ineffektivitet. De transaktionskostnader som följer kallas ofta för ”Brazil Cost” (*Custo Brasil*) och är så institutionaliserade att det senare kommit att bli ett allmänt accepterat begrepp också bland ordböcker.<sup>30</sup> I korthet utgör ”Brazil Cost” ett samlingsbegrepp för de kostnader som följer av: korruption, omfattande byråkrati, komplicerad skattelagstiftning, omfattande regleringar, tröga juridiska processer, hög inflation – samt de redan nämnda bristerna i infrastruktur. Tillsammans utgör de det främsta hindret för ett effektivt genomförande såväl offentlig politik som konkreta affärsprojekt.

Problemen kan inte nog understrykas. I Världsbankens *Doing Business Index* för innevarande år hamnar Brasilien på 116:e plats (av 189 länder) med avseenden på regleringars omfattning (*regulatory burden*) samt på 159:e plats vad gäller skattetryck. Konsekvenserna av detta är många och mycket konkreta. Det tar exempelvis närmare 2 600 timmar för en medelstor brasiliansk firma att göra sin årliga inkomstdeklaration – något som då kan jämföras med Kina (318 timmar) och OECD som helhet (108 timmar). På samma sätt tar det i medeltal 119 dagar att starta ett företag i Brasilien – när motsvarande genomsnittstid i OECD är 12 dagar.<sup>31</sup> I praktiken väljer därför många mindre företag att istället verka i den informella sektorn – något som då har direkta konsekvenser i form av exempelvis uteblivna skatteintäkter, avsaknad av giltiga kontrakt, samt ett generellt arbetsrättsligt vakuum.

Det är dock inte bara den privata sektorn som drabbas. Tvärtom, ovanstående mönster återfinns i om möjligt ännu högre utsträckning bland offentliga institutioner. En nyligen publicerad undersökning visar exempelvis att 30 procent av de arbeten som inleddes år 2007, i samband med att den första versionen av det ovan nämnda infrastrukturprogrammet PAC initierades, fortfarande inte har avslutats – eller ens initierats.<sup>32</sup> Denna generella oförmåga bland statliga institutioner att erbjuda utlovade tjänster och genomföra planerade program, leder många gånger till en allmän likgiltighet inför den offentliga politiken – något som i sin tur bara leder till minskad transparens och ytterligare ineffektivitet. Problemet kring bristande implementering ligger emellertid djupare än så. I en bredare mening speglar situationen, paradoxalt nog, också en tilltro på rationell statlig styrning, där genomförande inte utgör ett potentiellt problem – utan istället förväntas ske automatiskt. I den mån problem uppstår går de därför, enligt denna logik, att ”planera bort”. Resultatet är ytterligare, många gånger oerhört genomarbetade dokument utan förutsättningar att genomföras. Brasilien är fullt av sådana aktionsplaner och policydokument.

På ett mer övergripande plan slår dessa administrativa hinder hårt mot den brasilianska ekonomins konkurrenskraft. Mer konkret är Brasilien, som en följd av dessa samlade transaktionskostnader, generellt sett är mycket dyrt. Hushållsapparater och bilar kostar,

<sup>30</sup> Farlex Financial Dictionary (2012) *Custo Brasil*. <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/Custo+Brasil>, (accessed 7 September, 2014).

<sup>31</sup> The World Bank (2014a) *Ease of Doing Business in Brazil*.

<http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/brazil/>, (accessed 8 September, 2014).

<sup>32</sup> Amora, D. (2014) *Dilma relança PAC com 30% das grandes obras inacabadas*. Folha de São Paulo 3 August, <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/178901-dilma-relanca-pac-com-30-das-grandes-obras-inacabadas.shtml>, (accessed 3 August, 2014).

exempelvis, upp till 50 procent mer än i andra medelinkomstländer. På samma sätt är kontorshyrorna i Rio de Janeiro och São Paulo bland de högsta i världen. Detta drabbar, å ena sidan, den enskilde konsumenten som i medeltal ser hur 21,5 procent av hushållsinkomsten går till avbetalningar av skulder.<sup>33</sup> I förlängningen innebär det också att många utländska företag avstår från att investera i landet. Det senare understryks inte minst i ett flertal av de intervjuer vi gjort med svenska företag i samband med den här studien.

---

<sup>33</sup> (2013) The price is wrong. The Economist Special report: Brazil 28 September. <http://www.economist.com/news/special-report/21586678-why-brazil-offers-appalling-value-money-price-wrong>, (accessed 8 September, 2014).



## 5 Den nuvarande satsningen på innovation

Mot denna bakgrund bedriver den brasilianska regeringen nu sedan ett tiotal år tillbaka en uttalad satsning på innovation. Detta sker i sin tur inom ramen för ett antal offentliga federala program som *de facto* söker förena traditionell statsledd industripolitik med ett antal mer innovativa angreppssätt. Den övergripande tanken bakom dessa program är, enkelt uttryckt, att stimulera innovation som ett samlande instrument för ekonomisk utveckling i stort.

Ovanstående ambitioner ges ett tydligt uttryck i den nuvarande nationella industripolitiska planen från 2011, ”Bigger Brazil Plan” (*Brasil Maior*), som har som uttalat syfte att ”främja hållbar och socialt inkluderande ekonomisk tillväxt genom innovation och stärkandet av nationella industriella produktionskedjor”.<sup>34</sup> För detta ändamål söker regeringen, å ena sidan, ytterligare stimulera innovation bland brasilianska företag genom: diverse regelverk som på olika sätt främjar samarbete mellan universitet, företag och forskningscentra men även nya mekanismer för finansiering samt program för fortsatt yrkesutbildning och kompetenshöjning inom industrin. Vidare så ger man ytterligare stöd till den inhemska marknaden genom offentliga upphandlingar och incitament för att attrahera utländska investeringar samt tidvis omfattande importtullar. Dessutom ställs krav på lokal tillverkning för vissa utländska produkter och i samband med detta ställs minikrav rörande innehåll av nationellt producerade komponenter (*local content*).

I syfte att koordinera delar av ovanstående arbete initierade den federala regeringen under 2011 arbetet med ett nytt program, *Plano Inovar Empresa*, med särskild uppgift att stimulera innovation i privata företag. Syftet var att bringa ordning bland många finansieringsalternativ, för att istället skapa en så kallad one-stop-shop för ansökningar och finansiering av innovation. Programmet omsätter idag 103 miljarder SEK (BRL 32,9 miljarder) fördelade under fyra olika finansieringsformer: a) direkta bidrag till företag (3,8 miljarder SEK); b) finansiering av enskilda samarbetsprojekt mellan företag och forskningsinstitutioner (13,2 miljarder SEK); c) direkta investeringar i teknologiföretag (6,9 miljarder SEK); samt d) krediter till särskilt innovativa företag (65,8 miljarder SEK). Syftet med programmet är att stimulera innovation inom sju prioriterade sektorer.<sup>35</sup> Ytterst ansvariga för implementering av *Plano Inovar Empresa* är den Brasilianska Innovationsmyndigheten (FINEP) samt Brasilianska Utvecklingsbanken (BNDES).<sup>36</sup>

Avslutningsvis, för att komplettera de olika finansieringsprogrammen, och ytterligare stödja det praktiska samarbetet mellan privata företag och forskningsinstitut, introducerade regeringen, i samarbete med Brasilianska Industriförbundet (CNI), under 2013 en ny organisatorisk enhet, *The Brazilian Enterprise for Research and Industrial Innovation* (Embrapii). Syftet med det senare, som utarbetats i samarbete med de tyska Fraunhofer instituten, är att tjäna som en brygga mellan den inledande forskningsbaserade fasen av innovation och det efterföljande kommersialiseringsledet – allt med sikte på tydliga

<sup>34</sup> Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio (2011) Brasil Maior: Inovar para competir. Competir para crescer. Plano 2011/2014. MDIC, Brasília, DF.

<sup>35</sup> Sektorena är: aerospace och försvar (Inova Aerodefesa); jordbruk (Inova Agro); energi (Inova Energia); olja och gas (Inova Petro); hälso- och sjukvård (Inova Saúde); grön teknologi (Plano Inova Sustentabilidade); samt tele- och informationsteknologi (Plano Inova Telecom).

<sup>36</sup> BNDES (2014) Plano Inova Empresa. BNDES.

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/Apoio\\_Financeiro/Plano\\_inova\\_empresa/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Plano_inova_empresa/), (accessed 9 September, 2014).

produkter. I praktiken stödjer man därför, på basis av gemensamma ansökningar i vilka företag och forskningsinstitut går in med delfinansiering, upprättande av forskningscentra inom de sju ovan nämnda sektorerna.<sup>37</sup> Under innevarande år kommer Embrapii att, förutom praktisk assistens, bidra med 1,8 miljarder SEK (BRL 577,2 miljoner) i projekt som totalt omsätter 5,6 miljarder SEK (BRL 1,78 miljarder).<sup>38</sup>

Sammanfattningsvis har därmed brasiliansk innovationspolitik ett antal karakteristika som påverkar samarbetet med andra länder.

Det första är ett **starkt fokus på teknologikutveckling och volym**. Helt kort hoppas den brasilianska regeringen kunna öka landets konkurrenskraft genom att så snabbt som möjligt överbrygga dess underskott på teknologi (exempelvis *technology gap*). Detta leder i sin tur till att innovation i den brasilianska kontexten i första hand avser teknologikutveckling (*invention*) snarare än kommersialisering och applikation (*innovation*). Vidare medför det att innovationspolitiken mer konkret har två grundläggande målsättningar: 1) vinna spetskompetens inom det man betraktar som strategiska framtidsområden; samt 2) snabbt skapa volym för industriell produktion.

Ovanstående kombineras därefter med **en allmän tilltro och förväntan på statlig intervention**. Det senare återspeglar i sig en lång tradition inom brasiliansk ekonomisk politik med rötter i bland annat ”beroende-skolan” och den konkreta import-substitutionspolitik som förespråkades av *United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC) under 1950-talet. De tankar om rationell, storskalig statlig styrning som utgjorde basen för dessa skolbildningar, anammades snabbt av den militärregim som styrde Brasilien under åren 1964–1985. Följden blev att idén om det offentliga som primus motor för ekonomisk utveckling, samt förväntan på att staten i alla lägen skall driva politiken, efterhand institutionaliserades. Denna situation gäller i allra högsta grad än idag och då inte minst – något paradoxalt, kan tyckas – inom innovationsområdet. Det senare kan inte nog understrykas och innebär i praktiken att samtliga aktörer i system förväntar sig någon form av initiativ och styrning.

Det yttersta uttrycket för ovanstående är **BNDES centrala roll** inom det brasilianska industri- och innovationssystemet. Den förra utgör utan tvekan själva navet kring vilket allting kretsar och definierar genom sin volym många gånger såväl prioriteringar som hur politiken skall genomföras. Detta utesluter inte att även andra federala och delstatliga aktörer, som FINEP och FAPESP, emellanåt är av stor betydelse. Vad som dock är slående är den så gott som totala frånvaron av privata kapital.

Avslutningsvis kan man också konstatera att **krediter utgör den dominerande formen av finansiering**. Detta gäller inte bara innovation, utan går som en röd tråd genom brasiliansk utvecklingspolitik. Möjligen är det på samma sätt ett resultat av BNDES dominans.

<sup>37</sup> Monteiro, S. (2013) Can the government foster innovation? The Brazilian Economy: Economy, Politics and Policy Issues 5, pp. 10-17.

<sup>38</sup> Bouças, C. (2014) Embrapii financia projetos de R\$ 1,78 bilhão. Valor Econômico 18 August. <http://www.valor.com.br/empresas/3656962/embrapii-financia-projetos-de-r-178-bilhao>, (accessed 9 September, 2014).

## 6 Den brasilianska bilden av Sverige

Den fråga som följer är hur Brasilien, omvänt, uppfattar Sverige. Vad är det som gör Sverige intressant som samarbetspartner? Vad tror man sig från brasilianskt håll kunna vinna på ett utökat innovationssamarbete?

### 6.1 Vem är Brasilien?

Frågan är absolut central för vår diskussion men reser i sig en mer grundläggande metodologisk utmaning. Vem är Brasilien i det här fallet? Svaret är, som redan antytts, långt ifrån givet. Snarare är det en av huvudpoängerna med denna rapport att visa på att Brasilien i praktiken utgör ett stort antal marknader och intressen. I praktiken bedriver enskilda delstater ofta en egen innovationspolitik som emellanåt också skiljer sig väsentligt från de federala initiativen. På samma sätt är det långt ifrån säkert att offentliga prioriteringar alltid sammanfaller med privata intressen. Mönstret i denna övergripande dynamik är, än en gång, absolut central för vår förståelse av Brasilien och förtjänar som sådan en separat studie. Av utrymmesskäl kommer vi på de följande sidorna emellertid att *begränsa förståelsen av "den brasilianska bilden" till den mer allmänna debatten samt den federala regeringens officiella position.*

### 6.2 Grunden för det nuvarande samarbetet

En första observation är att Sverige, utifrån vår ekonomiska omfattning och position, hittills gjort ett relativt stort avtryck i Brasilien. Det finns idag mer än 220 svenska företag på plats i Brasilien, och vi har sedan de första investeringarna på 1870-talet en jämförelsevis lång och obruten kommersiell närvaro i landet. Detta skiljer oss från många länder som under olika perioder lämnat Brasilien. På samma sätt väcker den svenska industri- och utvecklingsmodellen särskilt intresse från brasilianskt håll. Sverige är idag tillsammans med USA, Tyskland och Sydkorea ett av fyra länder som prioriterats för samarbete kring innovation, och vi har, genom det Strategiska Partnerskapet och det tidigare nämnda bilaterala samarbetsavtalet rörande innovation och högteknologi, ett formaliserat ramverk och konkreta kanaler för samarbete inom dessa områden.

Vad gör då Sverige så intressant som samarbetspartner? Svaren varierar men sammanfattas enklast i en mer övergripande brasiliansk beundran för den "svenska välfärdsmodellen" som, genom en effektiv industripolitik och framgångsrik teknologiutveckling, lyckats kombinera snabb ekonomisk tillväxt med stora sociala framsteg. Denna kombination av det som, å ena sidan, uppfattas som klara strategier och recept för ekonomisk framgång med, å andra sidan, en fast social värdegrund har i sig stor relevans i den brasilianska kontexten. Vidare har tanken på ett "socialt projekt", med staten som en drivande och allestädes närvarande aktör, stor attraktionskraft i ett politiskt system baserat på statliga interventioner – där den lätt kan få en närmast legitimerande funktion. Avslutningsvis står det också klart att det tidiga intresset för svensk innovationskraft, som uppstod under 1970-talet genom militärregimens intresse för svensk försvarsteknologi, också är intimt förknippat till mer geo-strategiska frågor som alliansfrihet och neutralitet.

Sammantaget betyder detta att Sverige i mer breda ordalag uppfattas som en trovärdig, öppen och ärlig partner, med vilken man utifrån ett brasilianskt perspektiv kan samarbeta på gemensamma villkor. Samtidigt ses "den svenska modellen" också som ett praktiskt exempel på hur man möter många av de utmaningar som Brasilien står inför idag. Ordet

”modell” blir då särskilt förföriskt i den brasilianska kontexten, eftersom det ger intrycket att de svenska erfarenheterna går att återskapa genom effektiv offentlig planering.

Denna mer ingenjörsmässiga bild av den svenska välfärdsstaten och dess tillkomst är samtidigt problematisk av flera anledningar. För det första finns det en uppenbar tendens att från brasilianskt håll prioritera teknologisk utveckling (*invention*) utan att betrakta det omgivande administrativa systemet och enskilda processers betydelse för produktutveckling och kommersialisering (*innovation*). Detta håller gradvis på att förändras men utgör fortfarande en fundamental skillnad i hur vi betraktar innovationsprocesser. På samma sätt har man i analys av den svenska modellen också missat många av de starkt decentraliserade intressen som, den statliga styrningen till trots, varit fundamentala för den svenska välfärdsstatens framväxt. Detta påverkar då direkt förståelsen av svensk innovationskraft, som i allt väsentligt varit en ”bottom-up rörelse”. Avslutningsvis bör också understrykas att den närmast mytiska ”välfärdsmodell” som många brasilianare associerar med Sverige i många avseenden inte längre existerar. Istället har den, av naturliga skäl, sedan en tid tillbaka varit föremål för en konstant revision vad gäller såväl mål som medel. Detta är i sig en naturlig process i den svenska nationella kontexten. Frågan är dock hur det påverkar internationella samarbeten. Här kan det finnas anledning att från svenskt håll arbeta aktivt på att skapa en ny legend – som visar att Sverige tagit ytterligare steg framåt. Vi återkommer strax till detta.

## 7 Framväxten av en ny relation

Det finns mycket som tyder på att relationen mellan Brasilien och Sverige just i dagarna står inför ett kvalitativt språng. Som vi nämnde inledningsvis, har en rad kontextuella faktorer ändrat – och skapat nya – förutsättningar för utökat och fördjupat samarbete. Frågan är nu hur vi bäst fångar upp de olika initiativ som florerar. Vad är det som händer? Vilka är de huvudsakliga möjligheterna och utmaningarna?

### 7.1 Tre huvudsakliga strömningar

Ett sätt att beskriva den pågående utvecklingen är att betrakta densamma i termer av tre parallella strömningar, som i dagsläget var och en i viss mån har sin egen interna logik.

Den första strömmen är det arbete som pågår inom ramen för det tidigare nämnda **samarbetsavtalet kring innovation och högteknologi**. Det senare, som koordineras av Vinnova tillsammans med ABDI och FINEP på den brasilianska sidan, har under de fem år som gått i första hand fokuserat på *små- och medelstora företag*. Tillsammans har man också genomfört ett antal workshops, i huvudsak på temat science parks och inkubatorer, som också genererat ett antal konkreta samarbetsprojekt. Den kanske viktigaste observationen i sammanhanget är dock den attitydförändring som skett bland de brasilianska deltagarna, där man nu i allt högre grad lämnar sitt tidigare teknikfokus, för att istället resa frågor kring ”innovationsmiljöer” och integrerade processer. Detta indikerar att processen i sig generat ett lärande som går att bygga på för framtiden.

En annan central utveckling är det intresse för ett utökat samarbete som följer av **förhandlingarna kring JAS Gripen**. Dessa kompletterar i hög grad arbetet inom det tidigare nämnda innovationsavtalet, i så måtto att det i fallet Gripen handlar om ett *stort industriprojekt* med ett stort antal underleverantörer, samt potential för spin-off effekter långt utanför själva flygplansaffären. I kölvattnet av detta har man under det senaste året kunnat notera ett kraftigt ökat intresse för Sverige. I praktiken är flygplansaffären också den enskilt viktigaste förklaringen till det nya samarbetsklimatet mellan Sverige och Brasilien.

Den avslutande trenden är de mer **organiskt expanderande samarbetsprojekt** som för tillfället håller på att växa fram. Dessa har som gemensam nämnare att de baseras på mer decentraliserade och nätverksbaserade organisationsformer – som i vissa fall även medvetet valt att stå utanför de etablerade innovationsstrukturerna.

Ett exempel på det senare är de olika plattformar för samarbete som nu håller på att etableras mellan svenska och brasilianska *start-up företag* inom IT-sektorn, bland annat i Porto Alegre (RS) och Kista. Mer konkret består dessa plattformar av ett antal fysiska mötesplatser som i sin tur organiseras i nätverk genom virtuell kommunikation. I praktiken uppstår dessa plattformar ofta i ren protest mot byråkratisk tröghet och långa ledtider för offentlig finansiering. Istället väljer deltagarna i dessa nätverk att ställa sig utanför de etablerade strukturerna, för att tillsammans med likasinnade partners på andra marknader söka alternativ finansiering, exempelvis i form av crowd funding. Den fråga som uppstår är givetvis hur man fångar upp denna typ av initiativ. IT-sektorn är av central betydelse för såväl Sverige som Brasilien. Vidare är Brasilien, ur svenskt perspektiv, en av de snabbast växande marknaderna världen, både vad gäller hårdvara och sociala medier. Ytterst illustrerar emellertid ovanstående exempel att det existerande samarbetet inte har den

institutionella kapaciteten att stödja den typ av snabba förändringar som kännetecknar it-industrin.

En annan typ av mer organiskt framväxande samarbeten, är de olika projekt för *integrerad stadsplanering* som på senare tid initieras mellan svenska och brasilianska aktörer. Ett sådant exempel är samarbetet mellan KTH och Curitiba, huvudstad i delstaten Paraná. Dessa initiativ är särskilt intressanta, då de representerar: 1) den decentraliserade och bottom-up initierade samarbetsform vi från svenskt håll kanske främst associerar med innovation; 2) ett sätt att identifiera och etablera sig på en av Brasiliens många olika marknader; samt 3) ett sätt att paketera den typ av integrerade, holistiska system-lösningar som i mångt och mycket utgör kärnan i svensk innovation – men som hittills varit så svåra att marknadsföra.

Avslutningsvis, kan man även notera att denna typ av nätverkssamarbete på senare tid också uppstått i olika typer av *industrisamarbeten*. Det främsta exemplet är, utan tvekan, det av SAAB initierade *Centro de Inovação Sueca-Brasileira* (CISB) som verkar utifrån São Bernardo dos Campos (SP). CISB, som uppstått i kölvattnet av JAS Gripen-affären, är intressant i sådan utsträckning att man inte bedriver någon egen FoU/I, utan istället fungerar som en koordinerande ”hub” för gemensamma projekt mellan olika företag, universitet, samt offentliga aktörer.

## 7.2 Generella och specifika lärdomar

Dessa tre strömningar öppnar, tillsammans med några av de tidigare observationerna, upp möjligheter för nya och utvidgade samarbeten med Brasilien. I korthet finns det ett antal generella och specifika lärdomar som kan tjäna som utgångspunkt för en fortsatt diskussion kring vår framtida relation med Brasilien.

Det första gäller våra länders yttersta *mål med innovationspolitiken*. Detta kan vid första anblicken tyckas trivialt men har, som redan antytts, långtgående praktiska konsekvenser. Enkelt uttryckt kan man säga att den brasilianska innovationspolitiken fyller två övergripande syften: att skapa internationella samarbeten baserad på *gemensam utveckling* av spetsteknologi inom vissa strategiska områden, alternativt skapa större projekt med industriell volym. Det betyder, å ena sidan, att man inte är intresserad av småskaliga projekt, baserade på en lokal anpassning av redan färdigutvecklad teknologi. Vidare understryker det, än en gång, den brasilianska prioriteringen av teknologisk utveckling. Dessa insikter är absolut centrala för att skapa rätt förväntningar och en fungerande sammansättning av aktörer.

En liknande observation kan också göras vad gäller *organiseringen av innovationspolitiken*. Som redan konstaterats är innovation i Brasilien *starkt associerad med statlig intervention*. Detta gäller på alla plan; mer generellt förväntar sig de flesta att staten skall driva innovationsarbetet, samtidigt är det nästan omöjligt för enskilda aktörer att ta egna initiativ utan att kvävas av den rådande byråkratin.

Denna starka statliga närvaro, i kombination med de protektionistiska inslag som kännetecknar brasiliansk innovationspolitik, blir särskilt problematisk i samband av finansieringen gemensamma internationella projekt. Enkelt uttryckt har Brasilien idag inga instrument för internationellt samarbete. Istället finansieras innovationsprojekt i huvudsak genom olika former av krediter, något som många gånger avskräcker utländska företag, då krediter i något läge kräver insyn. Dessa begränsningar vad gäller finansiering utgör nu ett

problem, när man från brasilianskt håll uttryckligen vill utveckla ett program för FoU/I-samarbete mellan företag tillsammans med Sverige.

En tredje generell observation rör behovet av att från svenskt håll skapa en ökad förståelse för *det mångfacetterade Brasilien*. Som redan påpekats vid ett flertal tillfällen i denna rapport, Brasilien är i alla avseenden en kontinent och rymmer som sådan ett otal marknader – som i de flesta fall var och en är större än den inhemska svenska marknaden. En första praktisk rekommendation är därför att, i högre grad än vad som görs idag, arbeta direkt mot enskilda delstater och städer. Detta gör det inte bara möjligt att undvika ett led av tungrodd offentlig administration, utan skapar också möjligheter för den typ av organiskt, och mer system-orienterat, innovationssamarbete som är Sveriges styrka. Ett mer konkret förslag skulle därför vara att ytterligare kartlägga samarbetspotentialen inom olika regioner och sektorer. Vilka är de nya expansionsområdena, såväl regionalt som sektoriellt?

Dessa mer generella observationer leder därefter över till en reflektion kring *de ”tre strömningarna” och deras kompletterande roll* i det framtida samarbetet med Brasilien. I korthet står det klart att var och en av dessa fyller en egen funktion, och frågan därför hur man bäst koordinerar arbetet mellan för att på sätt få bästa gemensamma verkan.

Här kan vi, som tidigare antytts, konstatera att uppmärksamheten kring *industriprojektet JAS Gripen* bidragit till att på ett grundläggande sätt förändra förhållandet mellan Sverige och Brasilien. I potten ligger, än en gång, potentialen för industriella spin-off effekter även långt bortom själva flygplansaffären. Bortsett från den från brasilianskt håll så viktiga komponenten av teknologiöverföring, så lever JAS projektet också upp till förväntningarna kring industriell volym. Denna funktion som katalysator och plattform för utökat samarbete kan inte underskattas. Tvärtom, understryker det vikten av att också fortsatt bygga på existerande industriella innovationssamarbeten.

På samma sätt blir det också viktigt att understryka vikten och potentialen med det existerande *samarbetsavtalet kring innovation och högteknologi*. Helt kort skapar det ökade intresset för samarbete med Sverige en möjlighet för avtalet att än tydligare fungera som instrument och plattform för ömsesidigt lärande. Genom de regelbundna kontakter med brasilianska myndigheter som följer från arbete ges vi, exempelvis, från svensk sida en unik insyn i det brasilianska systemet. Omvänt är det oss en möjlighet att introducera vår mer system-orienterade syn på marknadsdriven innovation. Detta är, än en gång, ingen lätt uppgift utan handlar snarare i hög grad om en kultur och förhållningssätt. Samtidigt är det just de frågor som man ofta möter i konversationen med brasilianska aktörer. Hur skapar man, exempelvis, incitament till start-ups och entreprenörskap? Finns det särskilda program för detta ändamål? Hur fungerar ”transfer offices” på svenska universitet? Vem tog initiativ till detta – och varför?

Avslutningsvis finns det på samma sätt anledning att fundera aktivt på hur man fångar upp de mer *organiskt expanderande samarbetsinitiativen*. Svaret är inte helt givet. Möjligen är hela poängen just att de skall verka mer fritt, för att på så sätt utgöra ett komplement till mer traditionella samarbetsformer. Samtidigt finns dock mycket som tyder på att det ena inte utesluter det andra. Tvärtom, skulle man mycket väl kunna tänka sig att, exempelvis, olika stadsplaneringsprojekt även blir del av existerande initiativ. Denna utveckling är, som redan antytts, delvis redan på gång. Ett exempel är ovan nämnda CISB som, med SAAB som huvudman och ägare, redan deltar aktivt i flera liknande projekt. Det finns därför anledning att fortsätta tänka kreativt i på när, och i så fall hur, man bäst samverkar.

Avslutningsvis finns det därför anledning att än en gång understryka behovet av *en utökad dialog och fortsatt lärande*. Som redan antytts, är förutsättningarna för närvarande i det närmaste ideala för ett utökat samarbete. Vidare tycks det på samma sätt finnas en ökad förståelse för behovet av att faktiskt förstå och lära av varandra. Dessa kan och bör ske på många plan. Vi har redan nämnt möjligheterna inom det existerande innovationsavtalet. På samma sätt står det klart att det tidigare nämnda stipendieprogrammet *Science without borders* varit centralt för att utöka kontakterna mellan svenska och brasilianska universitet och forskare. Från brasilianskt håll talar man nu, inför nästa version av programmet, om behovet av att få svenska forskare att komma till Brasilien. Avslutningsvis står det klart att även CISB och andra nätverksaktiviteter också skapat nya mötesplatser med konkreta samarbeten och dialoger som följd.

Uppgiften blir nu att bygga vidare på detta momentum i en utökad och än mer koordinerad form. Ett givet övergripande tema, kan tyckas, är att ta fasta på de förändringar vi står inför och diskutera just *den nya relationen mellan Sverige och Brasilien*. Självfallet skall detta ske tillsammans med våra brasilianska partners – och då gärna i upprepade formella och informella dialoger. Här bör det även understrykas att man från officiellt brasilianskt håll uttryckt starkt intresse för en sådan mer öppen och förutsättningslös dialog.

### 7.3 Behovet av en "ny svensk legend"

Detta leder avslutningsvis över till frågan om hur vi från svenskt håll vill uppfattas. Vad är det för budskap och bild av oss själva vi vill förmedla till våra brasilianska partners?

Frågan är, som vi redan kunnat konstatera, av central betydelse, inte minst när vi nu sätter oss ner för att diskutera ett möjligt utökat samarbete.

Här kan det finnas anledning till ett stort mått av reflektion och strategisk eftertanke. Som redan antytts, baserar sig en stor del av det brasilianska intresset för Sverige gäller den "svenska välfärdsstaten"- frågor kring sjuk- och hälsovård, utbildning, skattesystem och effektiv offentlig förvaltning och robusta regelverk. Sverige har dock byggt vidare på detta och idag kretsar de politiska diskussionerna kring, för Brasilien, termer som grön strukturuomvandling, innovation och allmänt "mjukare" frågor.

Många av de kärnvärden som vi själva gärna lyfter fram i internationella dialoger som centrala för svensk innovationskraft – systemtänkande, planering, effektiv administration och så vidare – är som vi konstaterat i regel alltför abstrakta för att kommunicera var och en för sig. Ändå är det kanske den vägen vi ändå måste gå – men då istället som del av något större, något som tar den gamla legenden vidare; "Vi har redan lämnat den "gamla välfärdssamhället" – och är nu på väg mot något nytt, som är ännu bättre!" Ett sådant exempel är givetvis "det hållbara samhället", som då öppnar för exempel kring hållbara städer och lokala systemlösningar. Samtidigt finns anledning att tänka ytterligare ett steg innan man bestämmer sig – inte minst därför att ett nytt paradigm av nödvändighet innebär delvis nya partners på den brasilianska sidan.

Möjligen kan denna "vidareförädling och precisering av den nya legenden" också vara ett tema för de ovan nämnda policydialogerna med brasilianska partners. En av de mer tänkvärda kommentarerna i samband med denna studie rörde just betydelsen av legenden kring den svenska välfärdsstaten – och hur densamma rent utav utgjort ett hinder för löpande erfarenhetsutbyte. "Myten om välfärdsstaten", sade personen ifråga, "är som en stjärna; den är å ena sidan ouppnåelig – och därför inget som går att diskutera i termer av dagliga problem – samtidigt som dess ljus tillhör gårdagen". Utifrån detta konstaterade personen vidare att Brasilien har löpande erfarenhetsutbyten och diskussioner kring public



policy med bl.a. Frankrike, England och Tyskland – men att detta märkligt nog inte sker med Sverige. Detta tycks som något att ta fasta på och följa upp.

## 8 Sverige och Brasilien – den nya relationen, samarbete och främjande

Denna rapport inleddes med ett konstaterande att världen under de senaste fem åren genomgått en rad händelser som påverkat relationen mellan Sverige och Brasilien. Den enskilt största händelsen i denna utveckling är, utan tvekan, JAS Gripen-affären. Det brasilianska beslutet att inleda direkta förhandlingar om ett eventuellt köp av 36 JAS-plan ökar inte bara möjligheten till utvidgat samarbete mellan Sverige och Brasilien inom försvarsområdet. I kölvattnet av affären öppnas också rent praktiskt stora möjligheter till ett utökat innovations- och industrisamarbete även inom andra områden. Mer konkret utgör JAS Gripen därmed den ”game changer” som, om vi analyserar situationen och bygger på rådande momentum, potentiellt kan knyta ihop andra redan pågående initiativ. På samma sätt illustrerar det hur handels- och innovationsfrågor i allt högre grad går hand i hand.

Denna nya relation mellan Sverige och Brasilien kommer dock inte att uppstå av sig själv. Tvärtom, kommer det att kräva en omfattande dialog och större ömsesidig förståelse för att ta tillvara de möjligheter som ligger i potten. Särskilt viktigt för alla inblandade är att förstå vilka övergripande samhällsutmaningar – eller ramvillkor – som motparten står inför. De senare kommer under alla omständigheter att definiera dennes prioriteringar och sätter därigenom *de facto* också ramen och spelreglerna i alla konkreta internationella relationer. Vilka övergripande problem och utmaningar står, i det här fallet, Brasilien inför? Vad hoppas man kunna vinna på ett samarbete med Sverige? Hur uppfattar man, omvänt, Sverige? Vilken roll och betydelse har innovation i sammanhanget?

I den tidigare diskussionen har vi kunnat konstatera att den brasilianska kontexten i många avseenden skiljer sig väsentligt från svenska förhållanden. Bortsett från övergripande grundförutsättningar, som skillnader i geografisk storlek och diversitet, styrs de brasilianska övervägandena i långt högre grad än de svenska av ambitionen att så snabbt som möjligt diversifiera den egna ekonomin. Genom en uttalad satsning på teknologikutveckling och tillverkning inom ett antal särskilt utvalda sektorer, hoppas den brasilianska regeringen på kort tid reducera den sårbarhet som följer av ett starkt beroende av råvaruexport. Dessa olika insatser drivs i sin tur utifrån en övergripande satsning på ”innovation” som, förutom det politiska symbolvärdet, syftar till att så snabbt som möjligt överbrygga landets underskott av teknologi och humankapital. Så här långt har innovation i hög utsträckning kommit att bli en ordnande princip för ekonomisk utveckling i stort. Rent praktiskt drivs nu detta arbete, som vi också kunnat konstatera, utifrån en tradition kring rationell planering samt förväntan om att staten i första hand driver politiken kring ekonomisk utveckling. Innovation i den brasilianska kontexten är därför i hög grad en statligt införd/framkallad top-down process.

Ovanstående har i sin tur direkta konsekvenser för Brasiliens agerande som internationell handels- och samarbetspartner. Som redan antytts är arvet från den tidigare importsubstitutionspolitiken fortfarande påtagligt levande i Brasilien. Det betyder, å ena sidan, att ”technology upgrading” i första hand förväntas ske genom upprättandet av nationella värdekedjor på en växande intern marknad. Denna process understöds i de internationella relationerna genom höga importtullar samt olika krav på lokalproducerat innehåll. På samma sätt vittnar internationella företag ofta om diverse regleringar för att överhuvudtaget få verka i Brasilien, blanda annat i form av krav på tekniköverföring, lokalanställd FoU-personal, samt teknikanpassning. Mer generellt illustrerar det emellertid

hur den brasilianska staten har en mer närvarande och proaktiv roll också i internationella näringslivsfrågor.

Utifrån dessa iakttagelser kan man också identifiera ett par punkter där Sverige och Brasilien möjligen talar förbi varandra.

En första gäller *synen på import-export*. Något förenklat kan man hävda att Sverige hanterar export som något som ”företag gör sinsemellan”, detta oavsett om köparen är en offentlig aktör – som i exempelvis offentliga upphandlingar. Den ledande principen för svensk politik är därmed att skapa förutsättningar för företag – svenska som utländska – att etablera sig i Sverige men sedan lämna resten till marknaden. I den mån den enskilda situationen omgärdas av någon form av lagstiftning, tjänar den senare oftast till för att säkerställa konkurrens på lika villkor och bevaka konsumenternas hälsa och välmående. Detta skiljer sig, som vi redan sett, avsevärt från den brasilianska kontexten, där politiken är betydligt mer närvarande i näringslivet – inte sällan med otydliga regelverk och ständigt förändrade spelregler. Dessa statliga interventioner uppfattas lätt som protektionism och ett tecken på att den fria handeln inte får flöda fritt i Brasilien. Självfallet ligger det mycket i det. Risken är dock man med en sådan analys gör det alltför enkelt för sig. Istället är det viktigt att förstå vad Brasilien försöker uppnå med denna politik, för att på så sätt identifiera konkreta möjligheter till ett utökat samarbete. Den huvudsakliga poängen här är att Brasilien, den protektionistiska politiken till trots, aktivt söker utökade internationella partnerskap – allt utifrån ambitionen att diversifiera den egna ekonomin genom uttalade satsningar på innovation och teknologisk utveckling. Detta talar i sig för att det i något läge borde finnas intressanta öppningar för samarbete.

Ytterligare ett område där Sverige och Brasilien möjligen också talar förbi varandra rör själva *förståelsen av innovation*. Detta är givetvis fundamentalt för hela innovationssamarbetet och understryker mer än något annat vikten av att också förstå motpartens utgångspunkt och ramvillkor. Helt kort rör den svenska diskussionen kring innovation oftast de mjuka aspekterna av ekonomisk kommersialiserande verksamhet, såsom: tjänster, FoU, idé-generering och kreativitet. Detta skiljer sig då från brasilianska kontexten, där fokus snarare ligger på vad vi skulle kalla ”teknisk utveckling” eller klassisk teknologi-överföring. Som en naturlig följd av detta finns det även avgörande skillnader i själva syftet med innovationspolitiken. I Sverige är dess främsta uppgift att adressera marknadsmisslyckanden, med fokus på små- och medelstora företag, samt att stödja samverkan mellan industri och akademi – allt utifrån idén om att underlätta och skapa förutsättning för innovation. I Brasilien har politiken istället två uttalade målsättningar: att genom olika samarbeten gemensamt utveckla spetskompetens inom strategiskt viktiga områden samt att genom storskalig teknologiimport snabbt skapa volym för industriell produktion. För svenskt vidkommande kan det vara svårt att möta båda dessa förväntningar, då vår innovations-politik ytterst tjänar ett annat syfte.

Det är med utgångspunkt i det senare som JAS-affären skall förstås. Som vi tidigare kunnat konstatera har det svensk-brasilianska innovations-samarbetet så här långt kännetecknats av tre parallella strömningar – var och en med sin interna logik. Dessa har något förenklat levt sina egna liv, samtidigt som de lämnat känslan av att inte nått sin fulla potential. Det senare förklaras då av att de var och för sig inte möter de brasilianska förväntningarna på spetsteknologi och – framför allt – volym. JAS Gripen affären, å andra sidan, uppfyller båda dessa kriterier och kan därmed i ett slag förändra den övergripande dynamiken – inte minst om den samtidigt knyter ihop övriga samarbeten.

Ovanstående bild av JAS Gripen som katalysator och plattform för något större, skapar i sin tur förutsättningar för samarbeten långt bortom själva flygplansaffären, i vilka aktiviteter inom de övriga strömmarna också har en viktig roll att fylla. Detta understryks ytterligare av att Brasilien för närvarande genomgår stora förändringar i syfte att möta sina övergripande samhällsliga utmaningar. I denna strävan har landet tydligt markerat att man söker ett utökat internationellt samarbete. Det faktum att Sverige genom JAS Gripen-affären nu ges en central plats i brasiliansk industri- och innovationspolitik öppnar därför en unik möjlighet. Genom att ta avstamp i flygplansaffären, och bredda vårt ”nationella anbud” till att bistå Brasilien i dess bredare utvecklingsagenda, får även aktiviteterna inom de övriga strömningarna en naturlig plats. Detta kräver dock att vi breddar synen på den egna export-politiken till att, förutom handelspolitiken, även inbegripa andra politikområden. Denna trend är, som vi sett, redan på gång. Innovation, forskning och utbildning är redan idag centrala komponenter i relationen med Brasilien. På längre sikt kan dock även dock frågor som, exempelvis, hälso- och sjukvård, information och kommunikation, samt stadsplanering också utgöra alternativa infallsvinklar.

För att skapa dessa synergier måste vi från svensk sida emellertid ha en tydlig strategi. Detta understryker i sin tur behovet av koordinering och samordning på en rad punkter. För det första måste vi internt diskutera vad denna *nya relation mellan Sverige och Brasilien* kan innehålla. Vad öppnar det för nya samarbetsmöjligheter, såväl institutionellt som sektoriellt? Vidare måste vi i betydligt högre grad än tidigare förstå de brasilianska utmaningarna och prioriteringarna. Endast på detta kan vi sätta ihop ett nationellt erbjudande som är intressant för båda parter. En tredje utmaning är att på samma sätt fundera över på hur vi själva uppfattas och – än viktigare – vill bli uppfattade. Här finns det anledning att diskutera i vilken mån bilden av ”den svenska välfärdsstaten” borde ersättas med en ny svensk ”legend”.

Den huvudsakliga poängen är, avslutningsvis, att den nya relationen med Brasilien endast kan utformas tillsammans med våra brasilianska partners. Endast genom omfattande dialoger och större ömsesidig förståelse kommer vi att kunna ta tillvara de möjligheter som ligger i potten. Förutsättningarna är dock goda med ett flertal initiativ på olika nivåer som, om vi lyckas knyta ihop dem, kan leda oss ”från ett innovationsdrivet samarbete till industrisamarbete baserat på innovation”.



**Tillväxtanalys, myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, är en gränsöverskridande organisation med 60 anställda. Huvudkontoret ligger i Östersund och vi har verksamhet i Stockholm, Brasilia, New Delhi, Peking, Tokyo och Washington D.C.**

**Tillväxtanalys ansvarar för tillväxtpolitiska utvärderingar, analyser och internationellt kontaktskapande och därigenom medverkar vi till:**

- stärkt svensk konkurrenskraft och skapande av förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag
- utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft, hållbar tillväxt och hållbar regional utveckling

**Utgångspunkten är att forma en politik där tillväxt och hållbar utveckling går hand i hand. Huvuduppdraget preciseras i instruktionen och i regleringsbrevet. Där framgår bland annat att myndigheten ska:**

- arbeta med omvärldsbevakning och policyspaning och sprida kunskap om trender och tillväxtpolitik
- genomföra analyser och utvärderingar som bidrar till att riva tillväxthinder
- göra systemutvärderingar som underlättar prioritering och effektivisering av tillväxtpolitikens inriktning och utformning
- svara för produktion, utveckling och spridning av officiell statistik, fakta från databaser och tillgänglighetsanalyser
- tillhandahålla globala mötesplatser och främja internationellt kontaktskapande inom tillväxtpolitiken

#### **Svar Direkt:**

Här redovisar Tillväxtanalys de uppdrag myndigheten får i dialog med våra uppdragsgivare och som ska redovisas med kort varsel.

#### **Övriga serier:**

Rapportserien – Tillväxtanalys huvudsakliga kanal för publikationer.

Statistikserien – löpande statistikproduktion.

PM – metodresonemang, delrapporter och underlagsrapporter är exempel på publikationer i serien.