البرازيل:
تحديات التطبيقات الدستورية

سيلينا سوزا

بعد سبعة دساتير مختلفة على مدى ١١٥ سنة من الحكم الفدرالي أصبحت البرازيل الآن تحت رعاية دستور عام ١٩٨٨. وهو نتيجة عودة الدولة إلى الديمقراطية بعد حوالي ٢٠ عاما تحت النظام العسكري. وقد قامت البرازيل بالعديد من الترتيبات الفدرالية كما أنها مرت بفترات من الدكتاتورية والديمقراطية. لم يتم تناول المشاكل الاجتماعية الرئيسية للدولة والتباين الاجتماعي والإقليمي وكذلك الفقر الشديد من خلال أي نظام سياسي رغم أنه كان من ضمن اهتمامات صانعي الدستور منذ الثلاثينيات من القرن الماضي.

تم تقديم الفدرالية في عام ١٨٨٩ ونشرها في دستور عام ١٨٩١. لم تكن الفدرالية في البرازيل استجابة للانشقاق الاجتماعي في الرأي على طول الخطوط

العرقية واللغوية والدينية، وذلك خلافاً للعديد من الأنظمة الفدرالية. و نظرا لأن وحدة الدولة لم تكن نقطة نقاش منذ أن أصبحت البرازيل جمهورية فدرالية، فقد نص الدستور على أن "جميع القوى تنبثق من الشعب" وليس من الأمة لكونها مجتمع ذو تاريخ مشترك أو من الدولة منظمة تحت حكومة واحدة أو من الوحدات التأسيسية المكونة للفدرالية كولايات أعضاء في الحكومة الفدرالية، مشيرا بذلك إلى أن النظام الفدرالي البرازيلي قد بني على أساس مبدأ الفردية لا الجماعية.

يوضح دستور ١٩٨٨ التقاليد الدستورية التي تم تطويرها من خلال وضع سبعة دساتير. والشيء الذي يميز دستور ١٩٩٨ هو المشاركة الشعبية التي حدثت أثناء وضعه، لقد كان ذلك عنصرا أساسيا في الانتقال إلى الديمقراطية كما أنه أصبح وسيلة هامة لشرعية الدستور وإعادة الديمقراطية بصفة عامة. إن أهداف الدستور السياسية والإجرائية هي إنشاء مجتمع عادل، وضمان التطور الوطني، ومحو الفقر والهامشية، وتقليل التفاوت الإقليمي والاجتماعي، وتعزيز رفاهية جميع الناس دون إجحاف أو تفرقة. فهو يوفر المبادئ الأساسية والقواعد والحقوق كما أنه يقدم مدى واسع من السياسات العامة. كما أنه: (أ) ينشئ البلديات كأحد طبقات الحكم بالإضافة إلى الولايات، (ب) يوفر موارد أكثر للوحدات التأسيسية، ولا سيما للحكومات المحلية، (ج) يمد الرقابة المجتمعية والمؤسساتية على مستويات الحكم الثلاثة بزيادة سلطة كل من المجلس التشريعي والقضائ مع تقدير دور الحركات الاجتماعية والمؤسسات غير الحكومية في الرقابة على الحكومة، (د) يعمم الخدمات الاجتماعية ولا سيما حق الوصول للرعاية الصحية.

لماذا إذاً واجهت البرازيل صعوبات في الحفاظ على استقرار الفدرالية الديمقراطية – تلك الديمقراطية التي تستطيع أن تمنع فترات من الحكم الفاشي وتقلل من الفقر والتفاوت الاجتماعي والإقليمي وتعمل على التوفيق بين الديمقراطية الاجتماعية وقيود الاقتصاد العالمي؟

إن المشكلات الأساسية التي تواجهها البرازيل اليوم هي نتيجة للصعوبات الحكومية في تغيير أولويات السياسة وليس عجزاً في الدستور نفسه.

إن المشكلات الأساسية التي تواجهها البرازيل اليوم هي نتيجة للصعوبات الحكومية في تغيير أولويات السياسة والتعامل مع القيود الاقتصادية التي لم يتنبأ بها واضعي الدستور وليس عجزاً في الدستور نفسه. هناك فجوة بين المناطق التي يغطيها الحكم الدستوري بوضوح وبين ظروف الاقتصاد السياسي، ولا يزال الأخير له الأسبقية على الصلاحيات الدستورية.

إن المشكلات المحددة التي تواجه الاتحاد الفدرالي للبرازيل والحكم الدستوري

في الوقت الحالي تتضمن عدة موضوعات. الأول والأكثر أهمية، هو أن البرازيل اتحاد فدرالي تميز دائما بالتفاوت الاجتماعي والإقليمي. وعلى الرغم من أن دستور عام ١٩٨٨ وما سبقه قد وفروا عدة آليات سياسية ومالية لموازنة التفاوت الإقليمي ومعالجة الفقر، إلا أن تلك الآليات لم تستطع التغلب على الخلافات التاريخية بين الأقاليم والطبقات الاجتماعية.

لم تستطع الحكومات على المستويات الثلاثة أن تقلل من الفقر ومن التفاوت الإقليمي. ويحد من قدرتهم على العمل عدد من العوامل ليس أقلها المتطلبات المالية للمقرضين الدوليين والمؤسسات والقوانين المالية الفدرالية. كما يحد من قدرة الولايات أيضا دفعات سداد القروض.

وهناك عاملا آخر كان له تأثير سلبي على الولايات ألا وهو انفتاح اقتصاد البرازيل. ويميل هذا إلى جعل العلاقات البينحكومية أكثر تعقيدا حيث أنها تزيد من الفروق بين الولايات المتقدمة وتلك الأقل تقدماً. كما يساهم ذلك في الاتجاه الحالي نحو الارتداد في المبادرات السابقة، وإن كانت خجولة، التي كانت تفضل لا مركزية الاقتصاد.

ومما يزيد الأمور تعقيداً في البرازيل هو وجود القليل من الآليات التي توفر التنسيق بين المستويات الثلاثة للحكومة. وقد أصبح ذلك أكثر أهمية لأن حكومات البلديات قد تم ارتقاء موقفها المالي داخل الحكومة الفدرالية مقابل الولايات، كما أنها تولت مسئولية السياسات الاجتماعية الهامة.

إن توقع تحويل المبادئ الدستورية إلى سياسات للتطوير الإقليمي ليس على جدول الأعمال في الوقت الحالي بالنسبة للبرازيل. إلا أن التحويل ليس مستحيلا باعتبار أن التغلب على التفاوت الإقليمي كان دائما من الأولويات لدى واضعي الدستور البرازيلي. كذلك، فإنه ليس مستحيلا أن نرى مستقبلاً وضوحاً أكبر لدور الولايات في الحكومة الفدرالية. ويرجع ذلك نتيجة لمشاكل وديون الولايات بما في ذلك فشلهم في محاربة العنف وتجارة المخدرات، والتي تعد الآن من أهم الأولويات بالنسبة للبلد ككل.

وأخيرا، فهناك إجماع على أن المراجعة العميقة للآليات المالية والضريبية وكذلك لدور كل مستوى من مستويات الحكومة في الحكومة الفدرالية هو أمر ضروري. ولقد تم اتخاذ إجراءات كافية على المدى القصير لتنبيه صناع القرار بأن هناك تغيرات هامة مطلوبة. ومع ذلك فمن المحتمل أن يسبق تلك التغيرات مناقشات واسعة تتضمن مصالح ا القطاع الخاص والحكومة.

لم يتضح بعد كيفية احتمال التفاوض لحل تعارض المصالح.والشيء المؤكد تقريبا هو: أن التغيرات في المجالات الحساسة من المحتمل أن تخلق قلقا وريبة لدي جمهور الناخبين والمستثمرين.

إن حل المشكلات الأساسية للبرازيل ولاسيما مشكلات التفاوت الاجتماعي والإقليمي يعتمد بدرجة أقل على الفدرالية وعلي الدستور نفسه مقارنة باعتماده على تناول النزاعات السياسية العريضة، وإعادة تحديد الأولويات السياسية، وتحسين الأداء الاقتصادي. وبالرغم من ذلك، تتطلب السياسات العامة موارد وتدخلا حكوميا حتى تتغلب على تاريخ طويل من التفاوت، وذلك في الوقت الذي يرى فيه الكثيرون أن الحكومات تشكل عقبة أكثر من كونها وسيلة للحل. وتلك النظرة من شأنها أن تحد من دور الحكومات، ولا سيما في البلدان النامية، لتحقيق فائض في الميزانية وهذا مما يسيء للقدرة على زيادة الإنفاق العام.