



# البرازيل: بناء الفدرالية والضمان الاجتماعي

مارسيلو بيانكاستيلي دي سيكويرا  
Marcelo Piancastelli de Siqueira

تتمتع البرازيل باتساع رقعتها من حيث المساحة ووجود نظام فدرالي معقد غير متساوق من الناحية المالية. لقد عملت البرازيل من أجل تحقيق اقتصاد مستقر وفي نفس الوقت كانت تناضل من أجل القضاء على اللامساواة الاجتماعية المتجذرة والفروق الإقليمية. تتمثل أهداف الدستور الحالي في ترسيخ الديمقراطية، ولا مركزية الحكومة، وتحسين الظروف الاجتماعية للسكان. لقد تغيرت القواعد الدستورية عبر الزمن خاصة من أجل التكيف مع المضمون الاقتصادي المتغير. على أية حال، نستطيع القول أن الفدرالية الجمهورية البرازيلية استطاعت أن تحقق استقراراً ملحوظاً كشكل من أشكال التنظيم الحكومي.

ويعود تاريخ محاولات تطبيق نموذج فدرالي من الحكم إلى عام ١٨٣١. إلا أن تنظيم البرازيل دستورياً في ولايات عام ١٨٩١ هو الذي قاد إلى أول دستور فدرالي جمهوري. تم تبني الدستور الحالي عام ١٩٨٨. وهو يظهر وجود دافع قوي نحو اللامركزية من أجل أن تكون السلطة أقرب إلى الشعب، كما أنه مر في مراحل تطور مستمرة من خلال تشريعات دستورية تسمى "قوانين إضافية".

لقد هدف واضعي الدستور الفدرالي الحالي إلى الوصول إلى تنظيم لامركزي للحكومة من أجل تحسين العملية الديمقراطية في البلاد. تطرح المادة رقم ١ أساس الفدرالية كرابط دائم للعلاقات بين الحكومة الفدرالية والولايات والبلديات. لقد كان الهدف هو تعزيز السيادة، والمواطنة، وكرامة الإنسان، والقيمة الاجتماعية للعمل، ومساهمة الشركات الخاصة، والتعددية السياسية. وتنص المادة ٢ على أن الهدف الرئيسي للجمهورية الفدرالية هو إقامة مجتمع حر يتمتع بالعدالة، والوحدة، وضمان التطور القومي، والقضاء على الفقر وتقليص اللامساواة الإقليمية والاجتماعية.

لقد هدف واضعي الدستور الفدرالي الحالي إلى الوصول إلى تنظيم لامركزي للحكومة من أجل تحسين العملية الديمقراطية في البلاد.

إلا أن التاريخ يظهر أن شكل الفدرالية البرازيلية لم يكن مركزياً ولا لامركزياً. لقد خضع هذا الشكل باستمرار لتعديلات بحسب المضمون السياسي والاقتصادي لكل مرحلة. فمذ المحاولة الأولى لتطبيق النظام الفدرالي عام ١٨٣١ لم يكن التطور الدستوري في البرازيل منتظماً. ووفقاً لبنود دستور عام ١٩٨٨، يمكن وصف الفدرالية البرازيلية على أنها "تعاونية" أو "تواطؤية" بناءً على القضية موضع النقاش، بالرغم من أن اللامركزية أصبحت مؤخراً شرطاً لازماً ودائماً. كما لعبت الظروف السياسية دوراً رئيسياً في تحديد اتجاه التاريخ الدستوري للبرازيل.

يرى المراقبون أن الفدرالية البرازيلية يجب أن تتطور في الاتجاهات التالية: إدارة أفضل لمناطق المدن الكبيرة، وتحسين الخدمات العامة (إمدادات المياه، والمجاري، والصحة، والتعليم، والمساعدات الاجتماعية) والمساعدات للأطفال والكبار في السن، وتنمية المؤسسات الاستشارية المحلية، والقضية الأهم وهي أن تصبح قوانين الموازنة إجبارية.

يعتبر نظام الموازنة من أكبر التحديات التي تواجه الفدرالية البرازيلية، فهناك حالياً ثلاث موازنات منفصلة، واحدة لكل مستوى حكومي، حيث لا يوجد تنسيق جيد بينها كما أنها لا تشترك في نفس الأولويات. تعمل اللامركزية التي جاء بها دستور عام ١٩٨٨ على جعل التنسيق بين الاقتصاديات الكبيرة مسألة أكثر صعوبة لدرجة

استحالة معرفة مجالات إنفاق المال العام الآن. لا تعتبر الموازنات في البرازيل مسألة إجبارية وإنما اختيارية إلا فيما يتعلق بالنفقات العامة. وهي، بهذا المعنى، مجرد مؤشر على المجالات التي يمكن تخصيص المال العام للإنفاق فيها.

هنالك أسباب أخرى لحقيقة أن الفدرالية البرازيلية ستواجه تحديات هامة في المستقبل. أحد هذه الأسباب يتعلق بطريقة تصميم الدستور عام ١٩٨٨ التي هدفت إلى إدخال قواعد ديمقراطية جديدة ومعالجة قضايا اللامساواة الاجتماعية والإقليمية. لقد اشتملت هذه الطريقة على توجه مستمر نحو اللامركزية. ونتج عن هذا التوجه أن عدداً من الخدمات العامة خاصة في القطاعات الاجتماعية أصبحت لامركزية. إلا أنه ولسوء الحظ جاء هذا التغيير دون وجود المسائل المناسبة بشأن الموازنة وتوزيع غير واضح للسلطات والمسئوليات.

كان للزيادة الهائلة في التحويلات إلى الولايات تأثير كبير على الموازنات العامة للبلد. لم تكن الطبيعة الاجتماعية لهذه الأهداف موضع خلاف أبداً إلا أن مصدر الأموال التي ستغطي نفقاتها كانت موضع خلاف. فبعد خمسة عشر عاماً من تبني الدستور، لم تحقق الموازنات العامة بعد توازناً مالياً. لا تزال الحكومة الوطنية تتنازل من أجل زيادة الإيرادات وإعادة تنظيم الإنفاق العام من أجل تحقيق معدلات نمو مستقرة ومستدامة. تتمتع الولايات والبلديات بسلطة دستورية وتشريعية لتحصيل الإيرادات. إلا أنها لم تقم إلا حديثاً بوضع سياسة مالية منضبطة، بعد المصادقة على قانون المسؤولية المالية في منتصف عام ٢٠٠٠.

لقد أصبح الإفراط في التركيز على اللامركزية مصدر صعوبة جمة، حيث يمكن اعتبارها في المضمون البرازيلي الحالي آلية فعالة لتقديم الخدمات والسلع العامة بصورة فعالة، وأسلوباً لتحقيق المزيد من الشفافية. إلا أنها قد تكون مكلفة. فبعض الولايات تستطيع تحمل التكاليف أكثر من غيرها مما يؤدي إلى تفاقم اللامساواة الإقليمية التي صُمم الدستور من أجل معالجتها.

يعتبر التوازن المالي المستقر من القضايا الهامة الأخرى التي تواجه الفدرالية البرازيلية خاصة من ناحية وجود استقرار اقتصادي أكبر وتقليص اللامساواة الإقليمية والاجتماعية. هنالك عدم توازن في هيكلية نظام تقاسم الإيرادات الدستوري البرازيلي. ونظراً لكون تحويل الأموال الدستوري غير متسق وغير واضح من حيث توجهه نحو معالجة الأولويات الاجتماعية والمساواة في الفرص، فإن الفدرالية البرازيلية تواجه الفشل في محاولتها تناول الفروق الإقليمية والفروق في الدخل في البلد.