



به نام خدا

گزارشے از تحولات حوزه رفاه و تأمین اجتماعے در سطح بین الملل (۳)

باتمركزبر

برزیل و تأمین اجتماعے: غارت عوام فریبانه

تحلیل رخدادهای

October-November 2018



موسسه عالی پژوهشهای ایرانی



ادکارسنجی و نظرسنجی



گزارش تحلیلی شماره (۳)

پروژه رصد ماهانه رخدادهای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی (منطقه‌ای و بین‌المللی)
با تمرکز بر رخدادهای حوزه تأمین اجتماعی، رفاه و سیاستگذاری اجتماعی

برزیل و تأمین اجتماعی: غارتِ عوام‌فریبانه

تحلیل رخدادهای October-November 2018

تالیف و ترجمه: سینا چگینی

ناظر علمی: مهدی سلیمانیه ویراستار: حسن اسدی

تاریخ انتشار گزارش: ۹۷/۱۱/۱

فهرست

۴ نگاهی به تحولات رفاه، سیاستگذاری و تأمین اجتماعی در ماه‌های اکتبر و نوامبر ۲۰۱۸

۴	گزارش جدید ایسا: ۱۰ چالش اصلی تأمین اجتماعی در حوزه آسیا و اقیانوس آرام
۶	ب. آسیب‌پذیری مستمری‌ها از تغییرات اقلیمی
۸	ت. آینده کار در آمریکای لاتین: ضرورت گذار از الگوی اشتغال نئولیبرالی
۱۱	ث. توافق برای گسترش تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی به چهارمیلیارد محروم از تأمین اجتماعی

۱۳ گزارش ویژه: برزیل: ظهور بولسونارو؛ پوپولیسم راست علیه رفاه

۱۳	مقدمه
۱۵	تنگنای برزیلی
۲۲	نتیجه‌گیری: تداوم فلج اقتصادی

۲۳ ضمیمه یک: جابه‌جایی تأمین اجتماعی با عدم حمایت اجتماعی در برزیل

۲۴	مقدمه
۲۸	تأمین اجتماعی غارت‌شده
۳۴	تأمین اجتماعی با بودجه‌ای فاقد ساختار
۴۰	تأمین اجتماعی مابین مدیریت فراگیر و توزیع نابرابر
۴۳	کالای حمایت اجتماعی: یک بحث ضروری
۴۵	نتیجه‌گیری

مقدمه

نگاهی به تحولات رفاه، سیاستگذاری و تأمین اجتماعی در
ماه‌های اکتبر و نوامبر ۲۰۱۸

گزارش جدید ایسا: ۱۰ چالش اصلی تأمین اجتماعی در حوزه آسیا و اقیانوس آرام

مهمترین اتفاق حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در ماه اکتبر، انتشار گزارش جدیدی از سوی اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ISSA) درباره وضعیت تأمین اجتماعی در حوزه آسیا و اقیانوس آرام بود که چالش‌های اصلی تأمین اجتماعی در این حوزه را بررسی کند. مسائل اصلی مورد اشاره در این گزارش، کاهش خلا پوشش تأمین اجتماعی، نیاز به سلامت و احتیاجات مراقبتی بلندمدت و تغییر و تحولات تکنولوژیکی است. گزارش جدید ایسا تصریح می‌کند که چالش‌های این‌چنینی در تأمین اجتماعی این منطقه، نیاز به پاسخ‌های استراتژیک و نوآورانه توسط مدیران و سیاستگذاران تأمین اجتماعی دارد. این گزارش ۱۰ چالش عمده را برای تأمین اجتماعی در کشورهای حوزه آسیا و اقیانوس آرام برمی‌شمارد. نتایج این گزارش حاصل پژوهش، تحلیل و مشاوره با بیش از ۳۰ دپارتمان دولتی و نهاد تأمین اجتماعی در کشورهای این حوزه به عنوان جامعه نمونه‌گیری است.

این گزارش به فشارهای فزاینده بر دولت‌ها در جهت کاهش خدمات تأمین اجتماعی برای کارگران در کشورهای مختلف و در فضای خاص هر کشور اشاره می‌کند و می‌افزاید تأمین اجتماعی با شمار زیادی از چالش‌های جهانی تحت فشار قرار گرفته‌است. تحلیل‌های این گزارش مستند است به شواهدی از کشورهای





حوزه آسیا، اقیانوس آرام و نهادهای ملی تأمین اجتماعی این کشورها و در نهایت راه‌حلهایی را برای حفاظت و تقویت تأمین اجتماعی در این کشورها برای کاهش مخاطرات و فراهم کردن آینده‌ای بهتر برای صندوق‌های تأمین اجتماعی پیشنهاد می‌کند. اما مطابق این گزارش ۱۰ چالش عمده تأمین اجتماعی در حوزه آسیا و اقیانوس آرام مشتمل بر موارد ذیل اند:

- از بین بردن خلا پوشش تأمین اجتماعی
- مراقبت سلامت بلند مدت
- تغییر و تحولات تکنولوژیکی
- انتظارات عمومی بالاتر
- سالمندی جمعیت
- بازارهای کار و اقتصاد دیجیتال
- استخدام کارگران جوان
- نابرابری‌های طول زندگی
- شوک‌ها، مخاطرات جدید و وقایع حاد
- حمایت از کارگران مهاجر

هانس هورست کانکولوفسکی^۱، دبیر کل اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی (ASSI) در هنگام ارائه نتایج این گزارش در گردهمایی تأمین اجتماعی حوزه آسیا و اقیانوس آرام گفت: «همگرایی تعهد سیاسی به تأمین اجتماعی، توسعه اقتصادی و اداره هر چه بهتر و حمایت از نهادهای تأمین اجتماعی در سطح کشورهای آسیا و اقیانوس آرام، فعلاً در سطح بالایی است. این بستر دریچه‌ای از فرصت‌ها را برای پیش‌بینی چالش‌های تأمین اجتماعی در این منطقه فراهم می‌کند اما لازم است که دولت‌ها و سازمان‌های

1. Hans Horst Konkolewsky

تأمین اجتماعی پوشش‌های جامع و استراتژیک خود را در این بخش گسترش دهند تا بتوان از رشد مداوم و توسعه تأمین اجتماعی در کشورهای این منطقه اطمینان یافت». گزارش ایسا در پایان می‌افزاید که پاسخ‌های موثر نهادهای تأمین اجتماعی در کشورهای حوزه آسیا و اقیانوس آرام برای پیش‌بینی و سازگاری با این بستر رو به تغییر، مهم است. این گزارش نمونه‌هایی از بهترین پاسخ‌ها به این چالش‌ها را مطرح می‌کند و می‌افزاید که نوآوری هرچه بیشتری برای اطمینان از طرح‌های پایدارتر تأمین اجتماعی در خصوص نسل‌های آینده لازم است. به عنوان یک طرح خاص برای نهادهای تأمین اجتماعی، ایسا برنامه‌هایی را برای تسهیل مبادله نوآوری‌ها و ارتقای آن پیشنهاد می‌کند.^۱

این گزارش با گردهمایی تأمین اجتماعی حوزه آسیا و اقیانوس آرام همراه شد که از سوی سازمان تأمین اجتماعی مالزی در روزهای دوم تا چهارم اکتبر در کوالالامپور برگزار شد. در این گردهمایی ۴۰۰ شرکت‌کننده و دست‌کم ۳۵ کشور و ۷۵ نهاد تأمین اجتماعی از حوزه آسیا و اقیانوس آرام حضور داشتند.

آسیب‌پذیری مستمری‌ها از تغییرات اقلیمی

در ۲۳ اکتبر نتایج تحقیقی منتشر شد که نشان می‌دهد تغییرات اقلیمی و روند رو به گسترش آن، تاثیر منفی‌ای روی هزینه‌های تأمین مالی انواع مستمری‌ها، چه در بخش بیمه‌ای و چه در بخش درمانی در کشورهای مختلف دارد. طبق این تحقیق ۸۷ درصد از دارایی‌های صندوق‌های تأمین مستمری‌ها در خطر و ریسک آسیب ناشی از تغییر و تحولات اقلیمی هستند و تنها در بهترین حالت حدود ۱۵ درصد کشورهای دارای این صندوق‌ها، سیاست‌های محدودسازی تولید سوخت‌های زغال‌سنگی را پذیرفته‌اند.^۲

طبق نتایج این تحقیق جالب که توسط موسسه " پروژه افشای مالکیت دارایی‌ها

۱. وبگاه: www.issa.int، ۵ اکتبر، با عنوان

«10 global challenges for social security-Asian-Pacific»

۲. وبگاه: www.euractiv.com، ۲۳ اکتبر ۲۰۱۸ با عنوان:

« World's pension funds vulnerable to climate risks, study reveals »

"(AODP)، متشکل از گروهی از پژوهشگران مرتبط با تغییرات اقلیمی و خطرات آن انجام شده است، در حالیکه حدود ۲۰۰ کشور جهان توافقنامه تغییرات اقلیمی پاریس را امضا کرده‌اند اما تنها ۱۰ درصد از بزرگترین صندوق‌های مستمری در سرتاسر جهان برنامه‌های مستمری خود را بر مبنای افزایش گرمای کره زمین تا ۲ درجه سانتیگراد طراحی و تنظیم کرده‌اند. همچنین طبق نتایج این تحقیق فقط ۱۳ درصد از صندوق‌های مستمری که به شکل جمعی اداره می‌شوند، تحلیل رسمی از افشای مخاطرات مربوط به تغییرات اقلیمی از قبیل طوفان‌ها، سیل‌ها، امواج گرمایی و گردبادها بر زندگی افراد تحت پوشش ارائه داده‌اند. همچنین ۶۵ درصد از این صندوق‌های مستمری هیچ سیاستگذاری مسئولانه‌ای را در قبال تغییرات اقلیمی و تأثیرات آن بر نیازهای افراد نیازمند به حمایت انجام نداده‌اند. این نهاد تحقیقاتی در ادامه هشدار داده است که نزدیک به ۱۰ تریلیون دلار از دارایی‌های این صندوق‌ها که در واقع سرمایه مستمری‌بگیران است، در مقابل شوک‌های اقتصادی ناشی از گرمایش زمین مورد حمایت واقع نشده‌اند و در نتیجه پایداری مالی آنها در معرض خطر است. افشای نتایج منفی فجایع اقلیمی از قبیل سیل‌ها، طوفان‌ها و بالا آمدن آب سطح دریاها، تأثیر گسترده و عظیمی را بر زیرساخت‌ها دارد، ذخایر بیمه‌های اجتماعی را نابود خواهد کرد و در نهایت نرخ‌های بیمه اجتماعی را افزایش خواهد داد. موسسه AODP در نهایت صندوق‌های مستمری جهانی را براساس در نظر گرفتن تغییرات اقلیمی رتبه‌بندی کرده و به این نتیجه رسیده است که صندوق‌های کشورهای اروپایی وضعیت بهتری نسبت به کشورهای دیگر در جهان دارند. در این میان صندوق‌های مستمری کشورهای سوئد و فنلاند بیشترین تمهیدات را برای مواجهه با این تغییرات اقلیمی و اثرات آن بر صندوق‌های مستمری در نظر گرفته‌اند. در مجموع نیز کشورهای اسکاندیناوی در خط مقدم مواجهه با تغییرات اقلیمی در بخش بیمه‌های اجتماعی و درمانی قرار دارند. همچنین طبق این گزارش نیمی از صندوق‌های مستمری در سطح جهان در نظر دارند که با مخاطرات و اثرات تغییرات اقلیمی بر مستمری‌ها مواجه شوند. با این حال گسترش توجه به این موضوع، نیازمند آگاهی بخشی بیشتر است. علاوه بر این فقط ۱۸ درصد صندوق‌های مستمری در سطح جهان تمهیدات در دست اجرا برای درگیر شدن با این مشکل نوظهور دارند.



صندوق‌های مستمری بنا به تعریف باید اقدام‌های بلندمدتی را مدنظر خود قرار دهد تا بتواند منافع جمعی ذی‌نفعان خود یعنی کارگران و نیروهای کار را حفظ کنند. در این خصوص و پس از انتشار نتایج این گزارش، پل سیمپسون مدیرعامل سازمان «پروژه افشای اثرات کربن» (CDP) که یک سازمان تحقیقاتی دیگر در خصوص تغییرات اقلیمی در بریتانیا است می‌گوید: «زمانی که ما سی یا چهل سال بعد بازنشسته می‌شویم، هزینه‌های پولی زندگی در کره زمینی که ۴ درجه دمای آن افزایش یافته است، به میزان بسیار زیادی افزایش خواهد یافت چون همه ما می‌خواهیم در جهانی سالم و پایدار زندگی کنیم.»

این تحقیق می‌افزاید کسانی که هزینه‌های این صندوق‌های مستمری را می‌پردازند یعنی کارگران، مالکان حقیقی اقتصاد جهانی هستند و در نتیجه باید از طریق این صندوق‌ها در مقابل مخاطرات ناشی از تغییرات اقلیمی و اثرات آن بر طول عمر و سلامت خویش، بیمه و حمایت شوند. به همین خاطر باید سیاست‌های تولید سوخت فسیلی در خصوص اثرات آن بر زندگی نسل‌های آینده و نیز در حوزه مستمری‌ها مورد توجه قرار گیرند. دانش جدید در خصوص اثرات تغییر اقلیمی باید به سرعت تبدیل به سیاستگذاری‌های عملی شود و روش‌هایی در نظر گرفته شود که ذی‌نفعان این صندوق‌ها در قبال اثرات این تغییرات اقلیمی مورد حفاظت و حمایت قرار گیرند.

آینده کار در آمریکای لاتین: احقاق حقوق نیروی کار و محیط زیست

در اواسط اکتبر ۲۰۱۸ نوزدهمین گزارش کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد درباره وضعیت اشتغال در آمریکای لاتین و کشورهای حوزه دریای کارائیب منتشر شد.^۱ این گزارش که با همکاری سازمان بین‌المللی کار (ILO) تنظیم شده است، تصویری را از آینده اشتغال و فرصت‌های آن در این منطقه ارائه می‌دهد که بر اساس آن، آینده بخش انرژی‌های پایدار در ایجاد شغل بهتر از قسمت‌های دیگر است. مطابق این گزارش کشورهای این منطقه تا سال ۲۰۳۰ میلادی، حدود یک

۱. وبگاه: www.cepal.org، ۲۳ اکتبر؛ با عنوان:

ECLAC and ILO Stress Importance of Moving Toward a More Sustainable Development Model to Create New Job Opportunities

میلیون شغل در بخش انرژی‌های پایدار می‌توانند ایجاد کنند. لازم است بدانیم که کشورهای آمریکای لاتین و حوزه دریای کارائیب، بیشترین تنوع زیست‌محیطی را در کل جهان دارد اما این منطقه، بیشترین آسیب زیست‌محیطی را نیز از سیاست‌های توسعه صنعتی به دلیل الگوی توسعه نئولیبرالی خود در این سال‌ها متحمل شده‌است. به همین دلیل و بر اساس این گزارش راه نجات این منطقه از تخریب محیط زیست و نیز ایجاد توسعه، خروج از الگوی نئولیبرالی و گذار به الگوی توسعه پایدار، هم از نظر زیست‌محیطی و هم از منظر شرایط نیروهای کار توصیف شده‌است. طبق این گزارش کنار گذاشتن الگوی توسعه نئولیبرالی و حرکت به سمت الگوی توسعه مبتنی بر دواصل حقوق اجتماعی نیروهای کار و نیز حفظ حقوق زیست‌محیطی، نه تنها اقلیم این منطقه را حفظ می‌کند بلکه میزان اشتغال را در این منطقه افزایش خواهد داد. این گزارش ادامه می‌دهد که توجه به وضعیت زیست‌محیطی این منطقه برای جهان اهمیت فوری و اضطراری دارد و راه حل اصلی آن حرکت به سمت انرژی‌های غیر کربنی یا کربن‌زدایی و نیز حرکت به سمت اقتصاد چرخه‌ای یا بازیافتی است. این شکل از اقتصاد می‌تواند جهان مشاغل را متحول کند و راه خروجی باشد از وضعیت فعلی و چالش‌های آن. به طور مثال و طبق برآوردهای بین‌المللی در صورت برداشتن این گام، علاوه بر خلق یک میلیون شغل توسط انرژی‌های پایدار، به کارگیری الگوی اقتصاد چرخه‌ای می‌تواند کارآیی و طول عمر مواد را از لحاظ دوام، ترمیم‌پذیری، بازگشت به چرخه تولید، استفاده دوباره و بازگرداندن به چرخه استفاده را ارتقا دهد و تا سال ۲۰۳۰ نزدیک به ۵ میلیون شغل جدید ایجاد کند. بیشتر این مشاغل در بخش‌هایی از قبیل بازپردازش چوب جنگل‌ها، فولاد، آلومینیوم و دیگر فلزات خواهد بود که به راحتی می‌تواند جایگزین بهره‌برداری‌ها از معادن و دیگر مواد شود. با این حال طبق این گزارش، ایجاد این شکل از اشتغال نیازمند افزایش مهارت مناسب در نیروهای کار است. به عبارت دیگر برای انجام دادن این گذار، لازم است سیاست‌گذاری‌هایی تکمیلی صورت پذیرد تا پایداری زیست‌محیطی را با چهارچوب‌های قانونی برای حمایت اجتماعی، ارتقای مهارت‌ها و برابری جنسیتی همراه کند. سرجمع این گزارش بر لزوم شکل‌گیری گفتگوی اجتماعی برای بازنگری سیاست‌های اقتصادی نئولیبرالی تاکید می‌کند. به این منظور باید این گفتگوها در دو سطح ملی و بین‌المللی اتفاق بیفتد تا بتوان زمینه یک گذار زیست‌محیطی را فراهم کرد. گذاری که وضعیت ایجاد اشتغال و بهره‌مندی افراد از کار شایسته را بهبود می‌بخشد.

این گزارش تاکید می‌کند که برای مثال در سطح بین‌المللی باید توافقات چندجانبه زیست‌محیطی در خصوص قوانین کار و تنظیمات شغلی در کشورهای مختلف صورت گیرد که مبتنی باشد بر کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲)، توافقنامه مناطق گرمسیری (۲۰۰۶) و کنوانسیون بین‌المللی بازیافت سالم زیست‌محیطی و ایمنی کشتی‌ها (۲۰۰۹). همچنین این گزارش بر پیوستن کشورها به توافقنامه تغییرات اقلیمی پاریس (۲۰۱۵) به عنوان یک ضرورت مکمل برای کشورهای منطقه آمریکای لاتین اشاره دارد.

در سطح ملی نیز براساس یک نمونه از هفت کشور مورد مطالعه این منطقه، این گزارش توصیه می‌کند که در شش کشور از این جامعه نمونه، باید چهارچوب‌های قانونی برای بخش انرژی به شکل صریحی تغییر کند و در این تغییرات، بر ضرورت ارتقای مهارت‌ها و نیز تحقیق و توسعه در این خصوص تاکید کند. همچنین در این مجموعه هفت کشوری، دست کم پنج کشور، صرفاً روی اشتغال جهانی تکیه می‌کنند و چهار کشور به دنبال ایجاد اشتغال هستند. با این حال هیچ کدام از این هفت کشور، هنوز هیچ گفتگوی اجتماعی را در خصوص بازنگری سیاست‌های اقتصادی و برقراری مکانیسمی جدید در جهت یک گذار عادلانه ایجاد نکرده‌اند.

با توجه به این شرایط، مستندات این گزارش نشان می‌دهد که پس از سه سال و نیم، نرخ اشتغال باز و آزاد شهری در حوزه آمریکای لاتین و در نیمه اول سال ۲۰۱۸، برای نخستین بار کاهش یافته است، هرچند با رقم ناچیز یک دهم درصد. دلیل این افت اشتغال، آن است که در سه ماهه سوم سال ۲۰۱۷ نرخ اشتغال شهری که افزایش سالانه دو دهم درصد را نشان می‌داد، اگرچه در سال ۲۰۱۸ نرخ بیکاری را تحت تاثیر قرار داد اما به دلیل کاهش رشد نرخ مشارکت نیروهای کار تعدیل شد.

این گزارش در نهایت نتیجه‌گیری می‌کند که نرخ‌های بیکاری در منطقه آمریکای لاتین فراتر از پیش‌بینی‌ها و تخمین‌ها در سال ۲۰۱۷ است چرا که رشد اقتصادی این منطقه کمتر از حد مورد انتظار دوام داشته است. به همین دلیل نه تنها ضرورت زیست‌محیطی بلکه ضرورت اقتصادی ایجاد اشتغال و

رشد اقتصادی نیز ایجاب می‌کند که کشورهای این منطقه به سمت اشتغال پایدار حرکت کنند.

توافق برای گسترش تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی به چهارمیلیارد محروم از تأمین اجتماعی

در اواخر ماه اکتبر گوی ریدر^۱، دبیرکل سازمان بین‌المللی کار و میشل باچلت^۲ کمیسیونر حقوق بشر سازمان ملل متحد توافق نامه‌ای را امضا کردند که براساس آن از رهبران کشورهای جهان درخواست شده‌است تا از تأمین اجتماعی و برنامه‌های حمایت اجتماعی در سطح جهانی و در داخل کشورها حمایت کاملی را به عمل آورند. آنها این توافقنامه را برای اجرای اهداف برنامه توسعه جهانی سازمان ملل متحد، مهم ارزیابی کردند. مطابق این توافقنامه، برنامه‌های حمایت اجتماعی برای چهار میلیارد نفر که از خدمات تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی در سطح جهان محرومند، باید تا سال ۲۰۳۰ فراهم شوند. سال ۲۰۳۰ به عنوان سال هدف در برنامه توسعه سازمان ملل متحد و اهداف هفده‌گانه آن، مدنظر قرار گرفته‌است. گوی ریدر، در سومین اجلاس «شرکای چندگانه توسعه پایدار در خصوص حمایت اجتماعی» و در گفتگو با بیش از ۱۰۰ نماینده رسمی دولت‌های مختلف، نمایندگان تجاری و نیز نمایندگان اتحادیه‌های کارگری و دیگران، افزود که سطوح حمایت اجتماعی و تلاش‌های بیشتر در این جهت باید در کشورهای مختلف افزایش یابد. ریدر در این خصوص گفت:



«از بین بردن خلا پوشش حمایت اجتماعی، همان قلب و کانون تعهد سازمان بین‌المللی کار در راستای تحقق عدالت اجتماعی است.»

در ادامه میشل باچلت نیز اضافه کرد که برنامه‌های تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی هر دو جز لاینفک حقوق بشر هستند و هر دو، دوام و پایداری اشتغال را

1. Guy Ryder

2. Michelle Bachelet

تضمین می‌کنند. باچلت در این خصوص گفت:



«همه ما باید بپذیریم که تنها راه توسعه درست و دستیابی به رفاه، سرمایه‌گذاری برای ایجاد حمایت اجتماعی هرچه بیشتر از مردم و نیروهای کار است و هیچ استثنایی در این خصوص نباید وجود داشته باشد. این حمایت‌های اجتماعی نه فقط حقی است که باید اعاده شود بلکه عاقلانه‌ترین کار ممکن است.»

طبق توافق دوجانبه فوق، این دو سازمان بین‌المللی از کشورها می‌خواهند تا منابع عمومی را به شکل مسئولانه و ایمن در جهت حمایت اجتماعی، و ارتقای گفتگو در جهت افزایش پوشش مستمری‌های عمومی، مراقبت سلامت، کمک هزینه‌های خانوارها، رفع بیکاری، افزایش مزایای زایمان برای زنان و دیگر برنامه‌های تأمین اجتماعی هزینه کنند. طبق آمار سازمان بین‌المللی کار، در بهترین حالت فقط ۴۵ درصد مردم جهان از حمایت اجتماعی برخوردارند.^۱ با این حال میزان این سطوح نیز نابرابر است. اما بیش از ۵۵ درصد مردم جهان فاقد هر نوع حمایت اجتماعی ام از تأمین اجتماعی، مستمری‌های بازنشستگی و انواع دیگر آن هستند. سازمان بین‌المللی کار، کنوانسیون‌هایی دارد که حداقل استانداردها و دیگر خطوط راهنما برای پوشش گسترده‌تر حمایت اجتماعی را مدنظر قرار داده است. این تلاش‌ها در جهت افزایش هرچه بیشتر مزایای اجتماعی با «برنامه جهانی ایجاد حداقل حمایت اجتماعی برای همه» در سال ۲۰۱۶ آغاز شد. این برنامه، بر دو جنبه از حمایت اجتماعی برای همگان تأکید می‌کند: نخست برقراری بیمه اجتماعی برای کارگران و نیروهای کار از طریق دریافت هزینه آن از کارفرمایان؛ و دوم برقراری مساعدت اجتماعی که از طریق بودجه‌های دولتی، حمایت و تأمین مالی می‌شود. اجرای این برنامه توانسته است مزایای حمایتی را برای ۱۲ میلیون نفر در کشورهای مختلف از قبیل کامبوج، کامرون، اندونزی، موزامبیک و زامبیا ایجاد کند. این برنامه مورد حمایت اتحادیه‌های کارگری و نهادهای تأمین اجتماعی کشورهای مختلف قرار گرفته است. هدف سازمان بین‌المللی کار از این برنامه، ارتقای حمایت اجتماعی و تأمین اجتماعی در کشورهای

۱. وبگاه: www.ilo.org، ۲۵ اکتبر؛ با عنوان:

Expand social protection to the 4 billion excluded

مختلف و اجرای هر چه بیشتر این سیاست‌های تأمین اجتماعی و حمایت اجتماعی توسط دولت‌های این کشورها است.

گزارش ویژه

برزیل: ظهور بولسونارو^۱: پوپولیسم راست علیه رفاه

مقدمه

انتخابات ریاست جمهوری برزیل در ماه اکتبر سال ۲۰۱۸ برگزار شد. رقابت اصلی پیشاپیش بین ژایر بولسونارو، نماینده راست افراطی و یک نظامی بازنشسته و فرناندو حداد^۲ نماینده چپ‌گرا از حزب کارگران بود اما در دور نخست انتخابات که در روز هفت اکتبر برگزار شد، هیچ کدام از کاندیداها بیش از ۵۰ درصد آرا را به دست نیاوردند. در نتیجه انتخابات به دور دوم کشید. با این حال، ژایر بولسونارو نماینده الیگارشی نظامی و راست افراطی برزیل با آرای کم و بیش نزدیک به ۵۰ درصد نزدیک بود در همان دور اول کار را تمام کند. پس از کشیدن انتخابات به دور دوم، در نهایت در روز ۲۸ اکتبر کاندیدای جنجالی این انتخابات یعنی ژایر بولسونارو در دور دوم نیز با پیروزی در فضای دوقطبی ایجاد شده بر فرناندو حداد از جناح چپ، رسماً رئیس جمهور این کشور شد. بولسونارو ملقب به «ترامپ برزیل» است. او همچون ترامپ شدیداً بیگانه‌هراس، مدافع قانون شکنجه، نژادپرستی، شلیک به مجرمین و مظنونین، پایین آوردن سن مجوز شلیک از مجرمین ۱۸ ساله به مجرمین ۱۶ ساله و مدافع سرسخت آزادی حمل و خرید و فروش اسلحه است. او بارها به صراحت کشتار دگراندیشان و کارگران معترض را ستوده است. همچنین او مخالف توافقنامه اقلیمی پاریس، مخالف تشکیل کشور فلسطین، مدافع استقرار سفارت برزیل در بیت المقدس و به رسمیت شناختن آن به عنوان پایتخت اسرائیل است. اما این عقاید ترامپی بولسونارو، موجب شده بود که این انتخابات به طور متقابل برای ترامپ و ایالات متحده نیز اهمیتی بی‌سابقه داشته باشد. بی‌جهت نبود که استیو بنن مشاور ارشد سابق ترامپ پیش از انتخابات به برزیل سفر

1. Jair Messias Bolsonaro

2. Fernando Haddad

کرد و نقش مهمی در تأمین مالی، به راه انداختن کمپین انتخاباتی و طراحی تاکتیک‌های سیاسی بولسونارو ایفا کرد و در نهایت این تلاش‌های او، منجر به پیروزی بولسونارو در مهمترین کشور آمریکای جنوبی شد. به همه این دلایل، انتخابات برزیل در میان روشنفکران و تحلیلگران نیز از مدت‌ها پیش و از منظرهای مختلف، حساس و سرنوشت‌ساز ارزیابی شده‌بود. به طوری که برای مثال نوام چامسکی آن را مهمترین انتخابات چندسال اخیر جهان ارزیابی کرد و به همراه بسیاری از روشنفکران و شخصیت‌های سیاسی بیانیه‌ای را در اعلام خطر و برای مقابله با بولسونارو صادر کرد. به نظر بیشتر تحلیلگران، پیروزی بولسونارو در حکم برقراری یک رژیم طبقاتی نظامی و اقتصادی از ثروتمندان و سرمایه‌داران بزرگ خصوصی الیگارشسی نظامی بر برزیل و از دست دادن بسیاری از حقوق اجتماعی و اقتصادی مردم و به خصوص کارگران در این کشور است. چامسکی در صحبت‌های خود اعلام کرد که پیروزی بولسونارو صرفاً پیروزی راست افراطی نیست بلکه چیزی فراتر از آن و در واقع برآمدن شکلی از فاشیسم در برزیل است.^۱

بنابراین انتخابات برزیل را می‌توان مهمترین واقعه سیاسی و اقتصادی در ماه اکتبر ۲۰۱۸ ارزیابی کرد. اگرچه از یکسو انتخاب بولسونارو را به دلیل خصایص ویژه شخص او و سیاست‌های افراطی‌اش که پیش‌تر گفته شد، می‌توان گسستی در وضعیت سیاسی و اقتصادی برزیل تلقی کرد اما از سوی دیگر ظهور این شکل از سیاست راست افراطی یا نوفاشیستی را به خصوص در وجه اقتصادی آن، می‌توان نتیجه تداوم شکل خاصی از سیاست‌های اقتصادی و رفاهی حاکم بر برزیل در سه دهه اخیر و به خصوص از اواخر دهه ۸۰ میلادی دانست. ما در این قسمت ابتدا سعی خواهیم کرد تحلیلی از چند و چون سیاست‌های کلی اقتصادی دولت بولسونارو ارائه دهیم. سپس به طور خاص روی فعل و انفعالات اقتصاد سیاسی برزیل با تکیه بر بخش رفاه و تأمین اجتماعی تمرکز خواهیم کرد. در نهایت نیز مقاله «جابه‌جایی تأمین اجتماعی با عدم حمایت اجتماعی در برزیل» نوشته آلدیزا اسپوزتی، استاد رفاه اجتماعی دانشگاه کاتولیک

1. <https://www.telesurenglish.net/news/Chomsky-Other-Intellectuals-Is-sue-Manifesto-Warning-Against-Brazils-Fascist-Candidate-20181003-0005.html>

سائوپائولو در خصوص تحلیل ساختاری نظام رفاه و تأمین اجتماعی برزیل در سه دهه اخیر و روند ساختارسازی نئولیبرالی برای این نهاد در این کشور ترجمه و ضمیمه شده است. اسپوزتی در این مقاله نگاهی ساختاری و تاریخی به حوزه تأمین اجتماعی در برزیل دارد و سعی می کند وضعیت امروز تأمین اجتماعی این کشور را در پرتو سیاست های اقتصادی بازار آزاد ۳۰ سال اخیر این کشور مورد تحلیل و بررسی قرار دهد.

تنگنای برزیلی

اقتصاد برزیل به لحاظ شاخص های پایه در زمره ۲۰ کشور اول اقتصاد جهانی است. از این جهت پیروزی بولسونارو به معنای به کرسی نشستن یک راست افراطی بر سکان رهبری یکی از ۲۰ کشور بزرگ اقتصاد جهان است. این موضوع تبعات سیاسی و اقتصادی مهمی در داخل و خارج از برزیل دارد. بولسونارو وعده داده است که چپ ها و کارگران را سرکوب می کند و به تبع آن «قانون و نظم» را به برزیل بر می گرداند. راه حل او برای برقراری قانون و نظم در برزیل از طریق سلطه ارتش و نیروهای نظامی بر خیابان ها، کارخانه ها و کل اقتصاد این کشور است. همچنین او گفته است که دادگاه عالی برزیل باید توسط قضات منصوب او اداره شود. این موضوع استقلال دستگاه قضایی این کشور را نیز در معرض خطر قرار داده است. او همچنین اقلیت های مختلف جامعه برزیل را «عناصر مجرم» می داند. همچنین او زن ستیز است و شدیداً عاشق دونالد ترامپ. با این همه، او وعده داده است که اقتصاد این کشور را باز و بازار آزادی خواهد کرد و در این راه به بیان خودش حتی مدافع «استثمار مناسب» است.

حامی اصلی بولسونارو در انتخابات برزیل علاوه بر ارتش و نیروهای نظامی که پایگاه سنتی سیاسی او است، کلیسای قدرتمند اوانجلیکای برزیل و همینطور بخش های تجاری اقتصاد این کشور بودند. این بخش های تجاری و مالی در طول نزدیک به پانزده سال اخیر و در پی تسلط حزب کارگران برزیل (PT) بر سیاست های اقتصادی این کشور، همواره در جبهه مخالف حزب کارگران قرار داشتند. حزب کارگران برزیل از سال ۲۰۰۲ با انتخاب لوییز ایناسیو داسیلوا

ملقب به لولا^۱ در مقام رئیس‌جمهور و پس از او با ریاست جمهوری خانم دیلما روسف^۲، بر عرصه سیاست این کشور مستولی بود. سیاست‌های رفاهی اصلی لولا و روسف در برزیل شامل مالیات‌ستانی از ثروتمندان برای تأمین مالی بخش رفاهی و نیز ضرورت نظارت و تنظیم بخش تجاری اقتصاد این کشور در جهت بهبود درآمد خانواده‌های فقیر و کم‌درآمد این کشور بود. در این راه مهم‌ترین برنامه رفاهی لولا داسیلوا که از آن به عنوان یکی از موفق‌ترین برنامه‌های رفاهی پس از جنگ جهانی دوم برای کاهش فقر و نابرابری در سطح جهان یاد می‌شود، برنامه موسوم به کمک هزینه خانواده (Bolsa Familia) بود که توانست ظرف مدت ۱۰ سال میلیون‌ها برزیلی را از فقر و فلاکت نجات دهد و توانمند سازد. اما نیروهای دست راستی و نیز کلیسای اوانجلیکا در این مدت بی‌کار ننشستند. مخالفت‌های آنان آمیزه‌ای مواضع ارتجاعی و کلیشه‌های اقتصاد جریان اصلی بود. برای مثال این مجموعه از نیروهای سرمایه‌داری برزیلی، معتقد بودند، سیاست‌های لولا و به طور مشخص حزب کارگران با توانمندسازی زنان زمینه استقلال آنها از مردان و در نتیجه تضعیف ارزش‌های خانوادگی و مذهبی را در برزیل فراهم می‌کند. آنها همین موضوع را درباره نسبت توانمندی کارگران در مقابل کارفرمایان و تضعیف ارزش میزان سود کارفرمایان و لزوم رونق کسب و کار می‌گفتند. اما همه می‌دانند که این مخالفت‌ها صرفاً یک بهانه بود چراکه در پشت پرده این قبیل بهانه‌ها، همان مخالفت ریشه‌ای جناح راست برزیلی با سیاست‌های مالیات‌ستانی از ثروتمندان و تضعیف الیگارشی مالی اقتصاد برزیل در دوران لولا نهفته بود؛ سیاست‌هایی که در زمان ریاست جمهوری ناتمام دیلما روسف، دیگر عضو حزب کارگران نیز با افت و خیز نسبی همواره ادامه داشت. ماجرای مخالفت غول‌های اقتصاد برزیل با لولا و حزب کارگران اما پایان خوبی برای لولا و روسف در مقام خلف او نداشت. نیروهای الیگارشی نظامی ارتش برزیل در هماهنگی با صاحبان منافع تجاری دو سال پیش یعنی در سال ۲۰۱۶ طی یک کودتای نرم و گروتسک، دیلما روسف، رئیس‌جمهور قانونی این کشور را به استیضاح کشاندند و در نهایت از این مقام برکنار کردند. در این میان لولا نیز با اتهام واهی فساد که هیچ‌گاه ثابت نشد،

1. Luiz Inácio Lula da Silva

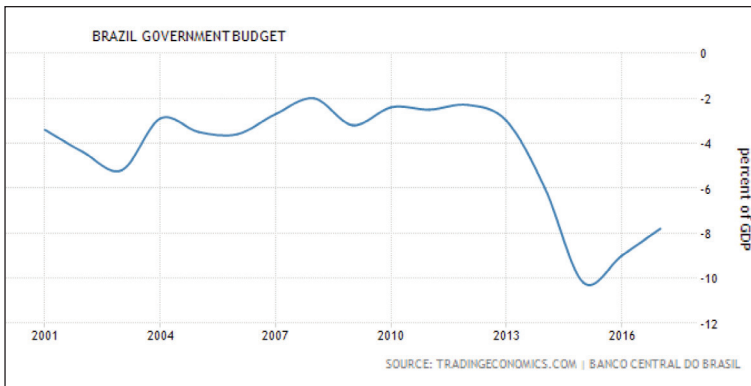
2. Dilma Rousseff

بازداشت و روانه زندان شد. لازم به ذکر است که لولا طبق نظرسنجی‌ها، هم اکنون محبوب‌ترین سیاستمدار برزیلی در بین مردم این کشور است، به طوری که به دلیل ممانعت از حضور او در انتخابات امسال، بسیاری از مردم سرخورده شدند و انتخابات این کشور را تحریم کردند. علاوه بر این، از حدود ۱۴۷ میلیون نفر شرکت‌کننده در انتخابات اخیر، بیش از ۳۰ درصد آرای سفید یا باطله به صندوق‌های رای انداختند. این عامل سیاسی نیز در ایجاد زمینه لازم سیاسی برای پیروزی بولسونارو دخیل و تاثیرگذار بود. مضاف بر اینها و در چشم‌اندازی مرتجعانه، اوضاع اقتصادی و نیز سیاست‌های دیپلما روسف نیز در دوران ریاست جمهوری‌اش، یعنی افزایش شدید قیمت‌ها، تضعیف بخش کشاورزی و منابع اولیه و به خصوص مخارج هنگفت جام جهانی فوتبال در سال ۲۰۱۴ در این کشور، سرخوردگی مردم را بیش از پیش تقویت کرده بود. به هر حال باید در نظر داشت که در چنین بستری از خشم، سرخوردگی و امید ضعیف بود که انتخابات اخیر برزیل برگزار شد.

اما طی بیش از یکسال گذشته، بولسونارو با تئوریک‌های عوام‌فریبانه خود را فردی ضدفساد معرفی می‌کرد، هر چند که پایگاه اقتصادی حامی او و بیشتر از همه خودش، مدافع فاسدترین، ثروتمندترین و نظامی‌گراترین نیروهای اقتصادی جامعه برزیل در چهار دهه اخیر این کشور بود. او مرتب طبقه متوسط برزیل را علیه طبقه کارگر می‌شوراند و مدام از نارضایتی طبقه متوسط این کشور علیه کارگران و مردم عادی و فقیر بهره‌برداری می‌کرد. او خطاب به طبقه متوسط می‌گفت که حقوق آنها را کارگران و دولت‌های کارگری چندسال اخیر «دزدیده‌اند». در سیمای یک پوپولیست قهار راست‌گرا، او مردم را نه علیه حاکمیت بلکه علیه بخش دیگری از خود مردم و به خصوص بخش فقیر و کارگر این کشور بسیج کرد.

اما در پشت صحنه این تحولات سیاسی، روندهای سیاست اقتصادی این کشور را نیز باید مدنظر قرار داد تا ظهور بولسونارو را بهتر بتوان فهمید. بیش از هر چیز باید به خاطر داشت که اقتصاد برزیل در سالیان اخیر به بحرانی تدریجی و مداوم دچار شده بود. نرخ بیکاری در این کشور در سال‌های پس از بحران اقتصاد جهانی به بالاترین میزان خود در سال ۲۰۱۷ رسید. از سوی

دیگر به دلیل اینکه ثروتمندان مالیات خود را نمی‌پرداختند، نابرابری در آمد و ثروت نیز در این کشور به یکی از بالاترین نرخ‌های جهانی خود رسید، در همین زمان دولت برزیل هم نمی‌توانست کسری بودجه خود را جبران کند، به طوری که بودجه این کشور نیز در سالیان اخیر به بیشترین میزان کسری خود رسیده بود (نمودار یک).



نمودار یک: روند بودجه دولتی برزیل از سال ۲۰۰۱ تا کنون

در نتیجه این روند ممتد کسری بودجه همراه با افزایش بیکاری، بخش عمومی برزیل نیز دچار بیشترین بدهی نسبت به تولید ناخالص داخلی در میان اقتصاد کشورهای نوظهور شده بود. در متن چنین بحرانی راه حل بولسونارو و طبقه ثروتمند برزیل تنها یک نام داشت: «ریاضت هرچه بیشتر». ریاضت در این معنای نئولیبرالی یعنی کاهش و انقباض هرچه بیشتر بودجه بخش‌های عمومی و رفاهی. از جمله نقاطی که این ریاضت خود را بیش از هر جای دیگر باید نشان می‌داد، فشار هرچه بیشتر به صندوق‌های رفاهی، تأمین اجتماعی و مستمری‌های کارگران و بازنشستگان است. به همین جهت و در هماهنگی برای اجرای این برنامه ریاضتی، بولسونارو تنها چندروز پس از به قدرت رسیدن در روز ۶ نوامبر اعلام کرد که باید هزینه صندوق‌های مستمری با هدف رفع و کنترل کسری بودجه برزیل به شدت کاهش یابد.^۱ اما این باور،

1. https://www.telesurenglish.net/news/Bolsonaro-To-Cut-Costly-Pension-to-Control-Budget-Deficit-20181106-0008.html?fbclid=IwAR3rFIMmBW_VJiOPHPi7Z17dV5t9rKeCHIEgi2JulFlhtP3Q7a3V5AzqVRQ

صرفاً نظر بولسونارو نبود. برای فهم نظرات اقتصادی بولسونارو بهتر است به سراغ اقتصاددانان حامی او که بیشتر در پس پرده‌اند، برویم. ایده اصلی تیم اقتصادی حامی بولسونارو به لحاظ تاریخی برای مردمان منطقه آمریکای لاتین بسیار آشناست. به نظر تیم اقتصاددانان ارتودکس و نئولیبرال حامی بولسونارو، برای افزایش رشد اقتصادی و ایجاد اشتغال چاره‌ای نیست جز کاهش هزینه‌های رفاهی مردم عادی و مهمترین شاهراه برای دستیابی به این هدف، تهاجم گسترده به حقوق کارگران در زمینه خدمات تأمین اجتماعی و مستمری‌ها است. لازم است بدانیم که پائولو گودس^۱، یک اقتصاددان ظاهراً کم‌حاشیه مغز متفکر و وزیر اقتصاد مدنظر بولسونارو است. او از تربیت‌یافتگان مکتب شیکاگو موسوم به بچه‌های شیکاگو (Chicago Boys) در برزیل است. اقتصاددانان موسوم به بچه‌های شیکاگو طراح اصلی نسخه‌های اقتصاد نئولیبرالی در کشورهای دیگر این منطقه همچون شیلی و آرژانتین در دهه‌ها و سالیان قبل تا امروز بوده‌اند. جالب آنکه لقب مشهور پائولو گودس هم اکنون در برزیل یک چیز است: «بچه شیکاگویی». همانطور که گفتیم این لقب به طور مشخص به خاطر تعلق خاطر فکری و عملی شدید گودس به گروهی از اقتصاددانانی است که اصلاحات نئولیبرالی را در شیلی دوران دیکتاتوری آگوستو پینوشه در همه حوزه‌های اقتصادی به کار بستند.

به نظر پائولو گودس (که بولسونارو خود را در اقتصاد شاگرد کوچک او می‌داند)، اولین و مهمترین برنامه اصلاحی برای اقتصاد برزیل اصلاح نظام مستمری‌های این کشور است. گودس معتقد است طرح اصلاح فوری نظام مستمری‌ها حتی قبل از آنکه مراسم تنفیذ قدرت به بولسونارو انجام شود، باید توسط کنگره برزیل تصویب شود تا هیچ زمانی برای این جراحی اقتصادی هدر نرود. پائولو گودس درباره اصلاح نئولیبرالی نظام مستمری‌ها می‌گوید:



«اگر ما نتوانیم همین امسال این طرح را به تصویب برسانیم، مطمئن باشید در سال آینده حتماً این کار را انجام خواهیم داد.»

اما در کنار طرح کاهش مستمری‌ها، بولسونارو و اقتصاددانان نئولیبرال حامی او،

1. Paulo Guedes

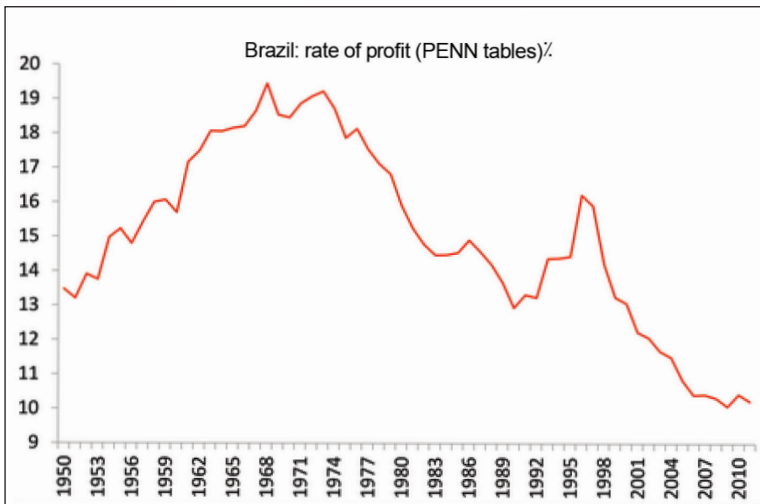
به دنبال تصویب و اجرای طرح کاهش مالیات‌های ثروتمندان نیز هستند. همچنین در ادامه تلاش برای رفع کسری بودجه، بولسونارو شدیداً مدافع خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی از صنایع و بانک‌ها است تا با واگذار کردن آن‌ها به بخش خصوصی از فشار بودجه‌ای آن‌ها به دولت بکاهد. به رغم برنامه‌های ریاضتی متعدد بولسونارو، مهم‌تر و فراتر از همه اینها طرح بولسونارو برای کاهش میزان مستمری‌های نظام تأمین اجتماعی برزیل است که بسیاری از اقتصاددانان از آن به عنوان نابودی نظام مستمری‌های این کشور یاد می‌کنند. اما به محض اعلام این سیاست‌ها از سوی بولسونارو بازار سهام و اوراق قرضه در برزیل به امید اجرای این سیاست‌ها سیر صعودی گرفت و افزایش یافت. لازم است بدانیم که پائولو گودس، طراح این سیاست‌ها خودش از بنیانگذاران بانک BTG Pactual است که بزرگترین بانک سرمایه‌گذاری بخش خصوصی برزیل و بزرگترین کمین‌گاه سرمایه‌داران مافیایی این کشور است. این بانک و گروه‌های طرفدار بازار آزاد در طول زمان تقریباً دو ساله دولت انتقالی یعنی دولت کودتایی میشل تمر^۱ نیز پیوسته بر کاهش مخارج دولتی یعنی افزایش فشار هرچه بیشتر بر مردم و کارگران تاکید می‌کرد. هم اکنون این مجموعه از نیروهای بازار آزادی که در دولت جدید برزیل گردهم آمده‌اند، امید زیادی به بولسونارو بسته‌اند. آنها از واژگان بازگرداندن استقلال بانک مرکزی استفاده می‌کنند اما در واقع هدف اصلی خود را این گذاشته‌اند که بولسونارو اجازه دهد شرکت نفتی پتروبراس (Petrobras) قیمت سوخت‌ها از جمله بنزین را به سطوح بازاری مدنظر آنها و به خصوص به قیمت بازار جهانی افزایش دهد. با این حال پائولو گودس تاکید کرده است که برنامه اصلی و اولویت نخست دولت بولسونارو در بخش اقتصادی با وجود برنامه دیگر فوق‌الذکر، همچنان طرح اصلاح نظام مستمری‌ها است که به قول او «امتیازات دولتی زیادی برای کارگران و هدررفت منابع» بسیاری را برای سرمایه‌داران به بار آورده است.

دو سال پس از انتخابات ریاست جمهوری آمریکا و برآمدن دونالد ترامپ، هم اکنون در برزیل دومین پوپولیست دست راستی افراطی نیز در قاره آمریکا بر سریر قدرت نشسته است. این به معنای یک زنگ خطر تمام‌عیار برای حقوق کارگران، به خصوص در بخش خدمات رفاه و تأمین اجتماعی این طبقه است. در یک کلام، جان‌مایه سیاست‌های اصلاحی نئولیبرال بولسونارو، حمایت از شرکت‌های بزرگ و کاهش

1. Michel Temer

سهم در آمدی نیروهای کار در اقتصاد این کشور است.

در این میان نباید از نیروها و عوامل بین‌المللی حامی سیاست‌های ریاضتی بولسونارو در سالیان اخیر غافل شد. سرمایه‌گذاران بزرگ خارجی در هماهنگی با سرمایه‌گذاران بزرگ داخلی سالهاست مدافع روی کار آمدن نیروی سیاسی همچون بولسونارو بودند تا بتواند سیاست‌های ریاضتی نتولیبرالی را بر مردم و کارگران این کشور تحمیل کند. آنها در این راه مرتب از لزوم انعطاف‌پذیری بیشتر نیروهای کار برزیلی و نیز افزایش خصوصی‌سازی‌ها دفاع می‌کردند. این در حالی است که درآمد سرانه دست کم نیمی از مردم برزیل کمتر از ۵۶۰ رئال برزیل است. مطابق برآوردها، برای کاهش این سطح از فقر به زیر ۲۵ درصد، لازم است سطح تولید و بهره‌وری به چهار برابر میزان فعلی افزایش یابد و این چشم‌انداز به هیچ وجه در این نوع سرمایه‌داری که بر برزیل حاکم است، دیده نمی‌شود. این موضوع بدان دلیل است که سطح سودآوری سرمایه نیز در برزیل بسیار پایین است و تا سالهای آتی نیز همچنان پایین خواهد ماند.^۱ (نمودار دو)



نمودار ۲: نرخ سود در برزیل

1. <https://thenextrecession.wordpress.com/2018/10/29/brazils-tropical-trump/>



نتیجه‌گیری: تداوم فلج اقتصادی

با توجه به سیاست‌های اعلام‌شده از سوی بولسونارو در جهت کاهش مخارج عمومی و به خصوص اعمال سیاست‌های ریاضتی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی عمومی، می‌توان تصور کرد که نخبگان حاکم و طبقات ثروتمند بعد از حدود ۱۵ سال دوباره تسلط خود را بر سیاست‌های اقتصادی و رفاهی این کشور به دست آورند. این سیاست‌ها در پی آن است که کنترل هرچه بیشتری را بر طبقه کارگر و مردم عادی این کشور اعمال کند، مخارج و هزینه‌های عمومی را به شدت کاهش دهد، از دستمزدهای کارگران بکاهد و در نتیجه کل این فرآیند، به جذب هرچه بیشتر سرمایه‌گذاری خارجی دل بیند. اما در این میان، نظام تأمین اجتماعی این کشور نیز از دو سو مورد تهاجم قرار خواهد گرفت. از یکسو با کاهش دستمزد کارگران، میزان تأمین مالی بیمه‌های اجتماعی این کشور در معرض خطر قرار خواهد گرفت. از سوی دیگر نیز حجم ورودی‌های نظام‌های تأمین اجتماعی و انواع مستمری‌ها به دلیل ضرورت مقررات‌زدایی نتولیب‌رالی از نظام‌ها و مزایای شغلی، کاهش خواهد یافت. این در حالی است که همزمان، در آینده سرمایه‌داری برزیلی نیز در سطوح بسیار پایین رشد و سودآوری نزولی باقی خواهد ماند. با توجه به برآیند کل این تصویر از اقتصاد برزیل، به نظر می‌رسد نوعی از فلج سیاسی و اقتصادی در این کشور ادامه خواهد یافت. علاوه بر این، همه اینها بدون در نظر گرفتن ظهور یک رکود فراگیر جهانی است که به گفته تحلیلگران، امکان وقوع آن در افق پیش‌روی ما وجود دارد.



جابه‌جایی تأمین اجتماعی با عدم حمایت اجتماعی در
برزیل^۱

نویسنده: آلدیزا اسپوزتی^۲، استاد رفاه اجتماعی دانشگاه
کاتولیک سائوپائولو

ترجمه و تنظیم: سینا چگینی

توضیح: با گذشت ۳۰ سال از تصویب قانون اساسی جدید برزیل (CF-۸۸)، این قانون باید به یاد آورده و نجات داده شود اما همچنین باید این قانون در پیوند با این ارزیابی شود که چه میزانی از مقاومت اجتماعی و سیاسی برای تعیین یافتن این قانون ضرورت دارد. این تعیین‌یابی نه تنها در تضاد است با دوره دیکتاتوری قبلی بلکه همچنین نشانگر این است که چرا این قانون برای نیروهای نئولیبرال برزیل در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ و نیروهای محافظه‌کار کنونی کمتر جذاب بود. یکی از مهمترین اصول قانون اساسی برزیل که موضوع این مقاله است، اصل حمایت اجتماعی دولتی و عمومی فراگیر است که مبتنی است بر تأمین یا همان تأمین اجتماعی و همراه با آن بودجه تأمین اجتماعی. طی ۳۰ سال گذشته این ایده تأمین اجتماعی از خاستگاه خود به دلیل وجود نیروهای نئولیبرال، فردگرایی و خصوصی‌سازی منحرف شده است. این موضوع، نقش و وظیفه دولت را به عنوان فراهم‌کننده و تأمین‌کننده شرایط بهره‌مندی و دسترسی به قابلیت‌های مصرفی کالاهای حمایت اجتماعی برای همگان، محدود کرده است.

۱. منبع: وبگاه: www.scielo.br، جولای ۲۰۱۸، با عنوان «Displacement of social security and social disprotection in Brazil»

2. Aldaiza Sposati

تحلیل اولیه اسپینگ اندرسون^۱ در دهه ۱۹۹۰ درباره رژیم‌های رفاهی، مفهوم کالاذدایی را در ایجاد بخشی از ماهیت سیاستگذاری اجتماعی عمومی دولتی مدنظر قرار می‌دهد. از این طریق ضرورت اجتماعی دارد که رفاه اجتماعی بیرون از روابط خرید و فروش در بازار باشد یعنی به حوزه همبستگی یک جامعه وارد شود که در آن بودجه عمومی بین اعضای جامعه تقسیم می‌شود. این واقعیت که بیشتر مربوط به کشورهای اسکاندیناوی است، به نظر می‌رسد به راحتی درباره کشورهای آمریکای لاتین و به خصوص نمونه برزیل قابل اثبات نیست. در برزیل، پویایی سیاست‌های اجتماعی چنین شباهتی را با اصل کالاذدایی حفظ نمی‌کند، به طوری که اقدامات تجاری این سیاست‌ها را به معنایی خوب یا بد و به صور مختلف دربر گرفته است. می‌دانیم که تأمین اجتماعی در برزیل توسط قانون اساسی فدرال سال ۱۹۸۸ (CF-۸۸) بنا نهاده شد و این قانون شیوه‌های کالایی‌شدن را از طریق سه سیاست بیان می‌کند: سلامت، مساعدت اجتماعی و رفاه اجتماعی.

برپایه این فهم از قانون اساسی، ملاحظه می‌شود که حمایت اجتماعی از جانب دولت و سپهرهای غیر کالایی عمومی جا به جا شده و به شیوه متناقضی کار کرد خودش را به عنوان یک کالا نشان داده است. در این مقاله ما بیان انگلیسی از کالا را می‌پذیریم تا وضوح ببخشیم به اینکه اگرچه این بیان به شکل طبیعی در زمره کالاهایی با ارزش اضافی پایین و ارزش تجاری و استراتژیک بالا به کار می‌رود اما به طور مشابه و به شکل نمادین در حوزه حمایت اجتماعی نیز کاربرد دارد. حمایت اجتماعی‌ای که طبیعی انگاشته و از ارزش حق انسانی و عنصر تمدنی خویش تهی گردد، به کالایی تبدیل می‌شود که متعلق به حوزه انباشت است و ارزش استراتژیک آن به سوی حوزه منافع جهت داده می‌شود تا با هدف حمایتی آن، مصالحه ایجاد کند و در نتیجه نابرابری اجتماعی را گسترش دهد. از طریق این اضمحلال، حمایت اجتماعی از پیوند با اعلامیه بین‌المللی حقوق بشر سال ۱۹۴۸ دور می‌شود و به سوی کالایی با مصرف فردی نیل می‌کند. در شکل ارائه دولتی، حمایت اجتماعی به شکل درجاتی

1. Esping-Andersen

ارائه می‌شود که این درجات بر اساس کیفیت حمایت اجتماعی رتبه‌بندی می‌شود و مبتنی بر جایگاه و دسترسی بین متقاضیان توزیع می‌شود. این پیوند مذاکراتی، جایگاه عادلانه شهروندی را نادیده می‌گیرد.

در این مقاله تغییر و تحول نظام تأمین اجتماعی برزیل پس از دهه ۱۹۹۰ مورد بحث قرار گرفته‌است. این تغییر، چهره واقعی تأمین اجتماعی در قانون اساسی به عنوان قلمرویی دموکراتیک و متمدنانه را عوض کرده‌است. این فرآیند از اقدامات مستقیم یا غیرمستقیم قدرت محافظه کار جامعه سرمایه‌داری برزیل نشأت می‌گیرد که تحت هدایتی نئولیبرال، با مفهوم تضمین پوشش حمایت اجتماعی برای همه مردم برزیل در قانون اساسی مخالف است. این هدایت و جهت‌دهی جدید به دنبال تغییر و چرخش حمایت اجتماعی به سوی بازار و همزمان کاهش تعهدات دولت است و در عین حال، به دنبال گسترش ایجاد پیوند مسئولیت بین یک فرد به منزله کارگر و بازار است. در رویکرد مقابل، بر فهم پیوند بین عدم حمایت اجتماعی و تأمین اجتماعی برای برقراری اطمینان اجتماعی بر بنیانی انسان‌گرا با هدف تضمین حقوق اجتماعی و انسانی تصریح شده‌است. معضل مدیریت چندپاره سیاست‌های اجتماعی سه‌گانه (تحت عنوان تثلیث تأمین اجتماعی برزیل) به فقدان طراحی واحد برای این بخش سه‌گانه در جهت ایجاد اتصال بین آنها اضافه شده‌است و حمایت اجتماعی را از معنا و سرنوشت عام آن دور کرده و مفصل‌بندی زبانی واحد برای بیان عدم حمایت اجتماعی و غلبه بر آن، شکست خورده‌است.

طی ۳۰ سال گذشته، به پشتیبانی نیروهای اقتصادی محافظه کار برزیل، حمایت اجتماعی در این کشور از مسیر فراگیر و متمدنانه خود جدا شده و تحت انقیاد دست‌ورالعمل اخلاقی سرمایه‌داری قرار گرفته‌است. بنابراین دسترسی به حمایت اجتماعی وابسته شده‌است به اعمال فردی و فعالانه افراد در جهت نجات از استضعاف. این خصیصه تقلیل‌گرا یادآور قصه مورچه و جیرجیرک است [مورچه انباشت می‌کند اما جیرجیرک چیزی جمع نمی‌کند و راحت طلب است] که مطابق آن حمایت اجتماعی نتیجه کار فردی است و فرآیند جمعی حفظ منزلت انسانی همه شهروندان یک جامعه را نادیده می‌گیرد. حمایت اجتماعی با توسل به اصل مسیحی «از عرق جبین خود امرار معاش کنید»

به پس‌انداز و ذخیره فردی تقلیل می‌یابد. مطابق این اصل، تضمین حمایت اجتماعی با بودجه عمومی، موجب کسری بودجه می‌شود و الگویی رفاهی، قیم‌مآبانه و پوپولیستی را ایجاد می‌کند.

در دهه ۱۹۹۰ به جای خطوط راهنمای توزیعی و بازتوزیعی قانون اساسی، از طریق تصمیمات و اقدامات دولت برزیل انتخاب به سمت و سوی هدایت نئولیبرالی صورت گرفت. تحلیل نئولیبرال از واقعیت اجتماعی همچون آواز ساحران‌ها افراد را در اتخاذ این رویکرد، افسون و جادو می‌کرد و همزمان این واقعیت را نیز مخفی می‌کرد که اساس و مبنای چنین رویکرد نئولیبرالی، بر "کالایی‌سازی" حمایت اجتماعی است.

طبق قرائت‌های از هم‌گسیخته و جزئی، مظاهر عدم‌حمایت اجتماعی از نابرابری اجتماعی و اقتصادی جدا می‌شود، نابرابری‌هایی که حاصل تقابل طبقات اجتماعی بود، بین شهرها و روستاها، بین گروه‌های قومی و بین جنسیت‌ها. به‌طور متناقضی، مراقبت عمومی فراهم شده توسط خدمات یا مزایا، توسط نیروهای محافظه‌کار به عنوان هبه‌هایی با ماهیتی همچون صدقه و اعانه نگریسته می‌شد. ارزش پولی ناچیزی از این مراقبت‌ها به سوی افراد کم‌درآمد جهت داده می‌شود. اما برای آنها که پردرآمد هستند یعنی هویت طبقاتی قریب به قدرت دارند، حمایت‌ها متنوع است. برای پردرآمدها، مزایای پایه‌ای در قالب معافیت پولی از مالیات بر درآمد، بدون قید و شرط و محدودیت، بین قضات، قانونگذاران، نظامیان و کارکنان دولت توزیع می‌شود. غیرمعمول نیست که این مزایا برای فرزندان این گروه‌ها نیز گسترش یابد که سن وابستگی‌شان ۲۴ سال است، در تقابل با فرزندان فقیرترین اقشار که سن وابستگی‌شان ۱۴ سال است.

این مدیریت از هم‌گسیخته حمایت اجتماعی برزیل، مسئولیت آن را برای اطمینان‌بخشی در جهت تأمین پایه‌ای منزلت نوع بشر و شهروندی به خطر انداخته است. خصلت اخلاقی انسان به مزایای ثروت خصوصی تقلیل یافته است. کاهش شدید ارزش حداقل دستمزد یعنی معیار پایه‌ای منزلت شهروند برزیلی، تهدیدی است برای مجموعه اخلاقیات انسانی؛ چه برای یک برزیلی کارگر یا بازنشسته یا معلول یا سالمند که نیازمند مرخصی پزشکی است و

چه برای مستمری‌بگیری که نگران مستمری‌اش است. تضمین کردن حمایت اجتماعی در برزیل برای سالمندان و شهروندانی که دارای نقایص مادرزادی و غیرمادرزادی هستند و نمی‌توانند مستقلانه حداقل دستمرد ماهانه را به دست بیاورند، انعکاسی از مدیریت متمدنانه است. خصلت برابرا نه حمایت فراگیر از کودکان و نوجوانان برزیلی باید بدون توجه به جایگاه شغلی والدین آنها تضمین شود، چه والدین‌شان قاضی باشند و چه کارگر.

در ۳۰ سال گذشته، حمایت اجتماعی در برزیل از یک چشم‌انداز متمدنانه در مقام مکانیزی می که روی برابری حدود غایی چرخه حیات تاکید می‌کرد، تغییر جهت یافته است. فاگنانی^۱ در این خصوص می‌گوید: «امروز، واضح است که این چشم-انداز متمدنانه، نامحتمل و تقریباً یک روی‌پردازی روزانه است؛ به این دلیل که این چشم‌انداز توسط سلطه‌گران برزیل در جهت مخالف آن هدایت می‌شود یعنی به سوی رقابت سرمایه‌دارانه تحت سلطه مالیه، کم‌اهمیت‌شمردن موانع گذشته و تحقیر مبارزه برای ترک انداختن در وضع موجود دنیوی».

پذیرش این اقدامات دولت برزیل از طریق تعصبات مذهبی انجام شد، به خصوص در حوزه تأمین اجتماعی گذاری صورت گرفت از انسان‌گرایی دولتی، عمومی و دنیوی به «اخلاقیات» و مناسک مذاهب مختلف. طبق این فهم، دغدغه برای زندگی خوب دیگران با اعمال مذهبی تسکین می‌یافت، نه با اقدام دنیوی برای ایجاد زندگی خوب برای دیگران. این تلاقی منجر به ایجاد توافقی ضمنی شد، به طوری که دولت این اعمال مذهبی را تأمین مالی می‌کرد و به همین دلیل مبلغان استعماری با اقدامات مذهبی، این پاسخ‌های مذهبی را به منزله توصیه‌هایی اجتماعی می‌آراستند.

حق حمایت اجتماعی به سوی صندوق صدقات تغییر ماهیت داد، صندوقی که با پول مردم تأمین مالی می‌شد و از طریق فرآیند اداره‌اش، اصول دمکراتیک شفافیت، برنامه‌ریزی، ارزیابی و نظارت اجتماعی را نقض می‌کرد. تأمین اجتماعی به چیزی آبکی تبدیل شد و به سوی حوزه بشردوستی خصوصی حرکت کرد و اجزای دمکراتیک و مردمی آن در این خصلت آبکی، غرق شد. این خصایص کلی به ما اجازه می‌دهد که سه فرضیه اصلی تحلیلی را مطرح

1. E. Fagnani

کنیم که راهنمای این مقاله است. اولی مربوط است به این واقعیت که تأمین اجتماعی در برزیل از درون تقاضای جامعه پدید نیامد که این موضوع، تأمین اجتماعی را به لحاظ اجتماعی عاری از ارزش آن در مقام یک حق انسانی و متمدنا نه کرد و در نتیجه نیروهای محافظه کار، تأمین اجتماعی را به کالایی برای مصرف فردی که شاخصه آن بازتولید نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی است، تبدیل کردند. تأمین اجتماعی به منزله کالایی برای مصرف، یک کالای قابل چانه‌زنی است و نه یک حق.

دومین فرضیه به منافع سرمایه مالی اشاره دارد که از حمایت اجتماعی به عنوان شکلی غیرمستقیم برای تأمین مالی خصوصی استفاده کردند. صندوق‌های تأمین اجتماعی همچون سرمایه‌ی قابل سرمایه‌گذاری معرفی شدند و به سوی منافع اقتصادی خصوصی (برای مثال سرمایه‌گذاری در صندوق‌های مستمری برای خصوصی‌سازی) سوق داده شدند. معافیت از مالیات کارفرمایی، تمهید برای چشم‌پوشی مالیاتی و معافیت‌های مالیاتی دیگر و اقدام مکرر به برنامه احیای مالی (Refis)، استراتژی‌هایی هستند به نفع سرمایه خصوصی که کسری بودجه تأمین اجتماعی را ایجاد می‌کنند. مکانیزم‌های ارزیابی این مزایا، کالاهایی هستند که اغلب از طریق مبادلات و الطاف سیاسی، قابل داد و ستد می‌باشند.

در نهایت، سومین فرضیه این موضوع را طرح می‌کند که سرسختی نیروهای محافظه کار روی اصل فردگرایی (در شکل حداقلی)، از حمایت اجتماعی به منزله یک حق همگانی سلب صلاحیت کرده است. در معیارهای پوشش بیمه‌ای و در عدم حمایت که مسلط است، بین کسانی که درآمد کمی دارند و محکوم به انتخاب محیطشان هستند و توجه شان را به معیارهای اورژانسی کاهش داده‌اند و کسانی که جایگاه‌های عمومی مسلط را در قوه مقننه و قضاییه و نیروهای نظامی اشغال کرده‌اند، تفاوتی چشمگیر وجود دارد. هدف ما در سراسر این نوشته تشریح استدلال‌هایی است که مباحثاتی را پیرامون این فرضیه‌ها برانگیزد.

تأمین اجتماعی غارت شده

اشارات قانون اساسی برزیل به تأمین اجتماعی نشانگر نوآوری بزرگی است و آن را به منزله وعده‌ای دنیوی معرفی می‌کند که از وعده الهی در غلبه مسئولیت

فردی برای حمایت اجتماعی متمایز است. به عنوان یک اصل سه‌گانه، قانون اساسی پوشش تأمین اجتماعی را از طریق سه سیاست برعهده می‌گیرد. این سه‌گانه تنها از طریق یک محور تعادل برپا می‌ماند که به منزله مغز متفکر و راهنمای آن سه‌گانه است. بدون یک محور که مفصل‌بندی و کارکردپذیری را فراهم کند، اتکا به این سه‌پا، هیچ فایده‌ای ندارد. نکته مرکزی و اصلی تحلیل ما در اینجا آن است که این سه‌گانه بدون سر و پابره‌نه طراحی شده‌است.

نخستین موج عقب‌نشینی از طرح تأمین اجتماعی بناشده توسط قانون اساسی، ریشه در این اصل داشت: «سر جوجه را بکن و رهایش کن تا بالا و پایین ببرد تا بمیرد». به نوبه خود این سر جدا شد یعنی شورای ملی تأمین اجتماعی (CNSS)^۱ منحل شد. هیچ چیز دیگری جایگزین آن نشد. با وجود پاهای اما بدون سر و با بودجه‌ای آب‌رفته، تأمین اجتماعی پس از ۳۰ سال خودش را همچون فردی سرگردان با سه پای خسته حمل می‌کند. چشم‌انداز دستگاه تأمین اجتماعی بدون فعالیت یک مکانیزم پیونددهنده یعنی شورای ملی تأمین اجتماعی، با خدعه و فریب آمیخته شد. ماده ۸،۲۱۲ سال ۱۹۹۱ قانون تأمین اجتماعی به تفصیل ساختار کاری شورای ملی تأمین اجتماعی را بیان کرده است؛ با این حال این قانونگذاری پیش از آن که بختی برای اجرا بیابد، مُرد: شورای ملی تأمین اجتماعی پس از ۱۰ سال منحل شد و مواد دیگر این قانون نیز بی‌آنکه به طور موثری به کار بیایند، لغو شدند.

سه پای این قانون که در سه سیاست قرار داشت، نطفه مراقبت بود اما آنها با هم دلیل اعمال منطق خاص خودشان، جدا و فاقد پیوند بودند و یک مفصل‌بندی واحد یا طرح تأمین اجتماعی منسجم را شکل نمی‌دادند. این عدم پیوند منجر به معیارهای مراقبت از هم‌گسیخته در تأمین ضروریات اجتماعی شد و در نهایت، تشویق‌کننده خصلت فردی مطالبات بود. هیچ راه مفری برای دسترسی دوجانبه از طریق اجرای این سه سیاست ایجاد نشد، ولو برای ساده‌ترین امور که عملیات یکپارچه را در زمان به کارگیری حوزه‌های مشترک مراقبت، مجاز می‌شمرد.

حتی پس از ۳۰ سال، گفتگوی بین‌نهادی‌ای تسهیل نشده‌است که بتواند

1. Conselho Nacional de Seguridade Social

توصیف یکپارچه‌ای از عدم حمایت اجتماعی از مردم برزیل را به منزله یک دستورالعمل مشترک از طریق مراقبت تکمیلی و هدفمند ارائه کند. صرف نظر از تجربیات محلی و خاص، همگرایی تلاش‌ها نیز رخ نداده است. با بیان‌های منفردی که مشخصه آنها خرد کردن منابع بودجه‌ای است، مناقشات بودجه‌ای به اولویت‌بندی مخارج اجباری و به تازگی، بیشتر به کاهش سقف بودجه منتهی می‌شود.

در برزیل، مفهوم تأمین اجتماعی با بلوغ ایدئولوژیک و سیاسی محدودی از سوی جامعه و عوامل عمومی خدمات و مراقبت درگیر در سیاست اجتماعی، عاملان سیاست‌های اقتصادی و جنبش‌های اجتماعی، پذیرفته شد. تجربه‌ای از جنبش مردمی معطوف به تأمین اجتماعی وجود نداشت. چشم‌انداز تأمین اجتماعی به منزله چیزی مطلوب درک نشد. به همین اندازه، موجودیت آن به درون جامعه نفوذ نکرد تا بتواند معنای آن را کشف رمز کند.

شکل این سه سیاست که تشکیل‌دهنده تأمین اجتماعی است، از هم متمایز بود: رفاه اجتماعی توسط اداره ملی تمرکز گرای ناحیه فدرال (DF) اعمال می‌شود؛ خدمت سلامت، تحت تعهد آن ناحیه فدرال بود که این تعهد در قانون اساسی به خاطر الگوی مساعدت‌اش تغییر کرد و از سال ۱۹۸۸ به این سو، مدیریت آن، غیر متمرکز و با مشارکت زیاد شهرداری‌ها (یک نهاد جدید فدرال) است؛ و مساعدت اجتماعی از همان نقطه صفر فراهم می‌شود (یعنی می‌گوید که نهادسازی دولت باید آنچه را در تعهد ناحیه فدرال است، به طور فزاینده، ملی و تمرکززدایی کند).

عنوان اصل ۱۹۴ قانون اساسی به خاطر نیروی ایجاد پیوند بین قدرت عمومی (به عنوان شاهدی بر فدرالیسم از طریق ادغام سه نهاد دولتی) و ابتکارات خصوصی مشهور است. این اصل روشن نکرده بود که آیا این دو باید سودآور باشند یا خیر. با این حال تأمین هدفمند حقوق با تفسیری غیربازاری مورد اشاره بود. هیچ اشاره‌ای به پیوندهای عملیاتی نظام‌های مدیریت این سیاست‌ها وجود نداشت.

نظام رفاه اجتماعی که توسط جتولیو وارگاس^۱ در سال ۱۹۳۰ پایه‌گذاری شد (زمانی که او نهادهایی برای بازنشستگی و مستمری را با دسته‌بندی‌های

1. Getúlio Vargas

حرفه‌ای ایجاد کرد) با شکل‌های فراگیر مبتنی بر برقراری تعادل بین دسته‌بندی‌های حرفه‌ای جایگزین شد و در سال ۱۹۶۶ و طی دوران دیکتاتوری نظامی از طریق نهادینه‌شدن موسسه ملی رفاه اجتماعی (INPS)^۱ به نقطه اوج خود رسید. تجمیع این سه سیاست در یک حوزه یکپارچه با تشکیل وزارت رفاه و مساعدت اجتماعی طبق قانون ۶,۰۳۶ سال ۱۹۷۴ و دستور ۷۴,۲۵۴ همان سال آغاز شد. این پدیده نوظهور، رفاه اجتماعی را به مجموعه‌ای وزارتی و در پیوند با مساعدت اجتماعی ارتقاد داد؛ تا آن زمان این سیاستگذاری اجتماعی عمومی، به رسمیت شناخته نشده بود. علاوه بر این، موسسه تأمین اجتماعی مساعدت پزشکی^۲ (Inamps) به حوزه سلامت اضافه شد.

نظام مساعدت اجتماعی و رفاه ملی^۳ (SINPAS) متشکل بود از بنیاد مساعدت گروهی برزیل^۴ (FLBA) از سال ۱۹۴۲ تا ۱۹۹۴ و بنیاد رفاه ملی برای کودکان صغیر^۵ (FUNABEM) از سال ۱۹۶۴ تا ۱۹۹۴ با اقدامات نامتمرکز در دفاتر محلی، ایالت‌های برزیل و نواحی شهری بزرگتر. این بنیادها از سال ۱۹۸۸ تا ۱۹۹۴ بدون تغییر باقی ماندند. در طول نیم قرن محدود ماندن (۱۹۳۸-۱۹۸۸) در حصارهای قدرت ارثی و حامی‌پرورانه بانوهای نخست و درون قوم و خویش‌پرستی آشکار، مساعدت اجتماعی فدرال به شکل آمیزه‌ای از فعالیت‌های خانوادگی و ترویج انجمن‌ها (انجمن مادران) عمل می‌کرد یعنی الگوهایی از عمل مراکز اجتماعی مراقبت نوزادی-مادرانه را با مدیریتی که از سیاستگذاری سلامت حذف شده بود، ترکیب می‌کرد. بنیاد مساعدت گروهی برزیل (FLBA)، اقداماتش را از طریق فعالیت قماربازانه، حراج کالاهای وارداتی توقیف‌شده، توازن منابع تأمین اجتماعی و وام‌های قانونی مورد حمایت قرار می‌داد. بودجه دخل و خرج آن از طریق انجام فعالیت‌های مربوط به شست‌وشوی لباس بود که فعالیت‌های نامعمول آنها را در حوزه مشروبات و قماربازی (در راه "خیر و نیکی") پوشش می‌داد.

1. Instituto Nacional de Previdência Social
2. Institute for Social Security Medical Assistance
3. Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
4. Fundação Legião Brasileira de Assistência
5. Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

مساعادت اجتماعی اگرچه تحت پوشش وزارت رفاه اجتماعی^۱ (MPAS) بود، اما زیر نظر سیاستگذاری عمومی و دولتی شکل نمی گرفت. مدیریت آن دور از معنای وظیفه دولت، سکولاریسم مردمی و حوزه حقوق شهروندی باقی ماند. قدرت دولتی در سایه باقی ماند در کنار سازمان‌های اجتماعی و جماعتی (اغلب با ماهیتی مذهبی) که در خط مقدم بودند و از معافیت‌ها و وام‌های دولتی به نام حمایت از بشردوستی و خیریه در خدمت ارگان‌های جامع‌برخوردار بودند. در سال ۱۹۹۴، بنیاد مساعادت گروهی برزیل (FLBA) با برنامه انجمن همبستگی جایگزین شد که توسط روت کاردوسو، بانوی نخست کشور اداره می‌شد، بنابراین جایگاه قانونی‌اش به منزله سیاست عمومی مساعادت اجتماعی تضعیف شد و این موضوع باعث شد به حوزه خیریه‌های نوع بانوی‌اولی ملحق شود. بنیاد رفاه ملی برای کودکان صغیر نیز در سال ۱۹۹۴ با بنیاد کودکی و نوجوانی برزیل^۲ (FCBIA) جایگزین شد.

حوزه مساعادت اجتماعی و پتانسیل انتقادی توده‌های آن در سال ۱۹۸۸، بلوغ هدفمند پیشین را در سطح ملی و در حوزه‌های سلامت و تأمین اجتماعی که وابسته به حمایت جنبش‌های اجتماعی بود، نشان نمی‌داد. تجربیاتی همچون دانشگاه کاتولیک ساؤ پائولو (PUC_SP) که در سال ۱۹۸۵ مطالعه‌ای روی مساعادت اجتماعی انجام داد و انجمن سلامت جمعی برزیل^۳ (Abrasco) که توسط اسپوزاتی و دیگران مطالعاتی را شکل داد، در این راه پیشگام بودند. شهرداری‌ها در پی ابراز استقلال و دستیابی به منابع فدرال، جبهه شهری برای برقراری مساعادت اجتماعی تحت لوای قانون اساسی را سازماندهی کردند. شهرداری‌ها از طریق قانون اساسی موجودیتی فدراتیو داشتند؛ با این حال در حوزه مساعادت اجتماعی هیچ گفتگویی با حوزه فدرال انجام نمی‌دادند. عاملان جنبش نهادی-سیاسی بنیاد مساعادت گروهی برزیل (FLBA) برای عمل وزارت امور اجتماعی در جهت پذیرش موقعیت آنها و برای اشتغال پایدار خود مبارزه می‌کردند. این تلاش‌های خُرد هماهنگ، قدم‌های اول مطالبه سیاستگذاری در

1. Ministério da Previdência Social

2. Fundação Centro Brasileiro para Infância e Adolescência

3. Associação Brasileira de Saúde Coletiva

حوزه عمومی دولتی را نشان می‌داد. قانون مساعدت اجتماعی ارگانیک^۱ (LOAS) در سال ۱۹۹۳ تصویب شد (پنج سال پس از تصویب قانون اساسی) و سازمانی فدراتیو برای مدیریت مساعدت اجتماعی در قلمرو دولت برزیل ایجاد کرد. این قانون، شورای ملی تأمین اجتماعی (CNSS) را به شورای ملی مساعدت اجتماعی^۲ (CNAS) تغییر داد اما هیچ اشاره‌ای به سرنوشت بنیاد مساعدت گروهی برزیل (FLBA) و بنیاد رفاه ملی برای کودکان صغیر (FUNABEM)، آنگونه که در قانون اساسی تاکنون وجود داشت، نشده بود. هیچ اشاره‌ای به خدمات مساعدت اجتماعی عمومی یا تعهدات مساعدت اجتماعی مربوط به اجرای قانون کودکی و نوجوانی^۳ (ECA) سال ۱۹۹۰ نشده بود. دیوارهای تک‌افتادگی، داستان‌های ازهم‌گسیختگی، و سازوبرگ‌های مرکز‌گرا و اقتدارگرا حفظ شد. انباشت محدود نیروهای جمعی در حوزه مساعدت اجتماعی به حد کافی قدرتمند نبود تا این سنت‌ها را تغییر دهد. این پروسه نجات‌بخشی ترکیبی، راهنمای این بازخوانی مختصر است که به چه چیز می‌توان به عنوان اجرای مناقشه‌برانگیز تأمین اجتماعی برزیل با وفاقی محدود درون فرهنگ نهادی عوامل عمومی یا درون هر سیاست اجتماعی، اشاره کرد.

جنبش‌هایی برای ساختارهای دمکراتیک نو در سه سیاست سازوبرگ دولتی و در فرآیندهای جنبی آن رخ داد. هیچ سرمایه‌گذاری‌ای برای نیرومندساختن دستگاه مطلوب تأمین اجتماعی انجام نشد. ارجاعات عام و واحدی به لزوم حمایت اجتماعی برای شهروندان بر ساخته نشد. در نتیجه، کشف رمز از ماهیت تأمین اجتماعی واجد معنای یکسانی در این سه حوزه نبود؛ در عوض، آنها فاقد تاثیرگذاری واحدی بودند. اهداف تأمین اجتماعی (جدول یک) که در قانون اساسی در یک پاراگراف از اصل ۱۹۴ توصیف شده بود، مفاد انضمامی پیدا نکرد.

-
1. Lei Orgânica da Assistência Social
 2. Conselho Nacional de Assistência Social
 3. Estatuto da Criança e do Adolescente

- مراقبت و پوشش همگانی
- خدمات و مزایای مشابه و واحد برای جمعیت روستایی و شهری
- ارائه خدمات و مزایا براساس حسن انتخاب و توزیع پذیری
- عدم کاهش میزان مزایا
- برابری در شکل مشارکت و در بهره‌مندی
- تنوع پایه مالی
- خصیصه دموکراتیک و نامتمرکز مدیریت اجرایی با مشارکت انجمن‌ها؛ عمدتاً کارگران، صاحبان کسب‌وکار و افراد بازنشسته

جدول یک: اهداف تأمین اجتماعی طبق قانون اساسی برزیل (تنها بند اصل ۱۹۴)

طبق قانون اساسی، حوزه سلامت (برخلاف دو حوزه دیگر) به منزله حقی برای همگان در نظر گرفته شده است، در حالی که رفاه اجتماعی به منزله فراهم کننده ابزارهای مالی برای فرد بیمه شده عمل می‌کند. طبق متن قانون اساسی، مساعدت اجتماعی به وضوح در پیوند با حقوق شهروندی نبود. این شرط به خاطر آن بود که مساعدت اجتماعی به تأمین اجتماعی نسبت داده می‌شد. با وجود شرایط نامشخص برای اطمینان از وظیفه‌اش، تأمین اجتماعی پیوند محکمی با فعالیت عملی و ماهیت اضطراری و خاص گفته شده در کردارهای آسایش‌بخش برای سیاست‌های خدماتی، داشت. با وجود این شیوه‌های مدیریتی، به دفعات نهادهای فدرال مرسوم از انجام مسئولیت خود در مراقبت اجتماعی برای تقاضاهای موجود و در جستجوی الگوهای مثمر ثمر براساس شهروندی و منزلت انسانی اخلاقی دور افتادند. گزندگی و تلخی آشکار این تفسیر، بازشناسی تلاش‌های انجام شده برای گذر از محدودیت‌های موروثی حوزه حقوق اجتماعی را بی اعتبار و رد نمی‌کند. ابهام یا غفلت متن قانون اساسی به سود مفاهیم حامی استمرار شکل‌های محافظه کار تمام شد که در برابر به رسمیت‌شناسی حمایت اجتماعی به منزله یک حق شهروندی فراگیر برای برزیلی‌ها مقاومت می‌کردند.

تأمین اجتماعی با بودجه‌ای فاقد ساختار

در قانون اساسی بودجه تأمین اجتماعی را ذکر شده است (اصل ۱۹۵) که این بودجه، دارای برنامه هزینه‌هایی بود متشکل از صندوق‌های بودجه اتحادیه‌ای،

ایالت‌ها، ناحیه فدرال و شهرداری‌ها همراه با مشارکت اجتماعی لیست پرداختی کارفرمایان (به کارگران) منطبق با لیست حقوق، عواید و سود و نیز با مشارکت کارگران برای عواید ناشی از شرط‌بندی‌ها. با این حال، این پیوند همبسته و فدراتیو، ثبات نداشت. در عوض، سه گانه مذکور علاوه بر اینکه پابرهنه و فاقدسر بود، جیب‌هایش نیز خالی بود.

فقدان طرح واحد بین این سه سیاست، فقدان منابع را برای تضمین ماهیت یکپارچه حمایت اجتماعی و تأمین مالی مسئولیت‌های رفاهی اتحادیه‌ای (EPU)، تشدید کرد. منابع مالی آن به سوی تقاضاهای دیگر هدایت می‌شد. عاید مالی باقی‌مانده از مسئولیت‌های رفاهی اتحادیه‌ای به خاطر اینکه وجوه پایدار آن به جاهای دیگر می‌رفت، خالی می‌شد. این نهاد از واحدی که تأمین‌کننده مالی حمایت اجتماعی عمومی بود به ابزاری برای تنظیم سیاست‌های اقتصادی خصوصی در پاسخ به فشار منافع سیاسی طبقاتی تبدیل شد.

نکته ویژه این است که مالیات کارفرما شامل معافیت مالی از نظام تأمین اجتماعی عمومی^۲ (RGPS) می‌شد که مشارکت در تأمین اجتماعی پایدار را به استراتژی‌ای برای تنظیم سیاسی- اقتصادی تبدیل کرد. بی آنکه این مشارکت جایگزین مسئولیت‌های رفاهی اتحادیه‌ای شود. این فرآیند صندوق‌ها را تضعیف، و این ایده را تقویت می‌کرد که حمایت اجتماعی و مطالبات دمکراتیک سزاور بودجه عمومی نیستند.

همانطور که فاگناتی می‌گوید، فرآیند خفقان مالی هماهنگ‌شده بود و اقدامات بعدی، انحلال آن منابع تأمین مالی حوزه اجتماعی بود که قانون اساسی سال ۱۹۸۸ نسبت به آن اطمینان می‌داد. تا سال ۲۰۰۴، این مجموعه از معافیت‌ها/ چشم‌پوشی‌های مالی / مصونیت‌ها به عنوان مخارج عمومی تلقی نمی‌شد. سرویس بازدهی داخلی این مجموعه را به عنوان مزایای مالیاتی طبقه‌بندی می‌کردند، نه مخارج مالیاتی. این دگرگونی از طریق مطالبه شفافیت صندوق بین‌المللی پول (IMF) بود که صورت گرفت.

پنج سال دیگر طول کشید تا این تغییر انجام شود. به گونه‌ای که تنها در

1. Encargos Previdenciários da União

2. Regime Geral de Previdência Social

بودجه پیشنهادی سال ۲۰۰۹ بود که گزاره مصارف مالیاتی اجرایی شد و اجازه اظهار این ادعا را داد که معافیت مالیاتی بدون هزینه برای صندوق عمومی نیست [یعنی باید در زمره هزینه عمومی تلقی شود]. زمانی که این رفتار محافظه کارانه انجام شد، تأمین مالی بخش اجتماعی نسبت به سیاست‌های اجتماعی و جمعی دولتی رویگردان شده بود. این سیاست‌ها به این شیوه عمل می‌کرد که اقدامات دولت به میانجی سازمان‌های اجتماعی ای انجام می‌شد که این معافیت‌ها را دریافت می‌کردند، در حالی که دولت همچنان به این سازمان‌ها بدهکار می‌شد. اطلاعات ذکر شده که به نقل از گزارش رفاه اجتماعی و بولتن رفاه اجتماعی وزارت اقتصاد است و در مقاله ای در روزنامه دولتی سائوپائولو (O Estado de S. Paulo) منتشر شد، نشان می‌دهد که در سال ۲۰۱۷، حدود ۵۷,۶۱ میلیارد رئال برزیل به خاطر چشم‌پوشی‌های مالیاتی دیگر وارد صندوق رفاه نشد. از کل این مقدار، ۲۱ درصد (یا ۱۲ میلیارد رئال) مرتبط است به چشم‌پوشی از مالیات کارفرمایان از طریق مشارکت آنها در سازمان‌های اجتماعی (که تحت عنوان غیرانتفاعی در نظر گرفته می‌شود) و دارای گواهینامه نهادهای مساعدت اجتماعی خیریه‌ای^۱ (CEBAS) در حوزه آموزش، سلامت و مساعدت اجتماعی.

تقویت پیوند بین مخارج مالیاتی در تأمین اجتماعی، نشانگر انحراف نیست بلکه در عوض، نشانگر تأثیرات استدلال مورد مناقشه و کمتر شناخته شده‌ای است که بر حمایت مالی از تأمین اجتماعی اثرگذار است. در بند هفت، قانون اساسی مشخص کرده است که «نهادهای مساعدت اجتماعی خیریه‌ای که الزامات مشخص در قانون را برآورده کنند، از مشارکت در تأمین اجتماعی (یا همان پرداخت حق بیمه) معاف هستند». آنچه اتفاق افتاد این بود که این الزامات (که قبل و بعد از قانون اساسی اجرا می‌شد) به امور بوروکراتیکی محدود شد که نتایج آن شدیداً متأثر از منافع سیاسی بود (برای مثال گواهینامه‌های دوگانه عام‌المنفعه، گواهینامه‌های بشردوستانه یا خیریه، اسناد بدهی‌های دستمزدی و مالیاتی و اظهارنامه خدمات رایگان برای فقرا). این ارزیابی مورد به مورد، کیفیت خدمات ارائه شده به افراد و درآمد کم آنها را مورد بررسی قرار نمی‌داد و در راهبری سیاست‌های عمومی، این افراد را درگیر تصمیم‌گیری

1. Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social

نمی‌کرد. قوانین، دستورات و هنجارهای برخاسته از قانون مساعدت اجتماعی ارگانیک (LOAS) در سال ۱۹۹۳ و قانون تأمین اجتماعی ارگانیک (۱۹۹۱) برای تنظیم رویه‌های بوروکراتیک و توجیه خواست سازمان‌های اجتماعی برای چشم‌پوشی‌ها و معافیت‌های مالیاتی تصویب شده بود. قانون سال ۲۰۰۹ منوط معافیت برای سازمان‌های اجتماعی را که توسط شورای ملی مساعدت اجتماعی (CNAS) اجرا می‌شد، اصلاح و آن را به محتوای سیاست‌های دولتی و مدیریت دستگاه‌های وزارتی مرتبط کرد.

برای دهه‌ها، سیاست معافیت از پرداخت مالیات کارفرمایان هم توسط شورای ملی تأمین اجتماعی (CNSS) و هم توسط شورای ملی مساعدت اجتماعی (CNAS) اجرا می‌شد و با سیطره غیرمستقیم بر مدیریت مساعدت اجتماعی، این سیاست به گواهینامه‌های نهادهای بشردوستانه کمک مالی می‌کرد تا سازمان‌های غیرانتفاعی خصوصی آنها در حوزه‌های آموزش، سلامت، مساعدت اجتماعی، ورزش و شمار دیگری از حوزه‌های عمل خصوصی دست به فعالیت بزنند.

به طور متناقضی، قانون اساسی در حالی که تأمین اجتماعی را ارائه کرده است، از طریق دولت و سیاست‌های عمومی مساعدت اجتماعی، معنایی خصوصی از نهاد مساعدت اجتماعی خیریه‌ای را مورد حمایت قرار می‌دهد. این دوگانه گمراه‌کننده، جهت قوانین اجتماعی را با خیریه درهم آمیخته و آنها را همچون خواهران دوقلوی بهم‌چسبیده، با مساعدت اجتماعی یکی کرده است. غلبه تفکر وابستگی به کمک بر مسئولیت دولت، تناقض جدیدی را به وجود آورده است زیرا به همان میزان که تأمین اجتماعی نیرومندسازی حقوق شهروندی را مطرح می‌کند، روش مدیریتی، میزان پرداخت مالی صندوق‌ها را ناشی از تأمین اجتماعی می‌داند.

اعطای کمک مالی به گواهینامه خیریه‌ها (مستندی کلیدی برای معافیت مالیاتی) در دوره پس از قانون اساسی سال ۱۹۸۸ به عنوان مساعدت اجتماعی تلقی می‌شد و توسط کمیته شورای ملی تأمین اجتماعی (CNNS) و سپس شورای ملی مساعدت اجتماعی (CNAS) پس از سال ۱۹۹۳ اجرا شد و اغلب درباره مسیر هموارش کمتر کسی اظهار مخالفت کرده است. مساعدت اجتماعی که در جهان محافظه‌کار به عنوان چهره اخلاقی خیریه‌های جامعه مدنی در خدمت فقرا تلقی می‌شود، تا سال

۲۰۰۹ معیار داوری متقاضیان برای دریافت گواهینامه خیریه بشردوستانه و گذرنامه دستیابی به معافیت مالیاتی بود.

قانون سال ۲۰۰۹ و دستور سال ۲۰۱۰ ماموریت فردی خیریه خصوصی را به مسئولیت دولت ترجمه کرد. از این پس، دیگر نه شورای ملی مساعدت اجتماعی بلکه به جای آن، وزارتخانه‌ها(مشابه با حوزه فعالیت‌های متقاضی خیریه) در خصوص وجود پیوند بین اقدامات گسترش یافته و سیاست عمومی، دولتی یا غیردولتی تلقی می‌شدند و آنها در این بین، شروع به انتقال این وظایف به نهادهای دارای گواهینامه مساعدت اجتماعی خیریه‌ای(CEBAS) کردند.

برای دستیابی به گواهینامه آموزشی CEBAS، حفظ پیوند با طرح «برنامه دانشگاه برای همگان»^۱ (Prouni) ضروری است که هزینه بورس مطالعاتی را تأمین کند. گواهینامه سلامت CEBAS به دو شیوه این را پیوند ایجاد می‌کند: از طریق پروژه‌های مورد تایید برنامه حمایت از توسعه نهادی نظام سلامت منفرد^۲ (Proadi-SUS) که توسط سازمان‌های عالی بشردوستانه سلامت، هدایت و تایید می‌شود یا از طریق پیشنهاد انجام ۶۰ درصد خدمات مدنظر برنامه حمایت از توسعه نهادی نظام سلامت منفرد(SUS). اگرچه این موضوعات در چندین طرحنامه پیشنهاد شده، پیوند با نظام مساعدت اجتماعی منفرد^۳ (SUAS) هنوز محقق نشده است. مدیریت نظام مساعدت اجتماعی منفرد در میان نهادهای فدرال به طور کامل خصلت عمومی خدمات مساعدت اجتماعی را ندارد. در بیشتر شهرداری‌ها، این خدمات تحت توافق اجرایی با سازمان‌ها، اداره می‌شوند. هیچ وضوحی در رابطه با مسئولیت دولت در برقراری خدمات مساعدت اجتماعی وجود ندارد. این ابهام مورد حمایت سازمان‌های اجتماعی است تا با برعهده گرفتن مدیریت خدمات مساعدت اجتماعی(از طریق توافق)، اصول خاص ماموریت‌شان را انجام دهند.

قانون سال ۲۰۱۴ که به عنوان چهارچوب تنظیمی سازمان‌های جامعه

1. Programa Universidade para Todos
2. Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde
3. Sistema Único de Assistência Social

مدنی^۱ (MROSC) مشهور است، نظام قانونی جدیدی را بین مدیریت عمومی و سازمان‌های جامعه مدنی^۲ (CSO) برقرار کرد که دو شکل از رابطه را از طریق مجموعه عمومی می‌تواند بپذیرد: همکاری یا همان اجرای پیوسته خدمات سیاست عمومی با شراکت دولت و سازمان‌های جامعه مدنی؛ و تحریک یا همان تأمین مالی اقدامات توسط دولت و اجرای آن توسط سازمان‌های جامعه مدنی. این پیوند همیشه با تنش برخورد بین خاص‌بودگی سازمان‌های جامعه مدنی و جهت‌گیری‌های عمومی و جمعی سیاستگذاری مواجه است. تجربیات این سازمان‌ها مسلم می‌گیرد که مدیریت خدمات اجتماعی عمومی باید بر پایه حقوق شهروند استفاده‌کننده باشد. غیاب چنین چیزی نشانگر نابودی خصلت مردمی خدمات برای شهروندان برزیل است.

جدیت این بررسی جامع درباره مخارج مالیاتی نیازمند پیوند پیشرفته‌تر با معانی این بودجه‌ی فاقد ساختار است. تقریباً تلاش برای فهم این موضوع احمقانه است که منابع حفظ رفاه اجتماعی با مدیریت عمومی خود آن، از بین می‌رود؛ مدیریتی که اجازه معافیت‌های مالیاتی برای مشارکت کارفرما را می‌دهد و حفاظت از بدهی‌های مشارکت کارفرما را تسهیل می‌کند، بدهی‌هایی که شرکت‌های خصوصی را مرفه نگه می‌دارد، آنها برنامه‌های متوالی خود برای تأمین مالی مقدار بدهی هر برنامه جدید را، با بدهی‌های پرداخت‌نشده برنامه قبلی، دوباره تأمین مالی می‌کنند.

همچنین اطلاعات مخارج مالیاتی از خدمات بازدهی داخلی سال ۲۰۱۷ (سندی سالانه که توسط مرکز مطالعات مالیاتی و گمرکی منتشر شد) نشان می‌دهد که معافیت آموزش برای وابستگان در سال ۲۰۱۷ حدود ۴,۲ میلیارد رئال برآورد شده، در حالی که برای بخش سلامت سه برابر بیشتر است (۱۲,۶ میلیارد رئال).

1. Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

2. Civil society organizations

تأمین اجتماعی مابین مدیریت فراگیر و توزیع نابرابر

منابع تأمین اجتماعی اتلاف شده است. مضاف بر این سرنوشت، ناسازگاری معیارهای عملی درباره مزایا و معیارهای مختلفی است که تأمین اجتماعی براساس آن عمل می‌کند. ارزش مستمری‌ها، امتیازات را در میان ۵۷,۵ میلیون نفر از افراد شاغل متشکل از کارکنان ارتش، کارمندان و کارگران خانگی از بین برده است. گروه دیگری از ناسازگاری‌ها در مزایای مربوط به کودکان و نوجوانان در حوزه‌های زیر وجود دارد: شهریه خانواده، هزینه سفر، معافیت هر وابسته برای بازگشت مالیاتی در آمد شخصی^۱ (IRPF) و مزایای مراقبت روزانه برای قضات.

شهریه خانواده که به کارگر رسمی و از طریق لیست حقوق شرکت‌ها پرداخت می‌شود (ارزش آن، عطف به ماسبق و با مشارکت کارفرما در رفاه اجتماعی کمتر می‌شود) اطلاعاتی درباره بودجه عمومی ارائه نمی‌دهد. این شهریه شامل پرداخت به شکل صندوق غرامت ایام بیکاری به کارگران (FGTS) و اطلاعات رفاه اجتماعی^۲ (GFIP) است. این اطلاعات به عنوان اطلاعات سپرده‌گذاری است و نه براساس نمایه کودکان دریافت‌کننده خدمات. در سال ۲۰۰۷، مطالعه ویژه‌ای نشان داد که ۸,۲ میلیون نفر از کودکان تا ۱۴ سالگی شهریه خانواده را دریافت می‌کنند. (جدول ۲)

میزان مخارج / هر سال	ذینفعان	سهم مزایا (هر کودک)	حداقل دستمزد	شهریه خانواده در سال ۲۰۰۷
۱,۸۹ میلیارد رئال	۸,۲ میلیون کودک (صفر تا ۱۴ ساله)	۲۳,۰۸ رئال برای افرادی که دستمزدی تا ۴۴۹,۹۳ رئال دارند ۱۶,۲۶ رئال برای دستمزدهای تا ۶۷۶,۲۷ رئال	۳۸۰ رئال	
پرداخت شهریه خانواده در هر زمان به معنی افزایش ۳,۷ درصدی افزایش میانگین درآمد ذینفعان در همه مناطق و ۴,۶ درصدی در برخی ایالات است.				
۴,۵ میلیارد رئال		۴۵ رئال برای دستمزدهای تا ۸۸۷,۶۷ رئال ۳۱,۷۱ رئال برای دستمزدهای تا ۱۳۱۹ رئال	۹۳۷ رئال	شهریه خانواده در سال ۲۰۱۸

جدول ۲: توزیع شهریه خانواده در سال‌های ۲۰۱۷ و ۲۰۱۸. تأمین اجتماعی برزیل، ۲۰۰۹ (توضیح: آمار پیش‌بینی سال ۲۰۱۸ در این جدول تأثیرات قوانین جدید کاری را روی میزان پوشش و امکان کاهش آن را به دلیل بیکاری در نظر نگرفته است)

1. Imposto de Renda Pessoa Física

2. Social Welfare Information

کمک پیش‌دبستانی برای فرزندان قضاات به ۵ سال افزایش یافت (بدون قید و شرط و توجه به درآمد) یعنی ۶۹۹ رتال (مرتبط با دستور شماره ۱ شورای ملی عدالت در تاریخ ۱۸ فوریه ۲۰۱۶) که ۲۲ برابر بیشتر از ارزش شهریه خانواده (۴۵ یا ۳۱ رتال) است و تازه این مبلغ هم محدود به کارگرانی است که ۱۳۱۹ رتال دستمزد دارند. باید به خاطر داشت که به مشاغل قضایی تخفیف بازگشت مالیاتی درآمد شخصی (IRPF) برای همین وابستگان‌شان نیز داده می‌شود. قضاات همچنین خواهان برابرسازی دستمزد سالانه ۲۰۱۷ و بازگشت مالیات بر درآمد بر این اساس در سال ۲۰۱۸ شدند که بیش از ۲۸۵۵۹ رتال می‌شود (ماهانه ۲۱۹۶ رتال). و ارزش آن ۴۰ درصد بیش از بالاترین دریافتی کارگران در میزان شهریه خانواده است. قضاات خواهان کسر کردن ۱۸۹ رتال برای هر وابسته خود هستند و این همراه است با حمایت دولت از فرزندان آنها تا سن ۲۴ سالگی و به ازای هر فرزند وابسته ۲۲۷۵ رتال در هر سال.

اضافه بر معافیت ثابت برای وابستگان در خصوص بازگشت مالیاتی درآمد شخصی (IRPF)، مصارف مربوط به اثبات تحصیل (تا ۲۹۶ رتال) و سلامت (بدون محدودیت از پیش تعیین‌شده) است. اطلاعات پردازش‌شده برای حسابرسی، نمایه ذی‌نفعان را نشان نمی‌دهد. آیا ثبت و ضبط اطلاعات مربوط به دریافت مزایا، فقط برای کسانی که هیچ درآمدی ندارند، درست است؟ توجه کنید که مزایای مربوط به کودکان متفاوت است به لحاظ ارزش (خانواده‌هایی که درآمد بیشتری دارند، مزایای بیشتری دریافت می‌کنند)، مشروط بودن (شرایط بیشتری برای کسانی که درآمد کمتری دارند، لازم است)، سن (برای آنها که درآمد بیشتری دارند، قابل توسعه است و برای آنها که کم درآمدند، محدود است) و قابلیت تجمیع (برای آنانی که درآمد بیشتری دارند قابل تجمیع است و برای کسانی که درآمد کمتری دارند کنترل می‌شود، به گونه‌ای که به کاری نیایند).

مباحثه سال ۲۰۱۷-۲۰۱۸ درباره اصلاح رفاه اجتماعی به حوزه معروف به امتیازات وارد شد که از طریق آن پرداخت‌های دولتی به علاوه مزایای مراقبت روزانه به اعضای مشاغل قضایی به صورت زیر انجام می‌شود: هزینه مسکن به ارزش ماهانه بیش از ۴۰۰۰ رتال، هزینه غذا تقریباً ۱,۵ رتال در هر ماه، و

هزینه ایاب و ذهاب. این مزایا به شیوه برابری همه قضاات و مشاغل قضایی بدون توجه به اندازه خانواده‌شان و تعداد وابستگان آنها را دربر می‌گرفت. از نقطه مقابل، مهم است که براساس نمایه ذی‌نفعان برنامه کمک هزینه خانواده^۱ (PBF)، حدود ۱۶۰۰۷۷۹۲ خانواده در سال ۲۰۱۷ تحت پوشش هستند و این برنامه حدود ۱۲۵۴۷۵۹۲ خانواده را با درآمد سرانه ماهانه تا ۸۵ رئال و حدود ۳۴۶۰۲۹۹ خانواده با درآمد سرانه بین ۸۵ تا ۱۷۰ رئال، تحت پوشش قرار می‌دهد. در سال ۲۰۱۷ این برنامه ۱۳۸۲۸۶۰۹ خانواده را تحت پوشش داشت اما این برنامه ۲۱۷۹۱۸۳ خانواده یا ۱۴ درصد از تقاضای تخمینی را تحت پوشش قرار نمی‌دهد. برنامه کمک هزینه خانواده (PBF) توسط دبیرخانه مخصوص وزارت توسعه اجتماعی اجرا می‌شود و هیچ پیوندی با نظام مساعدت اجتماعی منفرد (SUAS) و اقدامات موازی دبیرخانه ملی مساعدت اجتماعی (SNAS) ندارد. در برنامه کمک هزینه خانواده (PBF) هیچ ارزش ثابتی برای مزایا ارائه نشده است. این برنامه طبق اظهار خانواده درباره درآمد سرانه و در پرتو مقدار ورودی‌هایش، پرداخت انجام می‌دهد (سرانه ۸۵ رئال در هرماه). برای خانواده‌های تحت پوشش در سال ۲۰۱۷، حدود ۲۹ میلیارد رئال پرداخت شد. در سال ۲۰۱۷ مقدار میانگین مزایای برنامه کمک هزینه خانواده برای هر خانواده ۱۷۹ رئال بود که معادل ۱۸ درصد حداقل دستمزد است (جدول ۳).

نمایه و جایگاه	تعداد ذینفعان	میزان کمک هزینه
کودک و نوجوان تا سن ۱۵	۱۲۱۰۴۹۷۶	۸۵ رئال
حداکثر ۵ ذینفع در هر خانواده با کودک یا نوجوان تا سن ۱۵	۱۹۰۸۷۳۶۸	۳۹ رئال
کمک هزینه جوانان برای ۲ نوجوان در هر خانواده تا سن ۱۶ و ۱۷	۳۱۰۶۷۷۲	۴۶ رئال
۶ پرداخت برای پرستاری مادر	۳۹۹۷۷۲	۳۹ رئال
۹ پرداخت برای بارداری زنان	۴۴۵۸۱۵	۳۹ رئال

جدول ۳: توزیع هزینه‌های برنامه کمک هزینه خانواده (Bolsa Família) در سال ۲۰۱۷.

1. Programa Bolsa Família

در سال ۱۹۹۶ امتیاز برقراری مزایای پیوسته^۱ (BPC) برای سالمندان بیش از ۶۵ سال و برای اشخاص معلول در هر سنی، درآمد سرانه خانوادگی‌ای برابر یا کم کمتر از یک چهارم حداقل دستمزد را ایجاد می‌کرد یعنی ۲۳۴ رئال برای سال ۲۰۱۸. اجرای برقراری مزایای پیوسته (BPC) توسط عوامل موسسه ملی تأمین اجتماعی (INSS) تحت سیطره فرهنگ رفاهی دسترسی انجام شد که مناسب بودن الزامات را ارزیابی می‌کرد و نیازهای اجتماعی یا عدم حمایت‌ها را در نظر نمی‌گرفت. این مزایا، حداقل دستمزد را مبنا قرار می‌دهد اما اصلاح رفاهی تهدید به کاهش این دستمزد می‌کند. مخارج برقراری مزایای پیوسته (BPC) حدود ۵۰,۲ میلیارد رئال برای ۴۵۹۴۴۷۸ ذی‌نفع آن است (۲۵۲۷۲۵۷ نفر به دلیل معلولیت یا ناتوانی و ۲۰۲۲۲۲۱ نفر به دلیل کهولت سن، طبق گزارش خلاصه منتشر شده توسط سازمان اطلاعات و فن‌آوری رفاه اجتماعی درباره برقراری مزایای پیوسته در دسامبر سال ۲۰۱۷).

کلای حمایت اجتماعی: یک بحث ضروری

بحث‌هایی که در اینجا به شکل اجمالی مطرح شد، نشان می‌دهد که هیچ خطوط راهنما یا ایده‌ای وجود ندارد که قدرت ایجاد هماهنگی در تأمین اجتماعی برزیل به لحاظ کیفیت اثرگذاری داشته باشد. آنچه در حال حاضر مسلط است یک نگاه آکچوئری وار، محاسبه مالی و حسابرسی منابع به منزله بیمه است که تجربه عدم حمایت اجتماعی از بیمه‌شده تأمین اجتماعی را درک نمی‌کند. فقدان وحدت در تأمین اجتماعی برزیل در قالب تجربه موازی و نامنسجم ارگان‌های دولتی در گسترش شکل فدرال آنها به ایالات و شهرداری‌ها ظاهر شده و اغلب توسط سازمان‌های جامعه مدنی از هم گسیخته شده‌است.

سه گانه تأمین اجتماعی، رهبری «سر» به منزله پیش‌بینی‌کننده را توسط قانون اساسی از دست داده است. این سه گانه، در بیش از ۳۰ سال گذشته، نه وحدت جهت‌مند در میان مردم برزیل ایجاد کرده است و نه خصلت برابر برای حمایت اجتماعی. هیچ برنامه حمایت اجتماعی عمومی برای برزیل و برزیلی‌ها وجود ندارد.

1. Benefício de Prestação Continuada

این غیاب با مجموعه‌ای از پیچیدگی‌های جامعه برزیل تشدید شده‌است که در آن مخاطرات جدید، آلام و رنج‌ها و شکل‌های خشونت و جرم، مرزهای مفروض بین حوزه‌های سیاستگذاری را که سازنده تأمین اجتماعی است، مغشوش می‌کند و مصالحه بر سر زیست آینده آن را در غیاب استراتژی‌ها و مکانیسم‌هایی که وجوه مشترک و خارجی این خدمات و این سیاست‌ها را مفصل‌بندی کند، مبهم می‌سازد. این سیاست‌ها همراه با شرایط زندگی عینی شهروندان در قلمروهایی است که آنها در آن زندگی می‌کنند؛ کسانی که هر کدام بر اساس تنوع مناطق این کشور، وجهی تکنیک دارند.

نجات ارزشهای تأمین اجتماعی ناگزیر متضمن ایجاد پیمانی بین سیاست‌های اجتماعی است که طبق قانون اساسی طراحی و برپا شوند و حتی با پیوند به دیگر سیاست‌ها، توسعه استراتژیک بیابند. برای آن که تأمین اجتماعی روی پای خود بایستد و حرکت کند، این سه‌گانه لازم است وحدت و جهتی استراتژیک بیابد و اجزایش را مفصل‌بندی کند و جهت آن را به سوی یک شیوه عمل همگرا و مکمل راهنمایی کند.

در نهایت، می‌توان فهمید که تأمین اجتماعی برزیل خصایص خود را در طول بیش از ۳۰ سال اجرای آن، از دست داده است. این نهاد، غایت برقراری ضروریات اجتماعی را رها کرده است تا به طور انحرافی، نقش مشوق نابرابری‌های شرایط زندگی بین طبقات اجتماعی و بخش‌های آن را بر عهده بگیرد. تأمین اجتماعی پیوندهای خود را با جمهوری خواهی، دنیاگرایی و حقوق اجتماعی شهروندی محدود کرده است.

جهش محافظه کارانه آن در مواجهه با پیدایش آن در سال ۱۹۸۸، قلمرو و افق دید آن را به تعیین حدود مظاهر عدم حمایت اجتماعی در جمعیت برزیل به شکل ارزش سرانه دستیابی به کالاهای حمایت اجتماعی محدود کرده است. از سطح محلی تا سطح ملی، غیبت ابزارهای انسجام‌بخش به سه سیاست اجتماعی تأمین اجتماعی برزیل، مانع بازشناسی وحدت اجتماعی آن شده‌است تا در راه دستیابی به حقوق متمدنانه انسانی و اجتماعی حسرت ایجاد کند و به مذاق نئولیبرال‌ها و محافظه کاران خوش بیاید.



حمایت اجتماعی به عنوان هدف تأمین اجتماعی، زار و پژمرده شده‌است. حمایت اجتماعی به صندوقی مالی تبدیل شده‌است که به منزله ابزاری سیاسی برای امتیاز‌گیری از قوه مقننه، قضاییه و نیروهای نظامی عمل می‌کند و به دنبال قطع ضروریات زندگی کارگران و خانواده‌ها و کودکان آنها است. از طریق این جهش، حمایت اجتماعی مرسوم، به یک کالای باارزش بالا بدل شده که تجاوزی است به منزلت اخلاق انسانی و نتایج اثرگذار آن روی حمایت نئولیبرال از تجاری‌سازی، ریشه در نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی دارد.