

巴西：新冠疫情加剧政治与经济危机

周燕

新型冠状病毒肺炎疫情下的巴西已经成为全世界的焦点。吸引全球注意的不仅是巴西迅速攀升至世界第二的官方确诊人数，还有被称为是“巴西抗疫最大威胁”的极右翼总统雅伊尔·博索纳罗 (Jair Bolsonaro) 及其一系列令人瞠目结舌的做法。博索纳罗不仅在话语上淡化病毒威胁、批评社会隔离措施、鼓吹复工复产、随意推荐药物等，而且还在行动上刻意违背隔离措施、接连辞退两名卫生部长并干扰地方政府的防疫努力。多党联邦制的巴西在中央政府层面始终没有应对新冠疫情的统一且严肃的措施；地方政府虽然采取积极的抗疫措施，但苦于受到可动用资源缺乏以及不同区域间难以协调的限制，抗疫效果因此大打折扣。

在缺乏有效隔离和统一有力的防疫措施的情况下，巴西的疫情还将继续恶化。事实上，巴西在近十年来间始终是国际问题讨论的热点。从崛起的金砖国家，到大规模反政府游行和经济衰退，再到左翼劳工党总统罗塞夫被弹劾，接着是“巴西版特朗普”博索纳罗的上台……这背后体现的是巴西深层次的政治与经济危机，由此带来更广泛的社会危机。巴西面对的不仅是新冠疫情带来的公共健康危机，这场疫情还加剧了全面的政治和经济危机，并将在可观的时间段内对其发展产生深刻的影响。

一、危机根植于制度设计

巴西联邦政府与地方政府在防疫措施方面的显著分歧与张力，体现了在多党联邦制下巴西不同层级的政府在政策协调上的合作困难，进一步说明了三个政治维度的问题：第一，在制度设计层面，巴西事实上是一个较为中央集权的联邦制国家，没有对联邦政府的权限做出明确的界定，同时也缺乏对州级和市级行政权力的权限界定，制度化建设仍未完成；第二，多党制下的党派政治斗争影响不同层级政府间的关系及其政策；第三，具体的政治行为与政策选择具有一定的独立性。

巴西至今遵循的1988年《宪法》中并没有明确规定联邦、州和市在社会政策领域的权力界限，这导致了三级权力在某些情况下发生冲突。《宪法》第30条规定，各市可就“与本地利益相关的问题进行立法”；第25条规定，各州有“宪法没有禁止的权力”；而第21条关于联邦层面的规定则说，联邦的任务是“规划并促进对公共灾害的持久性防御，尤其是旱灾和水灾等”。¹ 巴西难以形成抗击新冠疫情的有效对策，主要原因在于市级、州级和联邦层面的这三级政府在决策制定权上存在权力界限的模糊，缺乏联邦范围内的统一协调。市级和州级政府的防疫措施，恰好公开地体现了联邦行政权力的不作为。州级政府的法令在很多情况下看起来都在挑战联邦政府的权力。三个层级政府之间的法令冲突通过联邦最高法院来判定和调和，但依然很难解决不同层级的政策冲突问题。

虽然州和市政府拥有一定程度的公共政策自主制定权，但立法权和财政权依然集中在联邦层面。这种较为中央集权的联邦制设计使得在面对抗疫需求时，积极作为的州和市政府在政策和资源方面都显得捉襟见肘。《宪法》保持了将大部分立法能力集中在联邦层面的传统，由此限制了州和市发起自己倡议的自主权。财政权在联邦层面的集中使得州和市在预算方面严重依赖联邦政府。在面对公共健康危机时，资源集中在联邦政府的现实使得具体实行政策和提供公共服务的市级政府尤其被动。

此外，党派政治斗争加剧了不同层级政府间的协调困难。巴西的政党碎片化现象严重，目前国会的政党组成超过30个。大多数政党的意识形态模糊，党派间的联盟通常以利益为基础，政客可以为了个人利益经常更换党派归属。因此，党派间的政治斗争也往往是利益冲突。这种冲突在联邦政府、里约热内卢州政府和里约热内卢市政府之间得到了充分体现。3月24日，博索纳罗抨击了里约热内卢州州长威尔逊·维泽尔 (Wilson Witzel) 关闭学校和商业场所的决定；第二天，市长宣布支持总统的意见，重新开启商业场所，但该决定又遭到了州长的否决。² 虽然联邦最高法院裁决认为，联邦政府和州政府不能废除市

政府关于本地商业和服务的法令，但此类政策上的混乱状况会造成民众的迷惑反应，他们不知道应该遵循哪个层级的权威。讽刺的是，维泽尔在近期因涉嫌方舱医院建造合同违规而被调查，很难说这其中没有政治斗争的成分。博索纳罗曾是维泽尔所在“社会基督党”的成员，但仅两年后就转投其他政党。

巴西政客的政治行为与政策选择具有独立性，主要是出于追求政治选举成功的考虑，因此他们在应对公共健康危机时的措施有其自己的政治考量。博索纳罗主张经济正常化高于社会隔离，其实是试图推卸自己对不断恶化的经济危机的责任，以在下次选举中占据优势。另外一个典型的例子是圣保州州长若昂·多利亚 (João Doria)。在 2018 年的第二轮选举中以博索纳罗盟友身份竞选州长的他，如今极力反对博索纳罗的抗疫政策，主张实行严格的社会隔离，并批评总统说“我们在抗击新冠病毒以及博索纳罗病毒”。

二、疫情下危机的具体表现

新冠疫情影响下，巴西的政治和经济危机进一步体现在难以协调的各级政府间的抗疫行动、地方公共健康开支不足、医疗资源分配不均、社会不平等加剧等方面。

巴西自 2 月 26 日宣布首例新冠肺炎的确诊病例以来，疫情迅速蔓延，已扩散到偏远的内陆地区。这给巴西的全民免费公共医疗系统 (Sistema Único de Saúde, 简称 SUS) 带来了巨大压力，不足以应对不断恶化的疫情之下的医疗需求。巴西新冠肺炎病例始于自意大利回到圣保罗的输入病例，最开始是在大城市的富人社区传播，而这部分人拥有私立医疗保险计划，可以去医疗条件非常好的私立医院进行治疗；在病毒传播的第二阶段，富人社区的传播扩散到了城市边缘地带的中下层社区和贫民窟，这部分人群只能依靠 SUS 系统；在第三阶段，病毒往中小城市及内陆地区扩散，进一步增加了 SUS 系统的压力。在新冠疫情中失业由此导致失去商业保险计划的收入中间阶层，将不得不转而依赖 SUS 系统，由此进一步加剧医疗压力。

拥有私立保险计划的巴西人约占 25%，SUS 系统因此覆盖了近 75% 的广大人口。除了公立医院外，SUS 系统的公共卫生站深入当地社区，采取的是与英国和西班牙相近的分诊系统。然而，里约州立大学社会与政治研究所的一项研究显示，SUS 分布的 436 个地区中，有 133 个即 30% 的地区在应对流行病时难以满足治疗患者的需求，尤其是人口密度高的城市；而在这 436 个地区中，有 316 个即 72% 的地区可用的重症监护室病床少于卫生部建议的数量，甚至有 142 个地区的 SUS 系统没有任何可用的重症病床，这种情况主要发生在经济发展相对落后一些的巴西北部、东北部和中西部地区。³

SUS 系统除了在地区间存在资源分配的显著差异外，还长期存在投入资金不足、软硬件水平较差及无法满足医疗需求等问题。“市长全国阵线联盟”的统计数据显示，2002 年至 2018 年期间，联邦政府对地方公共卫生的预算投入逐年减少，该比例从 2002 年的 52.4% 降至 2018 年的 43.9%，由此增加了市级政府在公共政策方面的投资压力。⁴而在 2016 年底，在罗塞夫被弹劾后由副总统岗位“转正”的保守派特梅尔在国会发起并通过了一项限制公共开支增长的宪法修正案，规定在未来 20 年内政府公共开支增长不得超过上一年度的通胀率，实际上就是公共开支的零增长。受此修正案影响最大的是医疗、教育等民生方面的支出。而单在 2017 年，巴西政府就减少了约 420 亿雷亚尔的公共支出。

在疫情影响下，本已步履维艰的巴西经济将雪上加霜，由此加剧“返贫”现象和社会不平等，进而减弱有利于经济恢复的内部消费需求。巴西拥有的约 45848 个重症病床中，只有不到一半的 22844 个属于 SUS 系统，其他的都在私立医院。⁵如果没有有效的公共与私立医疗部门之间的协调机制，不同阶层间的医疗不平等将进一步加剧。自巴西各州实行社会隔离措施以来，隔离率在大部分地区始终达不到控制疫情所需要的最少比例 70%，例如圣保罗市的隔离率甚至不到 50%。圣保罗有约 46% 的人口住在城市边缘地带的平民社区或贫民窟，这些人没法像富裕社区的人们那样在家办公或叫外卖，很多家庭是一家几口人居住在狭小的空间内，社区居住密度也很高，人们不出门就无法维持基本的生活。这些社区内基础设施的落后加剧了人们感染病毒的几率。

疫情进一步影响就业市场的不平等加剧。据巴西国家地理与统计局的数据显示，巴西有近 3800 万人在没有保障的非正式经济领域工作，其中 1200 万人处于失业状态；如今在疫情影响下，约多达 6200 万人在就业市场处于脆弱状态，占巴西总人口的近 30%，除了非正式经济工作者和原本的失业者外，还包括拥有工作证的体力劳动者如家政工等。⁶

三、政治与经济后果

博索纳罗消极抗疫、主张重启经济的做法适得其反，他本人已在众议院收到30多个弹劾动议，新冠病毒也在巴西广泛传播并可能在较长时间段内加剧政治、经济和社会的不稳定。

从政治层面来看，巴西总统与国会之间的张力，总统与州长之间的张力，州长与市长之间的张力，深刻反应了巴西多党联邦制的制度危机。在完善制度建设之前，这些张力很大程度上会持续，并加剧巴西的政治混乱状况。

巴西从2015年起就开始经历较为严重的经济衰退，却在经济展现恢复势头的时候遇到了全球性的疫情危机。自今年年初开始，巴西雷亚尔就成为了世界上贬值率最高的货币，兑美元汇率贬值曾达45%。同一时期，信用违约互换（Credit Default Swap）指数将巴西的经济风险提高了250%。出于政治和经济形势恶化的考虑，国际评级机构惠誉在5月初将巴西长期外币信用违约评级由“稳定”降为“负面”的“BB-”级别，由此将进一步影响巴西吸引投资。⁷

据国际货币基金组织（IMF）预测，全球经济在2020年将萎缩3%，而明年的增长率约为5.8%，对巴西国内生产总值的预测数据分别是2020年萎缩5.3%、2021年增长2.9%。IMF对巴西的经济展望不仅低于全球平均水平，而且也低于新兴市场的平均水平。据瓦加斯基基金大学巴西经济研究所的统计显示，如果按照IMF预测的2020年巴西经济负增长5.3%，那么巴西在2011年至2020年这十年间的平均国内生产总值增长率将仅为0.1%，甚至低于20世纪80年代经济危机和20世纪30年代大萧条期间的增长率。这个十年有可能将成为巴西历史上“失去的十年”。巴西经济学家预测，该国经济如果要恢复到新冠疫情前的水平，可能要等到2022年初。⁸

在经济严重依赖外部市场的情况下，巴西的进出口贸易尤其受到新冠疫情的影响。巴西已经感受到了中国经济放缓所带来的冲击。作为巴西的第一大进口和出口贸易对象国，中国在疫情期间难以及时运送工业制成品，导致巴西国内产业受到严重影响，对大宗产品和原材料需求的减少也对初级产品出口占近46%的巴西经济产生了显著影响。贸易保护主义和逆全球化在疫情后期及疫情过后会逐渐呈上升势头，这对巴西将是另一个打击。应对疫情后经济挑战的可能方案包括发展本国产业、提高内需、提高公共投资等，但在巴西目前的政治乱局中似乎很难实现。

由此看来，新冠疫情影响下的巴西面临着更严峻的政治和经济考验，但在短期内难以找到出路。政治制度的建设和完善需要有远见的强力领导人，这是目前巴西多党制政客的混乱局面中最缺乏的；而经济的结构性问题也很难在缺乏有力领导的情况下得以改善。

周燕，清华大学国际与地区研究院助理研究员、牛津大学圣安东尼学院地区研究领域博士后研究员。研究国家为巴西，主要研究兴趣包括国家和社会关系、社会流动与政治行为、不平等与社会运动等。

参考文献

- 1 Constituição da República Federativa do Brasil 1988, Senado Federal, https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf.
- 2 Carolina Brígido, "Bolsonaro, Witzel ou Crivella: quem pode mandar reabrir o comércio?" (25 de março, 2020). <https://oglobo.globo.com/analitico/bolsonaro-witzel-ou-crivella-quem-pode-mandar-reabrir-comercio-durante-pandemia-de-coronavirus-24327828>.
- 3 Instituto de Estudos para Políticas de Saúde, Necessidades de Infraestrutura do SUS em Preparo a COVID-19: Leitões de UTI, Respiradores e Ocupação Hospitalar. (Março, 2020). https://download.uol.com.br/files/2020/04/4151183586_ieps-nt3.pdf.
- 4 Juliana Nunes Rodrigues e Daniel Abreu de Azevedo, "Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito políticoterritorial". *Espaço e Economia-Revista brasileira de geografia econômica*, Vol. 18, abril 2020.
- 5 Associação de Medicina Intensiva Brasileira, [http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/files/dados_uti_amib\(1\).pdf](http://www.epsvj.fiocruz.br/sites/default/files/files/dados_uti_amib(1).pdf).

- 6 Rodrigo Bertolotto, "Pandemia deixa 62 milhões vulneráveis no mercado de trabalho no Brasil". (22 de abril, 2020). <https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/04/22/covid-deixa-622-milhoes-vulneraveis-no-mercado-de-trabalho-no-brasil.htm>.
- 7 Fitch Ratings, "Fitch Affirms Brazil Loan Trust I at 'BB-sf'; Outlook Revised to Negative". (May 11, 2020). <https://www.fitchratings.com/research/structured-finance/fitch-affirms-brazil-loan-trust-i-at-bb-sf-outlook-revised-to-negative-11-05-2020>.
- 8 Rosana Hessel, "Crise do coronavírus também pode derrubar PIB brasileiro de 2021". (11 de maio, 2020). <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2020%E2%80%A6-coronavirus-tambem-pode-derrubar-pib-brasileiro-de-2021.shtml>.

«区域观察»	
<p>清华大学国际与地区研究院</p> <p>海淀区清华园 1 号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: http://iias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人: 张静</p> <p>本期执行编辑: 周燕</p> <p>编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、段九州、傅聪聪</p>
<p>未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。</p>	