

## БРАЗИЛИЯ – КАЖДЫЙ САМ ЗА СЕБЯ. ОСОБЕННОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ВО ВРЕМЯ КОРОНАКРИЗИСА

© БЕЛОУС Ю.А., ЛИХАЧЕВА А.Б., 2021

БЕЛОУС Юлия Александровна, стажер-исследователь, аналитик Центра комплексных европейских и международных исследований, аспирант департамента международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики.

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 119017 Москва, Малая Ордынка, 17 ([ybelous@hse.ru](mailto:ybelous@hse.ru)), ORCID: 0000-0002-0871-8223

ЛИХАЧЕВА Анастасия Борисовна, кандидат политических наук, директор Центра комплексных европейских и международных исследований.

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”, РФ, 119017 Москва, Малая Ордынка, 17 ([alikhacheva@hse.ru](mailto:alikhacheva@hse.ru)), ORCID: 0000-0001-6673-3096

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и ЭИСИ в рамках научного проекта № 20-011-31821 “Мегатенденции мирового политического и экономического развития в условиях глобального системного кризиса: модели и стратегии для России”.

Белюс Ю.А., Лихачева А.Б. Бразилия – каждый сам за себя. Особенности социальной политики во время коронакризиса. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 1, сс. 59-69. DOI: 10.20542/afj-2021-1-59-69

DOI: 10.20542/afj-2021-1-59-69

УДК: 316.334.3(81)

Статья поступила в редакцию 15.03.2021.

В статье рассматриваются особенности социальной политики Бразилии до и во время первой и второй волн пандемии *COVID-19*. Уделяется внимание специфике социального развития этой страны накануне распространения коронавирусной инфекции, антикризисным мерам поддержки национального правительства и властей штатов в период пандемии и проблемам реализации антикоронавирусного плана в социальной сфере. В фокусе внимания авторов – социальные эффекты пандемии, в том числе – участие негосударственных акторов, в частности, преступных группировок Бразилии в борьбе с заболеванием. Цель статьи – изучить наиболее заметные меры, принимаемые в стране для нивелирования негативных социальных последствий пандемии. Авторы приходят к выводу о том, что бразильский опыт реагирования на коронакризис отличается невысокой эффективностью из-за накопленных до его начала структурных дисбалансов в экономике и социальной сфере.

**Ключевые слова:** социальная политика Бразилии, пандемия *COVID-19*, антикризисные меры поддержки, антикоронавирусный план в социальной сфере.

Пандемия коронавирусной инфекции оказала значительное влияние на многие измерения развития Бразилии. Это одна из наиболее серьезно пострадавших от *COVID-19* стран не только региона Латинской Америки, но и мира в целом. По результатам исследования, проведенного австралийским аналитическим центром Институт Лоуи (*Lowy Institute*), одно из самых крупных по площади, численности населения и потенциалу экономики государств – Бразилия занимает 98 место (из 98 оцениваемых) в рейтинге стран, ранжированных по эффективности борьбы с пандемией [1]. Более того, она занимает третье место в мире по количеству инфицированных и пострадавших от коронавирусной инфекции – это более 10 млн человек по состоянию на начало марта 2021 г. согласно данным *Worldometers* [2].

По оценкам российского ученого-бразилиевода профессора МГИМО Л.С. Окуновой, эта страна держит “пальму первенства” в Латинской Америке по показателю смертности от COVID-19 [3]. Отечественный исследователь Е.Ю. Косевич утверждает, что страны Латинской Америки, включая Бразилию, сегодня вошли в глобальный кризис с рядом накопленных проблем, способных стать триггером к подрыву социальной сферы [4]. В этом отношении интересным представляется анализ особенностей реагирования Бразилии на вызовы COVID-19 в социальных аспектах. Изучение данных вопросов на нынешнем этапе только начинается.

Социально-экономический кризис, разворачивающийся вследствие пандемии, побудил национальное правительство Бразилии (федерации по своему государственно-территориальному устройству) расширить социальные расходы для нивелирования последствий коронакризиса. На протяжении всего 2020 г. можно было наблюдать ощутимый рост числа антикризисных мероприятий социальной поддержки (более 35), что повлекло за собой масштабное увеличение социальных расходов государства и обеспечило расширение охвата населения социальными программами. Однако несмотря на то, что центральным правительством Бразилии был одобрен достаточно обширный пакет мер социальной поддержки (например, денежные выплаты, распределение школьного питания, оплачиваемые больничные), речь пока не идет о системной трансформации социальной сферы государства.

Более того, расширение и облегчение доступа к ранее существовавшим программам в сфере социального обеспечения носят временный характер, все еще охватывают сравнительно небольшую долю населения и являются, скорее, вынужденной адаптацией к кризисным условиям. Неочевидно, в какой степени и сколь долго правительству Бразилии удастся в дальнейшем сохранить предложенные социальные программы без урезания бюджетных трат и не повторить негативный опыт системного кризиса 2015–2016 гг.

При анализе поставленных вопросов авторы данной статьи обращаются к трудам отечественных и зарубежных ученых, в частности, материалам специалистов по проблемам социальной политики Бразилии, работам авторов, занимающихся изучением вызовов социально-экономического ее развития. С применением институционального подхода рассматриваются меры, принимаемые центральными властями Бразилии и властями штатов для нивелирования последствий пандемии, и социальные эффекты COVID-19 в этой стране.

Несмотря на то, что распространение коронавирусной инфекции стало триггером обострения социально-экономической обстановки, стоит отметить, что в Бразилии социальная политика к этому времени уже претерпевала ряд трудностей. Так, до пандемии социально-экономическая ситуация в стране складывалась не слишком благополучно в результате кризисных явлений в 2015–2016 гг., в том числе, одним из многих симптомов ухудшения можно считать сокращение финансирования программы *Bolsa Família*, предоставлявшей социальную поддержку для малоимущих бразильских семей при наличии у них детей, а также ускоренный рост безработицы. Сокращение бюджета *Bolsa Família* привело к уменьшению числа бенефициаров программы и увеличению очередей на участие в ней. Бразильский исследователь Рожерио Барбоса и его американский коллега Ян Прэйтс полагают, что главной причиной сохранения бедности в Бразилии является именно отказ от широкой социальной политики после 2015 г. [5, р. 31]

Системной проблемой стал и высокий уровень безработицы, особенно среди молодежи, с которым Бразилия подошла к пандемии. В 2014–2015 гг. вследствие спада национальной экономики и социально-экономического кризиса ряды безработных пополнили около 9 млн человек [6]. Постоянный бюджетный дефицит (до 6% ВВП в год) не позволил во второй половине 2010-х годов своевременно решить задачу создания новых рабочих мест, и до начала коронакризиса безработица составляла 11% по сравнению с 6% в 2013 г. [7] Ее уровень продолжал увеличиваться вплоть до января 2020 г., а на фоне набирающей обороты пандемии COVID-19 этот показатель вырос за период весеннего этапа коронакризиса еще на два процентных пункта.

## АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ ПО РАСШИРЕНИЮ ПОМОЩИ ПОТЕРЯВШИМ РАБОТУ

Во время первой волны COVID-19 правительство Бразилии объявило о намерении принять ряд мер, направленных преимущественно на расширение помощи потерявшим работу. Предпосылкой к этому можно считать уже существовавшую нестабильную ситуацию на рынке труда, триггером к обострению которой стала пандемия. Если до прихода первой волны заболевания в стране был зафиксирован достаточно высокий уровень безработицы – 12.6% (в начале 2020 г.)<sup>1</sup>, то с распространением коронавирусной инфекции по состоянию на второй квартал 2020 г. уровень безработицы вырос и составил 14.6% (наиболее высокий показатель по сравнению с периодом начиная с 2012 г.), а в третьем квартале хотя и снизился, но весьма незначительно – до 13.9% [7]. Рекордных значений безработица достигла среди молодежи в возрасте от 18 до 24 лет, к ноябрю 2020 г. этот показатель составил 31.4% [8].

Именно рост безработицы в Бразилии, ускорившийся вследствие пандемии, побудил центральные власти принять ряд мер в рамках антикризисного плана. В первую очередь, ориентируясь на опыт преодоления негативных последствий глобального финансово-экономического кризиса 2008 г., правительство увеличило социальные выплаты наиболее уязвимым группам населения.

Во-первых, во время первой волны пандемии была запущена программа выплаты пособия по сохранению трудоустройства и дохода в чрезвычайной ситуации из федеральных резервов на случай сокращения рабочих часов и заработной платы в результате карантинных мер, а также временного прекращения рабочих контрактов. По информации правительства Бразилии, пособие подразумевало перечисление ежемесячных платежей, эквивалентных тем, что работник получил бы в качестве страховки по безработице и соглашения о сокращении заработной платы (или соглашения о временном отстранении от работы) [9]. Размер пособия составил 80% ранее получаемых доходов. Согласно оценкам департамента международного и регионального сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации, в Бразилии общие расходы государственного бюджета на программу составили около 0.7% ВВП и помогли сохранить более 7 млн рабочих мест [10, р. 7].

Во-вторых, была расширена помощь малоимущим категориям населения, которые оказались в наиболее уязвимом положении с наступлением COVID-19. Так, принятие инструмента экстренного базового дохода, введенного законом № 13.982 от 2 апреля 2020 г., облегчило последствия пандемии для малоимущих и нуждающихся. Программа предполагала денежные выплаты в размере 600 бразильских реалов на человека в течение трех месяцев [11]. Стоимость этих мер поддержки оценивается в 8.5 млрд долл. США [12].

В-третьих, еще одним направлением поддержки незащищенных категорий стало дополнительное финансирование в размере 500 млн долл. США в рамках упомянутой выше программы *Bolsa Família* [10, р. 9]. Более того, *Bolsa Família* была расширена включением в нее более 1 млн бенефициаров (что оценивается в сумму до 2 млрд бразильских реалов или около 0.4 млрд долл. США) [13] и предусматривала действия, направленные на сокращение периода ожидания участия. Решение выделить дополнительные средства было принято после опыта сокращения бюджета программы в 2015–2016 гг. [14]

Тем не менее, даже с учетом дополнительного финансирования и расширения потенциальных бенефициаров, программа охватила всего 14.2 млн человек на июль 2020 г., или 6.6% жителей Бразилии [15]. Более того, программа обладала рядом ограничений, среди которых можно отметить недостаточный охват схожих пострадавших групп, в частности, граждан с нестабильным заработком, к которым относится почти две трети населения страны [5, р. 31]. Данная проблема, по оценкам Р. Барбоса и Я. Прэйтса, не решается в рамках государственной социальной политики, пути выхода из нее осознаются, но откладываются при возникновении каждой новой ситуации нестабильности в экономике [7].

<sup>1</sup> Для сравнения: уровень безработицы на конец 2014 г. составлял 6.5% и после постепенно вырос до 13.7% в 2017 г. (то есть фактически удвоился) и больше не опускался ниже уровня в 11%, зафиксированных на конец 2019 г. [7]

Правительство Бразилии заявило о поддержке граждан с низким уровнем доходов в виде льгот на коммунальные услуги и приостановки отключения от коммунальных услуг из-за неуплат. Так, согласно данным Министерства экономики Бразилии, в рамках ответных действий страны на вызовы COVID-19 были анонсированы мероприятия по следующим трекам социальной сферы: “Поддержка семей” и “Поддержка занятости”. В первый трек вошли, в частности, субсидирование оплаты счетов за электричество на срок до трех месяцев для граждан с низким уровнем дохода, приостановка Агентством по электроэнергетике отключения электроэнергии из-за неуплат сроком на три месяца, перераспределение натуральной помощи (например, школьного питания) [13].

По треку “Поддержка занятости” были объявлены, с одной стороны, меры защиты и сохранения рабочих мест, включая режим удаленной работы, а также возможность индивидуальных оплачиваемых и обязательных отпусков, пропорциональное сокращение заработной платы в зависимости от рабочего времени. С другой стороны, анонсировалась программа экстренного сохранения занятости, по которой федеральное правительство санкционировало сокращение рабочего времени и заработной платы в обмен на сохранение рабочих мест [13, р. 3].

Объявленные общенациональным правительством меры в социальной сфере и расширение социальных расходов стали ответной реакцией на социально-экономический кризис, разворачивающийся на фоне пандемии. В результате президент страны Жаир Болсонару поддержал введение для пострадавших от кризиса семей дополнительных пособий в размере 109 долл. США в месяц. Обещание выплат было воспринято позитивно и привело к подъему рейтингов президента [15].

### ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ТОРГОВЫЕ МЕРЫ

Тяжесть пандемии федеральное правительство пыталось снизить и за счет стимулирования импорта медицинских масок, респираторов, дыхательных аппаратов, поступающих в основном из стран – участниц интеграционных объединений в регионе (например, интеграционного объединения ряда государств Латинской Америки МЕРКОСУР, участницей которого Бразилия является). С 20 марта 2020 г. началось постепенное снижение уровня импортных пошлин на часть продукции данного профиля, ввозимых из государств – членов Латиноамериканской ассоциации интеграции (ЛАИ) [16].

Помимо привлечения импорта из соседних стран – участниц интеграционных объединений, на национальном уровне правительство стремилось к поддержанию местных предпринимателей. 26 марта 2020 г. министр экономики Паоло Гуэдес анонсировал пакет мер по экономическому стимулированию. Пакет включал в себя поддержку малоимущих и самозанятых, малого и среднего бизнеса, послабления в трудовом законодательстве для сохранения рабочих мест, а также временное снижение налогового бремени путем откладывания сроков выплаты налогов [17].

Однако расходы на социальную сферу и поддержку предприятий осуществлялись без существенного сокращения других статей бюджета. В итоге к концу 2020 г. в Бразилии сложилась ситуация, при которой таможенные пошлины снижались (на часть товаров на время отменялись вовсе), выплата налогов откладывалась, и одновременно вводились новые социальные пособия для граждан и субсидии для подверженных кризису предприятий и отраслей. По оценкам экспертов, без государственной поддержки доходы домохозяйств на душу населения упали бы на 5%, а уровень бедности возрос с 18.7 до 21.9% [18]. Перечисленные меры помогли населению встретить кризис с меньшими издержками и частично снизили трудовую миграцию внутри и вне страны, но повысили риски экономического кризиса впоследствии (особенно опасного в условиях и без того высокого уровня безработицы в Бразилии и не до конца ликвидированных последствий кризиса 2015–2016 гг.).

По оценкам американского рейтингового агентства *Fitch Ratings*, правительство Бразилии в 2021 г. рискует превысить лимит расходов, установленный после импичмента

президента Дилмы Русеф в 2016 г. [19] Это также повышает риски роста государственного долга, снижения инвестиционной привлекательности и политической нестабильности из-за необходимости в среднесрочной перспективе сокращения или отмены действующих ныне социальных расходов.

### ПРОБЛЕМЫ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ АНТИКОРОНАВИРУСНОГО ПЛАНА В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

Правительственный антикоронавирусный план в социальной сфере отличался обширностью вводимых мер с опорой на действующие социальные программы, одной из которых стала, в частности, упомянутая *Bolsa Família*. Тем не менее трудности в социальной сфере Бразилии до пандемии 2020 г. заметно повлияли на этот масштабный план действий.

Во-первых, проявилась *недостаточная эффективность адресных трансфертов* в рамках антикоронавирусной программы экстренной социально-экономической помощи наиболее уязвимым категориям населения Бразилии. С одной стороны, перераспределение финансовых ресурсов в пользу малоимущих уже оказывается недостаточным, потому что необходимы условия для снижения рисков потери занятости и дохода. В то же время фокус программы экстренного базового дохода, предполагающий денежные выплаты в размере 600 бразильских реалов сроком на три месяца нуждающимся семьям, оказался смещен в сторону малоимущих категорий граждан, в то время как две трети населения страны находится в группе лиц с нестабильными доходами, однако действие программы на данные группы населения не распространяется [5].

С другой стороны, несмотря на то что экстренная социальная помощь улучшила временно положение наименее обеспеченных групп населения, она *не способствовала решению структурных задач*. Более того, по оценкам исследователей, вне компенсационных выплат (пособия по безработице, экстренный базовый доход) остается 26 млн бразильских работников, которые составляют почти четверть экономически активного населения [5, р. 32]. При этом необходимо понимать, что проблема бедности в Бразилии чрезвычайно сложна и многомерна, а ее решение должно включать в себя в том числе изменение жилищных условий для уязвимых групп населения, обеспечение им доступа к общественным услугам, сокращение уровня преступности в регионе, создание рабочих мест – то есть то, что нельзя решить одноразовыми выплатами и в короткие сроки.

Во-вторых, неочевидно, в какой степени бюджет социальной программы *Bolsa Família* и доступ к ней не будут урезаны в среднесрочной перспективе, по мере преодоления пандемии и ее последствий, по аналогии с опытом 2015–2016 гг. Известно, что *Bolsa Família*, которая в первые годы после своего введения (2002–2006) оценивалась как весьма эффективная и подающая большие надежды, претерпевала ограничения финансирования в ходе своей реализации и до пандемии *COVID-19*. В результате кризисных явлений в бразильской экономике в 2015–2016 гг. бюджет программы значительно сократился. На август 2020 г. она охватывала 13.8 млн семей (что составляло около 6% населения), которым выплачивалось пособие в среднем в размере 34 долл. США в месяц (в то время как минимальная заработная плата в Бразилии находится на уровне 190 долл. США в месяц) [20].

В-третьих, существенным недостатком реализации антикризисного плана в социальной сфере стало *отсутствие кооперации между федеральным и региональным уровнями управления, а также игнорирование помощи и рекомендаций со стороны международного сообщества*. Так, президент страны Ж. Болсонару нередко отрицал опасность *COVID-19*, скептически высказывался относительно мер социальной изоляции и игнорировал советы как международных организаций, включая Всемирную организацию здравоохранения (ВОЗ), так и национальных ведомств в сфере охраны здоровья, например, Министерства здравоохранения Бразилии.

Помимо прочего, пандемия стала триггером активизации субъектами бразильской федерации – штатами – политики “стягивания полномочий на себя”. В этом отношении

на региональном уровне губернаторы принимали достаточно хаотичные меры по урегулированию ситуации, в зависимости от степени поддержки курса президента, полагаясь на доступные им полномочия в масштабах территорий штатов [21, р. 4].

Таким образом, несмотря на расширение социальных расходов и облегчение доступа к существующим программам, меры, предлагаемые федеральным правительством Бразилии носили фактически ситуативный, временный характер и обладали рядом дефектов, среди которых главные: недостаточная эффективность адресных трансфертов и, в частности, программы социальной поддержки *Bolsa Familia* и слабая координация действий между центром и регионами страны. Открытым остается вопрос, насколько антикризисные меры являются преходящей адаптацией к вызовам пандемии и будут ли они способствовать системной трансформации социальной сферы Бразилии в средне- и долгосрочном периодах.

### ОПЫТ БОРЬБЫ С ПАНДЕМИЕЙ В ШТАТАХ БРАЗИЛИИ

В условиях высокого уровня федерализации страны и широких полномочий регионов борьба с пандемией *COVID-19* в различных штатах разительно отличалась по характеру вводимых мер и их итоговой эффективности. Власти штатов и муниципалитетов самостоятельно распоряжались бюджетом и принимали решения в сферах здравоохранения, охраны труда и образования. В общем многообразии разработанных стратегий по борьбе с пандемией выделяются несколько показательных примеров.

#### Истории успеха

Можно назвать три наиболее успешных опыта борьбы с пандемией в штатах по таким критериям, как скорость реагирования на первые случаи заболеваний, масштаб объявленных региональным правительством мер и перечень мер для хеджирования рисков распространения коронавирусной инфекции.

Первым подобным опытом можно считать практику властей штата Эспириту-Санту. Это один из самых густонаселенных штатов в Бразилии, количество смертей от *COVID-19* в нем остается относительно невысоким [22]. Особенность Эспириту-Санту в том, что этот штат начал вводить меры по предотвращению распространения коронавирусной инфекции уже после выявления 50-го случая заболевания на своей территории. Здесь незамедлительно были объявлены карантинные меры: отложено проведение массовых мероприятий, ограничено посещение общественных мест, закрыты школы и объявлен карантин для граждан, входящих в группу риска [22].

Второй положительный опыт продемонстрировал штат Рондония. Специфика данного опыта заключается в том, что в нем приостановка массовых мероприятий, закрытие школ на карантин началось еще до выявления первого случая *COVID-19*. Более того, уже в марте 2020 г. правительство штата решило вопросы увеличения численности больничных коек и наличия оборудования, необходимые для лечения зараженных [22]. Раннее реагирование на угрозу распространения заболевания также значительно повлияло на успех штата в борьбе с вирусом.

Третьим позитивным опытом можно назвать противодействие распространению инфекции в штате Сан-Паулу. В 2021 г. его губернатор Жуан Дория заключил соглашение с китайской компанией *Sinovac* для закупки вакцины *CoronaVac*, поскольку, по мнению администрации штата, вакцины *AstraZeneca* от федеральных властей не хватило бы для самого многочисленного по населению штата страны [23]. До этого в марте 2020 г. губернатор на встрече с президентом Ж. Болсонару заявил, что федеральному правительству следует ограничить вмешательство в предпринимаемые штатом меры по борьбе с пандемией. В итоге верховный суд Бразилии разрешил Сан-Паулу отложить выплату долга федеральным властям, чтобы эти финансовые средства могли быть перенаправлены на поддержку системы здравоохранения [24]. Тем не менее число новых случаев заболевания и летальных исходов в Сан-Паулу пусть и меньше средних по стране показателей первой волны, но все еще находится на достаточно высоком уровне: по состоянию на 5 марта 2020 г. было зарегистрировано 2860 новых случаев [25].

### Провалы в борьбе с пандемией

В некоторых штатах опыт борьбы с *COVID-19* был не столь удачным, а противодействие заболеванию оказалось крайне неэффективным. Самые серьезные трудности возникли в штате Амазонас, который продемонстрировал наименьшую готовность к вызовам и угрозам пандемии как с точки зрения нехватки оборудования (например, аппаратов искусственной вентиляции легких – ИВЛ), так и в части несвоевременного принятия ограничительных мер. Результатом стали рост социального напряжения, необходимость перегрузки местной системы здравоохранения и высокая смертность среди населения штата от коронавирусной инфекции. Во время первой волны в апреле 2020 г. в столице штата Манаусе ежедневно умирали более 100 человек, что потребовало от властей организации массовых захоронений скончавшихся от *COVID-19* граждан [26]. Ушедший в отставку федеральный министр здравоохранения Луис Энрике Мандетта сообщал, что власти Амазонас не только не ограничили внутреннее передвижение, но и перевозил пациентов с симптомами *COVID-19* из столицы в другие штаты, “не устанавливая кордонов для биологической безопасности” [27].

### УСИЛЕНИЕ КРИМИНАЛЬНЫХ ГРУППИРОВОК В УСЛОВИЯХ *COVID-19*

Спецификой бразильского опыта реагирования на *COVID-19* стал рост уровня активности в общественно-политической жизни страны негосударственных субъектов – криминальных группировок, также принявших своеобразное участие в борьбе с новым бедствием. По мнению исследователей Райана Берга (Американский институт предпринимательства) и Андреа Варсори (Сеть исследований городского насилия), карантинные меры правительства Бразилии не способствовали сокращению масштабов насилия преступными группировками [28]. Вместе с тем последние расширяли свое влияние и посредством присоединения к общим трендам, актуальным в кризисных условиях (соблюдение комендантского часа, ограничений на передвижение, распространение средств индивидуальной защиты, деятельность по защите прав заключенных) наряду с традиционными практиками вымогательства, насильственных методов и интенсификацией незаконного оборота наркотиков даже в условиях перебоев поставок.

Рост уровня активности криминальных группировок в период пандемии можно рассмотреть с нескольких точек зрения. Во-первых, наблюдалось *увеличение случаев насилия бразильскими преступными группировками во время изоляции на уровне некоторых штатов*. Например, по данным Р. Берга и А. Варсори, в Сеара и Риу-Гранди-ду-Норти в марте 2020 г. было зафиксировано снижение количества преступлений со смертельным исходом (–21.8% и –12.5% соответственно), затем – рост этого показателя в апреле (+22% и +12.7%) [28], а в штате Пернамбуку наблюдалась обратная тенденция: рост в марте (+22.4%), затем снижение в апреле (–11.4%). В штате Рио-де-Жанейро также возросло число убийств вследствие местных войн за влияние на территориях этого субъекта [29]. Согласно данным следственной организации Инсайт Крайм (*InSight Crime*), исследующей вопросы преступности в странах Латинской Америки, в штатах Сан-Паулу и Рио-де-Жанейро за первые четыре месяца 2020 г. полицейскими при задержании или в ходе спецопераций было убито на 30% (!) больше, чем за тот же период 2019 г. [30]

В апреле 2020 г. в Бразилии было зафиксировано больше криминальных смертельных случаев, чем до пандемии в феврале. Случаи снижения уровня преступлений с летальным исходом описывают лишь ситуации сокращения насилия по отношению к мирному населению [30], в то время как фавелы (бразильские трущобы с ограниченным присутствием института государства в них) в штатах с большим количеством конкурирующих уличных банд вели активные войны за сферы влияния, устраняя своих соперников и вступая в столкновения с местной полицией [31].

Во-вторых, *влияние преступных группировок в фавелах укрепилось за счет их собственного “комплекса” антковидных мер*. Криминальные группы проявили гибкость и по-своему способствовали борьбе с *COVID-19*, например, в трущобах Рио-де-Жанейро (таких как Росинья и Видигал). Например, лидеры банды “Красное командование”, базирующейся в Рио-де-Жанейро, для замедления распространения заболевания ввели комендантский

час под угрозой наказания за неповиновение [32]. В то же время преступные группы распространяли средства индивидуальной защиты и частично перепрофилировали инфраструктуру по выпуску химических веществ, используемых для синтеза наркотиков, в целях выпуска дезинфицирующих средств для рук [33]. Помимо комендантского часа и распространения средств индивидуальной защиты криминальные группировки осуществляли кражу тестов на наличие коронавирусной инфекции из аэропорта Сан-Паулу для организации тестирования в фавелах, а также запрещали въезд на свою территорию посторонних лиц. В других фавелах Рио-де-Жанейро банды нередко контролировали численность людей на улицах (перемещение строго в группах по два человека), угрожали расправой в случае выхода после 20:30, раздавали гражданам мыло и принуждали их мыть руки в фонтанах перед входом на территорию фавел. Также наркокартели накладывали ограничения на порядок работы церквей: храмы должны были закрываться в определенное время, а в некоторых районах прихожане и вовсе могли посещать только уличные службы.

Исследователь Хосе Мигель Круз из Центра исследований Латинской Америки и Карибских островов Международного университета во Флориде высказал мысль о том, что банды вводили карантин не столько из-за высокого уровня гражданского самосознания, сколько из-за желания показать, что они являются действующей властью, а федеральные институты фактически беспомощны в регионах [33]. Со своей стороны, противоречивая политика бразильских властей объективно способствовала такой позиции. В этом отношении показательно, что во время первой волны пандемии центральным властям, в частности, министру здравоохранения (занимал должность до апреля 2020 г.) Л. Э. Мандетте пришлось вступить в переговоры с криминальными группировками для обеспечения безопасного проезда кортежей скорой помощи через управляемые бандами территории [34].

В-третьих, уличные банды проявили своеобразную *активность по вопросу защиты прав заключенных*. В период пандемии власти федерального и регионального уровней отложили освобождение некоторых отбывших свое наказание преступников, в тюрьмах наблюдались проблемы с поставками питания и медикаментов, а заключенным с симптомами, схожими с проявлением *COVID-19*, было отказано в медицинской помощи из-за перегрузки системы здравоохранения. В начале мая 2020 г. несколько членов организованных преступных группировок Манауса, столицы штата Амазонас, взяли в заложники семь охранников тюрьмы Пуракекуара, чтобы с помощью шантажа требовать от властей улучшения условий содержания в тюрьме [35].

Наконец, параллельно своим действия по борьбе с коронавирусной инфекцией, преступные группировки продолжали незаконный оборот наркотиков и иную нелегальную деятельность. Перебои в поставках и торговле наркотиками не остановили экспорт незаконных товаров в такие регионы, как Европа [28].

Таким образом, местные банды и наркокартели в Бразилии, долгое время представляющие собой альтернативу федеральной власти в некоторых сферах, в рамках пандемии укрепили свое влияние. На подконтрольных территориях они фактически подменяют собой государство и его институты, что и проявилось совершенно отчетливо в период пандемии. Неочевидно, насколько пандемия и в дальнейшем будет подпитывать мощь преступных группировок на тех или иных территориях страны. В свою очередь, федеральные власти и власти штатов столкнулись по сути с новым явлением на общественно-политическом ландшафте страны, в итоге им, вероятно, придется вступить в диалог с криминальными группами, значительно усилившими свое влияние.

\* \* \*

На сегодняшний день бразильский опыт реагирования на пандемию *COVID-19* остается одним из самых неудачных, несмотря на серию инициатив, принятых для смягчения кризиса. Накопленные в стране структурные дисбалансы рискуют только усугубиться из-за тактических мер поддержки. Эскалация социальных вызовов, вероятно, уже в ближайшее время либо потребует четкого плана по преодолению не только острых ковидных вызовов, но и существующих и растущих кризисных явлений в экономике и социальной сфере, либо приведет к обновлению в высшем политическом руководстве страны.



Несмотря на расширение социальных расходов и облегчение доступа к существующим программам, меры, предлагаемые правительством Бразилии, носят временный характер и обладают рядом недочетов, среди которых недостаточная эффективность адресных трансфертов и, в частности, главной программы социальной поддержки *Bolsa Família*. Открытым остается вопрос о том, насколько антикризисные мероприятия и действия являются временной адаптацией к вызовам пандемии или будут способствовать системной трансформации социальной сферы Бразилии в средне- и долгосрочном периоде.

Более того, наблюдается использование сложившейся ситуации преступными группировками для “выдавливания” государства и расширения собственных зон влияния. В данной ситуации в понимании таких преступных группировок важна не борьба с COVID-19 в том виде, в каком ее мыслит мировое сообщество в целом. Подобных задач преступные структуры не ставят в принципе, оставляя в числе главных своих целей нелегальный бизнес и террор населения. Точно так же их деятельность в тюрьмах можно лишь условно трактовать как действия в интересах заключенных, поскольку в первую очередь их интересуют только условия содержания собственных “авторитетов” и их привилегии. Карантинные мероприятия они рассматривают с той же точки зрения. Поэтому пандемия усугубила серьезность вызовов, которые бразильское государство имело в лице преступных структур.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Covid Performance Index. Lowy Institute. Available at: <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/#country-compare> (accessed 02.03.2021).
2. COVID-19 Coronavirus Pandemic. Reported Cases and Deaths by Country or Territory. Worldometers. Available at: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries> (accessed 02.03.2021).
3. Окунева Л.С. Пандемия коронавируса “перелетела” в Латинскую Америку. МГИМО университет. 24.05.2020. [Okuneva L.S. Pandemia koronavirusa “pereletela” v Latinskuyu Ameriku [The Coronavirus Pandemic ‘Flew’ to Latin America]. MGIMO University. 24.05.2020]. Available at: <https://mgimo.ru/about/news/experts/pandemiya-koronavirusa-pereletela-v-latinskuyu-ameriku/> (accessed 15.04.2021)].
4. Косевич Е.Ю. Латинская Америка: коронавирус и новый политический ландшафт. *Латинская Америка*, 2020, № 10, сс. 39-53. [Kosevich E.Yu. Latinskaya Amerika: koronavirus i novyi politicheskii landshaft [Latin America: Coronavirus and a New Political Landscape]. *Latinskaya Amerika*, 2020, no. 10, pp. 39-53.]
5. Prates I., Barbosa R. The Impact of COVID-19 in Brazil: Labour Market and Social Protection Responses. *The Indian Journal of Labour Economics*, 2020, vol. 63, pp. 31-35. DOI: 10.1007/s41027-020-00252-3
6. Oliveira G., Coronato M. Como o Brasil Entrou, Sozinho, na Pior Crise da História. *EPOCA*, 04.04.2016. Available at: <https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/04/como-o-brasil-entrou-sozinho-na-pior-crise-da-historia.html> (accessed 02.03.2021).
7. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. IBGE. Available at: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego) (accessed 03.03.2021).
8. Alvarenga D. Desemprego no Brasil salta a taxa global de 14,6% no 3º trimestre e atinge 14,1 milhões. *Economia*, 27.11.2020. Available at: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/11/27/desemprego-no-brasil-atinge-146percent-no-trimestre-encerrado-em-setembro.ghtml> (accessed 03.03.2021).
9. Emergency Employment and Income Preservation Benefit. The Official Website of the Government of Brazil. Available at: <https://www.gov.br/trabalho/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/proteja/estrangeiro/english/flyer-eng.pdf> (accessed 03.03.2021).
10. Страновой обзор: Опыт Бразилии в борьбе с COVID-19. Департамент международного и регионального сотрудничества СП РФ. 09.06.2020. [Country Overview: Brazil’s Experience in the Fight Against COVID-19. Department of International and Regional Cooperation of the Accounts Chamber of the Russian Federation. 09.06.2020. (In Russ.)] Available at: [https://ach.gov.ru/upload/pdf/Страновой%20обзор\\_Бразилия\\_рус.pdf](https://ach.gov.ru/upload/pdf/Страновой%20обзор_Бразилия_рус.pdf) (accessed 03.03.2021).
11. Lei Nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Presidência da República. Available at: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm) (accessed 03.03.2021).
12. Brazil: Government and Institution Measurements in Response to COVID-19. KPMG. 09.09.2020. Available at: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (accessed 03.03.2021).
13. Brazil’s Policy Responses to COVID-19. Ministério de Economia. 07.04.2020. Available at: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-em-outros-idiomas/covid-19/brazil2019s-policy-responses-to-covid-19> (accessed 03.03.2021).
14. Bolsa Família Alcançou mais de 14,2 milhões de lares em julho. Governo do Brasil. 28.07.2020. Available at: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/bolsa-familia-alcancou-mais-de-14-2-milhoes-de-lares-em-julho> (accessed 03.03.2021).
15. Avaliação do Presidente Jair Bolsonaro. Datafolha. 12.08.2020. Available at: <http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2020/08/14/da7301f937d9224fe7ddf4cc81bcdf87ab.pdf> (accessed 03.03.2021).

16. Decreto Nº 10.285, de 20 de Março de 2020. Presidência da República. Available at: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10285.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/ Ato2019-2022/2020/Decreto/D10285.htm) (accessed 03.03.2021).
17. Brazil: Tax Developments in Response of COVID-19. KPMG. Available at: <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/brazil-tax-developments-in-response-to-covid-19.html> (accessed 03.03.2021).
18. Barbosa R.J., Prates I. Efeitos Do Desemprego, Do Auxílio Emergencial e Do Programa Emergencial de Preservação Do Emprego e Da Renda (MP 936) Sobre a Renda, a Pobreza e a Desigualdade Durante e Depois Da Pandemia. *Mercado de Trabalho*, 2020, vol. 69, pp. 65-79. DOI: 10.38116/bmt69/notastecnicas2
19. Fitch Affirms Brazil at 'BB-'; Outlook Negative. FitchRatings. 18.11.2020. Available at: <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-brazil-at-bb-outlook-negative-18-11-2020> (accessed 03.03.2021).
20. Osborn C. Coronavirus-Hit Brazil Considers Major Public Funds for Poor and Unemployed. *NPR*, 31.09.2020. Available at: <https://www.npr.org/2020/08/31/906215778/coronavirus-hit-brazil-considers-major-public-funds-for-poor-and-unemployed> (accessed 03.03.2021).
21. Barberia L., Moreira N., Oliveira M., Cantarelli L., Pereira F., Seelaender I., Zamudio M., Schmalz P. *Lack of Coordination Between the Federal Government and States Undermines Social Distancing Policies. Increased and Unregulated Relaxation Could Aggravate the Pandemic*. Redes de Políticas Públicas e Sociedade. 30.04.2020. Available at: <https://redepesquisasolidaria.org/en/bulletins/bulletin-4/lack-of-coordination-between-the-federal-government-and-states-undermines-social-distancing-policies-increased-and-unregulated-relaxation-could-aggravate-the-pandemic/> (accessed 03.03.2021).
22. Silva L., Lima A., Polli D., Razia P., Pavao L., Cavalcanti M., Toscano C. *Social Distancing Measures in the Fight against COVID-19 in Brazil: Description and Epidemiological Analysis by State*. SciELO. 18.09.2020. Available at: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2020000905003&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X2020000905003&script=sci_arttext&tlng=en) (accessed 05.03.2021).
23. Milz T. How a Coronavirus Variant is Overrunning Brazil. *Deutsche Welle*, 04.03.2021. Available at: <https://www.dw.com/en/how-a-coronavirus-variant-is-overrunning-brazil/a-56776626> (accessed 06.03.2021).
24. Savarese M., Biller D. Brazil's Governors Rise Up Against Bolsonaro's Virus Stance. *AP News*, 26.03.2020. Available at: <https://apnews.com/article/36fa0e82581a1fdd6b97f2c34ccc9b1d> (accessed 06.03.2021).
25. *Dados COVID-19 no Brasil*. Governo do Brasil. Available at: [https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19\\_html/covid-19\\_html.html](https://susanalitico.saude.gov.br/extensions/covid-19_html/covid-19_html.html) (accessed 06.03.2021).
26. Phillips T., Maisonnave F. 'Utter Disaster': Manaus Fills Mass Graves as Covid-19 Hits the Amazon. *The Guardian*, 30.04.2020. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/30/brazil-manaus-coronavirus-mass-graves> (accessed 06.03.2021).
27. В Бразилии считают, что новый штамм коронавируса может вызвать "мегаэпидемию" в стране. TASS, 29.01.2021. [In Brazil, It is Believed That a New Strain of Coronavirus Can Cause a "Mega-Epidemic" in the Country. TASS, 29.01.2021. (In Russ.)] Available at: <https://tass.ru/obschestvo/10574879> (accessed 03.03.2021).
28. Berg R., Varsori A. *COVID-19 is Increasing the Power of Brazil's Criminal Groups*. 28.05.2020. Available at: <https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/05/28/covid-19-is-increasing-the-power-of-brazils-criminal-groups/> (accessed 06.03.2021).
29. *ISP Dados Visualização*. Instituto De Segurança Pública. Available at: <http://www.ispvisualizacao.rj.gov.br> (accessed 06.03.2021).
30. Goodwin Z. *Brazil Police Killings Rise During Coronavirus Pandemic*. Insight Crime. 02.07.2020. Available at: <https://insightcrime.org/news/brief/brazil-police-killings-pandemic/> (accessed 06.03.2021).
31. Otávio C. *Isolamento Social Não Altera Números De Homicídios Registrados Em Março No Estado Do Rio, Segundo ISP*. Available at: <https://oglobo.globo.com/rio/isolamento-social-nao-altera-numeros-de-homicidios-registrados-em-marco-no-estado-do-rio-segundo-isp-24369592> (accessed 14.04.2021).
32. Briso C., Phillips T. Brazil Gangs Impose Strict Curfews to Slow Coronavirus Spread. *The Guardian*, 25.03.2020. Available at: <https://amp.theguardian.com/world/2020/mar/25/brazil-rio-gangs-coronavirus> (accessed 06.03.2021).
33. Padgett T. *That COVID-19 Story of Hope About Latin America's Gangs? No Hope of Happening*. 23.04.20. Available at: <https://www.wlrn.org/news/2020-04-23/that-covid-19-story-of-hope-about-latin-americas-gangs-no-hope-of-happening> (accessed 06.03.2021).
34. Lindner J., Borges A. *Ministério dialoga com o tráfico e a milícia, diz Mandetta*. Terra. 08.04.2020. Available at: [https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/ministerio-dialoga-com-o-trafico-e-a-milicia-diz-mandetta\\_a\\_90e4627d550049272f8242e7b94c75e9qwxjeix4.html](https://www.terra.com.br/vida-e-estilo/saude/ministerio-dialoga-com-o-trafico-e-a-milicia-diz-mandetta_a_90e4627d550049272f8242e7b94c75e9qwxjeix4.html) (accessed 06.03.2021).
35. Kelly B., Slattey G. Prisoners Take Guards Hostage in Brazil's Coronavirus-Hit Manaus. *Reuters*, 02.05.2020. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-brazil-prison-rebellion/prisoners-take-guards-hostage-in-brazils-coronavirus-hit-manaus-idUSKBN22E0KB> (accessed 06.03.2021).

## BRAZIL – EVERYONE IS ON THEIR OWN. CHARACTERISTICS OF SOCIAL POLICY DURING THE COVID-19 CRISIS

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 1, pp. 59-69)

Received 15.03.2021.

Iuliia A. BELOUS, ([ybelous@hse.ru](mailto:ybelous@hse.ru)), ORCID: 0000-0002-0871-8223,  
Higher School of Economics – National Research University, Russian Federation, 119017 Moscow,  
Malaya Ordynka, 17.  
Anastasia B. LIKHACHEVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), ([alikhacheva@hse.ru](mailto:alikhacheva@hse.ru)), ORCID: 0000-0001-6673-3096,  
Higher School of Economics – National Research University, Russian Federation, 119017 Moscow,  
Malaya Ordynka, 17.

The reported study was funded by RFBR and EISR, project number 20-011-31821 “World politics and economy megatrends in the context of a global systemic crisis: models and strategies for Russia”.

The article is focused on the Brazil's social policy before and during the first and the second waves of the COVID-19 pandemic. The authors highlight the specific features of the country's social policy and at the social impact of the crisis, particularly looking at the example of the Brazilian criminal groups` participation in the fight against the pandemic. The article provides an overview of the measures adopted by the Brazilian Government to mitigate the negative consequences of COVID-19 in the social sphere. It is concluded that the effectiveness of the Brazilian response to the coronacrisis is low due to the structural imbalances accumulated before the outbreak of the pandemic.

The article consists of three parts. The first analyses the main features of the country's social policy before the outbreak of COVID-19. It reveals that Brazil's social policy has already been struggling before the pandemic due to the effects of the 2015-2016 crisis. The second part of the article focuses on the anti-crisis measures adopted by the Brazilian Government during the pandemic and problems with implementing the anti-coronavirus plan in the social sphere. Examples of successful and failed experiences in the fight against the pandemic in Brazilian states are provided. The third part is devoted to the positions of the criminal groups on the issue of combating the pandemic, especially in the favelas that are the most vulnerable parts of the country. The specificity of Brazilian experience in responding to the COVID-19 pandemic relates to the growing influence of such non-state actors.

The authors come to a conclusion that Brazilian response to the pandemic cannot be considered successful, despite numerous governmental initiatives to mitigate the crisis. The problems and shortcomings of the previous development do not allow Brazil to make an instant breakthrough in the field of social policy with emergency measures. The success of the proposed measures depends on the Brazilian Government`s ability to address the structural problems in the social sphere.

**Keywords:** Brazil's social policy, COVID-19, coronavirus pandemic, anti-crisis support measures, anti-coronavirus plan in the social sphere, non-state actors.

About the authors:

Iuliia A. BELOUS, Research Assistant, Analyst, Centre for Comprehensive European and International Studies, Postgraduate Student, School of International Affairs, Faculty of World Economy and International Affairs.  
Anastasia B. LIKHACHEVA, Cand. Sci. (Polit. Sci.), Director, Centre for Comprehensive European and International Studies.

**DOI:** 10.20542/afj-2021-1-59-69