مركز
السياسة
الدولي للنمو الشامل

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل ممول من مكتب السياسة الإنمائية، برنامج الامم المتحدة الانمائي و حكومة البرازيل.

رسالة قصيرة

العدد رقم :- 228

نوفمبر 2013

من "بولسا فاميليا" إلى "البرازيل بدون فقر مدقع": ملخص رحلة البرازيل الأخيرة نحو التغلب على الفقر المدقع

لويس إنريكي بايفا، تياجو فالكاو، بارثولو ليتيسيا، وزارة التنمية ومكافحة الجوع - البرازيل

أدى برنامج بولسا فاميليا إلى تطورين هامين في نظام الحماية الإجتماعية في البرازيل: (1) إندماج برامج مماثلة كانت تعمل بشكل منفصل، وبالتالي القضاء على الثغرات وأوجه التداخل وعدم الكفاءة، (2) أعطاء هذا النظام بُعداً جديداً من خلال توسيع التحويلات إلى أسر معظم أربابها من البالغين في سن العمل، والوصول في نهاية المطاف إلى فئات كانت تتمتع بالتغطية المتبقية من النظام - وخاصة الأطفال. وقبل برنامج بولسا فاميليا، كان نظام الحماية الإجتماعية في البرازيل يستند في معظمه إلى المزايا التي يتم تلقيها بناءً على إشتراكات أو على غير إشتراكات ممنوحة بشكل تفضيلي للأفراد الذين فقدوا قدرتهم الإنتاجية.

وفيما يتعلق بالترتيبات المؤسسية، فإن تركيز برنامج بولسا فاميليا على المشروطية كوسيلة لضمان وصول الأسر للتعليم الأساسي والخدمات الصحية والمساعدات الإجتماعية تتطلّب التنسيق القوي بين القطاعات. كما تطلبت الجهود المؤسسية لتنفيذ برنامج بولسا فاميليا أيضا التنسيق المكثف بين المستويات المختلفة (المستويات الاتحادية والولائية والبلدية) من الحكومة. وقد كان للهيكل اللامركزي لخدمات المساعدات الإجتماعية على مستوى البلديات ، والهيكل اللامركزي للتعليم والصحة دوراً أساسياً في تنفيذ البرنامج على المستوى المحلي.

بيد أن تطور البرنامج إعتمد بشكل أساسي على إنشاء السجل الموحد للبرامج الإجتماعية المستهدفة، بفضل التنسيق بين مختلف مستويات الحكومة لتنفيذ برنامج بولسا فاميليا، وهو المُستخدِم الرئيسي للتسجيل. ويشمل السجل الموحد حالياً 23 مليون أسرة مسجلة ذات دخل منخفض، من بينهم 13.8 مليون مستفيد من برنامج بولسا فاميليا.

وفعالية برنامج بولسا فاميليا في الوصول إلى الأسر الفقيرة مماثلة على الأقل للبرامج المناظرة في دول أخرى. حيث إن تبني الإقرار الذاتي عن الدخل كشرط للدخول في برنامج بولسا فاميليا و البقاء فيه أدى إلى تبسيط التواصل مع المستفيدين، وأعطى شفافية في منح المزايا وسهل إجراء الفحص. وتتضمن أدوات الإستهداف الأخرى تقدير عدد الأسر الفقيرة في كل بلدية بحيث يستخدم كمعلمة لتحديد عدد المستفيدين في البلدية وإجراء فحص دوري للبيانات الواردة في إقرارات المستفيدين، ومضاهاتها مع السجلات الإدارية الأخرى.

و قد أظهر البحث عن برنامج بولسا فاميليا أن إستهدافه ظل جيداً للغاية، على الرغم من التوسع الكبير في تغطيته، وهو ما يفسر تكاليف البرنامج المنخفضة (0.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي) وتأثيره الكبير في الحد من الفقر المدقع (باروس وآخرون، 2010). وتشير التقديرات إلى أن مستوى الفقر المدقع سيرتفع بنسبة تتراوح بين 33 - 50 في المئة في غياب برنامج بولسا فاميليا. وقد ساهم البرنامج أيضا في الحد من اللامساواة في الدخل، حيث يفسر ما بين 12-21 في المئة من الإنخفاض الحاد الأخير في معامل جيني (سواريس وآخرون، 2010).

وترفض الدراسات أيضا مخاوف أن برنامج بولسا فاميليا يمكن أن يثبّط مشاركة المستفيدين في سوق العمل أو تشجيع الإنجاب بين المستفيدين (أوليفيرا و سواريس 2013). وفيما يتعلق بالتعليم، أدى برنامج بولسا فاميليا إلى إنخفاض معدلات التسرب و إرتفاع معدلات التقدم بين المستفيدين (سيموبس، 2012). ويرتفع الأثر كلما بقت الأسرة لفترة أطول في البرنامج. وفي قطاع الصحة، إضافة إلى مساهمة البرنامج في خفض معدل وفيات الأطفال (روزيلا وآخرون 2013)، فقد تبين أن أطفال المستفيدين لديهم معدلات تطعيم أعلى، وأن النساء الحوامل يتلقين رعاية قبل الولادة أكثر من غير المستفيدين الذين هم في ظروف مماثلة.

وللبرنامج آثار إيجابية على الاقتصاد بأكمله. فله أثر مضاعف كبير على الناتج المحلي الإجمالي وعلى إجمالي دخل الأسرة بالإضافة إلى الحد من اللامساواة بين الأقاليم. وهذه النتائج وحدها تبرر الحفاظ على برنامج بولسا فاميليا كما حدث في عام 2010. ومع ذلك، فإن إطلاق برنامج البرازيل بدون فقر مدقع بهدف طموح متمثل في التغلب على الفقر المدقع في فترة زمنية قصيرة جداً، وَلَّدَ تحديات جديدة. أحد هذه التحديات هو إدراج جميع الأسر المؤهلة للحصول على الإعانات، والتي لا تتلقاها. ومنذ إطلاق البرنامج في يونيو 2011 وحتى يوليو 2013، تم تسجيل أكثر من 1.1 مليون أسرة تعاني من الفقر المدقع في السجل الموحَّد وتم إضافتهم إلى برنامج بولسا فاميليا من خلال جهود بحث نشطة بُذِلتْ على جميع مستويات الحكومة.

والابتكار الأخر هو الجهود المبذولة لتعزيز دخل الأسر حتى يتمكنوا من التغلب على عتبة دخل الفقر المدقع (المحددة بمقدار 70 ريال برازيلي للفرد في الشهر). وهكذا، فإن برنامج البرازيل بدون فقر مدقع أدخل تعديلاً على الإعانات التي يقدمها برنامج بولسا فاميليا، كما أدى إلى رفع الحد الأقصى لعدد الأطفال والمراهقين الذين يمكن أن يحصلوا على إعانات متغيرة في كل أسرة، وبدأ في صرف إعانات للنساء الحوامل والمرضعات، والأهم من ذلك، أنشأ إعانات جديدة لغلق فجوة الفقر المدقع لجميع الأسر التي تعاني الفقرة المدقع في البرنامج. ومن خلال هذه الإجراءات، تغلب 22 مليون نسمة على الفقر المدقع منذ إطلاق برنامج البرازيل بدون فقر مدقع. ومن منظور الدخل، كان هذا شاهدا على نهاية الفقر المدقع بين الأسر المستفيدة من برنامج بولسا فاميليا.

ولكن الدخل المضمون ما هو إلا أحد الركائز التي يقوم عليها برنامج البرازيل بدون فقر مدقع. وتعزز الخطة أيضا توفير التعليم بدوام كامل، مع إعطاء الأولوية للمدارس التي بها معظم الطلاب من المشاركون في برنامج بولسا فاميليا. ومن خلال برنامج البرازيل قلب حنون، يوسّع برنامج البرازيل بدون فقر مدقع فرص الحصول على الرعاية النهارية لأطفال أسر برنامج بولسا فاميليا ويوفر الفيتامينات والأدوية بالمجان. ولتحسين فرص العمل على المستوى المحلي، يقدم برنامج البرازيل بدون فقر مدقع تدريب مهني و يقوم بعمليات الوساطة في سوق العمل، وتنظيم المشاريع الصغيرة والأنشطة الإقتصادية القائمة على التضامن. وفي المناطق الريفية، تشمل أنشطة المساعدة الفنية للمزارعين الذين يعيشون في أُسر، وبناء صهاريج في المناطق شبه القاحلة.

لقد قدم كل من برنامج بولسا فاميليا والسّجل الموحد معاً أساسا صلبا لتوسيع وتعزيز سياسات منسقة تستهدف الشريحة الأكثر ضعفا في السكان. وفي نفس الوقت، يشكل برنامج البرازيل بدون فقر مدقع تحديا مستمرا لنوعية التسجيل و لنوعية برنامج بولسا فاميليا نفسه، ويتوقف نجاحه على التغطية الجيدة وأداء الإستهداف.

المراجع

de Barros, R.P. et al. (2010). 'A focalização do Programa Bolsa Família em pespectiva comparada', in J. de C. Abrahão and L. Modesto, Bolsa Família 2003–2010: avanços e desafios. Brasília, Ipea.

Oliveira, L.F.B. and S.S.D. Soares (2012). 'O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho', Textos para Discussão, No. 1.738. Brasília, Ipea.

Paiva, L. H., Falcão, T. & Bartholo, L. (2013) Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, chapter 2. pp. 25-146.
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Rasella, D. et al. (2013). 'Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of Brazilian municipalities', The Lancet, Vol. 382, No. 9886.

مركز السياسة الدولي للنمو الشامل (IPC – IG)
مكتب السياسة الإنمائية، برنامج الامم المتحدة الانمائي.
SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasilia, DF - Brazil

بريد إلكتروني : ipc@ipc-undp.org
الموقع على الشبكة العالمية : www.ipc-undp.org
ت : +55 61 2105 5000

الآراء التي أعرب عنها في هذه الصفحة هي آراء الكتاب وليس بالضرورة آراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي أو حكومة البرازيل.

اضغط و تعلق