

## برنامج بولسا فاميليا وصلته بمفهوم منظمة العمل الدولية عن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية

هيلموت شوازر، منظمة العمل الدولية

الجوانب الإضافية التي سيتم تسليط الضوء عليها هو وضع برنامج بولسا فاميليا في إطار النظام الموحد للمساعدات الاجتماعية (SUAS) وإدماجه في الخطة الوطنية للقضاء على الفقر المدقع في البرازيل، التي أطلقت في عام 2011. وبالتالي فإنه يشكل عنصراً هاماً في الإستراتيجية طويلة الأجل لسياسات الضمان الاجتماعي في البرازيل. كما أن برنامج بولسا فاميليا يوضح أنه من الممكن وضع برنامج لمكافحة الفقر يقوم على الحقوق وليس "هبة" للفقراء من قبل أحد الحكام.

من وجهة نظر إدارة الحماية الاجتماعية في منظمة العمل الدولية، توثق تجربة البرازيل، ولاسيما برنامج بولسا فاميليا، أنه من الممكن التوسع التدريجي لسياسات غير قائمة على الإشتراكات تعمم بطريقة منسقة، والحصول على المساعدات الاجتماعية الأساسية، بتكلفة منخفضة نسبياً وبتأثير مرتفع على النحو الذي اقترحه مفهوم الحد الأدنى للحماية الاجتماعية (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/منظمة العمل الدولية، 2011؛ منظمة العمل الدولية 2013).

وعند بحث التطورات المستقبلية المحتملة لنظام الضمان الاجتماعي في البرازيل، فمن المرجح جداً أن يواصل برنامج بولسا فاميليا تطوره، وربما يزداد ارتباطه بالخدمات الاجتماعية الأخرى: مثل الإجراءات الرامية إلى دعم إدراج البالغين المستفيدين في سوق العمل الرسمي (وهذا يجري بالفعل تنفيذه حالياً). وسيكون من المهم ضمان التمويل للبرنامج في الأجل الطويل. وبالنظر في التركيبة السكانية وانخفاض عدد الشباب في المستقبل، تشير إلى أن مبادئ التعميم يمكن توسيع تطبيقها من خلال التنسيق بين برنامج بولسا فاميليا وبرنامج راتب الأسرة لتوفير تغطية شاملة لإعانة الطفل. ويمكن أن يتطور أيضاً برنامج يستهدف البالغين في سن العمل ويوفر لهم، مثلاً، الحصول على خدمات تسهل الإدماج في سوق العمل. ويعتبر هذا بالغ الأهمية، حيث لا يزال هناك فجوة تغطية فيما يتعلق بمساعدات البطالة وبرامج سوق العمل الأخرى، والتي تركز حالياً على العمال الذين يعملون في القطاع الرسمي.

### المراجع:

- ILO (2011). Social protection floor for a fair and inclusive globalization. Geneva, Social Protection Floor Advisory Group, International Labour Organization, <<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.resourceId=25842>> (accessed 21 October ILO (2012)).
- ILO (2012). Social Protection Floors Recommendation , No. 202. Geneva, International Labour Organization <[http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)> (accessed 21 October 2013).
- ILO (2013). As boas práticas brasileiras em seguridade social, Vol. 1. Brasília, International Labour Organization.
- Kerstenetzky, C.L. (2013) Aproximando Intenção e Gesto: Bolsa Família e o Futuro in T. Campello and M. Côrtes Nerí (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, chapter 29. pp. 467-480. <[http://www.ipea.gov.br/portaal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_bolsafamilia\\_10anos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portaal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf)>
- Schwarzer, H. (2013). 'O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de Piso de Proteção Social da OIT', in Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Programa Bolsa Família: Uma década de Inclusão e Cidadania. Brasília, MDS.
- UNDP/ILO (2011). 'Successful social protection floor experiences', Sharing Innovative Experiences Series, Vol. 18. New York, United Nations Development Programme Special Unit for South-South Cooperation/International Labour Organization.

خلال العقد الماضي تعزز دور الحماية الاجتماعية في النقاش الدولي بشأن التنمية. ويوحى من أمثلة ملموسة مختلفة من السياسات الاجتماعية في الأمريكتين وأماكن أخرى، تطور نموذج "النمو الشامل". ولم يعد ينظر إلى الحماية الاجتماعية فقط كشرط محابي للتنمية، بل أيضاً باعتباره عنصراً لا غنى عنه في العدالة ويمكن أن يكون له آثار مستدامة على فرص وإمكانات التنمية المستقبلية للدولة (منظمة العمل الدولية، 2011). وأصبح مفهوم الآن على أنه حق ينبغي أن يتمتع الجميع بإمكانية الوصول إليه.

وقد حظي هذا التطور بدعم قوي من منظمة العمل الدولية وأعرب عنه أخيراً في توصية منظمة العمل الدولية رقم 202 بشأن الحد الأدنى للحماية الاجتماعية (منظمة العمل الدولية، 2012). وتهدف منظمة العمل الدولية إلى توسيع نطاق الحماية الاجتماعية من خلال إستراتيجية ذات بُعدين: بُدعاً راسي يشير إلى مقدار أفرع الضمان الاجتماعي المغطاة ونوعية المساعدات، ويتكون عادة من نظامين إجباري وإختياري للإشتراكات. ويسعى إلى تحقيق إنجاز تدريجي للوصول إلى مستويات أعلى من الحماية وفقاً للاتفاق رقم 102 (بشأن المعايير الدنيا للضمان الاجتماعي). أما البُعد الأفقي فيشير إلى جملة الناس الذين تمت تغطيتهم، ويهدف إلى تنفيذ سريع لحدود دنيا من الحماية الاجتماعية تحتوي على ضمانات أساسية بشأن الضمان الاجتماعية عند مستويات محددة وطنياً تمثياً مع التوصية رقم 202. هذه الضمانات الأساسية هي تعميم الوصول إلى الخدمات الصحية الأساسية، وضمانات دخل أساسي للأسر التي لديها أطفال، وضمانات للأشخاص في سن العمل غير القادرين على كسب دخل كاف بأنفسهم، و ضمانات للأشخاص المسنين (منظمة العمل الدولية، 2012 : المواد 4-6).

ويترك الحد الأدنى للحماية الاجتماعية لكل دولة مسألة التصميم الفعلي والتوليفة الكافية من النظم والبرامج، وكذلك مستوى المساعدات، ويسمح بتعديل التوصيات حسب سياقها وقدراتها. ويجب أن تسمح المساعدات بحياة كريمة للجميع (المراجع السابق: المادة 8)، كما يجب أن تدخل الضمانات في القوانين الوطنية لكي تتحول إلى حق لجميع المواطنين (المراجع السابق: المادة 7). وعلاوة يؤكد الحد الأدنى للحماية الاجتماعية على أن السياسات الاجتماعية يجب أن تتسق مع السياسات الأخرى (المراجع السابق: المادة 10) وأنه يجب إنشاء نظام للرصد والمتابعة (المراجع السابق: المادة 19). وكلما كان ممكناً، يجب أن تُمول برامج الحد الأدنى للحماية الاجتماعية من موارد وطنية (المراجع السابق: المادة 12). بالإضافة إلى ذلك، يُطلب من الدول الأعضاء وضع "إستراتيجيات وطنية لتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي" (المراجع السابق: المادة 14).

والحد الأدنى للحماية الاجتماعية مستوحى من خبرات دولية مختلفة، أثبتت - نظرياً وعملياً - أنه من الممكن بناء برامج واسعة النطاق لها تأثير إيجابي على الفقر واللامساواة. ويجب التنسيق بين سياسات الحد الأدنى للحماية الاجتماعية وعدد من السياسات الأخرى مثل التعليم والعمل والصحة، وتوسيع نطاق الحماية الاجتماعية وراء نظم الإشتراكات التقليدية. أحد الأمثلة على ذلك هو التحويلات النقدية المشروطة التي تجمع بين تحويلات نقدية للأسر الفقيرة والحصول على الخدمات الاجتماعية. وبرنامج بولسا فاميليا البرازيلي هو واحد من أكبر وأنجح برامج التحويلات النقدية المشروطة، مع دور دولي هام وبارز. ويجمع البرنامج بين أهداف الحد من الفقر المدقع من خلال التحويلات النقدية للأسر تحت خط الفقر، وقطع انتقال الفقر بين الأجيال من خلال ضمان بلوغ حق المستفيدين في الصحة والتعليم. لإدارة تحديات المفاهيم ذات الصلة، مثلاً فيما يتعلق بالتسجيل، والإستهداف، والرصد، وضعت آليات نموذجية ومبتكرة للتتبع، والتقييم، والإدارة. ويجب التأكيد على أن البرنامج يصل إلى 13 مليون أسرة (أكثر من 50 مليون نسمة) بتكلفة قدرها 0.5 في المئة فقط من الناتج المحلي الإجمالي. وأحد

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

بريد الكتروني: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org)  
الموقع على الشبكة العالمية: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)  
ت : +55 61 2105 5000

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

