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 :- 230

نوفمبر 2013

ما هو مستقبل برنامج بولسا فاميليا؟

سيليا لسه كريستينتزكي، مركز دراسات اللامساواة والتنمية، جامعة فلومينينسي الإتحادية

برنامج بولسا فاميليا، وهو أكبر برنامج تحويلات نقدية من نوعه ، مر عليه الآن 10 سنوات. ومن الطبيعي جداً أن علينا أن نبدأ في التفكير في مستقبله.

وعندما نتكهن بالمستقبل القريب للبرنامج، يأتي إلى الذهن رؤيتان متميزتان. الأولى، عن طريق التحويلات النقدية للفقراء المستحقين وإستهدافهم لخدمات إجتماعية، سيقف البرنامج على جوهر دولة الرفاهية في البرازيل. الأخرى، سيجد البرنامج المكان المناسب في معمارية الرفاهية الإجتماعية الشاملة، القائمة على الحقوق. وفي الرؤية الأولى ، يستوعب البرنامج طاقات دولة الرفاهية، بينما في الرؤية الأخيرة تستوعبه دولة الرفاهية. وتقع كل من الحالتين المتطرفتين بشكل كامن في تصميم البرنامج بما يتضمنه من تحويلات نقدية وما يقدمه من خدمات: فبرنامج بولسا فاميليا يوفر تحويلات نقدية للأسر المستفيدة التي لديها أطفال ويحدد شروط تتعلق بإستخدام خدمات معينه لإستمرار أهلية الإستحقاق، وكل هذا في ظل وضع يتسم بقصور عرض ونوعية الخدمات الإجتماعية العامة. هذا يشير أنه لتحقيق الرؤية الأولى أو الأخرى ، يجب إما أن تستهدف الخدمات القائمة للأسر الفقيرة أو يتم تمديدها لتشمل كل من الفقراء وغير الفقراء. والنقطة الأخرى مثار الخلاف هو أهلية الإستحقاق نفسها، والتي ينبغي، حسب الرؤية الأولى، أن تظل شرطا ضروريا ولكنه غير كاف للحصول على التحويلات، بينما بحسب الرؤية الأخرى، ينبغي أن يتم تحويلها إلى حق. وعلى الرغم من الصورة التقريبية، هذه المفاهيم المتميزة يبدو أنها تستأثر إختلاف في وجهات النظر بين الموظفين العموميين فيما يتعلق بقضايا مثل: شروط الإستحقاق، ومستويات الإعانة، والحوانت الأخلاقية ، والكفاءة و الفعالية للشروط ، وغيرها من التفصيلات ذات الصلة.

وأحد سبل تقرير أي من الطريقين نسلكه هو التذكير بالرؤية الأصلية . ولكن ماذا كانت الرؤية الأصلية، 'روح عام 2003 '، و ما هو مطلوب للبرنامج لكي يرقى إلى مستوى هذه الرؤية؟

في الأصل كان بولسا إسكولا أو منحة الدراسة عام 2001، ثم في وقت لاحق خصوصاً عقب إدراج برنامج بولسا فاميليا للأسر شديدة الفقر التي ليس لديها أطفال في عام 2003، يجد المرء نفسه أمام رفض مبدأ العوز البسيط. فقد إستندت هذه البرامج على إفتراض عدم العوز المادّيّ الأساسي– حيث أن الفقر ليس أساسا مسألة خيارات خاطئة إختارها الفقراء ، ولكن بدلا من ذلك، أن الفقر إنعدام الفرص الإجتماعية والاقتصادية و الحماية– وهذا تشخيص يضع هذه البرامج في تقليد دولة الرفاهية الشاملة (حسب الرؤية الثانية المذكورة أعلاه). وبعد تطور غير منتظم إلى حد ما، عززت التعديلات الأخيرة في برنامج بولسا فاميليا هذا الإنطباع : السماح بإدراج مزيد من الأطفال، معيار الدخل الدائم لمدة عامين مع إدراج إعادة القبول التلقائي، والتحول من التخفيف من حدة الفقر إلى القضاء على الفقر المدقع، وبالتالي من قضايا الكفاءة إلى قضايا الفعالية. ونتيجة لذلك، زادت ميزانية البرنامج من 0.2 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2003 بدايةً إلى 0.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي في عام 2012.

لكن البرنامج ما زال يترك الكثير من الفقراء بدون تغطية من خلال الميزانية والتصميم. ومن بين الفئات المستثناة بموجب التصميم الأسر بدون أطفال الذين يعيشون بين الفقر المدقع و عتبة الفقر وجميع هؤلاء الذين رغم كونهم بوضوح فقراء حيث تفوق مستويات دخولهم عتبة الفقر المنخفضة جداً في هذا البرنامج.

أيضا ، فإن الإعانات الضئيلة ، وبخاصة الإعانة الأساسية للأسر شديدة الفقر، لم ترتفع بما يتماشى مع معدلات التضخم وبالتالي عانت إنخفاضا من حيث القيمة الحقيقية. وفي الواقع، على الرغم من أن البرنامج له أثر كبير في الحد من اللامساواة والفقر المدقع بين الأسر الفقيرة (نظرا لأن عتبة الإهلية منخفضة جداً)، فإنه لم يكن جيداً في الحد من الفقر، حتى في ظل الحد الأدنى الرسمي (سواريس، 2012).

إذاً تتطلب صلاحية عدم العوز المادّيّ الأساسي للبرنامج التعميم، بتوفير إعانات كافية لجميع البرازيليين الذين يحتاجون إليها، وهو أمر من شأنه - في واحد من محاولات المحاكاة – أن يرفع الموازنة إلى حوالي 1.5 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي (مونكوريس، 2012).

وإن كان الرقم صغيراً، فإنه ليس 'غير مرئي ' كما تفتخر في كثير من الأحيان عملية تسويق برامج التحويلات النقدية المشروطة. ويشير هذا إلى أنه لمعالجة مظالم الماضي في توزيع الفرص الإجتماعية، كما يبلورها الفقر الحاضر، يبدو أن مناقشة تحديث العقد الإجتماعي أمر لا مفر منه. وبالتالي، سيكون هناك بعض الجدل السياسي في المستقبل.

أيضا قد يستتبع توجه عدم العوز المادّيّ الأساسي إعادة تعديل ترتيباتنا الحالية فيما يتعلق بالفرص ذات الصلة ببرنامج بولسا فاميليا. وحتى الآن يتحمل العبء أساسا المستفيدون الذين يخاطرون بفقدان التحويلات إذا لم يضمنوا ذهاب أطفالهم إلى المدرسة وحضورهم الفحوصات الطبية. ومع ذلك، فإن توفير القدر المناسب من الخدمات العامة وليس إستعداد المستفيدين للاستفادة من تلك الخدمات هو ما ينقصنا. على الرغم من أن التركيز الجديد على تقديم الخدمات للمستفيدين يدل على وجود وعي متزايد بهذه المشاكل، يتوقع إصطدام غير مرغوب فيه بين إستنزاف الخدمات الإجتماعية للفقراء وتعميم هذه الخدمات المضمونة قانونا لجميع البرازيليين. وهذا هو إحتمال مخيف، على الأقل لأن أكبر حماية لنوعية الخدمات المقدمة للفقراء هي أنها تلبي معايير المستخدمين المحتملين من الطبقة الوسطى. أيضاً، التركيز على الشروط أو ما يناظر التحويلات النقدية يشكل إبتعاداً عن الأهداف الحقيقية للسياسة (كريستينتزكي 2013). وينبغي عدم إهمال الآثار غير المقصودة من حيث المعايير والتصورات التي تتكون لدى غير الفقراء الذين يمولون هذه السياسة في نهاية المطاف، مثلاً أنه ليس هناك وجبة غداء مجانية. فالتحويلات النقدية للفقراء ليست وجبة غداء مجانية. بل هي سداد لديون إجتماعية – ديون تاريخية لا يريد البرازيليين لها أن تديم. وهذا هو السبب في أنه تم وضعه كبرنامج تحويلات نقدية وخدمات معاً. ولذلك، فإن جعل إفتراضات عدم العوز المادّيّ الأساسي صريحة في برنامج بولسا فاميليا –والتصرف بشكل لا لبس فيه على أساسها– قد تكون هي المساهمة المتوقعة من الموظفين العموميين القائمين عليه في الحوار العام حول مستقبل البرنامج.

المراجع

Kerstenetzky, C.L. (2013). 'Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro', Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, MDS/IPEA.

Kerstenetzky, C.L. (2013) Aproximando Intenção e Gesto: Bolsa Família e o Futuro in T. Campello and M. Côrtes Neri (eds), Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília, Ipea, chapter 29. pp. 467-480. <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf>

Monçores, E. (2012). Os elegíveis não cobertos: uma reflexão sobre o Programa Bolsa Família e a Garantia dos Direitos Sociais. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/Estudos%20e%20Pesquisas/monografia_elisa_moncores.pdf> (accessed 16 October 2013).

Soares, S. (2012). 'Bolsa Família, Its Design, Its Impacts and Possibilities for the Future', IPC-IG Working Paper, No. 89. Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth.

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 علق