

برنامج القضاء على الجوع

التجربة البرازيلية

المنسقون:

جوزيه غرازيانو دا سيلفا
ماورو إدواردو ديل غروسي
كايو غالفاو دي فرانسوا

مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية (NEAD)

يعتبر مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية التابع لوزارة التنمية الزراعية مكانا للتفكير ونشر المعارف والتفاعل المؤسسي مع مختلف مراكز البحوث والجامعات والمنظمات غير الحكومية والحركات الاجتماعية ومنظمات التعاون الوطنية والدولية.

ويتخذ المركز إجراءاته حرصا منه على المساهمة في توسيع نطاق السياسات العامة وتحسينها في مجالات الإصلاح الزراعي، والنهوض بالزراعة الأسرية، وتعزيز المساواة والتنمية في المجتمعات الريفية التقليدية.

والشراكة بين مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية وأكثر من 70 مركزا، التي أقيمت بهدف المساهمة في بلورة برنامج إنمائي جديد، وتحفيز النقاش والمشاركة الاجتماعية، وتوسيع نطاق الحصول على المعلومات، تمكن على وجه الخصوص من إعداد ونشر الدراسات والبحوث، وإتاحة قواعد البيانات للمواطنين، وتنظيم الحلقات الدراسية.

ومن بين المواضيع التي يجري تناولها في إطار التعاون المؤسسي ما يلي: المسائل المتعلقة بالزراعة، والتكامل الإقليمي، والمفاوضات الدولية، والذاكرة والثقافة الشعبيتان، والمساواة بين الرجل والمرأة والتنمية الريفية، والديناميات الجديدة للمناطق الريفية.

للمزيد من التفاصيل، يرجى زيارة الموقع التالي:

www.nead.gov.br

برنامج
القضاء على الجوع
التجربة البرازيلية

المنسقون:

جوزيه غرازيانو دا سيلفا
ماورو إدواردو ديل غروسي
كايو غالفاو دي فرانسوا

برنامج القضاء على الجوع التجربة البرازيلية

وزارة التنمية الزراعية في البرازيل
المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة - إيسيسكو
منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة
روما، 2012

السلسلة الخاصة الصادرة عن مركز الدراسات الزراعية
والتنمية الريفية

وزارة التنمية الزراعية
www.mda.gov.br

مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية
SBN, Quadra 2, Edifício Sarkis-
Bloco D - loja 10 - Sala S2 - Cep: 70.040-910
Brasília/DF
Tel.: (55 61) 2020 0189
www.nead.gov.br

تصميم الرسوم البيانية والغلاف
Caco Bisol

الترجمة إلى اللغة العربية
المنظمة الإسلامية للتربية والعلوم والثقافة - إيسيسكو

DILMA ROUSSEFF
رئيسة الجمهورية

GILBERTO JOSÉ SPIER VARGAS
وزير الدولة للتنمية الزراعية

LAUDEMIR ANDRÉ MULLER
مدير مكتب وزير التنمية الزراعية

CARLOS MÁRIO GUEDES DE GUEDES
رئيس المعهد الوطني للإعمار والإصلاح الزراعي

VALTER BIANCHINI
الأمين المعني بالزراعة الأسرية

ANDREA BUTTO ZARZAR
الأمين المعني بالتنمية الإقليمية

ADHEMAR LOPES DE ALMEIDA
الأمين المعني بإعادة التنظيم الزراعي

JOAQUIM CALHEIROS SORIANO
مدير مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية

JOÃO GUILHERME VOGADO ABRAHÃO
مستشار مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية

الأوصاف المستخدمة في هذه المواد الإعلامية وطريقة عرضها لا تعبر عن أي رأي خاص لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في ما يتعلق بالوضع القانوني أو التنموي لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو في ما يتعلق بسلطاتها أو بتعيين حدودها وتخومها. ولا تعبر الإشارة إلى شركات محددة أو منتجات بعض المصنعين، سواء كانت مرخصة أم لا، عن دعم أو توصية من جانب منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أو تفضيلها على مثيلاتها مما لم يرد ذكره. وتمثل وجهات النظر الواردة في هذه المواد الإعلامية الرؤية الشخصية للمؤلف (المؤلفين)، ولا تعكس بأي حال وجهات نظر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

FAO ISBN: 978-92-5-607312-9
MDA ISBN: 978-85-60548-93-4

© Brazilian Ministry of Agrarian Development, 2012
© Brazilian Ministry of Agrarian Development, 2010 (Portuguese Edition)

بيان المحتويات

VII	تقديم
1	مقدمة الطبعة البرتغالية
5	1- مشروع القضاء على الجوع مقترح لوضع سياسة للأمن الغذائي في البرازيل
29	2- إلى منتقدي برنامج القضاء على الجوع جوزيه غرازيانو دا سيلفا؛ والتر بيليك؛ مايا تاكاجي
43	3- تنفيذ برنامج القضاء على الجوع في سنة 2003 مايا تاكاجي
75	4- مشروع القضاء على الجوع من مجرد مشروع إلى استراتيجية حكومية أدريانا فيكا أرانها
101	5- تعبئة الشركات من أجل المساهمة في القضاء على الجوع والتر بيليك
131	6- برنامج القضاء على الجوع أهم الدروس المستخلصة المكتب الإقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي
149	7- الأمن الغذائي والتغذية وبرامج التحويلات المالية مايا تاكاجي
181	8- برنامجا الزراعة الأسرية وضمان الأسعار بالبرازيل برنامج اقتناء الغذاء أدونيرام سانثيس بيراسي؛ جيلسون ألسوه بيتينكورت

- 9- أقاليم المواطنة
التجديد في أعقاب برنامج القضاء على الجوع
كايو غالفاو دي فرانس؛ جواكيم صوريانو
215
- 10- المشاركة الاجتماعية في برنامج القضاء على الجوع
تجربة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية
فرانسيسكو مينيزيس
239
- 11- مشاركة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية
في بناء النظام الوطني والسياسات الوطنية للأمن الغذائي والتغذية
ريناتو س. معلوف
257
- 12- التحديات الجديدة والقديمة لتحقيق الأمن الغذائي في القرن
الواحد والعشرين
مايا تاكاجي؛ جوزيه غرازيانو دا سيلفا
281
- 13- الحد من ظاهرة الفقر
من 44 مليون نسمة إلى 29.6 مليون نسمة
ماورو إدواردو ديل غروسي
295
- 14- اقتراحات من أجل سياسات الأمن الغذائي في أمريكا اللاتينية
جوزيه غرازيانو دا سيلفا؛ والتر بيليك؛ مايا تاكاجي
313
- نبذة عن المؤلفين
353

تقديم

يعاني قرابة 850 مليون شخص في العالم في القرن الحادي والعشرين من نقص التغذية. ولطالما وجدت آفة الجوع على مر تاريخ البشرية، ولكن من غير المقبول ألا يحصل مثل هذا العدد الكبير من الأشخاص اليوم على ما يكفي من الأغذية، في حين نمتلك الوسائل الحديثة اللازمة لإنتاجها.

لقد اتخذ الرئيس لولا Lula، اقتناعاً منه بأنه يمكن وينبغي القضاء على الجوع، قراراً سياسياً واضحاً، وأطلق في عام 2003 "برنامج القضاء على الجوع" الذي جمع في كنفه مختلف الجهود العامة والخاصة حول هدف مشترك: التغلب على حالة انعدام الأمن الغذائي والتغذوي التي يئن تحت وطأتها آلاف البرازيليين. ويتناول هذا الكتاب برنامج القضاء على الجوع، ويعرض عملية صياغته وتنفيذه، والأدوات العامة مجتمعة، والدور الاستراتيجي للزراعة الأسرية في هذه العملية، وبعض النتائج التي حققها. والأهم من ذلك، يتضمن توصيات قيمة بالنسبة للبلدان التي تنكب بشكل جدي على هذه المسألة. وتقدم وزارة التنمية الزراعية هذه الطبعة حرصاً منها على توسيع دائرة النقاش وتقديم الكتاب إلى جمهور جديد. ويحدونا الأمل في أن يكون مصدر فائدة لجميع الذين يراودهم حلم إيجاد عالم متحرر من الجوع.

جيلبرتو جوزيه سبير فارغاس (بيبي فارغاس)
وزير الدولة للتنمية الزراعية

مقدمة الطبعة البرتغالية

"إننا نسعى إلى خلق الظروف المناسبة لجميع الناس في بلادنا للحصول على ثلاث وجبات لائقة في اليوم، كل يوم، من دون الحاجة إلى الاعتماد على التبرعات من أي شخص. فالبرازيل لا يمكنها تحمل هذا القدر من التفاوت. نحن بحاجة إلى القضاء على الجوع والفقر المدقع والإقصاء الاجتماعي. إن حربنا لا تهدف إلى قتل أي شخص - إنها تهدف إلى إنقاذ الأرواح."

لويز إيناسيو لولا دا سيلفا

رئيس الجمهورية

خطاب التنصيب، الأول من يناير/كانون الثاني 2003

تعتبر البرازيل اليوم معيارا دوليا فيما يتعلق بسياسات الأمن الغذائي والتنمية الريفية والقضاء على الفقر. ويرجع هذا إلى ثلاثة أسباب. أولها، أن القضاء على الجوع ومحاربة الفقر قد أصبحا الهدفين الرئيسيين في جدول الأعمال الوطني الداخلي. ويتمثل السبب الثاني في اعتبار هذين الهدفين الأساسيين مدرجين في جدول أعمال سياسة الاقتصاد الكلي في البرازيل كعنصرين تنظيميين. في حين يكون السبب الثالث هو إنشاء سياسة ونظام وطنيين للأمن الغذائي والتغذية معززين بإطار قانوني ومؤسسي جديد، وبمجموعة متجددة من السياسات العامة. فقد بينت النتائج أن هذه القرارات كانت صائبة حيث تمكنت البلاد من تحقيق الهدف الأول من الأهداف الإنمائية للألفية التي وضعتها منظمة الأمم المتحدة - تخفيض الفقر المدقع بمقدار النصف ما بين عامي 1990 و 2015 - عشر سنوات قبل الموعد المحدد. ولازالت إجراءات الحد من الفقر وعدم المساواة تسير بوتيرة متسارعة. ولقد كان تقليص الفقر وعدم المساواة أكثر وضوحا في المناطق الريفية بالمقارنة مع المناطق الحضرية والمدن الكبرى. فقد ارتفع دخل العاملين في الزراعة الأسرية بنسبة 33 في المائة في الفترة 2003-2009، أي بنسبة أكثر من المعدل الوطني البالغ 13 في المائة. والجانب الأكثر أهمية هو أن السبب الرئيسي في هذا التطور هو ارتفاع الدخل، وهو ارتفاع ناجم عن سياسات جديدة تهدف إلى ضمان الحق في الأرض، وتعزيز المساواة بين الجنسين، ودعم إنتاج المزارع الأسرية.

ومن شأن التآزر بين هذه السياسات، التي تنطوي على إجراءات لتعزيز الاستقرار والنمو الاقتصادي وزيادة في الحد الأدنى للأجور، وعلى فرص الحصول على نظام الضمان الاجتماعي - وخاصة على فوائد الرعاية الاجتماعية - والسياسات الاجتماعية الشاملة، وخصوصاً برنامج منحة الأسرة (Bolsa Família)، أن يفسر النتائج الإيجابية التي تحققت في المناطق الريفية. وقد عززت هذه المجموعة من السياسات فرص الحصول على عمل ودخل جديدين، مما أدى إلى دينامية جديدة للتنمية مع توزيع أكثر عدالة للدخل.

وتعكس هذه الآثار الإيجابية تراكم الإجراءات السياسية والاجتماعية في البرازيل وهي على طريق إعادة بناء الديمقراطية. ومن هذه الإجراءات إدماج حقوق اجتماعية جديدة في الدستور الفيدرالي لعام 1988، وإنشاء مجلس للأمن الغذائي في عام 1993، وعقد المؤتمر الوطني الأول للأمن الغذائي والتغذية في عام 1994، و"حركة المواطنين ضد الجوع والفقر ومن أجل الحياة" في السنوات التي تلت طرح ملف موضوع الأمن الغذائي للنقاش العام، وتعزيز التعبئة الاجتماعية حوله. وهكذا تم الارتباط بالعمل الفكري والنضالي لجوسوي دي كاسترو و Josué de Castro، الذي قال عام 1946 في كتابه "جغرافية الجوع" إن "الجوع والحرب لا يطيعان أي قانون طبيعي، لأنهما من محض ابتكار الإنسان".

ويعكس إطلاق "مشروع القضاء على الجوع" وهو اقتراح لوزير ايناسيو لولا دا سيلفا Luiz Inácio Lula da Silva المرشح آنذاك للرئاسة، لسياسة الأمن الغذائي بالبرازيل في أكتوبر/تشرين الأول 2001 من خلال معهد المواطنة، نضج هذا الموضوع وإدراجه في جدول أعمال حزب العمال. ولم يكن المشكل في البدء يتمثل في مناقشة هذا الموضوع بقدر ما كان يتمثل في تحويله إلى أولوية وطنية لمعالجته من خلال إجراءات مدروسة وحاسمة للدولة، تحفزها مشاركة المجتمع.

ومع الانتصار الانتخابي للرئيس لولا Lula في عام 2003، أصبح مشروع القضاء على الجوع الاستراتيجية الرئيسية الحكومية لتوجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البرازيل. وكان ذلك بداية انعطاف ملحوظ من خلال التخلي عن التفرقة بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية، وتحقيق إدماج السياسات الهيكلية وسياسات الطوارئ في إجراءات موحدة لمكافحة الجوع والفقر. وقد نفذت سياسات جديدة متباينة للفلاحة الأسرية وأسست التشريعات الأساسية للسياسة الوطنية للغذاء والأمن الغذائي.

لقد أفضى الالتزام بتعزيز التكامل الإقليمي، والتعاون فيما بين بلدان الجنوب، وجدول أعمال دولي متجدد بالبرازيل إلى المشاركة الفاعلة في مختلف المبادرات الدولية: "أمريكا اللاتينية من دون جوع عام 2025"، و"البرازيل وأفريقيا، حوار حول الأمن الغذائي والتنمية الريفية"، وإصلاح لجنة الأمن الغذائي العالمي لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو).

ويتضمن هذا الكتاب بعض النصوص الأساسية لفهم التجربة البرازيلية في القضاء على الجوع في لحظات مختلفة من فترة تنفيذها لمدة ثماني سنوات، مع انعكاسات ذلك على مختلف جوانب البرنامج.

ويعرض الفصل الأول الاقتراح الأصلي لبرنامج القضاء على الجوع، الذي أطلق في عام 2001، وذلك لتوضيح العناصر الرئيسية التي اقترحت لتأسيسه. وقد تم تقييم المشروع، بعد إطلاقه، تقييماً دقيقاً من قبل مجموعات فكرية مختلفة، وقد أدى ذلك بمنسقي المشروع إلى أن يهيئوا "الرد على المنتقدين" في عام 2002. وعندما تم تنصيب إدارة لولا Lula في عام 2003، بدأت تنفيذ برنامج القضاء على الجوع بتنسيق من الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومكافحة الجوع، حيث بذل مجهود تشريعي كبير لتحديد الأدوات اللازمة لتنفيذ سياسة الأمن الغذائي. وقد اتخذت هناك مبادرتان رئيسيتان لهذا الغرض وهما برنامج بطاقات الغذاء، لتمكين الأسر من شراء المواد الغذائية، وبرنامج اقتناء الغذاء (PAA)، وهو آلية تمكن الدولة من اقتناء الأغذية المنتجة من قبل المزارعين الصغار. وسيتم وصف هاتين المبادرتين وغيرهما بالتفصيل في الفصل الثالث.

وبدءاً من عام 2004، أعيد تنظيم جميع وكالات الإدارة الفيدرالية المكلفة بهذا الموضوع وذلك بهدف توسيع نطاق تأثير برنامج القضاء على الجوع. ونخص بالذكر هنا إدماج مبادرة بطاقات الغذاء في برنامج منحة الأسرة، الذي وحد جميع التحويلات النقدية الحكومية لصالح الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي والتغذية. ونقدم في الفصل الرابع وصفاً للتطورات التي شهدتها مختلف السياسات المتخذة في إطار برنامج القضاء على الجوع إلى غاية سنة 2010.

وقد عبأ تنفيذ البرنامج، في عام 2003، أيضاً مختلف شرائح المجتمع. لذا، يصف الفصل الخامس تجربة تعبئة رجال الأعمال لدعم برنامج القضاء على الجوع. وفي عام 2006، وهي السنة الأخيرة من ولاية الرئيس لولا Lula الأولى، قامت منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة بتقييم برنامج القضاء على الجوع. ونقدم في الفصل السادس هذا التحليل وما أظهره من تطورات وتحديات واجهت هذا المشروع. وقد تزامن ذلك مع إصدار المنشورات الأكاديمية حول هذا الموضوع، ونقدم في الفصل السابع، النقاش الذي دار حول العلاقة بين سياسات الأمن الغذائي وبرنامج التحويلات النقدية.

لقد لعبت الزراعة الأسرية دوراً بارزاً في برنامج القضاء على الجوع منذ مراحل التصميم الأولى نظراً لقدرتها على الاستجابة للسياسات العامة. ويعرض الفصل الثامن بالتفصيل تجربة برنامج اقتناء الغذاء.

وبغرض تشجيع المزيد من التكامل بين السياسات المصممة لأفقر المناطق في البرازيل وضمنان نجاحها، تم إطلاق برنامج أقاليم المواطنة في عام 2008. ويقدم الفصل التاسع مراحل إعداد هذا البرنامج وتنفيذه.

ولقد كانت مشاركة المجتمع المدني، دائما، عنصرا أساسيا في برنامج القضاء على الجوع، ولهذا السبب، فإن الإجراءات الهامة التي اتخذها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) سيتم وصفها في الفصلين التاليين. وفي نهاية إدارة الرئيس لولا Lula التي امتدت لمدة ثماني سنوات، أصبح من الممكن تقييم إنجازات البرنامج، وكذلك التحديات التي واجهها لضمان الأمن الغذائي، وهذا ما نقدمه في الفصلين 12 و 13. ويقدم الفصل الأخير، بناء على التجربة البرازيلية، سلسلة من الاقتراحات لوضع وتنفيذ سياسات الأمن الغذائي والتغذية. نهدي هذا الكتاب إلى أولئك الذين يؤمنون بأن المساواة والتضامن قيمتان كونيتان معاصرتان، أولئك الذين يؤمنون بإصرار بأن بناء عالم مختلف أمر ممكن.

قراءة ممتعة!

غويلهيرم كاسل

وزير الدولة للتنمية الزراعية (2006 - 2010)

1- مشروع القضاء على الجوع

مقترح لوضع سياسة للأمن الغذائي في البرازيل

باسم معهد المواطنة، يسرني أن أقدم، إلى النقاش العام، مشروع القضاء على الجوع - وهو مقترح من أجل سياسة للأمن الغذائي في البرازيل.¹ ويشكل هذا المشروع مجموعة من الأعمال دامت سنة واحدة شارك فيها على قدم المساواة العديد من الرفاق، وممثلي المنظمات غير الحكومية، ومعاهد البحوث، والنقابات العمالية، والمنظمات الشعبية، والحركات الاجتماعية، وخبراء في مجال الأمن الغذائي من جميع أنحاء البرازيل. إن الحق في جودة الغذاء هو حق غير قابل للتصرف لجميع المواطنين، ومن واجب الدولة تهيئة الظروف الملائمة لسكان البرازيل للتمتع بهذا الحق. إن الفئة السكانية المستهدفة كبيرة: 9.3 مليون أسرة شديدة الفقر (أو 44 مليون نسمة) تكسب أقل من دولار واحد يوميا.

وقد تفاقم هذا السيناريو الرهيب في السنوات الأخيرة بسبب زيادة معدلات البطالة والنفقات غير الغذائية التي تتحملها الأسر الأشد فقرا (من قبيل نفقات السكن، والتنقل، والرعاية الصحية والتعليم). وحسب بحوث قامت بها الهيئة البرازيلية للبحث الزراعي (Embrapa)، فإنه بإمكان مزارعيننا أن يكونوا قادرين على إنتاج جميع المواد الغذائية التي يحتاجها السكان. إن هناك جوعا في البرازيل وهو لا يعود إلى النقص في الغذاء، وإنما يعود إلى عدم وجود المال في جيوب العمال لشراؤه.

لا ينبغي أن تقتصر مهمة القضاء على الجوع وضمن الحق في الغذاء الجيد فقط على مقترح الحكومة، حتى لو تم الربط بين جميع الوكالات القطاعية على مستوى الاتحادات الفيدرالية والولايات والبلديات للقيام بإنجازه. إن إشراك المجتمع المدني المنظم في هذا الكفاح أمر أساسي: فالنقابات، والجمعيات الشعبية والمنظمات غير الحكومية والجامعات والمدارس والكنائس من مختلف المعتقدات، والمنظمات التعاقدية مدعوة كلها للمشاركة في هذه المهمة.

ومن شأن ضمان الأمن الغذائي أن يعزز ثورة حقيقية تنطوي على تشجيع تغييرات عميقة في الإطار السياسي، زيادة على الجوانب الاقتصادية الاجتماعية. فالفقر ما يزال قائما في كثير من مناطق البرازيل، لأنه من بين الأسباب التي تيسر على النخب المحافظة التي تحكم هذا البلد منذ قرون البقاء في السلطة.

¹ النسخة الأصلية متوفرة على الموقع <www.icidadania.org.br>، التي أطلقها معهد المواطنة في أكتوبر/تشرين الأول 2001.

إننا نريد أن نوضح، في هذا الكتاب، أن العنصر الرئيسي في مشروع القضاء على الجوع يكمن في توليفة مناسبة بين ما يسمى بالسياسات الهيكلية - التي تهدف إلى إعادة توزيع الدخل، وتعزيز الإنتاج، وتوليد فرص العمل، وتعزيز الإصلاح الزراعي من جهة، والتدخلات في حالات الطوارئ، التي غالبا ما يشار إليها بالسياسات التعويضية. وإذا اقتضت الإجراءات على هذه الأخيرة في الوقت الذي تستمر فيه السياسات الهيكلية لتوليد البطالة، وتركيز الدخل، وزيادة الفقر، كما يحدث في البرازيل اليوم، فإن الموارد تُهدر، والمجتمع يُخدع، والمشكلة تستمر. وعكس هذا الأمر غير مقبول أيضا. ذلك أن إخضاع محاربة الجوع لتأمين تغييرات عميقة في السياسات الهيكلية كخطوة أولى يعني التخلي عن التضامن، الذي يشكل واجبا لازما لجميع المواطنين نحو الملايين من البرازيليين الذين حكم عليهم بالإقصاء الاجتماعي، وعدم وجود ما يكفي من الطعام اليوم. وربما نحتاج إلى سنوات، أو حتى إلى عقود لكي توتي السياسات الهيكلية ثمارها. إن الجوع لا يزال يقتل الناس كل يوم، أو يتسبب في التشرد الاجتماعي والأسري، والأمراض، واليأس، والعنف المتزايد.

لهذا جاء مشروع القضاء على الجوع - وهو مشروع مبني على القطاع العام ويمكن أن يطبقه منتدبون سياسيون من أي حزب - ليمزج بين التدابير التي فشلت في كلتا السياستين. إلا أنه لا شك في أننا أعطينا الأولوية القصوى لتوطيد التدابير التي يمكن تنفيذها على الفور، دون إغفال التغييرات العميقة المطلوبة لبناء دولة البرازيل الجديدة أو حصرها في أهمية ثانوية. إن مهمتنا تكمن في بناء البرازيل باعتبارها دولة متكاملة وواعدة تماما، حيث تكون الديمقراطية حاضرة في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وتشكل العدالة هدفا يسعى إليه الجميع، ويكون التضامن هو القاعدة العامة للتعايش.

ويهدف هذا المقترح إلى إطلاق العنان لسلسلة من المناقشات الجارية، وإدخال تحسينات واتخاذ إجراءات ملموسة تمكن بلادنا من ضمان الحق الأساسي في الغذاء الجيد لجميع مواطنيها. إننا ندرك أن مشروع القضاء على الجوع يمكن تحسينه وتغييره نحو الأفضل. فنحن بحاجة، على سبيل المثال، إلى التدقيق في الجوانب العملية لمختلف المقترحات التي يتضمنها على مختلف مستويات التدخل. ولعل النقطة الأساسية تكمن في تحديد آليات دائمة لإشراك المجتمع المدني ككل في عملية تعبئة واسعة تكفل الغذاء الصحي لجميع مواطنينا. بل إنه نداء من أجل مجهود وطني لا ينبض للقضاء على الجوع في بلادنا كحلم والتزام على مدى حياتنا.

لويز إيناسيو لولا دا سيلفا

معهد المواطنة، أكتوبر/تشرين الأول 2001

برنامج القضاء على الجوع

وثيقة موجزة

مقدمة

يعتبر مشروع القضاء على الجوع ثمرة عمل مشترك لمدة عام واحد بين خبراء وممثلين عن المنظمات غير الحكومية، ومعاهد البحوث، ومنظمات شعبية وحركات اجتماعية تهتم بمشاكل الأمن الغذائي في جميع أنحاء البرازيل. وقد دعا معهد المواطنة كل هذه الفعاليات لوضع مقترح من أجل سياسة للأمن الغذائي والتغذية. لقد كانت النتائج مفاجئة: ففي بلادنا، هناك ما لا يقل عن 9.3 مليون أسرة، أي 44 مليون شخص، يكسبون أقل من دولار واحد يوميا. وهذا هو خط الفقر الذي اعتمده البنك الدولي، استنادا إلى الدخل الفردي الصافي للسكان الفقراء الذين يعيشون في أشد بلدان إفريقيا فقرا. وتعيش معظم أفقر العائلات البرازيلية في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم أو في المناطق الريفية (4.3 مليون أسرة أو 20 مليون نسمة)، وفي المناطق الحضرية الكبرى (2 مليون أسرة أو 9 ملايين نسمة)، ولا يزال الفقر يطال ما يقرب من 3 ملايين أسرة في المناطق الريفية (15 مليون نسمة). وحتى منطقة جنوب شرق البرازيل، وهي أكثر مناطق البرازيل تقدما، تأتي عددا هائلا من الفقراء (2.6 مليون أسرة، أو 11.5 مليون نسمة). ولعل العامل الأكثر حدة يتمثل في تزايد الفقر تحديدا في المناطق الحضرية الكبرى، لاسيما في مدينة ساو باولو، حيث تتركز معظم ثروة البلاد.

وما يمكن استنتاجه هو أن الفقر ليس مشكلا خفيا عابرا، وإنما هو نتيجة نموذج نمو فاسد اعتمد على الرواتب المتدنية وأدى إلى زيادة تركيز الدخل والبطالة. لقد تفاقم، مع الأسف، هذا السيناريو في السنوات الأخيرة نتيجة ارتفاع معدلات البطالة وأسعار المواد الغذائية والإنفاق على الغذاء خارج البيت ومصاريف أخرى لا تتعلق بالأغذية (السكن، والتنقل، والرعاية الصحية والتعليم) للأسر الأكثر فقرا. وقد استند مشروع القضاء على الجوع إلى افتراض مفاده أن لجميع الناس الحق في الحصول على الغذاء بكمية وجودة كافيتين لتلبية احتياجاتهم الغذائية الأساسية والحفاظ على صحتهم على أساس يومي، وبكرامة. ويعتبر ضمان هذا الحق شرطا أساسيا للحصول على المواطنة داخل أي دولة تعتبر نفسها متحضرة.

إن الحق في الغذاء عنصر من بين كافة الحقوق الأخرى السياسية منها والمدنية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ويعني الاعتراف به أن الدولة ملزمة بضمان الحصول على المواد الغذائية بكميات وجودة كافيتين لمواطنيها من خلال سياسة دائمة للأمن الغذائي والتغذية. ولتنفيذ سياسة من هذا النوع، يبقى المفتاح هو تعبئة المواطنين على جميع المستويات، وذلك لضمان المشاركة الفعلية للمجتمع بأسره، بصرف النظر عن قرارات الحكام السياسية.

ولقد بدأ تنفيذ نواة سياسة وطنية للأمن الغذائي في البرازيل خلال إدارة إيتامار فرانكو Itamar Franco (1993-1994)، بناء على اقتراح قدمه حزب العمال في عام 1991. وقد مهدت "مبادرة المواطنين لمكافحة الجوع والفقر ومن أجل الحياة"، مع انطلاقها في عام 1993، الطريق نحو ظهور حركة اجتماعية أوسع بكثير بقيادة أستاذ علم الاجتماع هيربرت دي سوزا Herbert de Souza، حيث اتخذت شكل لجان ذات توجه تضامني تعد بالآلاف وتسعى إلى محاربة الجوع. وقد ضمنت هذه التعبئة كسبا كبيرا للحكومة من الناحية القانونية وأمدت المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) الحديث النشأة، بالحيوية المطلوبة.

وبالنظر إلى تفكيك معظم السياسات التي كانت محل نقاش آنذاك (المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea)، وبرنامج توزيع المواد الغذائية (Prodea)، والمعهد الوطني للغذاء والتغذية (Inan)، والمؤن المنتظمة، من بين أمور أخرى)، فقد أصبح البرازيل يفتقر إلى سياسة وطنية للأمن الغذائي اليوم. فما تتوفر عليه هو الزيادة في عدد المبادرات على مستوى الدولة والبلديات والمجتمع المدني من أجل مساعدة السكان ذوي الدخل المنخفض. وتعتبر مقترحات الإدارة الفيدرالية الحالية ذات طابع محلي فقط وترمي عادة إلى تكملة دخل الأسر الفقيرة التي هي في مستويات ليست كافية للقضاء على الجوع.

وتشير المعطيات المتوافرة إلى أن المستويات الإجمالية لعدم توافر المواد الغذائية والعوز قد عرفت استقرارا في السنوات الأخيرة. ومع ذلك، فإن الفقر والعوز قد تزايدوا في المناطق الحضرية منذ عام 1995. وترتبط أسباب هذا التزايد بارتفاع معدلات البطالة ومعدلات العمالة الناقصة وانخفاض الأجور التي يتقاضاها السكان.

ويبلغ معدل البطالة، ضمن الفقراء في المناطق الحضرية ثلاثة أضعاف ما هو عليه عند غير الفقراء. فاستنادا إلى بيانات للمسح الوطني للعينة المنزلية (Pnad) لعام 1999 التي قام بها المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء (IBGE)، فقد حدد مشروع القضاء على الجوع 9.3 مليون أسرة أو 44 مليون نسمة فقيرة جدا (مع دخل أقل من دولار واحد يوميا، أو حوالي 80.00 ريالاً برازيليا في الشهر في أغسطس/آب 2001)، على التوالي، كمستفيدين محتملين من هذا المشروع نظرا لتعرضهم للجوع. وتمثل هذه الشريحة الفقيرة 22 في المائة من جميع الأسر

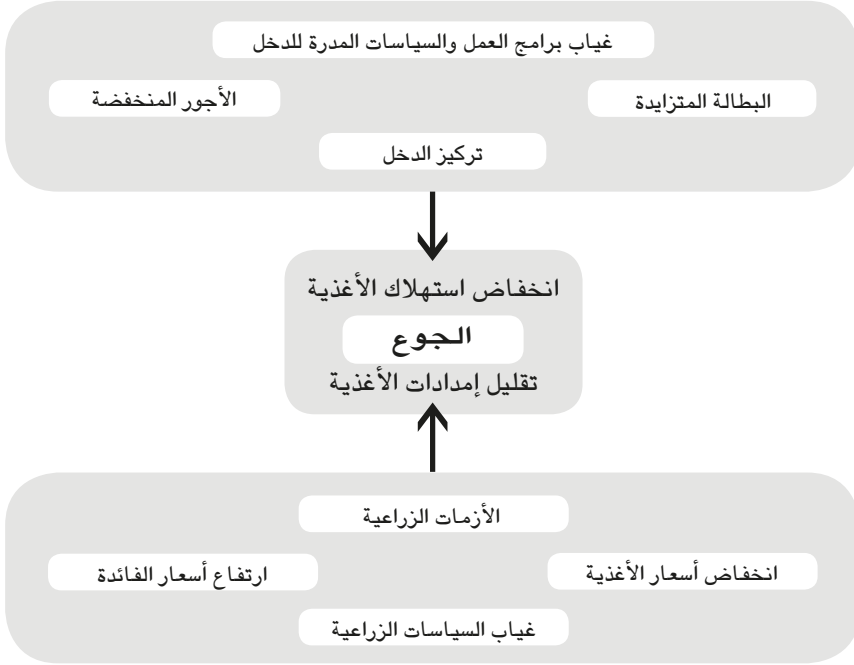
البرازيلية و 28 في المائة من سكان البرازيل ككل، أي 19 في المائة من سكان المناطق الحضرية (أو 9 ملايين نسمة) و 25 في المائة من سكان المناطق غير الحضرية (20 مليون نسمة)، و46 في المائة من سكان المناطق الريفية (15 مليون نسمة). وتتركز هذه الفئة من السكان بقوة في المنطقة الشمالية الشرقية (50 في المائة من الفقراء) وكذلك في منطقة الجنوب الشرقي (26 في المائة). وتبلغ النسبة في المناطق المتبقية 9 في المائة في المنطقة الشمالية، و 10 في المائة في المنطقة الجنوبية، و 5 في المائة في منطقة الغرب الأوسط. ويبلغ متوسط دخل هذه الأسر 48.61 ريال برازيلي (أرقام أغسطس/ آب 2001)، أي أقل من 10 في المائة من دخل الأسر غير الفقيرة.

ويشير تشخيص مشكلة الجوع في البرازيل في أوائل القرن 21 إلى أن الطلب على المواد الغذائية غير كاف في البلاد، مما يعوق التجارة الزراعية والصناعة الزراعية من زيادة الإنتاج الغذائي. ولا تعتبر أسباب النقص التي يعرفها الطلب - الإفراط في تركيز الدخل، وتدني الأجور وارتفاع مستويات البطالة وانخفاض معدلات النمو، لاسيما في القطاعات التي يمكنها توظيف المزيد من الناس - ظرفية، بل هي، على العكس من ذلك، من داخل نمط النمو الحالي، وبذلك لا يمكن فصلها عن النموذج الاقتصادي السائد. وهكذا، تم تشكيل حلقة مفرغة حقيقية هي، في نهاية التحليل، السبب الرئيسي للجوع في البلاد. وهي البطالة والانخفاض في القدرة الشرائية وانخفاض التموين الغذائي ثم المزيد من البطالة، والمزيد من الانخفاض في القدرة الشرائية، والمزيد من الانخفاض في التموين الغذائي (انظر الشكل على الصفحة التالية).

ولكي يتم القضاء نهائياً على مشكلة الجوع في البرازيل، ينبغي تبني نموذج جديد للتنمية الاقتصادية تكون الأولوية فيه مطلوبة من أجل تعزيز النمو مع توزيع الدخل، بحيث يمكن توسيع نطاق سوق البرازيل المحلي في الوقت الذي يعمل فيه على توليد المزيد من فرص العمل، وضمان أجور أعلى، وبشكل أكثر تحديداً، استعادة القدرة الشرائية للحد الأدنى للأجور، الذي أصبح اليوم "منظارا" نرى من خلاله دخل أفقر قطاعات السكان.

وبعبارة أخرى، وضماننا للأمن الغذائي لجميع السكان في البرازيل، فإن هناك حاجة إلى إحداث تغيير في نموذج التنمية الاقتصادية الحالي، الذي يؤدي إلى الإقصاء الاجتماعي، حيث يعتبر الجوع من نتائجه الواضحة، كما هو الشأن بالنسبة للبطالة والفقير المدقع وتركيز الأراضي والدخل. وينبغي، خلال تنفيذ عملية نموذج اقتصادي جديد، من جهة، تنفيذ إجراءات طارئة لخفض أسعار المواد الغذائية بالنسبة للسكان ذوي الدخل المنخفض، ومن جهة أخرى، يجب أيضاً اتخاذ إجراءات طارئة لتقديم المساعدة المباشرة للسكان الذين يواجهون الجوع فعلاً.

الحلقة المفرغة للجوع

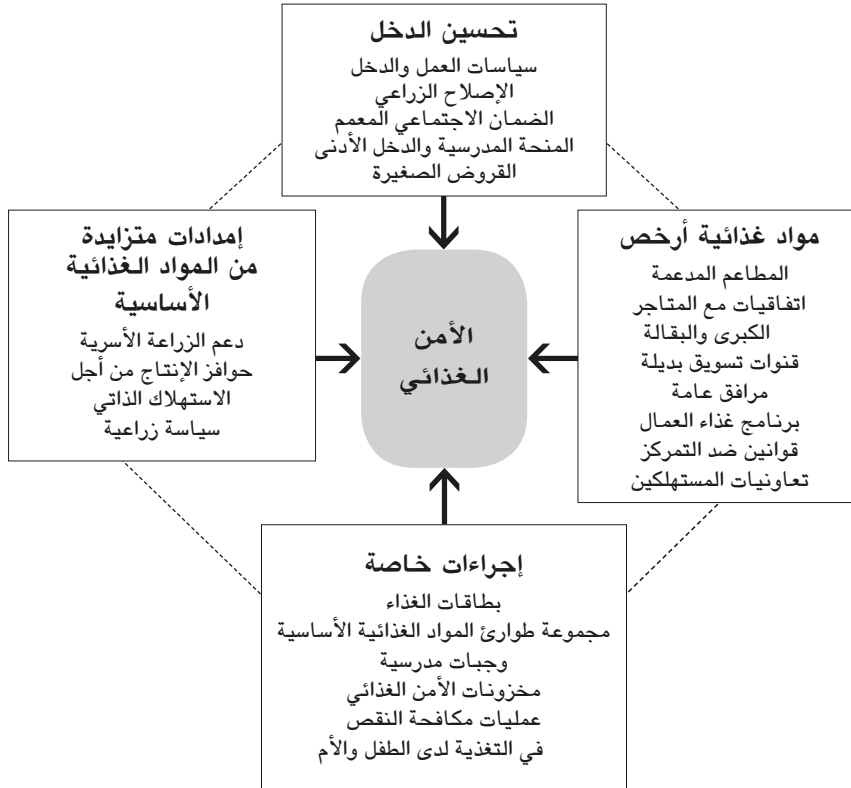


وخلاصة القول، إن قضية الجوع في البرازيل ترتبط بثلاثة جوانب أساسية في أوائل القرن 21: أولها، عدم كفاية الطلب، الناتج عن تركيز الدخل في البلاد وارتفاع معدلات البطالة ومستويات العمالة الناقصة، والناتج عن انخفاض القدرة الشرائية في أجور أغلبية الطبقة العاملة. وثانيها، عدم التوافق بين أسعار المواد الغذائية الحالية وانخفاض القدرة الشرائية لغالبية السكان في البرازيل. ويتعلق الجانب الثالث، وهو الجانب الذي لا يعتبر الأقل أهمية، باستبعاد أفقر شرائح السكان من السوق.

ولكسر هذه الدورة العسوية من الجوع، أصبح تدخل الدولة ضروريا لضمان ولوج أولئك الذين سبق استبعادهم من سوق العمل و/أو أولئك الذين لا يكفي دخلهم لإطعام عائلاتهم بكرامة، لسوق المواد الغذائية. وباختصار، فإن الأمر يتعلق، من ناحية، بمسألة خلق آليات منها ما هي ذات طابع طارئ ومنها ما هي ذات طبيعة دائمة تمكن السكان ذوي الدخل المنخفض والذين هم عرضة للجوع من الحصول على الغذاء بتكلفة أقل. ومن ناحية أخرى، هناك حاجة إلى تحفيز التزود من المنتجات الغذائية الرخيصة، ولو من خلال الاستهلاك الذاتي و/أو إنتاج الكفاف. وأخيرا، يجب إدراج أولئك المستبعدين الآن، على اعتبار أن الحصول على المنتجات الغذائية الأساسية هو حق غير قابل للتصرف لجميع البشر.

ويقدم الرسم البياني أدناه تفاصيل السياسات الرئيسية التي يتعين تنفيذها. أولاً، ينبغي التذكير بأن أيًا منها لا يمكنه بمفرده معالجة قضية الجوع، ناهيك عن ضمان الأمن الغذائي للسكان. ثانياً، ينبغي على هذه السياسات بالضرورة أن تجمع بين الإجراءات الطارئة والتدابير الهيكلية وأن تنفصل عن التناثبات الخاطئة المبنية على الفصل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي، المتجذرة في المخططات الليبرالية الجديدة التي تؤدي إلى تركيز الثروة والفقر، وبذلك تدير سياسات "اجتماعية" للتخفيف من حدة تركيز الثروة والفقر.

وكما رأينا بالنسبة لتحديد عدد السكان الذين يحتاجون إلى المساعدة، فإن هناك عدداً كبيراً من أشد السكان فقراً الذين هم عرضة للجوع في المدن الكبرى أو في ضواحي المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم في المناطق غير الميتروبولية. ويعتبر ملف الجوع في المناطق الحضرية مختلفاً عن ملف الجوع في المناطق الريفية. ولأن المواد الغذائية تتوافر بكثرة في المدن، فإن السكان من ذوي الدخل المنخفض يبحثون عن المساعدة من المنظمات غير الحكومية والوكالات العامة أو



مخطط مقترح لمشروع القضاء على الجوع

سياسات هيكلية

- توليد فرص العمل والدخل
- الضمان الاجتماعي المعمم
- تحفيزات الزراعة الأسرية
- تكثيف الإصلاح الزراعي
- المنحة المدرسية والدخل الأدنى

سياسات خاصة

- برنامج بطاقات الغذاء
- هبات سلال أغذية الطوارئ
- مخزونات الأمن الغذائي
- سلامة وجودة الأغذية
- توسيع برنامج غذاء العمال
- عمليات مكافحة النقص في التغذية لدى الطفل والأم
- توسيع نطاق برنامج الوجبة المدرسية
- التربية من أجل الاستهلاك والتربية الغذائية

سياسات محلية

- | المدن الكبرى | المدن الصغيرة والمتوسطة | المناطق الريفية |
|---|---|---------------------------------------|
| ■ المطاعم المدعمة من أجل السكان ذوي الدخل المنخفض | ■ بنك الطعام | ■ دعم الزراعة الأسرية |
| ■ بنك الطعام | ■ شراكات مع تجار التجزئة | ■ دعم الإنتاج من أجل الاستهلاك الذاتي |
| ■ شراكات مع تجار التجزئة | ■ تحديث مرافق التموين | |
| ■ تحديث مرافق التموين | ■ علاقات جديدة مع المراكز التجارية الكبرى | |
| ■ علاقات جديدة مع المراكز التجارية الكبرى | ■ الزراعة الحضرية | |

حتى من الجيران والأقارب. وتسمح الكمية الكبيرة من الطعام التي يُلقى بها في النفايات في المدن، على سبيل المثال، لجزء من هذه الفئة من السكان التي هي عرضة للجوع، بالحصول على مواد غذائية من نوع ما، وإن كانت من نوعية رديئة. لذا، يمكن القول إنه من الضروري، لكي نعالج مشكلة الجوع في المدن - خاصة في المناطق الحضرية الكبرى- تنفيذ سياسات مختلفة عن تلك التي اعتمدت في المناطق الريفية، حيث من الصعب الحصول على الغذاء مع كل ما يحمله ذلك من تناقض. وربما يكون من الصحيح جدا القول إن "الضعف" الناتج عن النقص في الأغذية بسبب الفقر هو أكثر شيوعا في المناطق الحضرية من الجوع في حد ذاته، وهو ما ينتج كتلة جسدية مقلصة.

إطار مشروع القضاء على الجوع

تتطلب الفئات السكانية المختلفة سياسات محددة لمعالجة مشكلة الجوع، لاسيما على المدى القصير والمتوسط. ونقترح فيما يلي ملخصاً لمجموعة من المقترحات لكل هذه الفئات - بعضها مقترحات ذات طابع هيكلية والأخرى ذات طابع طارئ - لزيادة توفير الغذاء بأسعار منخفضة وحصول السكان المهددين بالجوع على الغذاء الصحي أيضاً.

السياسات الهيكلية

لهذه السياسات آثار كبيرة على الحد من نقص الغذاء عند الأسر من خلال الزيادة في دخل الأسرة، وتعزيز الحقوق الاقتصادية والاجتماعية العالمية، والحصول على الغذاء السليم والحد من التفاوت في الدخل.

السياسات الرامية إلى خلق فرص العمل والزيادة في الدخل

مع إعطاء الأولوية لتقليص الفوارق الاجتماعية من خلال توزيع أفضل للدخل - يبقى استئناف سياسة زيادة الحد الأدنى للأجور إلى 100 دولار إجراء مهماً إلى جانب تقليص الفجوة بين الحدين الأدنى والأعلى للأجور في البرازيل. وبالإضافة إلى ذلك، فإننا نعتقد أن استئناف تجربة تأسيس جهات عمل مؤقتة في المناطق التي تميزت بارتفاع معدلات البطالة الموسمية أمراً أساسياً، مع اعتماد برامج تكوينية وتحفيزية لضمان حصول الشباب على أول وظيفة، وكذلك اعتماد برامج التكوين المستمر وخاصة بالنسبة للأشخاص فوق سن الأربعين.

ولتحقيق الزيادة في الإنتاج والاستهلاك المحليين ينبغي تعزيز ائتمان الاستثمارات عن طريق البنك الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية (BNDES) وبنك البرازيل، وصندوق التوفير الفيدرالي (CEF) وتعزيز ائتمان الاستهلاك بوضع برامج القروض الصغيرة التضامنية.

ومن الأساسي كذلك إعادة تأهيل التعليم الابتدائي والثانوي، وشبكات تعليم الأطفال والبنية التحتية التعليمية في المناطق الريفية. كما يجب تبني سياسة إسكانية من شأنها توليد فرص العمل وإيجاد حلول للعجز الإسكاني في البرازيل.

تكثيف الإصلاح الزراعي

يؤيد مشروع القضاء على الجوع عملية هائلة لتوزيع الأراضي كسياسة تنموية هيكلية وأداة استراتيجية لمحاربة تركيز الأرض البرازيلية التاريخية وتركيز الدخل. ويمكن إرجاع ضرورة الإصلاح الزراعي إلى أربعة أسباب رئيسية هي: تعزيزه لعملية إعادة توزيع الدخل، ودوره في توسيع مصادر دخل الأسرة، واعتباره

مصدرا للمواد الغذائية للاستهلاك الذاتي، وتعزيزه للاقتصادات الإقليمية. ووفقا للبيانات التي تم جمعها في مجتمعات سكنية جديدة للإصلاح الزراعي، فقد كان هناك تحسن كبير في نوعية الحياة في هذه المجتمعات السكنية مع تقليص في تعرض سكانها للجوع.

وتشير التقديرات الأولية، بناء على بيانات المسح الوطني للعينة المنزلية لعام 1999، إلى أن عدد المستفيدين المحتملين يبلغ مليون أسرة (لا تملك الأرض، أو أن الأرض التي تملكها صغيرة جدا، أو أن أحد أعضائها أو أكثر عاطلون عن العمل) في المناطق الريفية التي يتعين تحسين وضعها كأولويات أساسية. وتبلغ تكاليف تنفيذ هذه المجتمعات السكنية ما بين 10 000 و20 000 ريال برازيلي لكل أسرة مقيمة، حسب المبلغ المدفوع مقابل الأرض وحسب البنية التحتية المتاحة في المجتمعات السكنية.

تعميم نظام الضمان الاجتماعي

لقد وسع دستور عام 1988 الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في إطار نظام الضمان الاجتماعي، بحيث اعترف بنظام الاقتصاد المنزلي ضمن الأنشطة الزراعية والثروة الحيوانية وحقه في الحد الأدنى لتغطية الرعاية الاجتماعية بالنسبة للأشخاص المسنين والمعوقين والأرامل، مع تمييز إيجابي لصالح المرأة (تخفيض الحد الأدنى لسن التقاعد). وقد تم الاحتفاظ كليا بهذا النظام الخاص للضمان الاجتماعي في نص الدستور الحالي بعد المصادقة على التعديل 20 الصادر في ديسمبر/كانون الأول 1998 (المادة 195، الفقرة 8، والمادة 201، الفقرتان 2 و 7- ثانيا).

ومن ناحية أخرى، لم يتبع هذا الاعتراف بالحقوق الدنيا في الرعاية الاجتماعية فيما يخص العمل العائلي في الزراعة وتربية المواشي بإجراءات مماثلة في العمل غير الزراعي. إذ عموما ما يستمر هذا النوع من العمل في خضوعه للقواعد المعمول بها في العمل الرسمي، من حيث إنه لا تحقق الاستفادة من نظام الضمان الاجتماعي إلا للأشخاص الذين يثبتون مساهمتهم بشكل فردي في هذا النظام لفترة معينة. ويحتاج هذا الوضع إلى التصحيح عن طريق توسيع نطاق الحقوق التي يتمتع بها نظام اقتصاد الأسرة ليشمل عمل الأسرة في المناطق الحضرية كذلك. وتعتبر هذه الفكرة بسيطة، إذ تتمثل في الاعتراف بأن جميع العمال الحضريين والريفيين الذين "يُشغّلون أنفسهم" يمارسون عملا اجتماعيا ضروريا يؤهلهم للاستفادة من الحد الأدنى للأجر كحق من حقوق الضمان الاجتماعي، وذلك بغض النظر عما إذا كانوا يعيشون تحت خط الفقر أم لا.

وتشير التقديرات الأولية، بناء على بيانات المسح الوطني للعينة المنزلية لعام 1999، إلى أن هناك فئة سكانية تقدر بـ 2.9 مليون شخص يفوق سنهم السن

المطلوبة للاستفادة من الضمان الاجتماعي لكن التغطية لا تشملهم فيما يخص التقاعد العام ونظام المعاشات. وإذا ما تمت مساعدة كل هؤلاء الناس في وقت واحد، فإن التكاليف المترتبة على ذلك ستصل إلى 6.3 مليار ريال برازيلي.

برنامج المنحة المدرسية والحد الأدنى للدخل

اقتداء بالتجارب المختلفة على مستوى البلديات والولايات والاتحادات الفيدرالية، تم اقتراح توفير حد أدنى من الدخل للأسر ذات الدخل المنخفض والتي تضم أطفالاً في سن الدراسة، وذلك شريطة اقتران هذا الدخل بتحسين في المعايير التربوية لسكان البرازيل من خلال إنشاء صندوق من أجل تربية الأطفال، على سبيل المثال. وتشير تقديرات الفئة السكانية المحتمل مساعدتها في هذا الإطار إلى أن هناك 3.3 مليون طفل تتراوح أعمارهم بين 7 و 15 سنة غير ملتحقين بالمدرسة. وإذا كانت الاستفادة المحتملة تبلغ ثلاث أضعاف التحويلات النقدية المتاحة حالياً في إطار البرنامج الفيدرالي للمنحة المدرسية والذي يبلغ 45.00 ريالاً برازيليًا، فإن تكاليف هذا البرنامج ستصل إلى 853.7 مليون ريال برازيلي.

حوافز للزراعة الأسرية

يؤكد مشروع القضاء على الجوع على ضرورة اعتماد سياسة زراعية تشجع حقا الزراعة الأسرية في البرازيل، وذلك بهدف الزيادة في الإنتاج الغذائي وحماية المزارعين ذوي الدخل المنخفض. ويمكن تحقيق ذلك من خلال تنفيذ مجموعة من السياسات المتكاملة. ومن بين هذه التدابير التأمين الزراعي وإسناد الأولوية للإنتاج المحلي بالاعتماد على الواردات فقط عند فشل موسم الحصاد؛ وتقديم الحوافز للبحوث العامة المقترنة بالمساعدة التقنية الفعالة؛ وسياسة للائتمان؛ وحوافز لإقامة تعاونيات للإنتاج والتسويق؛ وتقديم الحوافز لحماية الطبيعة والمناظر الطبيعية من خلال أداء دخل لصالح البيئة في إطار محميات إجبارية ضمن جملة أمور أخرى.

سياسات خاصة

ترمي هذه السياسات إلى تعزيز الأمن الغذائي ومحاربة الجوع والنقص في التغذية بصورة مباشرة بين شرائح السكان ذوي الدخل المنخفض.

برنامج بطاقات الغذاء (Cupom Alimentação - PCA)

يتجلى الهدف من برنامج بطاقات الغذاء في استبدال السياسة "التقليدية" لمكافحة الجوع القائمة على توفير سلال الغذاء الأساسي، وهي سياسة مؤقتة وخاضعة

للتقلبات زيادة على توليدها للتبعية والفساد. وتكمن أهم مميزات البرنامج في إمكانية الوصول إلى أشد السكان فقراً (كما هو الحال بالنسبة لبرنامج توزيع الألبان لسنة 1986 ومثيله في الولايات المتحدة القائم منذ 40 عاماً تقريبا)، وربط المستهلكين بدون قدرة شرائية بمنتجات المواد الغذائية الصغار. لهذا السبب، يمكن لبرنامج بطاقات الغذاء أن يكون برنامجاً ضخماً دون إحداث آثار تضخم عادة ما تتسبب فيها برامج تولد توزيع الدخل على المدى القصير. وبإمكان هذا البرنامج توجيه قدرة الإنفاق الإضافي للمستهلكين الفقراء لشراء المنتجات الغذائية، محفزاً بذلك إنتاج المزارعين المحليين الصغار الذين يشكلون قطاعاً يعرف بضعف قدرته الإنتاجية في البرازيل.

ويتميز برنامج بطاقات الغذاء المقترح هنا بأربع سمات أساسية هي:

(أ) إنه يكمل دخل أشد الأسر فقراً بحيث تصل إلى مستوى خط الفقر، بغض النظر عن استفادته أم لا من برامج أخرى، مثل برنامج الحد الأدنى للدخل وبرنامج المنحة المدرسية، وبرنامج الرعاية الاجتماعية وبرامج التأمين ضد البطالة؛

(ب) إنه يتطلب دائماً مقابلاً محدداً من الأسر التي تستفيد من مساعدة البرنامج كضرورة اشتغال أفرادها البالغين، والمجبرين، على سبيل المثال، على متابعة دروس محاربة الأمية أو دورات تدريبية مهنية أو حتى تقديم خدمات للمجتمع وفقاً لمهاراتهم المهنية، زيادة على تتبعهم من قبل فرق الرعاية الصحية، إلخ؛

(ج) حصول الأسر على مخصصات بطاقات الطعام لفترة محددة مسبقاً من ستة أشهر إلى سنة واحدة، يمكن تمديدها بعد إجراء تقييم يؤكد استمرار ظروف انعدام الأمن الغذائي؛

(د) تستعمل البطاقات فقط لشراء المنتجات الغذائية في محلات مسجلة مسبقاً، كالمتاجر الكبرى والصغرى ومعارض المزارعين. ولا يمكن استخدام البطاقات في المطاعم أو المرافق المماثلة التي ليست مسجلة مسبقاً. كما يتم تطبيق هذا القيد على جميع المواد غير الغذائية الأخرى، مثل السجائر و مواد التنظيف والأدوية والمشروبات الكحولية، وكذلك الوجبات السريعة المحلاة والمالحة.

وخلال السنوات الأولى من تنفيذ برنامج بطاقات الغذاء، أعطيت الأولوية للأسر التي قدمت طلب الانخراط في البرامج التالية: مجمعات سكنية للإصلاح الزراعي أو الأسر الفقيرة التي قدمت طلب الانخراط في هذا البرنامج عن طريق البريد ولا تزال تنتظر البت في طلبها؛ و برامج المنحة المدرسية ومنحة الغذاء والأشخاص العاطلين عن العمل سواء أكانوا يستفيدون من التأمين ضد البطالة أم لا؛ والأسر

التي لديها أطفال يعانون من سوء التغذية أو معرضون لخطر الجوع و/أو الأشخاص البالغون المحالون على البرنامج من طرف نظام الرعاية الصحية العامة والذين لم يستفيدوا بعد من البرامج السابقة.

إن للأولوية المعطاة لهذه العائلات ما يبررها. فهي، أولاً، مسجلة بالفعل، مما يجنبنا الحاجة إلى الانتظار إلى حين وجود سجل خاص ببرنامج بطاقات الغذاء لتنفيذه. وثانياً، ولأن برنامج بطاقات الغذاء مكمل للدخل العائلي، فإن فوائده ستساهم لا محالة في تحسن كبير في إنجازات برامج أخرى في طور التنفيذ. وتقضي الفكرة بتنفيذ برنامج الغذاء تدريجياً، بدءاً من برنامج تجريبي في السنة الأولى، ثم التركيز على المناطق المتضررة من الجفاف في المنطقة الشمالية الشرقية وتعزيز انتشاره، بينما يتم توسيع نطاق وصول الإمدادات الغذائية والموارد الضرورية، وذلك من أجل تحقيق الهدف المتمثل في تغطية جميع الأسر الشديدة الفقير التي يقل متوسط دخلها عن دولار واحد يومياً.

ويتم توزيع البطاقات على شكل طوابع ورقية مطبوعة بالنعناع مع فترة صلاحية محددة أو في شكل بطاقات ممغنطة. ومن المستحسن أن يتم تزويد سكان المناطق الحضرية بالطوابع الإلكترونية، مما يقلل من احتمال ظهور "سوق سوداء" لبطاقات الغذاء. بينما يجب، في المناطق الريفية والمدن الصغيرة والمتوسطة الحجم حيث يصعب استخدام البطاقات الإلكترونية، أن تكون البطاقات صالحة للتبديل مقابل المنتجات الغذائية لفترة محددة (شهر واحد إلى ثلاثة أشهر).

وتشير التقديرات إلى أن عدد المستفيدين المحتملين من هذا البرنامج يبلغ 9.3 مليون أسرة فقيرة جداً. وقد قدرت التكلفة الإجمالية للبرنامج بحوالي 20 مليار ريال برازيلي إذا تمت تغطية جميع الأسر في عام واحد.

توسيع وإعادة توجيه برنامج غذاء العمال

(Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT)

تقضي الطريقة التي تتم بها هيكلة برنامج غذاء العمال اليوم العمال المسجلين رسمياً والعاملين في الشركات الصغيرة التي تقع تحت نظام ضريبي بسيط. وهؤلاء هم بالتحديد العمال الذين يتقاضون أقل الأجور، وينبغي أن تمنح لهم الأولوية في برامج مكافحة الجوع.

لا توجد طريقة يمكن من خلالها تحويل موارد برنامج غذاء العمال إلى العمال غير النظاميين الذين ما يزالون في السوق غير الرسمية. ويمكن دعم هذه الفئة، كما هو الحال بالنسبة للعاطلين عن العمل، من خلال برنامج بطاقات الغذاء. أما بالنسبة للعاملين في المؤسسات الصغيرة، فالهدف من الإصلاح الذي نقرحه لبرنامج غذاء العمال يكمن في جذبهم إلى هذا البرنامج.

ويقترح مشروع القضاء على الجوع إنشاء آليات للتعويض بالنسبة للشركات التي تدرج في إطار نظام الضرائب البسيطة، حيث تحسب ضريبة الدخل بالنسبة لها على أساس الربح المفترض، ويمكن أن تعفى من منح المواد الغذائية ذات الصلة بالامتيازات الممنوحة للعاملين فيها. كما يمكن لهذه التعويضات أن تتخذ شكل تخفيضات على نظام ضريبي بسيط حيث يتم خصم الأرباح المفترضة، مع الأخذ بعين الاعتبار عدد الامتيازات الممنوحة للعمال.

وتشير التقديرات إلى أن هناك 15.7 مليون عامل نظامي لا يشملهم برنامج غذاء العمال. وتنجم عن إدماج كل هؤلاء العمال في برنامج غذاء العمال إعفاءات ضريبية تصل قيمتها إلى 203.7 مليون ريال برازيلي.

التبرع بسلال الغذاء الأساسي في حالات الطوارئ

يقترح مشروع القضاء على الجوع أن يتمتع الأشخاص الذين يعانون من الجوع (المصحوب بسعرات حرارية ضئيلة)، والسكان المتضررون من الكوارث الطبيعية (نتيجة للجفاف والفيضانات، على سبيل المثال)، والمستوطنون الذين استقروا مؤخرًا في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، الحق في الحصول على السلال الغذائية الأساسية لفترة معينة. وقد بينت التجربة أن هناك دائمًا بعض الوكلاء الذين يستغلون الوضع بحجب المنتجات الغذائية، وزيادة مبيعاتهم أو استبدال المنتجات بأخرى أقل جودة، وذلك وقتما حدثت كارثة طبيعية معينة.

وبجانب هذه الفئة السكانية الخاصة، هناك أيضًا عائلات تستجيب لمعايير برنامج بطاقات الغذاء لكنها تعيش في مواقع بعيدة عن الأسواق حيث يمكنها اقتناء المواد الغذائية. لهذا نقترح إدخال هذه الجماعات في برنامج بطاقات الغذاء تدريجيا حالما يتم إحداث سوق محلية.

مكافحة نقص التغذية عند الأم والطفل

ينبغي اتخاذ المزيد من التدابير الفعالة، ليس فقط لتصحيح النقص في التغذية لدى الأطفال، ولكن أيضا للحيلولة دونه من خلال مساعدة الأطفال البالغين أقل من سنة واحدة، والنساء الحوامل والأمهات المرضعات. ويرمي أحد هذه التدابير إلى الزيادة في المعروض من المنتجات الغذائية مثل الألبان والمواد الغذائية الأساسية كالحديد والفيتامينات للأطفال المسجلين في الرعاية الصحية وشبكات العمل الاجتماعي وذلك بهدف ضمان الاستفادة الجميع من البرامج القائمة.

وقد قدر عدد الأطفال المحتمل تعرضهم للإصابة بنقص التغذية المزمن بـ 1.3 مليون طفل في البرازيل، وقدر عدد أمهاتهم اللائي هن في حاجة إلى مساعدة بصفة أولوية بـ 1.2 مليون امرأة.

حفظ مخزونات الأمن الغذائي

يقترح مشروع القضاء على الجوع تكوين مخزون من الغذاء لضمان الأمن الغذائي، أي الحد الأدنى من المواد المدرجة في القائمة الأساسية للمنتجات الغذائية التي يستهلكها السكان خلال الفترة اللازمة لاستيرادها أو توسيع إمداداتها. وينبغي إدراج عنصرين خلال عملية هيكلية سياسة مخزون الأمن الغذائي وهما:

- (أ) يجب تشجيع القدرة الشرائية في المناطق المنتجة للاستهلاك الذاتي المحلي؛
(ب) يجب تجنب الواردات الغذائية كلما حصل الاكتفاء من المواد الغذائية المحلية.

توسيع نطاق برنامج الوجبات المدرسية

يبين تحليل البيانات المتوفرة حول استهلاك الوجبات في المدارس أن مساهمة الوجبات التي تقدم في المدارس في تلبية الاحتياجات من الأغذية والطاقة (لاسيما من المعادن) بالنسبة للفئة المستهدفة من البرنامج منخفضة جدا. ولذلك نقترح زيادة الأغذية التي تحتوي على سعرات حرارية عالية والمغذية في الوجبات التي تقدم في المدارس، التي تبلغ نسبتها اليوم، بموجب القانون، 15 في المائة فقط. وقد أظهرت بعض الدراسات أن هذه النسبة المئوية يمكن أن تكون أعلى من ذلك بكثير، لتصل إلى 100 بالمائة من الاحتياجات اليومية من الطاقة والغذاء في بعض البلديات.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تمتد هذه المساعدة إلى أقرباء التلاميذ وإلى المرافق التعليمية للأطفال (كمراكز الرعاية النهارية ومدارس تعليم الأطفال على مستوى البلديات). وخاصة في البلديات الفقيرة. وهناك شرط آخر مهم ويتعلق باستخدام المنتجات الإقليمية في وجبات الطعام في المدارس.

وتظهر استطلاعات الرأي أن مشاركة المزارعين المحليين في المشتريات من المواد الغذائية التي يمكن استخدامها في هذه الوجبات ما تزال منخفضة جدا. ولعل تقديم الدعم التقني لمجالس الوجبات المدرسية التابعة للبلديات والمزارعين المحليين أيضا، من شأنه أن يضمن توفير المواد الغذائية الطازجة (الفواكه والخضروات الضرورية) التي تتسق مع الخصائص الثقافية المحلية وتساهم في توليد المزيد من الدخل للمزارعين والزراعة الصناعية في المنطقة.

وتشير التقديرات إلى أن هناك حوالي 35 مليون طفل في سن الدراسة في البرازيل. وإذا تضاعفت التحويلات النقدية الفيدرالية الحالية لكل طفل في اليوم، والتي تبلغ 0.13 ريال برازيلي، فإن التكلفة الإضافية قد تقدر بنحو 909 ملايين ريال برازيلي، وهو رقم لا يشمل تقديم المساعدة لأقارب التلاميذ وشبكات تعليم الأطفال في البلديات الفقيرة.

ضمان سلامة وجودة المنتجات الغذائية

يعتبر التركيز على الوقاية بدلا من العلاج تحديا آخر أي برنامج يرمي إلى

ضمان سلامة المنتجات الغذائية في البرازيل. لذا ينبغي إعطاء الأولوية لأنشطة مثل الرقابة الوقائية، وتوفير المعلومات المتوفرة الخاصة بسلامة الأغذية ونظام المراقبة، وتدريب الأفراد المشاركين في سلسلة الإنتاج والدراسات العلمية ونقل التكنولوجيا وأساليب الوقاية من المخاطر وتحسين سلامة المنتجات الغذائية ذات الأولوية. ومن الأساسي أيضا تزويد المستهلكين بمعلومات عن أصل المواد الغذائية التي يستهلكونها، وذلك عن طريق الملصقات زيادة عن معلومات حول مخاطر المواد المعدلة وراثيا.

وتماشيا مع اعتقادنا بأن التشخيص القاطن بأن الجوع في البرازيل اليوم ليس مشكلة ناجمة على عدم توفر المواد الغذائية، بل هو مترتب بالأحرى على مشكلة الحصول عليها، فنحن لا نتفق مع الفكرة القائلة إن إنتاج الأغذية المعدلة وراثيا يمكن أن يساعد في محاربة الجوع في البلاد. لذا بات من الضروري أيضا مراقبة دخول المنتجات الغذائية المعدلة وراثيا إلى البرازيل إلى حين قيام أبحاث كافية تؤكد أو تنفي خطورتها على صحة الإنسان والبيئة.

برامج التوعية التغذوية وترشيد الاستهلاك

هناك مشكلتان مرتبطتان بعدم وجود نظام غذائي متوازن: عدم ملاءمة الكمية (زيادة أو نقص)، وعدم ملاءمة النوعية. ولهذا فإن من شأن التوعية التغذوية أن تلعب دورا وقائيا كبيرا في محاربة النقص في التغذية والسمنة على حد سواء. لذا، يقترح مشروع القضاء على الجوع تدابير على جبهتين، أولاهما المشاركة الفعالة للسلطات العامة في تعزيز حملات ومحاضرات حول التوعية التغذوية وترشيد الاستهلاك. وثانيتها إنشاء وتنفيذ القاعدة البرازيلية لتسويق المنتجات الغذائية الصناعية (NBCAI)، على غرار تلك التي تم تنفيذها بنجاح منذ الثمانينات وذلك بهدف تشجيع الرضاعة الطبيعية.

السياسات المحلية

يقترح مشروع القضاء على الجوع مجموعة من السياسات التي يمكن تنفيذها من قبل الولايات والبلديات، ومعظمها بشراكة مع المجتمع المدني. وتعتبر هذه البرامج، عموما، ناجحة نسبيا بحيث أنها قيد التنفيذ حاليا في البلديات. ونورد تفاصيل بعض المقترحات حسب المناطق التي طبقت فيها (المناطق الحضرية الكبرى، والمناطق الحضرية غير المتروبولية والمناطق الريفية)، مع توضيح لأهم خصوصياتها.

برامج الأمن الغذائي للبلديات

كشفت التجربة عن أهمية وجود أمانة للبلديات (أو للأقسام) معنية بإمدادات الأغذية.

وهناك على مستوى البلديات وكالات مختلفة تابعة عادة لأمانة البلديات، يمكنها أن تعمل جميعاً في هذا المجال: أمانات الإمدادات الغذائية (عادة ما تكون مسؤولة عن إدارة المرافق)؛ وأمانات الزراعة (الناشطة في المنطقة الريفية/الزراعية)؛ وأمانات التربية والتعليم (منطقة برنامج الوجبة المدرسية)؛ وأمانات الرعاية الصحية (الحيلولة دون النقص في التغذية ومحاربهه عند الأم والطفل، على سبيل المثال)؛ وأمانات العمل الاجتماعي (تعمل مع المعوزين وذوي الدخل المنخفض والأسر بشكل عام)؛ بالإضافة إلى وكالات مثل وكالات المراقبة الصحية. ويمكن تبني مبادرة دائمة مثل "إحصاءات الجوع بحسب البلديات" حيث تقوم كل بلدية بإحصاء السكان الذين يعانون من الجوع أو هم عرضة له. ويمكن أن يتم هذا بدعم من الرعاية الصحية المحلية ووكالات العمل الاجتماعي على سبيل المثال.

البرامج المحلية للمناطق الحضرية

(أ) مطاعم مدعمة للسكان ذوي الدخل المنخفض (restaurantes populares) يتناول معظم البرازيليين الذين يعملون في المناطق الحضرية وجبة واحدة على الأقل من وجباتهم الغذائية خارج منازلهم، وعادة ما تكون وجبة الغداء، وتحتاج إلى اعتماد توفر الجودة وانخفاض السعر في هذه المطاعم. ويقترح البرنامج مطاعم مدعمة لتقديم وجبات بسعر التكلفة وذلك بهدف تلبية الطلب الهائل من قبل العمال ذوي الدخل المنخفض الذين يأكلون اليوم خارج منازلهم دون تلبية احتياجاتهم الغذائية بشكل مناسب. وتظهر استطلاعات الرأي أن وجبة الطعام قد تكلف، في هذه المطاعم، 1.80 ريال برازيلي، مع الأخذ بعين الاعتبار تكاليف المتغيرات واليد العاملة، كما لوحظ ذلك في مطعم من هذا النوع في مدينة بيلو هوريزونتي Belo Horizonti. ولا تتضمن هذه الحسابات تكاليف إحداث المطاعم، وتكاليف الإيجار وتكاليف التجديد أو النفقات المحلية الأخرى التي يمكن أن تتحملها الحكومة. وإذا ما تحملت البلديات وحكومات الولايات أو المؤسسات الخيرية نفقات الموظفين وصيانة البنية التحتية، كما هو الحال اليوم، فإن تكلفة الوجبة الواحدة قد تكون قريبة من ريال برازيلي واحد.

(ب) بنك الغذاء

يقتضي التبرع بالطعام المعرض للضياع على الجمعيات الخيرية والسكان ذوي الدخل المنخفض اقتراحات تمتد من جمع المنتجات الغذائية إلى توزيعها. ومن شأن مشروع القضاء على الجوع أن يؤيد الاقتراح الداعي إلى إضفاء الطابع المؤسسي على ميثاق السامري الجيد (Estatuto do Bom Samaritano)، والذي هو قيد المناقشة في المؤتمر الوطني. فميثاق السامري الجيد يسهل التبرع بالمنتجات الغذائية من خلال إزالة الروتين الحكومي من هذه العملية، وخفض التكاليف، وإزالة

المسؤوليات التي لا مبرر لها. ومن المتوقع أن يؤدي تطبيق هذا القانون الجديد إلى زيادة كبيرة في المنتجات الغذائية المتاحة للمؤسسات الخيرية، وهي زيادة تمكنهم من القيام بتغذية المجموعات السكانية ذات الدخل المنخفض.

(ج) تحديث مرافق إمدادات الغذاء

ينبغي استخدام مرافق مثل محلات البقالة الصغيرة على اختلاف أنواعها وترتيبات شراء الغذاء المعتمدة من طرف البلديات كبديل ممكن لخفض أسعار المواد الغذائية في المناطق الحضرية، سواء في المدن الكبرى أو الصغرى.

ولكي تكون هذه السياسات قابلة للتنفيذ، ينبغي إنشاء مرافق مركزية لاقتناء المواد الغذائية وتوزيعها في ضواحي المناطق الحضرية وذلك لتشجيع تقديم الدعم اللوجستي والتسويقي لهذه العملية من قبل أصحاب الامتيازات وتجار التجزئة الصغار. وبالمقابل، فإن هؤلاء، بدورهم، يتعهدون ببيع المجموعة الأساسية من المنتجات الغذائية التي يستهلكها السكان وأيضا المواد الغذائية الأخرى بسعر أرخص.

(د) علاقة جديدة مع سلاسل المراكز التجارية الكبرى (السوبر ماركت)

تتطلب السياسة الجديدة لقطاع الإمدادات أيضا وجود علاقة جديدة مع سلاسل المراكز التجارية الكبرى (سوبرماركت) لتجنب التركيز المفرط في تجارة التجزئة وتحويلها إلى شركاء لسياسة الأمن الغذائي.

وتعتبر الشراكة مع المراكز التجارية الكبرى (السوبر ماركت) أمرا أساسيا لتنفيذ سياسة الأمن الغذائي في البلديات اليوم، لأن السكان ذوي الدخل المنخفض يشتررون في أغلب الأحيان طعامهم منها. وتميل برامج مثل برنامج بطاقات الغذاء إلى توليد نتائج إيجابية لهؤلاء الوكلاء حيث تمكنهم من زيادة عدد عملائهم. كما أن شبكة البيع بالتقسيط هي أيضا من العوامل الأساسية لتسويق المنتجات الزراعية ومنتجات الصناعة الزراعية المنتجة محليا والمدعمة من قبل برنامج الإصلاح الزراعي وبرامج تنمية الزراعة الأسرية.

مقترحات محلية للمناطق الحضرية غير المترابولية

(المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم)

(أ) بنك الغذاء

ينبغي أن تُشغَل بنوك غذاء السكان المعرضين للجوع في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم بطريقة مماثلة للطريقة التي تُشغَل بها في المناطق الحضرية الكبرى. ومع ذلك، وبما أن نطاق عملياتها أصغر، فإنه قد يكون من الممكن تقديم منتجات مع بعض المعالجة، مع إيلاء اهتمام أكبر لمظهر المنتجات الغذائية وجودتها. ويجب التذكير، في هذه الحالة، بأن الجهات المانحة للغذاء سوف تتمتع أيضا بالامتيازات المنصوص عليها في ميثاق السامري الجيد.

(ب) الشراكة مع تجار التجزئة

من المهم أيضا في المجتمعات المحلية الصغيرة في المناطق الحضرية، إشراك بائعي التجزئة المحلية لتجنب التركيز المفرط، شريطة أن يتمكنوا من فرض أسعار منخفضة ويضمنوا جودة المنتجات التي يبيعونها. وهذا أمر ممكن تماما إذا ما أتاحت الاستثمارات في مرافق التوزيع والخدمات اللوجستية.

إن اقتراح مشروع القضاء على الجوع يرمي إلى تعزيز الشراكة بين مجموعات تجار التقسيط (بما في ذلك تجار السوق، ومحلات البقالة ومحلات صغيرة) والسلطات العامة المحلية من أجل وضع نظام مشترك لعمليات الشراء. وستحدد السلطات العامة سقفا للأسعار بالنسبة للمواد المدرجة في القائمة الأساسية للمنتجات الغذائية التي يستهلكها السكان، وستسيطر إلى حد ما على هامش ربح صغار تجار التجزئة.

(ج) تحديث مرافق إمدادات الغذاء

يمكن لحضور السلطات العامة، في المناطق الحضرية غير المتروبولية (المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم)، في قطاع الإمدادات، أن يكون أكثر ديناميكية من خلال إجراءات تهدف إلى تشجيع وجود علاقة مباشرة بين المستهلكين والمزارعين المحليين. وستقوم السلطات العامة بتنظيم وتشجيع حملات الاستهلاك والتوزيع لتعزيز مبيعات المواد الغذائية المنتجة على الصعيد الإقليمي، مثل معارض المزارعين، على سبيل المثال.

ونظرا لاتساع عمليات الشبكات الوسيطة، فمن الشائع جدا أن نجد منتجات يجري نقلها عبر مسافات بعيدة وكذلك مناطق بأكملها تتزود بالمواد الغذائية من مناطق بعيدة. ويمكن أن نقول الشيء نفسه عن المنتجات المصنعة مثل منتجات الحليب والألبان واللحوم. ولهذا السبب، ينبغي تشجيع قيام علاقات أوثق بين المزارعين والمستهلكين المنتمين إلى نفس المنطقة، وخلق أسواق السندات المحلية وتعزيز الأذواق والنكهات التي أنشئت في بيئة معينة.

(د) الزراعة الحضرية

يجب أن تنال العلاقة بين الإمدادات الغذائية للزراعة المحلية واحتياجات الإنتاج في البلديات الصغيرة والمتوسطة الحجم تقديرا أكبر.

ويمكن لمبادرات البلديات المختلفة تحفيز برامج مثل معارض المزارعين، وخدمة توصيل المنتجات الغذائية الطازجة إلى المنازل، ودورات تدريبية لإقامة بساتين للخضراوات في المدارس، وتسجيل قطع الأراضي غير المزروعة في المناطق الحضرية لاستخدامها لإقامة بساتين نباتية، والسماح باستخدامها مجانا لإنتاج الغذاء لفترة زمنية معينة من قبل الأشخاص العاطلين عن العمل المهتمين بهذا النشاط؛ وفرض أقساط متباينة للضريبة العقارية على قطع تستخدم لهذا الغرض.

السياسات في المناطق الريفية

(أ) دعم الزراعة الأسرية

يقترح مشروع القضاء على الجوع أن تستخدم البلديات وحكومات الولايات والإدارة الفيدرالية، كلما كان ذلك ممكناً، قدرتها الشرائية المستمدة من الطلب المؤسسي لشراء المواد الغذائية المستخدمة في الوجبات التي تقدم في المدارس ومراكز الرعاية النهارية، والمستشفيات، والحصون، والمطاعم ذات التكلفة المنخفضة، وما إلى ذلك، من المزارعين الأسريين.

وبالموازاة مع هذه المبادرات وغيرها، نعرض فيما يلي بعض الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف خفض التكاليف وتحسين نوعية المنتجات الغذائية التي ينبغي تحقيقها:

- المساعدة التقنية، التي عادة ما تهملها الإدارات العامة، وهذا عنصر يجب تعزيزه.
- الحصول على الائتمان، من الضروري إعادة تعريف البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية (Pronaf) لتمكينه من تقديم مساعدة حقيقية للمزارعين ذوي الرأسمال الأدنى. وبالموازاة مع ذلك، ينبغي أن تدعم الحكومات والولايات والبلديات جمعيات القروض الصغيرة من خلال إحداث صناديق الضمان.
- دعم التسويق وذلك، على سبيل المثال، بالقيام بالوساطة بين شركات ترغب في شراء المنتجات المحلية من صغار المزارعين أو عبر مخططات "نظيفة" للإنتاج أو توفير المساحات المتاحة في مرافق التموين التقليدية المتاحة بالفعل في المدن (المعارض ومنافذ البيع للبقالة الصغيرة).
- البنية التحتية، وهذا هو المجال التقليدي لعمل إدارات البلديات، مع أن الأولوية لا تعطى دائماً لصغار المزارعين في مجال الاستثمارات. ويعتبر بناء الجسور والطرق الريفية، والبرك، ومرافق التخزين وتوفير الدعم لشراء الشاحنات إجراءات ممكنة يمكن اتخاذها باستخدام مرافق والموارد البلدية، وبتكلفة منخفضة. وتعتبر هذه الاستراتيجية هامة لزيادة المعروض من فرص العمل في المناطق الريفية.

(ب) دعم الإنتاج من أجل الاستهلاك الذاتي

تتمثل الوسيلة المستخدمة في تبرعات البلديات وحكومات الولايات في البذور والمدخلات وأدوات محددة لاستخدامها في حدائق الخضروات، وكذلك في المربين المكلفين بتربية الحيوانات الصغيرة (النحل والأرانب والدجاج والماعز وغيرها).

وينبغي على البلديات أيضا أن تحفز على استزراع القطع الأرضية الشاغرة لإنتاج المواد الغذائية من خلال برامج مثل الحدائق الجماعية للخضروات، فضلا عن التسويق الفردي أو الجماعي للمواد المنتجة في معارض المزارعين، كما سبق ذكر ذلك.

مصدر الموارد

من الضروري ضمان وجود ميزانية على المستوى الفيدرالي خاصة بالسياسات الواردة في هذه الوثيقة، وكذلك بالتعليم والرعاية الصحية، وسياسات تنظيم الأراضي، من بين أمور أخرى، نظرا لضعف النظام المعمول به حاليا، ولأن مخصصات معينة للميزانية تتطلب إعادة البرمجة المالية كليا أو جزئيا تطبيقا للمبادئ التوجيهية العامة لخفض الإنفاق العام وكون مخصصات الصندوق غير كافية في الوقت الراهن.

وتدرج، اليوم، النفقات الاجتماعية الأخرى (الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والعمل الاجتماعي) في ميزانية الضمان الاجتماعي باستثناء الإنفاق على التعليم والإصلاح الزراعي. وتعتبر مصادر التمويل الرئيسية لهذه الميزانية هي المساهمات في المعهد الوطني للضمان الاجتماعي، والمساهمات في صافي أرباح الأشخاص الاعتبارية، والمساهمات في برنامج التكامل الاجتماعي (PIS/Pasep)، وفي تمويل الضمان الاجتماعي (Cofins) والمساهمة المؤقتة في المعاملات المالية (CPMF). وقد خصص مشروع قانون الموازنة لعام 2002، الذي هو حاليا قيد الدراسة في المؤتمر الوطني، 164.8 مليار ريال برازيلي لميزانية الضمان الاجتماعي، بما في ذلك حوالي 4.2 مليار ريال برازيلي لصندوق العمل الاجتماعي، التي تضمن تمويل برامج تهدف إلى مساعدة المسنين، والأطفال الفقراء، والمعاقين جسديا.

وإذا قمنا بتحليل مصادر تمويل السياسات المقترحة في مشروع القضاء على الجوع في ظل السيناريو الحالي للإنفاق العام المقيد، فإننا قد نضطر في نهاية المطاف إلى البحث عن مصادر جديدة للتمويل أو إعادة توزيع العائدات الحالية. إلا أن الإنفاق الاجتماعي (باستثناء الضمان الاجتماعي) على مختلف البرامج الاجتماعية التي هي قيد التنفيذ حاليا يبلغ نحو 45 مليار ريال برازيلي في السنة، أي أكثر من ضعف المبلغ المطلوب لتنفيذ البرنامج المقترح لبطاقات الغذاء.

ولذلك، فإنه من الممكن، على حد سواء، تخصيص جزء من الميزانية الحالية وتأمين موارد إضافية ناتجة عن وتيرة نمو اقتصادي أسرع، وعن انخفاض أسعار الفائدة، وعن خدمة الدين العام، وعن إدارة أفضل للموارد المتاحة عن طريق الحد من التبذير والفساد الموجودين اليوم.

ويعتبر صندوق محاربة الفقر الذي أنشئ مؤخراً والذي يقدر بحوالي 4 مليارات ريال برازيلي في السنة أحد هذه المصادر الجديدة للأموال التي يمكن تخصيصها لتمويل البرامج المقترحة هنا.

كما تعتبر تبرعات الشركات والأفراد الطبيعيين مصدراً آخر يمكن تخصيصه على نحو ملائم من خلال شراكات بين الحكومة والمجتمع المدني، وذلك بهدف ضمان قدر أكبر من الآثار المترتبة على الحد من الجوع والفقر. ويمكن خلق حوافز لتشجيع هذه التبرعات، مثل تخفيض ضريبة الدخل، كما يعمل بذلك "الصندوق البلدي من أجل حقوق الأطفال والمراهقين في ساو باولو". وهناك مسار آخر يتمثل في "التسويق الاجتماعي"، كما من خلال الموقع www.clickfome.com.br، بمبادرة من "عمل المواطنة" - لجنة ريو، وهي موقع على شبكة الإنترنت حيث تتبرع الشركات المسجلة بالسلسلة الغذائية الأساسية في كل نقرة، ومبادرات أخرى اتخذها معهد إيثوس، ومؤسسة أبرينك Abrinq و Gife (Corporate Studies and Foundations Group) التابعة لغرفة التجارة الأمريكية، التي تشجع العمل الاجتماعي.

الإطار المؤسسي

لقد تضمنت الصيغة الأولية لمشروع القضاء على الجوع مقترحاً يقضي بإنشاء وزارة فوق العادة مكلفة بالربط بين مختلف سياسات محاربة الجوع تحت مسؤولية وكالات حكومية مختلفة (الاتحادات الفيدرالية والوكالات التابعة للدولة والبلديات)، فضلاً عن الإجراءات التي تتخذها منظمات المجتمع المدني.

وتشير المقترحات التي تم جمعها خلال المناقشات العامة لهذه النسخة الأولية للمشروع إلى الحاجة إلى إحداث تغييرين اثنين رئيسيين في الإطار المؤسسي الذي اقترح في البداية:

(أ) لأن الإجراءات ضد الجوع يجب أن تكون جزءاً من سياسة دائمة للأمن الغذائي، فمن الضروري إقامة إطار مؤسسي غير مؤقت، مثل الوزارة فوق العادة؛

(ب) نظراً لتعقيد عملية إقامة روابط بين المجتمع المدني وأجهزة الدولة نفسها، يجب أن يكون الدور التنسيقي لسياسة الأمن الغذائي مرتبطاً مباشرة برئاسة الجمهورية، وإلا فإن هذه العملية ستصبح مجرد مبادرة حكومية محدودة الأثر تابعة للوزارة المسؤولة عن تنفيذ البرنامج.

وقد تم اقتراح استعادة تجربة سابقة للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) باعتباره أفضل سبيل ينبغي انتهاجه، وقد أيد مشروع القضاء على الجوع هذا المقترح.

ملخص لتقديرات التكاليف ومصادر التمويل لبرامج محددة
في مشروع القضاء على الجوع

مصدر التمويل	التكلفة الإجمالية السبوية بآلاف الريالات البرازيلية (السنة)	الفئة المستفيدة (ألف نسمة)	الهيئات المكلفة بالتنفيذ	البرامج
برامج السياسة الزراعية والموارد البلدية	(i)	6 370	الاتحاد الفيدرالي، البلديات	حواجز الإنتاج من أجل الاستهلاك الذاتي
الخزينة وصندوق محااربة الفقر وصندوق العمل الاجتماعي	19 961 242	44 043	الاتحاد الفيدرالي، الولايات، البلديات، المجتمع المدني	بطاقات الغذاء
الخزينة وصندوق محااربة الفقر وصندوق العمل الاجتماعي	(ب)	لم تقدر	الاتحاد الفيدرالي، الولايات، البلديات، المجتمع المدني	سلال الغذاء في حالات الطوارئ
ميزانية الرعاية الصحية والبلديات	(i)	2 507	الاتحاد الفيدرالي، البلديات	محااربة النقص في التغذية عند الطفل والأم
ميزانية الرعاية الصحية وميزانية وزارة الزراعة ودعم القطاع الخاص	(i)	جميع السكان	الاتحاد الفيدرالي، الولايات، البلديات، المجتمع المدني	الأمن والجودة الغذائيان
ميزانية الرعاية الصحية والتربية على المستويات الحكومية الثلاثة والدعم الخاص	(i)	جميع السكان	الاتحاد الفيدرالي، الولايات، البلديات، المجتمع المدني	التربية الغذائية

المصدر: جداول خاصة للمسح الوطني للعينات المنزلية للعام 1999 و التعداد السكاني لسنة 1996-IBGE.

(أ) بيانات غير متوفرة، حيث لازالت التكاليف في ميزانيات الدوائر الحكومية المعنية قيد الدرس.

(ب) تكاليف مدرجة في برنامج بطاقات الغذاء.

ملاحظة: يمكن للأفراد والعائلات تلقي المساعدة من أكثر من برنامج واحد. ولذلك، لا ينبغي وضع مجموع للأرقام في هذا الجدول.

وقد كان المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية عبارة عن مقارنة جديدة من حيث آليات الحكم في البرازيل: ممثلون من مستويات عالية في الإدارة الفيدرالية ومنظمات المجتمع المدني يناقشون المقترحات التي تمكن من تسريع وتيرة عملية القضاء على الفقر المدقع من البلاد. كما أحدثت مقترحات لسياسات عامة مبتكرة و/أو جعلت قابلة للتنفيذ، مثل: تحقيق اللامركزية للبرنامج الوطني للوجبات المدرسية وللبرنامج الوطني لتوليد فرص العمل والدخل وتحقيق الشفافية في إدارة الأموال العامة، وإحداث برنامج توزيع المواد الغذائية (Prodea) كآلية لاستخدام المخزون الغذائي العام المعرض للضياع. وكانت الآليات الإدارية التي تم تنفيذها في هذه العملية أكثر ابتكاراً، مثل إنشاء عدة مجموعات عمل مشتركة (المجتمع المدني/حكومة) انتهى بها المطاف إلى توطيد ممارسة وثقافة جديدتين لإدارة مشتركة للسياسات العامة.

غير أن أحد القيود الرئيسية التي عانى منها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية تتمثل في استمرار اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية خارج الدوائر التي تهتم بتأثيراتها على الجوع، والأمن الغذائي والفقر المدقع، وهو ما يعني أن العمل تشارك فيه فقط الوزارات المسؤولة عن معالجة القضايا الاجتماعية بحيث تقلص المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية إلى مجرد آلية ضغط أخرى لضمان الأموال اللازمة لتمويل السياسات والبرامج الاجتماعية. وهكذا، لم يتخذ قرار إعطاء الأولوية القصوى لمحاربة الجوع والفقر المدقع من طرف الوكالات الاقتصادية، التي استمرت في اتباع النماذج المقترحة من قبل المنظمات المالية الدولية، بغض النظر عن آثارها المحتملة في مجال تعزيز الإقصاء الاجتماعي، والجوع ونقص التغذية. لقد أوصي بوجود تنفيذ القرارات التي اتخذت في المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وتم توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بالتنسيق مع سلطة منتدبة من طرف الحكومة. وقد اقترح، في هذه الحالة، أن تتكلف بهذه المهمة وزارة التخطيط بالتنسيق مع جميع الوزارات والوكالات الحكومية الأخرى. وبالنظر إلى أن لأعضاء الحكومة وممثلي المنظمات غير الحكومية أدواراً مختلفة في المجلس، فإنه سيكون من المهم وضع أمانتين تنفيذيتين اثنتين. أولاًهما تتكلف بتعزيز الروابط بين الوكالات الحكومية المختلفة، في حين سترعى الأخرى الحوار مع المنظمات غير الحكومية. ومن شأن مقترح يقضي بعقد شراكة بين الحكومة والمجتمع المدني أن يسمح بتدبير يتميز بالمشاركة الشعبية ويمهد الطريق نحو تلبية مطالب المنظمات الشعبية المختلفة.

2- إلى منتقدي برنامج القضاء على الجوع¹

جوزيه غرازيانو دا سيلفا²
والتر بيليك
مايا تاكاجي

يكمّن الهدف من مشروع القضاء على الجوع الذي قدم بمناسبة يوم الأغذية العالمي الأخير (16 أكتوبر/تشرين الأول 2001)، في اقتراح سياسة تشاركية وطنية لتعزيز الأمن الغذائي ومحاربة الجوع. وقد شارك في إعداد هذا المشروع بعض الخبراء الرئيسيين، بالإضافة إلى الحركات الاجتماعية والمنظمات غير الحكومية، في مختلف الحلقات الدراسية والنقاشات التي امتدت لسنة واحدة.

وقد تم الاعتراف بهذا المشروع من قبل المنظمات الوطنية والدولية كمبادرة أساسية من المجتمع المدني، لأنه يقترح بدائل ملموسة لمحاربة آفة الجوع في البلاد.

وخلافا للبيانات المنشورة من قبل خبراء تقنيين على صلة بالحكومة الفيدرالية، فقد تبين أن مستويات الفقر والتعرض للجوع قد تزايدت بين عامي 1995 و1999، لاسيما في المناطق الحضرية، وذلك نتيجة أساسا للبطالة وانخفاض مستويات الأجور. ولذلك، وعلى الرغم من أن الفقر يتركز بشدة في منطقة شمال شرق البرازيل (50 في المائة من الفقراء يعيشون في الولايات الواقعة في هذه المنطقة)، فإنه قد تطور في جميع المناطق الحضرية تقريبا (بمعدل 5 في المائة سنويا في الفترة 1995-1999) بل وأكثر من ذلك في ولاية ساو بولو الكبرى (9.2 في المائة في السنة) وفي المنطقة الحضرية الكبرى لـ بورتو أليغري (7.8 في المائة في السنة)³. ووفقا للبيانات الأساسية للمسح الوطني للعينات المنزلية للعام 1999 الذي أجراه المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء (IBGE)، فقد قدرنا أن في البرازيل، هناك 44 مليون شخص يعانون الفقر المدقع ويكسبون أقل من دولار واحد في اليوم، وهو ما يمثل 9.3 مليون أسرة بدخل يقارب 180.00 ريالاً برازيلياً لكل أسرة في الشهر حددت على أنها الفئة المحتمل استفادتها من مقترحات المشروع.

¹ قدم النص من قبل معهد المواطنة في نوفمبر/تشرين الثاني 2001.

² منسقون تقنيون لمشروع القضاء على الجوع.

³ استنادا إلى (DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA, TAKAGI (2001).

كما لوحظ ما يلي:

(أ) إن مشكلة الجوع اليوم ليست ناجمة عن إنتاج غير كاف للغذاء، وإنما بسبب عدم وجود دخل لشراء المواد الغذائية على نحو مستمر بكمية ونوعية كافيتين. ذلك أن تقديرات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة تبين أن معدل نصيب الفرد من المواد الغذائية في البرازيل يعادل 2 960 سعرة حرارية/يوم، وهو معدل يفوق بكثير الحد الأدنى الموصى به البالغ 1 900 سعرة حرارية. وتكمن المشكلة في كون استهلاك الأغذية محددًا بدخل الأسرة، ولأن توزيع الدخل غير متساو، فإن نسبة عالية من السكان لا يحصلون على المنتجات الغذائية ولا حتى على الكمية اللازمة لضمان البقاء على قيد الحياة. إن هناك نسبة عالية من الناس الذين يعانون من سوء التغذية وهي تستهلك في المتوسط 1 650 سعرة حرارية/فرد/يوم في البرازيل اليوم، ولهذا السبب تم تصنيفنا من قبل منظمة الأغذية والزراعة تحت الفئة 3 (على مقياس من 1 إلى 5 لزيادة النسب المئوية للأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية)، جنباً إلى جنب مع دول مثل نيجيريا وباراغواي وكولومبيا.

(ب) هناك حلقة مفرغة من الجوع من الصعب معالجتها من خلال سياسات تعويضية تعتمد على التبرعات الغذائية وحدها، كما كان عليه الحال تقليدياً (تبرعات بالسلال الغذائية، على سبيل المثال). وتتم تغذية هذه الدائرة، من جهة، بالمشاكل الهيكلية التي يعاني منها البرازيل مثل انعدام فرص العمل وانخفاض الأجور وتركيز الدخل، ومن جهة أخرى بسبب عدم وجود سياسات زراعية وارتفاع أسعار المواد الغذائية.

وقد لوحظ، في هذا السيناريو، أنه قد تم تفكيك السياسات الغذائية خلال تسعينيات القرن الماضي وأنه لم يكن هناك برنامج واحد في البلاد يعنى باتخاذ إجراءات مباشرة ضد الجوع. لقد تجزأت السياسات القائمة إلى إجراءات مختلفة غالباً ما تكون ذات طابع محلي وتستند في الأساس إلى تحويل كميات صغيرة "صدقات منح" لا تكفي لتغيير سيناريو الفقر المدقع وسوء التغذية في البلاد. وتعد مختلف البرامج التي أطلقتها الحكومة الفيدرالية أمثلة عن هذا الواقع: برامج الجفاف، وبرنامج المنح المدرسية، وبرنامج القضاء على عمالة الأطفال، وبرنامج منحة الدخل (Bolsa Renda)، وبرنامج منحة الغذاء.

ووفقاً لمشروع القضاء على الجوع، تواجه مشكلة الجوع في البرازيل ثلاثة أبعاد أساسية هي: أولاً، يعتبر الطلب غير كاف، وهو ما أدى إلى تركيز الدخل، وارتفاع معدلات البطالة ومستويات البطالة المقنعة، وانخفاض القدرة الشرائية للأجور التي تدفع لغالبية الطبقة العاملة. ثانياً، التناقض بين أسعار المواد الغذائية الحالية وانخفاض القدرة الشرائية لغالبية السكان. وثالثاً، ولا يعتبر ذلك قليل الأهمية، الجوع الذي يعاني منه الفقراء المستبعدون من سوق المواد الغذائية،

بمن فيهم العديد من العمال العاطلين عن العمل كليا أو جزئيا، والمسنون والأطفال وفئات فقيرة أخرى بحاجة إلى مساعدة طارئة.

لهذه الأسباب، فإن مقترح القضاء على الجوع ينطوي على ثلاثة محاور عمل رئيسية مترامنة: توسيع الطلب الفعلي على الغذاء، واتخاذ تدابير لخفض أسعار المواد الغذائية، وبرامج طارئة لمساعدة النسبة المئوية من السكان المستبعدين من السوق. ومع ذلك، فإنه يمكن القضاء نهائيا وبشكل أساسي على مشكلة الجوع في البرازيل وذلك فقط إذا ما تم تبني نموذج جديد للتنمية الاقتصادية يرمي إلى تعزيز النمو بتوزيع الدخل، بحيث يمكن استرداد السوق المحلي من خلال خلق فرص العمل، وارتفاع الأجور، وانتعاش القوة الشرائية بالنسبة للحد الأدنى للأجور، الذي يمثل "منظارا" ننظر من خلاله إلى دخل فئات السكان الأشد فقرا.

ومن الضروري أن نفهم أن الأمن الغذائي لبلد ما يتطلب أكثر من التغلب على الفقر والجوع. فمن الصعب تفسير الحلقة المفرغة التي تربط الفقر بالجوع فقط من خلال السياسات التوعوية التي تعتمد على تبرعات سلال الغذاء الأساسي أو التحويلات النقدية، مثل برامج الحد الأدنى للدخل، وبرنامج المنحة المدرسية، كما كان عليه الحال منذ بضع سنوات. فلا بد من الجمع بين الهدف من سياسة الأمن الغذائي واستراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية القادرة على ضمان المساواة والاندماج الاجتماعي.

ويمكن لبعض السياسات أن تكون مفيدة لهذا الغرض، مثل برامج توسيع وتعزيز الحد الأدنى للدخل، وبرنامج المنحة الدراسية وحوافز الزراعة الأسرية، ونظام الضمان الاجتماعي الشامل، وتكثيف برنامج الإصلاح الزراعي، وسياسة تنموية تمكن من إحداث عدد أكبر وأفضل من الوظائف. إلا أنه علينا أيضا أن نتبنى سياسات محددة لمحاربة الجوع، مثل برنامج بطاقات الغذاء الذي يمكن أن يحل محل التبرع بسلال الغذاء الأساسي، وبرنامج محاربة النقص في التغذية عند الأم والطفل، وبرنامج موسع للوجبات المدرسية، وبرنامج غذاء العمال PAT، من بين مبادرات أخرى. وأخيرا، فإنه من الضروري وضع سياسات محلية مختلفة وفقا لموقع السكان المحتاجين. ففي المناطق الريفية، على سبيل المثال، يجب دعم إنتاج الغذاء، حتى لو كان فقط للاستهلاك الذاتي. أما في المدن الكبيرة، فمن الضروري، في المقابل، توسيع نطاق تغطية المطاعم المدعمة وبنوك الغذاء وتعزيز الشراكات مع تجار التجزئة لتسويق المنتجات الموسمية وتحفيز الاستهلاك من المواد الغذائية المنتجة على المستوى الإقليمي.

وعلى الرغم من أن بناء المشروع يتم على نحو مستمر قائم على الشراكة، فقد تم انتقاده في العديد من المناسبات وذلك لسببين رئيسيين: جهل محتوياته على شاكلة "أنا لم أقرأ ذلك، أبدا، ولكني لا أحب ذلك". حيث أن الكثير من الانتقادات

استندت إلى عناوين صحف منحازة بشكل واضح، وإلى دوافع سياسية، بهدف انتقاد الملهم الرئيسي للمشروع، الرئيس لولا . وعلى الرغم من محاولات رفض المشروع تلك، فإننا نعتقد أنه قد حقق أهدافه. فلقد تمكنا، أولاً، من إعادة مشكلة الجوع (وكذلك مشكلة عدم وجود سياسات لمحاربتها) مرة أخرى إلى جدول الأعمال الوطني. إذ كان للمشروع تأثير كبير على الأخبار وعلى تعبئة المجتمع حول هذا الموضوع. ثانياً، لقد اضطرت الحكومة الفيدرالية، تحت ضغط الرأي العام كذلك، للرد على المجتمع وعلى السكان الذين يواجهون الجوع. ونتيجة لذلك، فقد تم توسيع نطاق برامج مثل برنامج الحد الأدنى للدخل ليشمل السكان من الفئة العمرية 15-60، والذين كانوا سيستبعدون من برامج التحويلات النقدية الفيدرالية، بينما تم التصديق على صندوق محاربة الفقر، الذي دافع عنه المتعاونون بوصفه المصدر الرئيسي لتمويل الإجراءات ضد الجوع، وذلك يوماً واحداً بعد الشروع في تنفيذ مشروع القضاء على الجوع. وأخيراً، ويتعلق الأمر بهدف لا يقل أهمية، فقد حظي المشروع بالقبول على نطاق واسع، كما قدمت عشرات الدعوات ليتم إطلاقه في أماكن مختلفة حيث ستتم مناقشته علناً. وقد قامت بعض البلديات، بالفعل، مثل بلدية سانتو أندريه (Santo André) وكامبيناس (Campinas) وأمبي (Embu) في ولاية ساو باولو وبونتا جروسا (Ponta Grossa) في ولاية بارانا (Paraná)، باتخاذ مبادرات ترمي إلى تنفيذ جزء من المقترحات الواردة في مشروع القضاء على الجوع.

تهدف هذه المقالة إلى توثيق الجوانب الرئيسية التي كانت محل تساؤل بعد أن تم إطلاق مشروع القضاء على الجوع، وذلك بهدف تحديد عناصر تمكنا من مواصلة النقاش. وسيتم تناول أربعة مواضيع هي: (1) سياسات محاربة الجوع والفقر؛ (2) المنهجية التي تم تبنيها، (3) "تكاليف" المشروع؛ (4) الفصل الزائف بين بطاقات الغذاء والحد الأدنى للدخل.

سياسات محاربة الجوع والفقر

ما هي السياسات التي يجري اعتمادها اليوم لمحاربة الجوع والفقر في البرازيل؟ لقد أصبح الخط الفاصل واضحاً تماماً. فمن ناحية، يقول بعض الناس إن هناك ما يكفي من الموارد والسياسات اليوم وأن المشكلة تكمن في "التركيز بشكل أكبر على الفقراء." ووفقاً لأنصار هذه الفكرة، فإن الموارد المخصصة للبرامج الاجتماعية لا تستخدم حقاً لمساعدة أولئك الذين يحتاجون إليها بطريقة فعالة. لهذا السبب، تم استبدال السياسات المختلفة (مثل سياسات توزيع سلال الحليب والطعام على سبيل المثال) بسياسة تكملة الدخل. هذه هي الفكرة الكامنة وراء السياسات التي اعتمدها الحكومة الحالية، والتي دافع عنها باحثون على صلة بمعهد البحوث الاقتصادية التطبيقية (IPEA) والبنك الدولي.

إن الأمر مختلف تماما عن مقترح مشروع القضاء على الجوع، كما سبق أن ذكرنا. ذلك أن مشروع القضاء على الجوع يقترح سياسات محددة للمساعدات الغذائية جنباً إلى جنب مع السياسات الهيكلية، من قبيل سياسات توليد فرص العمل والدخل، والإصلاح الزراعي، وسياسات دعم الزراعة الأسرية، وزيادة الحد الأدنى للأجور وتوسيع نظام الضمان الاجتماعي، على سبيل المثال. فحسب مؤيدي هذا الاقتراح، فإنه من الواجب اعتماد سياسات مباشرة للأمن الغذائي والقضاء على الجوع من أجل توفير الوسائل الأساسية لمعيشة الأسر ذات الدخل المنخفض، مع خلق آليات ديناميكية في مجالات أخرى من الاقتصاد، مثل آليات إنتاج وتوزيع الأغذية التي يمكن استخدامها أيضاً لتوعية الناس بغية التخلص من تبعيتهم لهذه السياسات الخاصة.

وفي رأينا، فإن من شأن اعتماد سياسات طوارئ أو للمساعدة فقط دون النظر في الأسباب الهيكلية للجوع والفقر المدقع، مثل البطالة وانخفاض الدخل وتركيز الدخل المرتفع للغاية، أن يرسخ المشكلة والتبعية لهذه السياسات.

إن سياسة بهذا الحجم، وهذا أمر ضروري لكثير من البرازيليين للارتقاء فوق مستوى ما دون المواطنة، تحتاج في الواقع إلى الموارد، لأن هذا الاقتراح يؤثر على جميع السكان، ويجعل الاقتصاد وسلاسل الإنتاج الغذائي أكثر دينامية، في حين يوفر الغذاء للسكان دون التسبب في آثار التضخم.

وعلى الرغم من أن محاربة الجوع تتطلب سياسة محددة، فإنه لا ينبغي لها أن تستند إلى إجراءات "حماية". ففي جميع البلدان التي عرضت حالاتها في الندوة الدولية التي عقدت في جامعة كامبيناس (Campinas (Unicamp في أبريل/نيسان الماضي - كندا والولايات المتحدة والمكسيك - كانت سياسات محاربة الجوع جزءاً من مجموعة أوسع من الوسائل التي تُكوّن شبكة الأمان الاجتماعي وتعالج مجموعة كبيرة من حالات الضعف، بناءً على الفكرة القائلة بأن الجوع هو عنصر واحد فقط من العديد من عناصر انعدام الأمن التي تواجهها الأسر الفقيرة. وتذكرنا هذه المجموعة من الوسائل بـ "البصل": إذ تتداخل عدة طبقات من الضمان الاجتماعي لمحاربة الفقر: التأمين ضد البطالة، والضمان الاجتماعي حسب العمر، وبرنامج المنحة المدرسية للتأكد من أن جميع الأطفال يذهبون إلى المدارس، والرعاية الصحية بالمجان، الخ.

المنهجية

لقد كانت آخر الانتقادات ضد مشروع القضاء على الجوع تتمثل في كونه قد "أخطأ" في تعداد الفقراء في البرازيل. وعندما بدأنا عملنا، رأينا أن الإحصاءات التوافقية حول عدد السكان الذين "يواجهون الجوع" لم تكن متوفرة في البرازيل.

ونظرا لعدم وجود مسوحات مباشرة أكثر حداثة⁴ تغطي جميع الأراضي الوطنية، فقد حاول باحثون مختلفون استنتاج عدد الأشخاص المدرجين في عدد السكان ذوي الدخل المنخفض من خلال مناهج الحساب غير المباشر، مستعملين أساسا الدخل لهذا الغرض. واستنادا إلى استطلاعات الرأي الأخيرة⁵، فقد لاحظنا أنه ليس هناك تقدير مشترك حتى عندما يُعتمد على نفس مصدر المعطيات وعلى الأساليب المماثلة. ويعزى هذا التباين في النتائج إلى الاختلافات في المعايير التي تم اعتمادها من أجل التوصل إلى تحديد المعوزين والفقراء من السكان.

وهذا ما يفسر العديد من الأرقام المختلفة التي قامت باحتسابها مصادر مختلفة: 30 مليون نسمة، وفقا لخريطة الجوع لعام 1993؛ و50 مليوناً وفقاً لأرقام قامت باحتسابها مؤسسة خيتوليو فارغاس⁶ (Getúlio Vargas)؛ و54 مليوناً وفقاً لآخر دراسة أجريت من قبل البحوث الاقتصادية التطبيقية (IPEA): أو 44 مليون نسمة، وفقاً لبرنامج القضاء على الجوع. فما هو الرقم الصحيح؟ كل الأرقام صحيحة ولا رقم منها صحيح، بما أنها تقوم على المعايير التي تبنتها كل دراسة من تلك الدراسات.

لقد بذلنا، في مشروع القضاء على الجوع، جهداً لتحسين المنهجيات السائدة. ولهذا الغرض، أعدنا نصين خاصين بالمنهجية ونشرناهما على الموقع الإلكتروني لمعهد الاقتصاد في كامبيناس⁷ حيث نقدم تفسيراً خطوة بخطوة حول كيفية تحديد خط الفقر، موضحين أننا لم نستخدم نفس المنهجية التي استخدمت من قبل البنك الدولي، إذ قمنا فقط باستعارة مفهوم "الخط الفاصل" من دولار واحد يومياً لتحديد خط الفقر في المناطق الريفية في المنطقة الشمالية الشرقية، وهي المنطقة الأكثر فقراً في البرازيل. ومع ذلك، لم نعتمد عملة وهمية للدولار تعادل قوته الشرائية (PPP) (أي تعادل القوة الشرائية بالدولار) المعتمدة من قبل البنك الدولي لتحديد خط الفقر، وإنما اعتمدنا متوسط سعر الدولار التجاري في سبتمبر/أيلول كتاريخ مرجعي للمسح الوطني للعيونة المنزلية لسنة 1999. وتجدر الإشارة إلى أن تعادل القوة الشرائية بالدولار (PPA) هو مؤشر تكافؤ نظري أنشئ لمقارنة الناتج المحلي الإجمالي لبلدان مختلفة، وليس لإجراء مقارنات تخص الفقر على الصعيد الدولي⁸.

⁴ تشمل آخر استطلاعات الرأي ذات المصدقية مونتهيرو (1995 و 1997)، إذ أعدت إحصائيات تبين نسبة الأطفال الذين يعانون من سوء التغذية، ونسبة البالغين الذين يعانون من انخفاض في احتياجات الطاقة.

⁵ PELIANO, 1993; HOFFMANN, 1995 and 2001; WORLD BANK, 2000; ROCKS, 1996, 1997, 2000a and 2000b; ECLAC, 1989; FERREIRA, LANJOUW and NÉRI, 2000; CAMARGO and FERREIRA, 2001; ÁRIAS, 1999a and 1999b; GARCIA 2001, انظر أيضاً: TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA and DEL GROSSI, 2001.

⁶ Mapa do fim da fome. Available at: <http://cps.fgv.br/trenda-bem-estar/pobreza-desigualdade>, Accessed on: October 4, 2010

⁷ TAKAGI, GRAZIANO DA SILVA and DEL GROSSI, 2001; and DEL GROSSI, GRAZIANO DA SILVA and TAKAGI, 2001⁷ (download from the website <www.eco.unicamp.br>).

⁸ تشير مذكرة من البنك الدولي نفسه (مؤشرات التنمية في العالم، 2000، ص 65) إلى أنه «تم تصميم معدلات تعادل القوة الشرائية، ليس لإجراء مقارنات الفقر على الصعيد الدولي، ولكن للمقارنة بين الكتل من الحسابات الوطنية. وكنتيجة لذلك، فإنه ليس هناك يقين بأن خط الفقر الدولي يقيس نفس الدرجة من الحاجة والحرمان في مختلف البلدان» (البنك الدولي، 2000).

لقد سعى الباحثون المشاركون في مشروع القضاء على الجوع، في الواقع، إلى اعتماد منهجية من شأنها أن تصحح القيد الرئيسيين اللذين أشار إليهما البنك الدولي نفسه. فالقيد الأول منهما يشير إلى أن الخط المفرد للفقر لا يمكنه أن يأخذ بعين الاعتبار الاختلافات الإقليمية من حيث تكاليف المعيشة بين المناطق الحضرية والريفية وبين المناطق داخل البلد نفسه. ويقضي الثاني بأنه لا يأخذ بعين الاعتبار استهلاك السلع المنتجة من قبل الأسرة نفسها، مثل الإنتاج المخصص للاستهلاك الذاتي. وقد أنجز هذان التصويبان في مشروع القضاء على الجوع باستخدام البيانات الواردة في مسح مستويات المعيشة PPV وللعيينة المنزلية، حيث قام بتنفيذهما مع المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء (IBGE).

وقد تمثل التحسين الثالث المنهجي في الأرقام التي احتسبها مشروع القضاء على الجوع في خصم البند الذي لديه أكبر قدر من الوزن في ميزانية الأسرة، أي الإيجار أو الأقساط العقارية، مع تجنب أي تشويه يخص اعتبار دخل الأسرة كله سيكون متاحا لشراء السلع الاستهلاكية. ويعتبر هذا التعديل ذا أهمية خاصة بالنظر إلى أن الإيجار والأقساط العقارية هي أعلى نسبيا في المناطق الحضرية منها في المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم والمناطق الريفية.

لقد وصلنا مع كل هذه التصحيحات إلى رقم مفاجئ: إذ يشير متوسط خط الفقر المرجح بالنسبة للبرازيل (68.48 ريال برازيلي للفرد) إلى وجود 44 مليون شخص بدخل متوسط متاح قدره 38.34 ريال برازيلي لكل شخص أو 9.3 مليون أسرة (4.7 شخص في المتوسط) يبلغ دخلها 181.10 ريال برازيلي، أي أن الأسر ذات الدخل المتاح الأقرب من الحد الأدنى للأجور في سبتمبر/أيلول 1999، كما حدده المسح الوطني للعيينة المنزلية، قد تم اعتبارها فقيرة. ويمكن القول، من دون أي شك، أن صافي دخل الأشخاص الذين يشكلون هذه العائلات ليس كافيا لضمان أمنها الغذائي.

"تكاليف" المشروع

يتمثل انتقاد آخر في كون المشروع لم يشر بشكل واضح إلى مصادر أمواله. وبصرف النظر عن هذا، فقد تم تضخيم تكاليف المشروع، كما ذكر أن التكلفة الإجمالية ستبلغ 70 مليار ريال برازيلي (أي 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي)، مما سيؤدي إلى إفلاس البرازيل في 15 يوما، وذلك نقلا عن صحيفة أو إسنادو دي ساو باولو O Estado de São Paulo في 21 أكتوبر/تشرين الأول 2001. والخطأ الذي تم الوقوع فيه بخصوص هذا الرقم واضح: فقد أضاف منتقدي مشروع القضاء على الجوع جميع التكاليف المترتبة على محاربة الجوع على مدى سنوات عديدة، كما لو أنها ستصرف كلها في نفس الوقت، هذا بصرف النظر عن المبالغة في الأرقام.

بينما تشير تقديراتنا إلى أن برنامج بطاقات الغذاء وحده سيكلف نحو 20 مليار ريال برازيلي إذا قام بتغطية كل "المخزون الحالي" المكون من 9.3 مليون أسرة فقيرة جدا في عام واحد - حوالي 44 مليون نسمة. وبما أن المقترح هو تنفيذ البرنامج على مدى أربع سنوات، فإن معدل التكلفة السنوي سيبلغ 11 مليار ريال برازيلي، إذا أخذنا بعين الاعتبار ما يصاحب ذلك من تخفيض 50 في المائة في مستويات الفقر على مدى فترة عشر سنوات.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن تقديرات الآثار المدمرة المزعومة لرفع الحد الأدنى للأجور إلى 100 دولار أمريكي لا أساس لها، كما هو الحال بالنسبة لآثار توسيع نطاق منافع نظام الضمان الاجتماعي الذي يدخل في إطار نظام الاقتصاد الأسري حاليا لكي يشمل الأسر غير الزراعية كذلك. وبالاستناد إلى معطيات جزئية للعينة الأسرية للعام 1999، تشير حساباتنا إلى وجود "مخزون" من 2.9 مليون شخص في سن التقاعد (النساء أكثر من 60 عاما والرجال فوق سن 65) لا يتمتعون بأي استفادة من الوكالات الحكومية. وحتى لو تم التفكير في كل هذا "المخزون" في السنة الأولى (وهو أمر لم يتم اقتراحه في المشروع)، فقد تصل التكاليف المترتبة على ذلك إلى 6.8 مليار ريال برازيلي. ولا يمثل هذا الرقم سوى ما يقرب من 0.7 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي أو 3.3 في المائة من مجموع التبرعات التي تم جمعها من قبل نظام الضمان الاجتماعي في عام 2000. وبعد دمج هذا "المخزون"، لن يكون توازن التدفق السنوي (عدد الأشخاص الذين يتقاعدون ناقص الذين يموتون ويفقدون الفوائد) أعلى بكثير من الزيادة التي نعيشها بالفعل اليوم.

أما بالنسبة للانتقاد الذي يقول إن رفع الحد الأدنى للأجور إلى 100 دولار أمريكي من شأنه أن يؤدي إلى إفلاس البرازيل، فيجب أن نقول إن هذه الزيادة قد سبق لها أن حظيت بالموافقة بالفعل في عام 1995 لتبقى سارية المفعول إلى غاية يناير/ كانون الثاني 1999.

لقد تحسنت، بشكل ملحوظ، مؤشرات الفقر في عصر الريال (العملة البرازيلية)، وعلى الرغم من أن هذا التحسن قد نُسب إلى الاستقرار النقدي، فإنه ناتج، في الواقع، عن مكاسب الحد الأدنى للأجور. وفي هذا الصدد، فإن الأرقام الواردة في المقالة المذكورة التي نشرت في صحيفة أو إستادو دي ساو باولو O Estado de Sao Paulo مبالغ فيها، بما أن الاشتراكات الشهرية في نظام الضمان الاجتماعي (benefícios de prestação continuada) التي تعتمد على الحد الأدنى للأجور لا تضمن معاشات التقاعد لـ 20 مليون شخص يساهمون في النظام اليوم، بل تغطي فقط 13 مليون نسمة. ولذلك، فإن تأثير رفع الحد الأدنى للأجور إلى 100 دولار على 16 مليون شخص (13 مليون الحالية زائدا 3 ملايين عامل غير رسمي، على النحو الذي اقترحه مشروع القضاء على الجوع) ستصل إلى 11 مليار ريال برازيلي إذا ما

تمت تغطيتهم كلهم في سنة واحدة. وتعتبر هذه الأرقام أقل بكثير من مبلغ 70 مليار ريال برازيلي أو 6 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي المشار إليها في مقالة الصفحة الأولى لصحيفة أو إستادو (O Estado)، والذي من شأنه أن يؤدي، حسب زعم المقالة، إلى إفلاس البرازيل في 15 يوماً⁹.

غير أن النقطة الرئيسية في الخلاف هي أن نفقات مشروع القضاء على الجوع لا يمكن قراءتها بدون أخذ فوائدها بالنسبة للبرازيل بعين الاعتبار، أي الآثار الإيجابية لمحاربة الجوع والفقر المدقع. وتشمل هذه التأثيرات، على سبيل المثال، ارتياحاً بالنسبة لميزانية الرعاية الصحية، وكذلك الفوائد التي توفرها الزيادة في المساحة المزروعة من المحاصيل الغذائية من حيث توليد فرص العمل وعائدات ضريبية أعلى. وتبين نماذج محاكاتها، على سبيل المثال، أن برنامج بطاقات الغذاء يمكن أن يولد ما قيمته 2.5 مليار ريال برازيلي سنوياً في العائدات الضريبية الإضافية (ضريبة المبيعات - ICMS) وبرنامج التكامل الاجتماعي (PIS) / المساهمة في تمويل الضمان الاجتماعي (Cofins) إذا أصبح الـ 44 مليون شخص فقير مستهلكين جميعهم¹⁰.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار المتوسط الإضافي من الأسعار الحرارية، وتناول البروتين بنسبة 50 في المائة نتيجة لتوزيع بطاقات الغذاء للأسر الفقيرة، فإن إنتاج الأرز والبقول الحالي سيزداد بنسبة 30 في المائة. ومن شأن هذا أن يؤدي إلى زيادة قدرها 3 ملايين هكتار في المساحات المزروعة، وتوليد أكثر من 350 000 وظيفة في الزراعة الأسرية وزيادة القيمة الحالية للإنتاج الزراعي بنحو 5 مليارات ريال برازيلي، وهو مبلغ أكثر أو أقل من نصف التكلفة السنوية لبطاقات الغذاء المنصوص عليها في مشروع القضاء على الجوع. كل هذه الجوانب "نسيها" نقاد مشروع القضاء على الجوع الذين قاموا فقط بجمع تكاليفها وفشلوا في فهم اعتبار محاربة الجوع والفقر المدقع شكلاً من أشكال الاستثمار أيضاً.

ولكن دعونا نفترض أن أياً من آليات التوسع في الطلب المقترحة في مشروع القضاء على الجوع لم تنجح، أي أنه لم يتم التوصل إلى أية نتائج من حيث النمو أو الحد من الفقر. فمن أين ستأتي الأموال لتنفيذ البرامج المقترحة؟ نقول في مشروع القضاء على الجوع إنه من الممكن إعادة تخصيص جزء من 45 مليار ريال برازيلي المتوفرة اليوم في ميزانية الإنفاق الاجتماعي (باستثناء

⁹ تجدر الإشارة إلى أن من بين كامل المساهمات التي تم جمعها من قبل نظام الضمان الاجتماعي (حوالي 200 مليار دولار في عام 2000)، 20 في المائة أموال غير مقيدة تم استخدامها من أجل «الاستقرار المالي».

¹⁰ استند هذا الحساب إلى العبء الضريبي المقرر على مجموعة أساسية من المنتجات الغذائية من 14.1 في المائة في المتوسط في المناطق الحضرية في البرازيل، وفقاً لبيانات مسح نفقات المستهلك 1996 (POF). ويتم التقليل من شأن هذا العبء الضريبي، لأنه لا ينظر إلا في البنود المدرجة في المجموعة الأساسية للمنتجات الغذائية التي يستهلكها السكان، والتي تخضع، في بعض الدول، لانخفاض معدلات الضرائب، كما أن المناطق الحضرية تمنح أيضاً المزيد من الفوائد المالية. انظر Magalhaes, 2001.

الضمان الاجتماعي)، وتحرير ألف ريال برازيلي في السنة لكل شخص فقير مدرج في حساباتنا. ولنقدم مثالا قويا: يتعلق الأمر بصندوق مكافحة الفقر، الذي يقدر بنحو 4 مليارات ريال برازيلي في السنة. طيب، تقول الصحيفة أو إستاندو دي ساو باولو نفسها الصادرة في 16 أكتوبر/تشرين الأول عام 2001 إن الحكومة الفيدرالية ستخصص الثلث من 3.1 مليار دولار المرصودة هذا العام لصندوق محاربة الفقر والقضاء عليه لتعزيز تعديلات مالية/جبائية. وبالإضافة إلى ذلك، ووفقا للمعطيات التي نشرها الاتحاد الوطني لمراجعي ضريبة الدخل الفيدراليين Unafisco في الأونة الأخيرة، فإن البرازيل يخسر حوالي 4 مليارات ريال برازيلي سنويا نتيجة منح إعفاءات ضريبية مختلفة، على سبيل المثال، إلى شركات مصرفية والشركات المصنعة للمشروبات وللسجائر. وهذا يدل على أن ضمان توافر الأموال لمحاربة الجوع والفقر المدقع هي، قبل كل شيء، مسألة ذات أولوية سياسية.

هذه هي الأولوية التي نتوقع تأمينها من خلال التزام الحكام بتحويل جزء من عائدات الضرائب غير المباشرة المدرجة في المجموعة الأساسية من المنتجات الغذائية التي يستهلكها السكان من أجل محاربة الجوع. وتشير تقديراتنا إلى أن هذه الإيرادات قد بلغت 9.7 مليار ريال برازيلي سنويا اليوم، أو 0.8 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي. وحسب الولايات، فإن هذه الإيرادات تختلف من 0.8 في المائة (ولاية ساو باولو) إلى 3.1 في المائة (ولاية سيارا) من الناتج المحلي الإجمالي. ويقترح مشروع القضاء على الجوع إلزام الحكام بإعادة جزء من هذه الموارد إلى أشد السكان فقرا.

إن منتقدي هذا المشروع معنيون، في الواقع، بالتساؤل فقط عما ستكون عليه تكلفة مشروع القضاء على الجوع ومن أين ستأتي الأموال لتمويله، ولكن السؤال الذي يجب طرحه هو: ما هي تكلفة عدم محاربة الجوع؟ إن عدم وجود سياسات لتوليد فرص العمل والرعاية الصحية والتعليم تكلف البرازيل كثيرا، حيث العنف في تصاعد مستمر. ثم هناك أيضا تكاليف استهلاك وإنتاج السلع المنخفضة وتكاليف المشغلين وتكاليف أخرى كثيرة. لهذا السبب، لا ينبغي أن ينظر إلى محاربة الجوع باعتبارها مجرد "تكلفة"، ولكن أيضا باعتبارها استثمارا في البرازيل.

بطاقات الغذاء والحد الأدنى للدخل

هذا أيضا نقاش مغلوط، مبني على الفصل الزائف بين الحد الأدنى للدخل وبطاقات الغذاء. إننا نعتبر أن التحويلات النقدية وحدها لا تكفي لوضع حد للجوع، نظرا لحجم المشكلة في البرازيل اليوم. وبالإضافة إلى ذلك، تهدف برامج مثل برنامج الحد الأدنى للدخل إلى مساعدة الأسر ذات الدخل المنخفض التي لا يمكنها تلبية

احتياجاتها الأساسية، والتي تنطوي على عناصر أخرى غير احتياجاتها الغذائية. ولهذا السبب، نقدم مجموعة من المقترحات تشمل السياسات الرامية إلى معالجة قضايا تتراوح بين الترويج لتوزيع أفضل للدخل وزيادة الإمدادات الغذائية وخفض تكاليف الغذاء.

ومن الجدير بالاهتمام الإصرار على هذه النقطة: إن برنامج بطاقات الغذاء برنامج مكمل، كما كان عليه في جميع البلدان التي تم تنفيذه فيها، لأنه مبني على فكرة دعم دخل الأسر الفقيرة إلى حدود المبلغ الذي يمكن التأكد من أنه سيمكنهم من إطعام أنفسهم بشكل مناسب. ويعتقد أن المزايا التي يتيحها هي التالية: (أ) زيادة الإنفاق على الغذاء من قبل الأسر فيما يتعلق ببرامج تهدف إلى تكملة دخلها نقداً؛ (ب) طبيعته غير الدورية، والغير متضخمة، بما أنه يربط بين استهلاك الغذاء المرتفع وإنتاج الأغذية؛ (ج) لأنه يتيح للبلديات استرداد سياسات المشتريات المؤسسية؛ (د) طابعه التكميلي الذي يسمح له بأن يكون مؤقتاً، ومدمجا مع برامج أخرى مثل المنح المدرسية وبرامج منح الغذاء ومع آليات مثل التأمين ضد البطالة، وبرامج الضمان الاجتماعي، وبرامج التدريب المهني والرعاية الصحية وبرامج الوقاية من النقص في التغذية، إلخ.

كل هذه العناصر تشير إلى أن النقاش والتعبئة حول التحضير لمشروع القضاء على الجوع يجب أن يكونا مستمرين وشاملين، كما كان عليه الحال حتى الآن. إن تنفيذها ليس ممكناً فقط، بل إنه ضروري وملح أيضاً بالنسبة لهذا البلد.

المراجع

- ÁRIAS, A. R. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996: resumo metodológico e resultados*, March 1999a. Mimeo.
- _____. Indigencia, pobreza y distribución de ingresos en Brasil en la década de los noventa, June 1999b. Mimeo.
- WORLD BANK. *2000-2001 World Development Report: Attacking Poverty*. 2000.
- CAMARGO, J. M.; FERREIRA, F. H. G. O. *Benefício social único: uma proposta de reforma da política social no Brasil*, January 2001. Mimeo.
- ECLAC. *Brasil: canastas básicas de alimentos y determinación de las líneas de indigencia y de pobreza*. LC/L 532, December 1989.
- DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil - 1995/99*. Campinas: Economics Institute, November 2001. (Discussion paper n. 104).
- FERREIRA, F. H. G.; LANJOUW, P.; NERI, M. *A new poverty profile for Brazil, using PPV, Pnad and Census data*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Economics Department, March 2000. (Discussion paper n. 418).
- GARCIA, R. C. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. Brasília: Ipea, 2001. (Discussion paper n. 776).
- HOFFMANN, R. *A distribuição de renda no Brasil no período 1993-99*, 2001. Mimeo.
- _____. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 9, n. 24, 1995.
- MAGALHAES, L. C. G. et al. *Tributação, distribuição de renda e pobreza: uma análise dos impactos da carga tributária sobre a alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras*. Brasília: Ipea, June 2001. (Discussion paper n. 804).

MONTEIRO, C. A.; BENÍCIO, M. H. D.; FREITAS, I. C. M. de. *Melhoria em indicadores de saúde associados à pobreza no Brasil dos anos 90: descrição, causas e impacto sobre desigualdades regionais*. São Paulo: Nupens/USP, October 1997. (A trajetória do desenvolvimento social no Brasil, n. 1/97).

MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 9, n. 24, 1995.

PELIANO, A. M. (Coord.). O mapa da fome: informações sobre a indigência nos municípios da Federação. Rio de Janeiro: Ipea, May 1993. (Policy Document n. 15).

ROCHA, S. *Poverty studies in Brazil: a review*. Ipea, 1996. (Discussion paper n. 398).

_____. *Do consumo observado à linha de pobreza: pesquisa e planejamento econômico*, Rio de Janeiro, vol. 27, n. 2, August 1997.

_____. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, April 2000a. (Discussion paper n. 720).

_____. *Pobreza no Brasil: o que há de novo no limiar do século XXI?*, September 2000b. Mimeo.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Discussion paper n. 101).

WORLD *Development Indicators*. World Bank, 2000.

3- تنفيذ برنامج القضاء على الجوع في سنة 2003¹

مايا تاكاجي

الصياغة الأولية

قال لويز إنياسيو لولا دا سيلفا Luiz Inácio Lula da Silva في أواخر سنة 2002، وكان حينها قد انتخب لتوه رئيسا للبرازيل، إن محاربة الجوع ستكون واحدة من أهم أولويات إدارته. وبعد أول خطاب له كرئيس منتخب قال: "إذا كان بإمكان كل برازيلي في نهاية ولايتي أن يأكل ثلاث مرات في اليوم، سأكون قد أتممت رسالة حياتي" (من خطاب الرئيس إثر فوزه في الانتخابات في 20 أكتوبر/تشرين الأول 2002).
لقد كان لهذا التصريح وقع كبير على وسائل الإعلام الوطنية وشكل بداية ما سمي في وقت لاحق بـ "استعراض رفيع" للمشروع². لقد شكل بداية تنفيذ برنامج القضاء على الجوع من قبل الإدارة الفيدرالية كسياسة عامة.
وبالنسبة للفريق الانتقالي الحكومي، فإن الصياغة المؤسسية للبرنامج تنص على الإجراءات التالية:

- إعادة إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) باعتباره وكالة مكلفة بتقديم المشورة لرئيس الجمهورية.
- إنشاء وزارة فوق العادة مكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع (Mesa) مرتبطة برئاسة الجمهورية ومسؤولة عن وضع وتنفيذ سياسات الأمن الغذائي.
- عملية تعبئة عامة شاملة، بما في ذلك تشكيل وحدة استشارية خاصة داخل رئاسة الجمهورية مكلفة بالاعتناء بها.
- استعمال الإطار المادي للأمانة التنفيذية لبرنامج التضامن المجتمعي وموظفيها وميزانيتها، وقد كانت الأمانة مرتبطة برئاسة الجمهورية.

¹ النصوص مقتطفة من الفصل 2 من رسالة الدكتوراه لمايا تاكاجي (2006).

² أولت كل وسائل الاعلام الرئيسية اهتماما واسعا لإعلان الرئيس المنتخب:

"Investindo contra a fome: Lula anuncia prioridade do governo e Secretaria de Emergência Social" (جريدة O Globo، 29 أكتوبر/تشرين الأول 2002)؛ "Combate à fome em primeiro lugar" (جريدة Correio Braziliense، 29 أكتوبر/تشرين الأول 2002)؛ "Lula prioriza fome, descarta mágica e acena ao mercado" (جريدة Folha de São Paulo، 29 أكتوبر/تشرين الأول 2002)؛ "Discurso define combate à fome como prioridade" (جريدة Valor، 29 أكتوبر/تشرين الأول 2002).
"Lula prioriza combate à fome" (جريدة Jornal do Brasil، 29 أكتوبر/تشرين الأول 2002).

■ تعديلات في مشروع قانون ميزانية 2003 بهدف تخصيص 1.8 مليار ريال برازيلي من الاعتمادات المعتبرة فيها لأنشطة البرنامج في سنة 2003.

- وقد أدرجت ثلاثة أنشطة جديدة في قانون الميزانية السنوي الذي أضيف إليه 1.8 مليار ريال برازيلي من أمانة برنامج التضامن المجتمعي:
- (أ) المساعدات المالية للأسر لاستكمال دخلها من أجل اقتناء المنتجات الغذائية - لتحقيق القضاء على الجوع. وتكمن هذه العملية، عمليا في تنفيذ برنامج بطاقة الغذاء. وينتهي الأمر بهذا النشاط إلى امتصاص معظم الاعتمادات: 1.2 مليار ريال برازيلي.
- (ب) تخصيص الأموال لاقتناء المواد الغذائية من أسر المزارعين، وذلك في إطار ما يعرف ببرنامج اقتناء الغذاء من الزراعة الأسرية (PPA)، حيث قدر المبلغ بـ 400 مليون ريال برازيلي.
- (ج) الإجراءات المرتبطة ببرامج التربية الغذائية لتحسين الوضع الاجتماعي - الاقتصادي للأسر، والتي تتضمن أنشطة أخرى نص عليها برنامج القضاء على الجوع الذي خصصت له 200 مليون ريال برازيلي.

ويتضمن النشاط الثالث برامج التربية الغذائية وبرامج الأمن الغذائي على مستوى البلديات مثل تلك التي استهدفت استعمال المطاعم وبنوك الغذاء وبناء الخزانات في المناطق شبه القاحلة في شمال شرق البرازيل التي كانت نشاطا من أنشطة البرنامج الهيكلية في سنتها الأولى.

وقد كان برنامج اقتناء الغذاء من المزارعين الأسريين واحدا من المقترحات الأساسية التي عرضتها الحركات الاجتماعية النشيطة في المناطق الريفية على أنظار الفريق الحكومي الانتقالي، وقد كان البرنامج الذي من أجله تم توزيع معظم الاعتمادات المخصصة للبرنامج.

لقد خصصت له مبالغ مهمة وذلك بالمقارنة مع تلك التي خصصت لوزارات أخرى، لاسيما باعتبار الاعتمادات التي خصصت للوزارة فوق العادة. لقد بلغت الميزانية الأولية 12.5 مليون ريال برازيلي فقط، وذلك في أمانة برنامج التضامن المجتمعي الذي كان بمثابة مقر مؤسسي للوزارة الجديدة. وفيما يتصل بالميزانية الكاملة للوكالات الأخرى التي تتعامل مع القضايا ذات الصلة بالتغذية مثل مجلس التنسيق العام لسياسة الغذاء والتغذية التابع لوزارة الصحة، الذي كان مكلفا بإدارة برنامج منح الغذاء وبرامج التربية الغذائية، فإنها قد بلغت 7 ملايين ريال برازيلي.

وبذلك كان مجموع الميزانية المخصصة للوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي أعلى من تلك الميزانية التي خصصت لغالبية الوزارات الأخرى، وهي تأتي في المرتبة الثانية بعد ميزانيتي وزارتي الصحة والتعليم فقط. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه الميزانية لا يجب أن تخضع لأيّة برمجة مالية.

وبصرف النظر عن هذا التخصيص، فإن تغييرات أخرى قد حدثت من أجل تأمين القدر الأكبر من الاعتمادات لصالح برنامج القضاء على الفقر من صندوق محاربة الفقر واستئصاله. لقد اعتبر الفريق الحكومي الانتقالي الاستعمال الأكثر تنظيماً لأمواله بوصفه وسيلة قوية لضمان الاعتمادات لصالح الأولوية التي صرح بها أعلى مسؤول حكومي، أي محاربة الجوع.

ولذلك، تم نقل السلطة المكلفة بتدبير صندوق محاربة الفقر واستئصاله من وزارة التخطيط التي لم تلعب دوراً بارزاً في تحديد الأولويات قبل 2003، إلى الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، وذلك بهدف ضمان أفضل تنسيق للأنشطة الاجتماعية مع الموارد المتاحة.

وقد كانت المبادرة الأخرى التي تم تعزيزها خلال هذه الفترة هي تحصيل الهبات الخاصة والفردية لصالح "حرب الرئيس لولا ضد الجوع" من خلال صندوق محاربة الفقر. وقد كان ذلك بمثابة تطور مؤسسي جديد، كما لوحظ أن الناس، حتى بدون الحملات، قد أرادوا المساهمة بعفوية في أولوية الرئيس وأن الطريق الأسهل للقيام بذلك هو أخذ الهبات نقداً. غير أن الحكومة لم تكن تملك الوسائل القانونية وقتها لتتسلم هذه الهبات وتتأكد من أنها ستستخدم للأغراض المنتظرة منها.

وقد سمحت كل هذه الأنشطة بتنفيذ البرنامج في السنة الأولى وإقامة قاعدة لعملياته في السنوات التي تلتها. وقد حدد كذلك الفريق الانتقالي الحكومي، بالموازاة مع تحديد تصميمها المؤسسي، الأنشطة الأولى التي على برنامج القضاء على الجوع التابع لإدارة الاتحادات الفيدرالية أن ينفذها (انظر الإطار 1).

ومن أجل التصدي لمشكلة الجوع، تتمثل الفكرة الرئيسية الكامنة وراء قيام الوزارة فوق العادة بتنفيذ السلطات الحكومية الفيدرالية المختلفة مجموعة من السياسات على نحو متزامن، باستثناء السياسات الجديدة التي لم تنفذها أية سلطة حتى الآن. وكان من المفترض أن تكون هذه السياسات الخاصة، هي نفس السياسات المحددة في المشروع الأصلي لمعهد المواطنة، إلا أنه عليها الآن أن تُنظّم وفقاً لهيئاتها التنفيذية. وستختص الوزارة المنشأة مؤخراً بتنسيق السياسات التالية التي لم يتم تبنيها حتى الآن (على الأقل على المستوى الوطني):

برنامج بطاقة الغذاء؛ ومخزونات الأمن الغذائي؛ ودعم الاستهلاك الذاتي للغذاء؛ والتربية الغذائية؛ والحوافز المخصصة للإنتاج الزراعي والزراعة

الإطار 1 - التصميم الأولي لبرنامج القضاء على الجوع - الأولويات لعام 2003

البرامج الهيكلية

1. الإصلاح الزراعي:
 - إعداد مخطط الإصلاح الزراعي الوطني (PNRA).
 - مخطط التوطين في حالات الطوارئ لفائدة 60 000 عائلة في المخيمات.
 - إعادة إسكان المستوطنين الموجودين في ظروف هشة لتستفيد منها 40 000 أسرة.
2. تقوية الزراعة الأسرية:
 - توسيع المساعدة المنصوص عليها بواسطة البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية (PRONAF B) لتشمل 200 000 أسرة.
 - تمويل المحصول الثاني للزراعة الأسرية.
3. مشروع الطوارئ من أجل التعايش مع المنطقة شبه القاحلة:
 - ضمان موسم الحصاد.
 - الإمداد بالمياه في حالات الطوارئ.
 - بناء المرافق الصغيرة للتزود بالماء: خزانات وسدود تحت الأرض.
4. برامج محو الأمية:
 - دروس ما قبل محاربة الأمية في البلديات يغطيها مشروع القضاء على الجوع.
 - برنامج إصلاح التعليم الزراعي لصالح الشباب والكبار.
5. برنامج خلق فرص للعمل:
 - تمويل الإسكان والصرف الصحي.

برامج خاصة

1. المطاعم المدعمة بالنسبة للسكان ذوي الدخل المنخفض.
2. بنوك الغذاء.
3. توسيع برنامج الوجبات المدرسية.
4. برنامج بطاقة الغذاء الطارئة.
5. التوعية الغذائية.

الصناعية وتسويق منتجات المزارعين الأسريين؛ وتحفيز السياسات المحلية مثل إنشاء المطاعم المدعمة الخاصة بالسكان ذوي الدخل المنخفض؛ وبنوك الغذاء؛ وقنوات التسويق المباشر؛ وتوفير الغذاء المؤسسي للمستشفيات، ومراكز الرعاية النهارية، والمدارس، والسجون.

وكانت الفكرة تكمن في أن كل هذه البرامج يجب إدماجها، في المرحلة الأولى، في بعضها البعض على المستوى المحلي: بطاقة الغذاء، ودروس محاربة الأمية للكبار، والتربية الغذائية، وتحفيز الزراعة الأسرية، وبرامج توفير الدخل وخلق فرص العمل، وبناء الصهاريج، إلخ. وقد حافظ المقترح على الفكرة الأصلية لمشروع القضاء على الجوع لتنشيط حركية فوائده في البلدية أو المنطقة، وذلك بهدف توليد فرص العمل وتعزيز الإنتاج الغذائي من أجل التغلب على الحلقة المفرغة للجوع.

ووفقا للفريق المكلف بمشروع القضاء على الجوع، فإن هذه المقاربة قد كانت في جوهرها مختلفة عن المقاربة التي اعتمدت في برامج التحويلات المالية السابقة، التي كانت لها أغراض خاصة، مثل برنامج المنح المدرسية، الذي يكمن الهدف منه في دعم نفقات تعليم الأطفال، وبرنامج القضاء على تشغيل الأطفال (Peti)، الذي يقصد منه جعل الأطفال يواظبون على الحضور في المدارس، وطلبات التوريد التي توفر المساعدة المباشرة لكبار السن الأشد فقرا والمعاقين.

وقد كان برنامج بطاقة الغذاء، كما تم تنفيذه في المراحل المبكرة جدا للإدارة الفيدرالية الجديدة، فكرة للفريق الانتقالي الحكومي، الذي حدد حوالي 800 بلدية في المنطقة شبه القاحلة التي تواجه حالات طوارئ أعلن عنها تسبب فيها الجفاف وانعدام وجود المال لضمان استمرارية وجود برنامج من المنتظر منه أن يوفر مساعدات طارئة للأسر: برنامج منحة الدخل.

لقد وفر برنامج منحة الدخل الذي تشرف عليه وزارة التكامل الوطني منحة قدرها 30.00 ريالاً برازيلياً في الشهر لكل أسرة مسجلة في البلديات التي تواجه حالات الطوارئ المعلن عنها أو الكوارث، وذلك بغرض توفير المساعدة الطارئة للمزارعين الأسريين المتضررين من الجفاف.

إلا أن قائمة الأسر المستفيدة من المساعدات، بعد صدور القانون رقم 3877 الصادر في 24 يوليو/تموز 2001، وفرض الاستعمال الإلزامي لسجل موحد لبرامج التحويلات النقدية للإدارة الفيدرالية، توسعت لتشمل جميع الأسر المسجلة فيها، بالإضافة إلى تلك التي سجلت في برنامج المنح المدرسية في البلديات التي تواجه حالات طارئة، بغض النظر عن أوضاعها (مزارعين أسريين أم لا). وقد ضاعف هذا التوسع عدد الأسر المستفيدة بالنظر إلى عدد البلديات المتضررة من الجفاف في السنوات السابقة.

وفي نفس الوقت الذي انخفض فيه بشكل مضاعف عدد العائلات المستفيدة بالنظر إلى المتوسط، فقد تقلص مبلغ الفائدة من 60.00 ريالاً برازيلياً إلى 30.00 ريالاً برازيلياً. وفي الواقع، عوضاً عن تنفيذ برنامج منحة الدخل باعتباره برنامج مساعدة طارئة للتعويض عن انعدام وجود دخل لدى المزارعين الذين يعانون من آثار الجفاف، فإنه قد أصبح برنامجاً لضمان دخل أدنى في البلديات الصغيرة في المنطقة شبه القاحلة. فمن بين 1 143 بلدية واقعة في المنطقة شبه القاحلة، توجد حوالي 800 بلدية مصرح بكونها حالة طارئة في أواخر سنة 2002 بسبب آثار الجفاف.

ومع ذلك، فغالباً ما كان برنامج منحة الدخل برنامجاً طارئاً ومؤقتاً لم يخصص له أي مال في ميزانية 2003. وعملياً، فبغض النظر عن حقيقة كون برنامج منحة الدخل قد كان يقود البلديات لتعلن عن حالات الطوارئ لتكون قادرة على التمتع بمنافعها وأن أية منهجية تسجيل لم تستعمل لانتقاء الأسر التي تحتاج بالفعل إلى مساعدتها، فالحقيقة هي أن إيقافها عن العمل يمكن أن يلحق الضرر بحوالي مليون أسرة يشملها البرنامج. وسيكون ذلك بمثابة كارثة في المراحل المبكرة للحكومة ذات التوجه الشعبي.

ولذلك، فالمقترح الأول الذي تم تقييمه كان واحداً من تلك المقترحات التي وسعت برنامج بطاقة الغذاء المخصص للأسر المسجلة في المناطق شبه القاحلة التي كانت تتمتع بمزايا برنامج منحة الدخل. ويتضمن عائلات جديدة، سيعوض برنامج بطاقة الغذاء بالتدرج برنامج منحة الدخل، كما تم تحديث/ تدقيق السجلات على مستوى البلديات من أجل جودتها. وقد التحقت البلديات بالبرنامج رفقة نظيرتها. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تم اقتراح وجوب توسيع برنامج منحة الدخل لوزارة الصحة في المنطقة.

وسيتم تنفيذ برنامج بطاقة الغذاء بشراكة مع الولايات والبلديات المعنية بتقاسم نفقات برنامج من هذا النوع. وقد تطور المقترح الأولي القاضي بتوزيع "بطاقات الغذاء" على الأسر المسجلة لديها للتزود بالمواد الغذائية من تجار التجزئة المسجلين إلى مقارنة استعمال نظام التسجيل الموحد لأداء الفوائد إلى العائلات المسجلة من خلال صندوق الادخار الفيدرالي. لقد قلصت هذه المقاربة تكاليف إنتاج البطاقات وغيرها من البطاقات ووضع نظام جديد لنقل المنحة إلى الأسر. وقد تكفلت البلديات بتكاليف تشغيل المراقبين ووضع لجان الإدارة. وقدرت الشركة الوطنية للتموين الغذائي (Conab) مبلغ 50.00 ريالاً برازيلياً باعتباره قيمة السلعة الأساسية لجودة المنتجات الغذائية.

ومن أجل الحفاظ على مبدأ ربط المال بالحصول على الغذاء، فإن المقترح التجريبي لبطاقة سيناسب التوجهات التالية: ربط النفقات باقتناء المنتجات

الغذائية كما تؤكد الوثائق، مثل الفواتير والإيصالات، أو ملاحظات بسيطة أخرى لتأكيد الموقع الذي بيع فيه الغذاء أمام لجنة الإدارة المحلية؛ ووضع لجنة إدارة البرنامج على المستوى المحلي، المكونة من أعضاء من المجالس البلدية الموجودة، مثل المجالس التي تتعامل مع القضايا المتصلة بالعمل الاجتماعي، والرعاية الصحية، والأطفال والمراهقين، والمسنين والتنمية الريفية، التي ستكلف بالبحث عن أفراد الأسر لمتابعة دروس محو الأمية، والتكوين المهني، ومراكز الرعاية الصحية والمدارس، وكذلك لبناء قدرات عمل الجماعة؛ وتنفيذ برنامج التربية على التغذية مع توفير حوافز لاستهلاك المواد الغذائية التي يتم إنتاجها على مستوى المنطقة، على أن يتم ذلك بالموازاة مع دروس محو الأمية للكبار.

وبصرف النظر عن التصميم الأولي لبرنامج بطاقة الغذاء في المنطقة شبه القاحلة، فإن البرامج التالية قد خططت وأعطيت لها الأولوية: برنامج التخفيف من آثار الجفاف من خلال تحفيز الإنتاج الغذائي، وضمان إمدادات المياه وبناء الصهاريج؛ وتوسيع برنامج الوجبات المدرسية من خلال التحويلات النقدية الكبرى للبلديات، شريطة أن تستعمل في تنويع الوجبات المقدمة في المدارس، ومؤسسات التعليم الأولي ومرافق رعاية الأطفال؛ والمشتريات المحلية من منتجات المزارعين الأسريين؛ وتكامل البرامج في شبكة الرعاية الاجتماعية (خلق فرص العمل، وتحويلات الدخل، والحد الأدنى للدخل، القروض الصغرى)، القائمة على تحديد معايير الاستفادة، مع العمل على تقوية عنصر التكامل؛ وتحفيز البرامج المحلية - مطاعم مدعمة للسكان ذوي الدخل المنخفض وبنوك الغذاء- وتنفيذ نظام مراقبة الغذاء والتغذية Sisvan - وذلك للارتقاء باتباع الوضع الغذائي للسكان الذين يستفيدون من تغطية النظام الصحي الموحد (SUS) خلال كل مراحل حياتهم.

تنفيذ برنامج القضاء على الجوع: جبهات العمل الرئيسية

بعدما تمت صياغة المقترح، كانت الخطوة العملية الأولى التي اتخذتها الحكومة لتعزيز إجراءات محاربة الجوع من خلال سياسة الأمن الغذائي والتغذية هي إصدار الإجراء المؤقت رقم 103 المؤرخ أول يناير/كانون الثاني 2003، وهو الإجراء الذي ينص على تنظيم رئاسة الجمهورية والوزارات.

وقد أسس هذا الإجراء المؤقت، الذي تحول في ما بعد إلى القانون رقم 10 683 المؤرخ في 28 مايو/أيار 2003، المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية ومكتب الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع وذلك كما يلي:

المادة الأولى- [...] § 1- يجب أن يتمثل التالي في وكالات رئاسة الجمهورية المكلفة بتقديم المشورة الفورية لرئيس الجمهورية: [...]

ثالثا- المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية: [...]

المادة 9- على المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية أن يكون مسؤولاً عن تقديم المشورة لرئيس الجمهورية في مجال صياغة السياسات وتحديد توجيهات الحكومة من أجل ضمان حق الإنسان في الغذاء، لا سيما في مجال إدماج الإجراءات الحكومية وذلك بهدف مساعدة مجموعات السكان التي لا تملك الوسائل اللازمة لتوفير احتياجاتها الأساسية وفي مجال الإجراءات المخصصة لمحاربة الجوع. [...]

المادة 26- لقد تم بموجب ذلك إنشاء مكتب وزارة فوق العادة مكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع باعتبارها وكالة تابعة برئاسة الجمهورية.

§ 1- يجب أن تتكفل وزارة الدولة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع بـ: أولاً- صياغة وتنفيذ تنسيق السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية لغرض ضمان حق الإنسان في الغذاء على مستوى الأراضي الوطنية:

ثانياً- تأمين مشاركة المجتمع المدني في بناء المبادئ الموجهة للسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية:

ثالثاً- تقوية الروابط بين سياسات وبرامج الحكومات الفيدرالية والولايات والبلديات وأنشطة المجتمع المدني المرتبطة بإنتاج الأغذية، وتحسين التغذية:

رابعاً- وضع مبادئ توجيهية لتنفيذ البرامج المعتبرة في السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية والإشراف عليها وتتبعها.

§ 2- على برنامج التضامن الاجتماعي، والأمانة التنفيذية لبرنامج التضامن الاجتماعي، وكل أمانتين اثنتين تعملان على تشكيل ديوان الوزير الاستثنائي المكلف بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع.

§ 3- يرتبط برنامج التضامن الاجتماعي، الذي تم وضعه بموجب المادة 12 من القانون رقم 9649 المؤرخ بـ 27 مايو/أيار 1998، بديوان وزارة الدولة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع.

وفي نفس التاريخ، تم نشر المرسوم رقم 4.564 الذي تم بموجبه تعيين الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي باعتبارها الهيئة المسؤولة عن إدارة صندوق محاربة الفقر واستئصاله، والتي تحدد طريقة اشتغال مجلسها المكلف بالاستشارة والتتبع، وترخص بالهبات من قبل الأشخاص الطبيعيين أو الشركات، سواء أكانت وطنية أم أجنبية، لفائدة صندوق محاربة الفقر واستئصاله، وهي الهبات التي كانت تطبق حصراً في أنشطة محاربة الجوع.

وكما تمت الإشارة إلى ذلك في الصيغة التمهيدية التي أعدتها الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي والمعونة بـ "سياسة الأمن الغذائي بالبرازيل"، فإن برنامج القضاء على الجوع قد قام على ثلاثة محاور:

- تنفيذ السياسات العامة؛
- البناء التشاركي لسياسة الأمن الغذائي والتغذية؛
- النشاط القائم على المساعدة الذاتية على محاربة الجوع.

وقد تجلّى هذا المقترح الخاص بصياغة برنامج القضاء على الجوع في الصيغة الأولى التمهيدية للبرنامج، وكذلك في العرض الذي تقدم به وزير الأمن الغذائي خلال الاجتماع الأول للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية. وبحسب الصيغة الأولية، فالمحاور الثلاثة لم تكن مستقلة عن بعضها البعض، أي أنها تكمل بعضها البعض وأن هناك منطقة رمادية بين المحاور الثلاثة التي يتعين أن تعمل بشكل ملائم وذلك بصرف النظر عن كون أي محور لا يوجد بدون المحورين الآخرين. ويتألف المحور الأول أساساً من تصميم المشروع الأصلي للقضاء على الجوع الذي أعده معهد المواطنة، واستكمل ملامحه بالمقترحات التي قام بها الفريق الانتقالي الحكومي الذي فكر في فصل السياسات المعتمدة فيها إلى: سياسات هيكلية تركز على الأسباب العميقة للجوع والفقير؛ وسياسات خصوصية يراود لها أن توفر مساعدة مباشرة للأسر لتكون قادرة على الحصول على الغذاء؛ وسياسات محلية يجب تنفيذها من قبل حكومات الولايات والبلديات والمجتمع المدني المنظم (Mesa, 2003).

والمحور الآخر هو الالتزام مع الحركات الاجتماعية من أجل تعزيز سياسة الأمن الغذائي والتغذية على نحو تشاركي. وقد تم التنصيص على هذا الحق في القانون الهيكلي للحكومة المشار إليه أعلاه، من خلال إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية باعتباره هيئة مكلفة بتقديم المشورة لرئيس الجمهورية في عملية وضع السياسات. وأخيراً، يتكون المحور الثالث من أنشطة المساعدة الذاتية ضد الجوع التي ستم تعبئة المجتمع المدني حولها، وذلك على غرار ما حدث في الحملة التي قادها عالم الاجتماع بيتينييو (Betinho) مبكراً في سنوات 1990. لقد تم إنشاء مجلسين استشاريين خاصين في رئاسة الجمهورية لمعالجة موضوعين يرتبطان ببرنامج القضاء على الجوع: أحدهما خاص بقطاع الشركات، والآخر خاص بالمجتمع المدني. وفي الوقت الذي كانت تتم فيه هيكلة إطارها المؤسسي، تم تنفيذ إجراءات مختلفة. وسيرد أدناه وصف الإجراءات الرئيسية التي أفضت إلى وضع أساس تنفيذ برنامج القضاء على الجوع في الحكومة الفيدرالية وفق المحاور الثلاثة المشار إليها أعلاه. ويعتمد هذا الوصف على تقييمات عديدة لبرنامج القضاء على الجوع

التي نشرتها الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي في سنة 2003، ووزارة التنمية الاجتماعية في 2004 و2005.

وفي هذه السنة الأولى، سلط تقييم إنجازات برنامج القضاء على الجوع⁴ الضوء على التقدم الحاصل في تنفيذ أنشطة خاصة مثل برنامج بطاقة الغذاء في المناطق شبه القاحلة الشمالية الشرقية وفي المنطقة الشمالية، واستئناف خطط توزيع الغذاء لفائدة السكان الذين يواجهون حالات الطوارئ، بما في ذلك المجموعات البشرية التي تواجه مشاكل خاصة، أي السكان الأصليين وجماعات الكيلومبو (Quilombo)، وتوسيع برنامج الوجبات المدرسية ليشمل الأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 0 و6 سنوات. وتتضمن السلال الغذائية، على عكس البرامج السابقة، منتجات المزارع الأسرية (التي كانت بالفعل تبلغ على وجه التقريب ثلث الأموال المحولة في نهاية 2003)، والتي تم توزيعها عليها من قبل المنظمات نفسها (من الأسر المتواجدة بالمخيمات والكيلومبو والمجموعات البشرية الأهلية)، مع الحد من استعمالها على نحو درامي لأغراض الزبائن. وقد تم، بالموازاة مع ذلك، تنفيذ أنشطة خاصة وهيكلية، مثل برنامج اقتناء الغذاء من المزارع الأسرية وتقديم الدعم لبناء الصهاريج، من بين إجراءات أخرى. وعلى صعيد آخر، تم إحراز تقدم في مجال وضع سياسة وطنية للأمن الغذائي والتغذية على نحو تشاركي، وذلك بالاستناد إلى إعادة إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وإنشاء مجالس محلية على مستوى 27 ولاية، وعشرات من المجالس البلدية، وعقد المؤتمر الوطني الثاني بشأن الأمن الغذائي والتغذية في مارس/آذار 2004 باعتباره حدثاً ناجحاً حضره 1 300 شخص، وتم خلاله تحديد المبادئ الموجهة للسياسة الوطنية والنظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية. وبالاستناد إلى قرارات المؤتمر، فقد تم إعداد مشروع قانون أساسي للأمن الغذائي والتغذية الذي من شأنه أن يضيف طابعاً دائماً على السياسة وقد تم عرضه على المؤتمر الوطني في أكتوبر/تشرين الأول 2005.

أنشطة الطوارئ في المناطق شبه القاحلة ونموذج البلديات الصغرى

كما سبق أن تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، فقد أدت إدارة لولا اليمين الدستورية في خضم موجة الجفاف الذي ضرب حوالي 1 000 من بين 1 200 بلدية واقعة في المناطق شبه القاحلة، التي كانت معرضة لخطر كبير يتجلى في التموين الغذائي

⁴ - Principais ações implementadas pelo programa Fome Zero
"العمليات الأساسية التي نفذها برنامج القضاء على الجوع"، 15 يناير/كانون الثاني 2004.

المتدني والجوع. وقد أدت هذه الحال بالوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي إلى اتخاذ مجموعة من الإجراءات الطارئة في المنطقة.

وقد كان الإجراء الأول يهدف إلى ضمان استمرارية التحويلات النقدية في إطار برنامج منحة الدخل لمدة ثلاثة أشهر إضافية (يناير/كانون الثاني وفبراير/شباط ومارس/آذار 2003)، فيما اتخذت تدابير لتوسيع نطاق برنامج بطاقة الغذاء في المناطق شبه القاحلة، التي تم تنفيذها في بلديتين من بلديات ولاية بياوي (Piaui): كواريباس (Guaribas) وأكوا (Acauã). وبالفعل، فقد أنشئ هذا البرنامج من خلال القرار المؤقت رقم 108 بتاريخ 27 فبراير/شباط 2003 الذي شكّل بموجبه البرنامج الوطني الخاص بالحصول على الغذاء - بطاقة الغذاء.

وقد تبين، في البلديتين معاً، أن 523 أسرة من بين 1 000 أسرة مستفيدة، لم تتلق أية مزايا حتى ذلك الوقت، أي أنها لم تدرج في السجل الموحد الموجود، على الرغم من أنها كانت ضمن الأسر التي تعاني فقراً مدقعاً (فقد قيمت لجان الإدارة أن معدل الدخل الفردي يتراوح بين 10.00 و20.00 ريالاً برازيليًا).

وفي الوقت نفسه، تم الشروع في تنفيذ البرامج التكميلية مثل: تكوين لجان للإدارة، تكون مسؤولة عن تتبع الأنشطة في البلديات وعن انتقاء الأسر في المستقبل وتبعية الوضع الاجتماعي - الاقتصادي والغذائي للأسر التي ستستفيد من الدعم؛ وبناء الصهاريج التي هي خزانات للمياه الطبيعية التي تحتفظ وتخزن مياه سيول الأمطار؛ وبرنامج محو الأمية الذي يركز على حوالي 800 شخص من الشباب والكبار الذين كانوا قد استفادوا من برنامج بطاقة الغذاء⁵.

ولقد كانت لهذه الإجراءات تداعيات على الرأي العام على نطاق واسع، وقد نشرتها وسائل الاتصال المكتوبة والتلفزة على أوسع نطاق. فيما تمت تغطية تسلّم الأسر المدقعة الفقر في كواريباس وأكوا، وهما بلدتان فقيرتان إلى أقصى حد، بطاقة الغذاء من قبل برامج أخبار وطنية في ساعات الاستماع القصوى، مما أسفر عن وقع إيجابي في إظهار شعار "محاربة الجوع" من قبل إدارة لولا قد بدأت.

وقد كان الإجراء الآخر المصاحب هو توسع برنامج منحة الغذاء الذي تشرف عليه وزارة الصحة في المناطق شبه القاحلة، مع إضافة ما يزيد عن 800 000 مستفيد جديد إلى المجموعة المستفيدة (ففي شهر أبريل/نيسان، تم إدراج 200 000 مستفيد، ليتضاعف بذلك عدد أولئك الذين تمت مساعدتهم في مارس/آذار 2003). لقد أفاد هذا البرنامج حقا الأسر الأكثر عرضة لمخاطر نقص التغذية، مثل الأسر شديدة الفقر، والنساء الحوامل و/أو الأطفال في سن 6 سنوات،

⁵ قبل إنهاء درس محاربة الأمية، رغب الشباب والكبار في الذهاب إلى برازيليا لتسليم الرسائل التي تعلموا كتابتها إلى الرئيس لولا. لقد كانت المجموعة المهتمة بمسألة القضاء على الجوع أقوى من بين كل الأشخاص الذين شاركوا في هذا البرنامج.

غير أن تغطيته مازال محدودة، بالنظر إلى عدد المستفيدين المحتملين الذين لم يستفيدوا بعد من البرنامج في المنطقة.

لقد انتهى بناء الصهاريج باعتبارها إجراء من الإجراءات الهيكلية ذات الوقع الأكبر على المنطقة. وقد انخرطت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي في اتفاقية شراكة مع منظمة التمفصل في المناطق شبه القاحلة (Articulação do Semiárido - ASA) وهي منظمة غير حكومية مرتبطة بأكثر من 700 منظمة ومؤسسة أخرى، وتعتمد أيضا على أموال يمنحها القطاع الخاص، مولت بناء 10 000 صهريج في 11 ولاية. والصهاريج عبارة عن خزانات للمياه، تختزن كميات كافية من مياه سيول الأمطار التي يجب استعمالها في فترات الجفاف من قبل أسرة مكونة من خمسة أفراد لمدة سنة واحدة، ويمكن بناؤها بتكلفة تبلغ حوالي 1 000 ريال برازيلي. ولقد جعلت هذه الصهاريج الأسر المعنية بالبرنامج تستغني عن أنظمة التزود بالماء العام، حائلة بذلك دون استخدام هذه الأنظمة لأغراض سياسية من قبل السلطات المحلية والإقليمية. ولقد كانت المنهجية التي اعتمدها هذا البرنامج تنطوي على أنشطة تربوية لبناء القدرات وتعبئة الأسر والجماعات من أجل بناء الصهاريج واستعمال الماء المحجوز من قبلهم، وهدفها هو بناء مليون صهريج. وقد استعملت كذلك الهبات النقدية لصندوق محاربة الفقر واستئصاله لبناء الصهاريج منذ ذلك الوقت⁶.

لقد تم توسيع برنامج بطاقة الغذاء في المناطق شبه القاحلة وفي جميع مناطق البلاد فيما بعد، وذلك على أساس التوسع الإقليمي. فلقد تم في بداية الأمر انتقاء وتكوين البلديات في المناطق شبه القاحلة بالبرازيل التي يبلغ عدد سكانها ما يزيد عن 75 000 نسمة والتي ينخفض مؤشر التنمية البشرية فيها إلى ما دون المعدل الوطني، وهي مناطق ينتظم فيها المجتمع المدني إلى حد ما، حيث وجدت بها مثلا مننديات للتنمية المحلية المتكاملة (DLIS) في عهد الإدارة السابقة. وبحسب الوزارة، فقد بينت التجربة أن القاعدة الاجتماعية المنظمة ضرورية لاتخاذ إجراءات طارئة وهيكلية لمناهضة الجوع.

وبهدف تنفيذ برنامج بطاقة الغذاء وغيره من البرامج الأخرى لبرنامج القضاء على الجوع، جرى إبرام شراكات مسبقا مع حكومات الولايات وحكومات

⁶ بالتوازي مع إنشاء الصهاريج، ساعدت شراكة بين الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ووزارات الدفاع، والتكامل الوطني وتنمية الأراضي على تحديد أي مكان من المناطق شبه القاحلة التي تعاني من الجفاف كي يتمكن الجيش من تعيين الأماكن المناسبة التي يتم فيها إنشاء الصهاريج وتنفيذ مشاريع صغرى لتزويد المنطقة بالمياه، وكذلك لتوزيع المياه على السكان المتضررين من الجفاف عبر استعمال الشاحنات. وقد لجأت حكومات سابقة إلى جعل الجيش ينخرط في عملية توزيع المياه، غير أن ذلك لم يتم لهذا الغرض خلال السنوات الأخيرة. وقد كانت هذه العملية تهدف إلى منع رجال السياسة المحليين من توزيع الماء على السكان لأغراض سياسية. وقد أعربت بعض البلديات عن عدم رضاها معتبرة أن بعض حكومات الولايات كانت تميز بين منطقة وأخرى في عملية التوزيع خلال فترة الانتخابات. وقد استفاد من العملية 255 بلدية تعاني من حالات الطوارئ في سنة 2003 وشملت 1.1 مليون أسرة.

البلديات. ولقد أنشئت مجالس التنسيق بالولايات لتقديم التقارير إلى محافظي الولايات، وكذلك مجالس الأمن الغذائي والتغذية على مستوى البلديات، بينما تم تعيين مدبرين للجان الإدارة على مستوى البلديات وتوفير الحوافز لتكوين مجالس الأمن الغذائي والتغذية على مستوى البلديات أيضا.

لقد أصبحت لجان الإدارة الأداة التنفيذية للبرنامج في البلديات وتقوم بتحليل السجلات الموجودة طوعا لانتقاء العائلات التي تستوفي معايير البرنامج وتستبعد تلك التي لا تستوفي الشروط، بالإضافة إلى تتبع وقيادة الأسر المستفيدة. غير أنها شكلت كذلك قاعدة اجتماعية لرصد البرنامج، كما كانت مكلفة بتتبع وتفتيش الإجراءات التي تم القيام بها في إطار برنامج بطاقة الغذاء وبرنامج القضاء على الجوع (Balsadi, Del Grossi and Takagi, 2004).

وقد كان الانتقاد الرئيسي الذي وجهه السكان المحليون في ذلك الوقت ذا صلة بانعدام الشفافية والمعايير فيما يتصل بكيفية تسجيل الأسر، في السنوات السابقة، في السجل الموحد- وهو المدخل الوحيد لبرنامج بطاقة الغذاء وبرامج التحويلات النقدية الأخرى. ولهذا السبب، فإن إنشاء لجنة إدارية ذات أغلبية مكونة من أعضاء المجتمع المدني (3/2 من المجموع)، وتفويض السلطة لتقييم وتتبع الأسر المستفيدة، قد أعطى الشرعية الاجتماعية للبرنامج. وقد واصلت البلديات مسؤوليتها عن حفظ السجل الموحد وعن الاحتفاظ بممثلين في لجان الإدارة.

ومن أجل تنظيم لجان الإدارة، تم تدريب ممثلين اثنين عن كل بلدية، وتقديم إرشادات بخصوص القضايا المتعلقة بالأمن الغذائي والتغذية لتنفيذ وتتبع برنامج بطاقة الغذاء (PCA)، وإعداد خطة التنمية المحلية، وتحفيز الإجراءات العامة وإجراءات المجتمع المدني وتنوع تكويناتهم في لجنة الإدارة المحلية من خلال دورات تدريبية على مستوى الإقليم. ففي كل بلدية، وتبعاً لتوجيهات وكلاء مدربين، تم انتخاب ممثلين عن المجتمع المدني في جمعيات محلية، وأرسلت محاضر الجلسات إلى الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي. ولقد كان للاجتماعات وقع تعبوي قوي حيث اشترك فيها ما يفوق 3 000 مشارك. وعلى إثر إنشاء اللجنة، تم لوج نظام إدارة البرنامج الذي يضم قائمة بأسماء الذين تم تسجيلهم في السجل الموحد، ومن خلال كلمة السر تتم المصادقة على أسمائهم ليتم تسليمهم بطاقة الغذاء.

لقد حققت عملية تشكيل اللجان تقدما سريعا وذلك بفضل النظام الإقليمي لبناء القدرات، وبصورة أساسية بفضل تعبئة البلديات المعنية إلى حد ما نظرا لوجود منديات التنمية المتكاملة المحلية والبرامج المجتمعية النشيطة هناك، ولأنها كانت لديها بالفعل قناة اتصال، وأمانة لبرنامج التضامن الاجتماعي، الذي ظل يعمل داخل الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي. ففي أكتوبر/تشرين

الأول 2003، كانت 1 476 لجنة إدارية نشيطة من خلال المناطق شبه القاحلة وفي المنطقة الشمالية، التي تعد المنطقة الثانية التي توسع نحوها برنامج بطاقة الغذاء. وبمجرد تغطية كل البلديات في هذه المناطق ذات الأولوية، سيتوسع البرنامج ليشمل مناطق أخرى توجد بها بالفعل برامج مندييات التنمية المندمجة المحلية، وبشكل أساسي في المناطق التي تم بها إرساء اتحاد الأمن الغذائي والتنمية المحلية (Consad)، وذلك تماشياً مع معيار التوسع الإقليمي.

وتعتبر اتحادات الأمن الغذائي والتنمية المحلية مخططات إقليمية تشمل، في المتوسط، 20 بلدية واقعة في المناطق الأقل نمواً من الولايات. وتكمن فكرة ذلك في تنفيذ مختلف الإجراءات الهيكلية المترابطة وذلك لضمان الأمن الغذائي وتحفيز التنمية المحلية، مثل إجراءات القروض الصغرى، وإجراءات الاندماج الرقمي، والإجراءات التي تستهدف ضمان الطابع المؤسسي لرابطة البلديات، وإعداد تشخيص ومخطط تنمية إقليمية وتوفير الحوافز للزراعة الأسرية، بالإضافة إلى التنفيذ المتزامن لبرنامج بطاقة الغذاء في البلديات المشاركة في هذا المخطط.

كما تمت معاينته من طرف المدراء الإقليميين التابعين للوزارة فوق العادة الذين كانوا مسؤولين عن تتبع برنامج القضاء على الجوع، أثناء عملية التدريب من أجل إنشاء لجان الإدارة، ليس فقط استجابة لنداء جمعيات المجتمع الريفي والحضري والنقابات والمنظمات الدينية ومجالس الجماعات، إلخ، بل إنها اعتبرت أيضاً أنها تشارك في بناء شيء جديد. وقد كانت لانبعاث الأمل والرغبة في المشاركة نكهة خاصة جداً، بالنظر إلى الواقع السابق المطبوع بمجالس مجتمعية لا تعد ولا تحصى أنشئت باعتبارها ملاءمة بيروقراطية خالية من أية فائدة حقيقية في تعزيز المشاركة الشعبية (Balsadi, Del Grossi and Takagi, 2004, p.3) (انظر الجدول رقم 1)

لقد كان المجتمع المدني، ولأول مرة في تاريخ هذه البلديات، قادراً على تحديد الأسر التي مكنتها البرامج الاجتماعية من المساعدة. وقد أدت هذه العوامل إلى التمكين المحلي للمجتمع المدني، وهو أمر لا يمكن إنكاره.

ولقد أفضى هذا التمكين إلى مشاركة مكثفة للسكان المحليين في البلديات المدعومة في السنة الأولى، إذ تم تكوين 2 451 بلدية، منذ ديسمبر/كانون الأول 2003، من قبل فرق الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، شكلت منها 2132 لجان تدبير برنامج بطاقة الغذاء (PCA) (الجدول 1). ولأن كل لجنة إدارية قد تشكلت بتسعة أعضاء، فقد كان هناك ما مجموعه 19 188 متطوعاً مشاركاً في برنامج القضاء على الجوع في كل يوم وفي كل مناطق البرازيل.

ونتيجة لهذه المشاركة، فقد غطى برنامج بطاقة الغذاء 1.9 مليون أسرة في 2.369 بلدية في كل مناطق البلاد مع نهاية سنتها الأولى، توجد منها 1.4 مليون

الجدول 1 - البلديات ولجان الإدارة التي استفادت من التدريب وتم تشكيلها في البرازيل عام 2003 وذلك على التوالي بحسب المناطق الكبرى والولايات

الولايات والمناطق	البلديات المستفيدة من التكوين	لجان الإدارة المحدثة
ألاكواس	101	85
باهيا	381	333
سيارا	175	171
مارانهاو	209	92
يارايا	218	214
برنامبوكو	172	168
بياوي	222	211
ريو غراندي دو نورتي	164	154
سيرغيبى	72	72
المنطقة الشمالية الشرقية	1 714	1 500
كوياس	10	10
ماتو غروسي	6	6
ماتو غروسي دو سول	15	15
المنطقة الوسطى الشرقية	31	31
اسبيريطو سانتو	10	9
ميناس جيريس	170	168
ساو بولو	24	22
ريو دي جانيرو	14	12
المنطقة الجنوبية الشرقية	218	211
أكري	21	21
أمازوناس	60	45
أمابا	15	13
بارا	130	94
روندونيا	51	44
رورايا	14	7
طوكانتينس	137	106
المنطقة الشمالية	428	330
بارانا	18	18
ريو غراندي دو سول	25	25
سانتا كاتارينا	17	17
المنطقة الجنوبية	60	60
المجموع الكلي للبرازيل	2 451	2 132

أسرة في المناطق شبه القاحلة، وهو ما ضمن بذلك تغطية 72 في المائة من الأسر التي تعاني من الفقر المدقع في المنطقة الشمالية الشرقية. وبإضافة هذه الأسر إلى تلك التي تسلمت الحد الأدنى من برنامج منح الأسر (50.00 ريالاً برازيلياً موروثاً عن برنامج بطاقة الغذاء، فإن تغطية البرنامج في ديسمبر/كانون الأول 2003 قد حققت علامة من 1.6 مليون أسرة في المناطق شبه القاحلة، أي أنه كان بالفعل أكبر من برنامج منحة الدخل في بداية تلك السنة وأنه كان برنامجاً دائماً (مع أن الاستفادة منه منحت لفترة محددة).

لقد كانت تجربة تشكيل المجموعات المحلية لتحسين حصة الإنفاق الحكومي غير مسبوقه في تاريخ البرازيل. ولقد أظهر المسح الذي قامت به الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي أن إجراءات لجان الإدارة قد ساهمت في تفادي توفير الاستفادة من بطاقة الغذاء لـ 30 في المائة من مجموع الأشخاص المسجلين في السجل الموحد بسبب عدم استيفاء معايير الاستحقاق. وقد كان ذلك ممكناً لأن لجان الإدارة كانت قد أعلنت بأنها ستقوم بتقييم وضعية الأسر المسجلة بالنظر إلى ممتلكاتها ومظاهر الثراء الخاصة بها، مع اعتبار أنه قد كان من الصعب تحديد الأسر المستفيدة باعتماد "متوسط دخل الفرد". فقد تم ذكر عدة حالات من موظفي الخدمة المدنية الذين كانوا أقارب لرؤساء البلديات ومن أشخاص يملكون سيارات وعقارات خاصة بهم، بل ويملكون مسبحاً، والذين تقدموا للبرنامج بطريقة غير لائقة، وقد تم عرض العديد منهم في البرامج الإخبارية التلفزيونية.

ولم تؤثر الإجراءات ذات الأولوية للجان الإدارة، التي سبقتها أيضاً اتفاقيات تعاون مع حكومات الولايات والبلديات، في وتيرة تنفيذ البرنامج. فقد قيم بلصادي وديل كروصي وتاكاجي (Balsadi, Del Grossi and Takagi, 2004) وتيرة برنامج التنفيذ في الأحد عشر شهراً الأولى من برنامج بطاقة الغذاء في ضوء عدد من الأسر والبلديات المدعومة ورأوا أنها كانت أسرع من غيرها من البرامج المنفذة من قبل، من قبيل منح الدخل وبرامج منح الغذاء.

وعلاوة على هذه الإجراءات، فقد أعطت الوزارات الأخرى الأولوية للمناطق لتنفيذ الإجراءات الهيكلية التالية، التي كانت مرتبطة ببعضها البعض في إطار سياسة تهدف إلى تزويد سكان المناطق شبه القاحلة بأدوات أفضل للتخفيف من آثار الجفاف في حياتهم اليومية:

- تأمين موسم الحصاد الذي تشرف عليه وزارة التنمية الزراعية في ثلاث ولايات (سيارا Ceara وبيرنامبوكو Pernambuco وبارايبا Paraiba)، التي تضمن التعويضات النقدية عن الخسائر المسجلة على المزارعين والبلديات والولايات.
- برنامج الحصول على الغذاء من المزارع الأسرية لإعداد مخزون غذائي

استراتيجي اعتبارا من يوليو/تموز بشراكة مع الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، ووزارة التنمية الزراعية، ووزارة الفلاحة، من خلال الشركة الوطنية للتموين الغذائي.

■ الأولوية للمزارعين الأسريين من خلال نقل التكنولوجيات المكيفة بشراكة مع الهيئة البرازيلية للبحث (Embrapa) ومنظمات البحث في ولايات المناطق شبه القاحلة. وقد استهدفت البرامج المنفذة دعم مربّي الأغنام والماعز؛ وتسهيل زراعة البساتين النباتية؛ وعملية المحاصيل المكيفة مثل الكاسافا والفواكه؛ وتنفيذ برامج إذاعية بتوفير دليل تقني يستعمل وسيلة سهلة لفهم اللغة، وكلها لغرض توليد فرص العمل والدخل للسكان في المناطق شبه القاحلة ولغرض الارتقاء بالتنمية المحلية.

الإجراءات الطارئة في مجتمعات محلية معينة

لقد انتقى برنامج القضاء على الجوع المجموعات التالية باعتبارها أهدافا تحظى بالأولوية في حالات الطوارئ: الأسر التي تنتظر في مخيمات من أجل الاستقرار في إطار برنامج الإصلاح الزراعي؛ والسكان الأصليون وجماعات الكيلومبو المعرضة لمخاطر الأغذية؛ والأسر من جامعي القمامة في المدن الكبرى.

لقد بدأ توزيع سلال المنتجات الغذائية الأساسية على الأسر المتواجدة في المخيمات نتيجة للطوارئ (60 756 أسرة في 637 مخيما). وقد كانت سلال الغذاء ممتلئة أكثر من تلك التي وزعت في الماضي سواء من حيث كمية الغذاء أو نوعيته، وكانت المواد المدرجة فيها قد اتفق عليها مسبقا مع الحركات الاجتماعية. وتضم الأرز ودقيق الذرة والكاسافا الخام ودقيق القمح وزيت فول الصويا وحبيبات السكر والمعكرونة والملح والقهوة ومسحوق الحليب الكامل الدسم، بتكلفة متوسطة تصل إلى 50.00 ريالاً برازيلياً. وقد تم التزود من قبل الشركة الوطنية للتموين الغذائي عن طريق المناقصات العلنية، فيما كان المعهد الوطني للإعمار والإصلاح الزراعي (Incra) مسؤولاً عن توزيع السلال. وقد تم توزيع 1.3 مليون سلة في سنة 2003، وهو ما يصل مجموعه إلى 32.5 ألف طن من المنتجات الغذائية.

كما تم توزيع سلال أغذية طوارئ ومكيفة مع التقاليد الإثنية على ما مجموعه 63 من السكان الأصليين و150 من جماعة الكيلومبو المعرضة لمخاطر التغذية حدها الموظفون المحليون. كما أثّرت مسألة مقدار نصيب كل فرد من التحويلات فيما يخص برنامج الوجبات المدرسية بالنسبة لمدارس السكان الأصليين من 0.13 ريال برازيلي إلى 0.35 ريال برازيلي، مما يجعل من الممكن اقتناء مجموعة من المواد الغذائية المكيفة مع حاجيات السكان الأصليين.

وفي الوقت نفسه، تمت الاستثمارات في إجراءات هيكلية مركزة على توسيع الزراعة من أجل الاستهلاك الذاتي، وتربية الحيوانات الصغيرة، وإنشاء مطاحن لتوفير الدقيق، وتحفيز أنشطة الحرف اليدوية، بالإضافة إلى إجراءات أخرى موجهة لدعم التنمية المستدامة من خلال الشراكات والاتفاقيات مع حكومات الولايات والوزارات، مثل وزارتي البيئة والثقافة، من خلال مؤسسة بالمريس (Palmares Foundation).
والتحفيز على تشكيل تعاونيات إعادة المعالجة والتصنيع، وتنفيذ الرعاية الصحية والإجراءات التربوية، وتقديم دورات التكوين، والقيام بحملات تحسيسية في موضوع الجمع الانتقائي للقمامات بدأ كذلك يتوفر في جماعات جامعي القمامات في المدن الكبرى.

برنامج اقتناء الغذاء من المزارع الأسرية

يعتبر هذا الإجراء من الإجراءات الهيكلية للبرنامج الذي يوحد إنتاج الأغذية المحلية لتحقيق زيادة في الاستهلاك الغذائي. ولقد تم إعداد البرنامج في النصف الأول من العام وتم إطلاقه في يوليو/تموز 2003 بمجرد ما تم إقرار القانون رقم 696/10/2003. وقد شكل عنصرا من عناصر أول مخطط لحصاد الزراعة الأسرية في الموسم 2003-2004 وقد كان الغرض منه يكمن في تشجيع الزراعة الأسرية بمكافأة منتجاتها بما يناسب، وإعادة تكوين مخزون أدنى من المنتجات الغذائية الأساسية عن طريق الشراء المباشر والمسبق لمنتجات الزراعة الأسرية في المناطق التي تستهلك فيها؛ وتوزيع المنتجات الغذائية على السكان المعرضين لمخاطر نقص الغذاء.
وقد وفر هذا القانون وسيلة جديدة لجعل المزارعين قادرين على اختيار بيع منتجاتهم مباشرة إلى الحكومة من دون الحاجة إلى عمليات المناقصة وبأسعار قريبة من أسعار السوق، وفي حالات خاصة بتسبيق الأموال لاقتناء البذور، وبالتالي تحفيز إنتاج الغذاء. ونتيجة لذلك، فقد بدأت منتجات الزراعة الأسرية تستعمل في إجراءات الأمن الغذائي، في برامج توزيع الغذاء بالبلديات، وفي تكوين مخزونات الأمن الغذائي، وإزالة العقبات التاريخية التي فرضتها القوانين السابقة، التي جعلت من دعم الزراعة المحلية، وهي مصدر أساسي لفرص العمل، عملية صعبة التحقيق.
وبالإضافة إلى ذلك، فقد تمت إزالة عقبة الحد الأدنى للأسعار التي كانت منخفضة بحيث لا تغطي تكاليف إنتاج. أسر المزارعين.

واقترع تزويد كل أسر المزارعين ذات الدخل المنخفض على 2.5 ألف ريال برازيلي في السنة⁷. وعلى الرغم من أنه ليس مقدرًا للمقترح الأصلي أن يكون وسيلة

⁷ لقد صادقت مؤخرا لجنة إدارة البرنامج على زيادة السقف الثابت لبرنامج الحليب بـ 5 000 ريال برازيلي، وذلك بالاستناد إلى فهم كون إنتاج الحليب يعتبر نشاطا مستمرا على مدى السنة.

سياسة زراعية، فإنه يميزها باعتبارها برنامجا يجب تضمينه في سياسة الأمن الغذائي والتغذية، لا فقط باعتباره برنامجا يطبق على السوق الزراعي. إن البرنامج الذي تقوم بتنفيذه بشكل مشترك خمس وزارات (الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، ومؤخرا وزارة التنمية الاجتماعية، ومنسق لجنة الإدارة؛ ووزارة تنمية الأراضي، ووزارة الفلاحة، والحصاد والتموين، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط)، يشمل أساسا ثلاث صيغ: استرداد مخزونات الأمن الغذائي الاستراتيجي، وانتقاء الغذاء المحلي، وبرنامج التحفيز على إنتاج الحليب واستهلاكه. وتعتمد الصيغة الأولى على ثلاثة وسائل هي: التزود المباشر، مع الشركة الوطنية للتموين الغذائي لشراء المنتج الطبيعي للمزارعين بصفة مباشرة، والذي يحيل على قرض خاص بالإنتاج القابل للتخزين للمزارعين الذين لا يحصلون على قرض خاص، الذي يشير إلى القروض التي يمكن تسديدها بالمنتجات بالنسبة لهبة متزامنة للجمعيات الخيرية وبالنسبة للاستعمال في الوجبات المدرسية وغيرها من المساعي المحلية.

ويتم توظيف صيغة التزويد المباشر من قبل مرافق إقليمية مركزية شكلت خصيصا لهذا الغرض. ومن المفضل أن تكون المنتجات التي تشتري ضمن هذه الصيغة هي التالية: الأرز والفاصوليا وطحين المنيهوت والذرة والحليب والقمح. وقد تم تنفيذ صيغة التزود المسبق، التي تشرف عليها أيضا الشركة الوطنية للتموين الغذائي، بطريقة مجددة من خلال لجنة الممثلين الدائمين (السندات مقابل الغذاء للمزارعين)، التي أدمجت وسيلة جديدة لتحفيز الإنتاج الغذائي في إطار مخطط المزارع الأسرية بالنسبة لأسر المزارعين الذين لم تكن لديهم إمكانية الحصول على قرض من قبل.

والصيغة الثانية، وهي عبارة عن التزويد المحلي، تم تنفيذها مباشرة بناء على اتفاقات مع الولايات، والبلديات، والجمعيات و/أو تعاونيات أسر المزارعين، وتوزع المنتجات المشتراة في إطار هذه الصيغة بشكل مباشر على برامج الأمن الغذائي البلدي (برنامج الوجبات المدرسية، ومراكز الرعاية النهارية، والمستشفيات، والمطاعم المدعمة، والجمعيات الخيرية ومنظمات العمل الاجتماعي). إنها تشبه صيغة التزويد المسبق الخاص، وتعتبر مجموعة المنتجات التي تباع في إطار هذه الصيغة كبيرة احتراما لواقعهم المحلي.

وقد تمت صياغة برنامج الحليب لتعزيز إنتاج حليب صغار المزارعين في المناطق شبه القاحلة (شمال شرق المنطقة، أقرب إلى شمال ولاية مينايس جيريس، التي تضم إجمالا عشر ولايات)، لتعويض إنتاجها بأسعار عادلة ولمساعدة السكان ذوي الدخل المنخفض من خلال خطط توزيع الحليب. وقد تمت، في البداية، مساعدة المزارعين الذين ينتجون ما يصل إلى 100 لتر في اليوم، والذين يمثلون 96 في

المائة من كل منتجي الحليب في المنطقة الشمالية الشرقية، وقد أعطيت الأفضلية لأولئك الذين يصل إنتاجهم إلى 50 لترا في اليوم. وقد تم تنفيذ ذلك بالاستناد إلى التزام سياسي لاستئناف برنامج الحليب، في حلة جديدة، وهو الذي نفذه الرئيس السابق، وحاليا عضو مجلس الشيوخ خوسي سارني José Sarney⁸.

لقد استثمر البرنامج، في النصف الأول من العام في إطار العملية، 162.5 مليون ريال برازيلي في صيغه الثلاث. ففي صيغة التزويد المباشر، تم اقتناء 6.9 ألف طن من المنتجات الغذائية من 3.4 ألف مزارع، وفي صيغة التزويد التسبيقي، تمت مساعدة 37 000 مزارع، 55 في المائة منهم في المنطقة الشمالية الشرقية. وإجمالا، فقد جرت مساعدة 50 000 مزارع من خلال مشتريات متوسطها 1 600 ريال برازيلي تقريبا لكل مزارع. ويمكن تفسير أكبر قدر من المال المطبق على صيغة التزود التسبيقي بكون القانون قد تم تمريره في فترة ما قبل موسم الحصاد وأيضا بكون الطلب الهائل السائد في تلك اللحظة للحصول على الأموال المخصصة لبذور المزارعين الذين لم يحصلوا على قرض رسمي من قبل، وذلك لتشجيعهم على الزيادة في إنتاجهم. وكما هو الحال بالنسبة لصيغة الحليب، فقد تم التوقيع على اتفاقيات مع الولايات العشر الواقعة في المناطق شبه القاحلة، وحولت لهم أموال لتنفيذ البرنامج اعتبارا من سنة 2004.

وقد أعطيت الأولوية للمنطقة الشمالية الشرقية التي تتركز فيها معظم أسر المزارعين في البرازيل، وتمت تغطية 50 في المائة من جميع الأسر من قبل المخطط المتعدد السنوات و3/1 من كافة الاعتمادات المخصصة لها في هذه السنة الأولى من البرنامج. وتم دعم البرنامج بقوة من قبل منظمات أسر المزارعين مثل كنفدرالية العمال الزراعيين، واتحادات العمال الزراعية، وحركة من لا أرض لهم، وكذلك من قبل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية.

وتتضمن النتائج التي تحققت من خلال البرنامج، بغض النظر عن دعم الاستهلاك الذاتي والفرصة المتاحة للمزارعين لبيع فائض إنتاجهم بأسعار السوق، انتعاشا للأسعار المدفوعة للمزارعين. وقد تمت الإشارة في العمل الذي أنجزه دلكادو وزملاؤه (Delgado et al., 2005) إلى الحالات التي كان فيها مجرد الإعلان عن التزود العمومي بكمية معينة من منتج معين كافيا لضمان انتعاش أسعاره. ومن النتائج الأخرى التي أشار إليها المؤلفون التواجد المتجدد للحكومة الفيدرالية في محيط المزارعين الأسريين؛ وتحفيز المزارعين لتنظيم أنفسهم؛ وزيادة الإنتاج وتنويع الأغذية ذات الجودة العالية من أجل الاستهلاك الذاتي.

⁸ وفقا لمقالة نشرت في صحيفة، فقد قال ذات مرة عضو مجلس الشيوخ سارني: "عندما قررت دعم لولا، قبل وقت طويل من حملته الانتخابية، كان الشيء الوحيد الذي طلبته منه هو استئناف برنامج توزيع الحليب" (صحيفة فولها دي ساو باولو، 30 نوفمبر/تشرين الثاني، 2003).

وفي تقييم آخر للبرنامج، الذي قام به ديسر (Deser) في سنة 2005، تم جمع التقارير الواردة من المزارعين الذين شملهم البرنامج وتم استنتاج حدوث وقع إيجابي من حيث توليد الدخل واستقرار منظمات المزارعين الأسريين، ما عدا التحسين الهائل في وضع الغذاء والتغذية للعائلات المدعمة من قبلها من حيث الكم والكيف معا، وذلك بفضل الغذاء المقتنى مباشرة من مخططات أسر المزارعين المتنوعة. ويفيد البرنامج المزارعين، لا فقط من خلال شراء منتوجهم، بل أيضا من خلال ضمان أفضل الأسعار في بلدياتهم ككل نظرا لتأثير الأسعار التي اقترحتها الشركة الوطنية للتموين الغذائي في السوق. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه يسمح للمزارعين بتنظيم أنفسهم في مجموعات وجمعيات، ويعتبر ذلك معيارا من معايير الاستفادة من البرنامج، بصرف النظر عن الارتقاء بالتحسينات في العادات الغذائية للأسر التي وزع عليها الغذاء (Deser, 2005).

الإجراءات المشتركة مع السلطات الحكومية الأخرى

بالموازاة مع هذه الإجراءات الخاصة، تم إطلاق الشراكات والمبادرات المتكاملة على نحو تشاركي من قبل مختلف الوزارات وذلك بحسب تقرير أعدته الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي تحت عنوان "إجراءات الوزارات في برنامج القضاء على الجوع" (Ações dos Ministerios no Programa Fome Zero) في سنة 2003.

ومن بين الإجراءات الاستراتيجية التي تم اعتبارها في المشروع الأصلي للقضاء على الجوع والتي تم تحديدها بشراكة مع وزارات أخرى، تستحق الإجراءات التالية الذكر: الزيادة في المبلغ المحول إلى برنامج الوجبات المدرسية، والإغفاءات الضريبية على المنتجات الغذائية الأساسية، والتحفيز على إنتاج الغذاء، وذلك لغرض خفض أسعار المواد الغذائية.

وتتجلى نتيجة العمل المشترك بين الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ووزارة التعليم، المسؤولة عن تنفيذ البرنامج الوطني للوجبات المدرسية (Pnae)، فإن المبلغ المحول إلى المدارس لتقديم وجبات الطعام للتلاميذ كان مرتفعا بالنسبة للتعليم الأولي.

لقد كان ذلك هو أول عمل قام به برنامج القضاء على الجوع، مثلما أعلنت عنه الحكومة في 30 يناير/كانون الثاني 2003. وقد ارتفع نصيب الفرد من المبلغ المحول إلى مؤسسات التعليم الأولي لهذه الغاية من 0.06 ريال برازيلي إلى 0.13 ريال برازيلي في اليوم، ويستفيد منه 4.7 مليون طفل من الفئة العمرية 4-6 سنوات في جميع أنحاء البلاد. وعلاوة على ذلك، فقد توسعت الاستفادة على نحو غير مسبوق لتشمل مراكز الرعاية النهارية العامة والخيرية، التي بدأت تتسلم تحويلا

لكل فرد قيمته 0.18 ريال برازيلي في اليوم، ويستفيد منه 881 000 طفل يتراوح عمره بين 0 و 3 سنوات في 17.6 ألف مركز للرعاية النهارية. وتمثل عمل آخر في الزيادة في تحويل الوجبات المدرسية المقدمة في مدارس السكان الأصليين من 0.13 ريال برازيلي إلى 0.34 ريال برازيلي لكل فرد في اليوم، ويستفيد منها 116 000 تلميذ. وقد تمت الموافقة على الإعفاء الضريبي بالنسبة للغذاء باعتباره نتيجة شراكة مع وزارة المالية وذلك بالاستناد إلى القانون رقم 865 10، الذي نص على إعفاء كامل من مساهمات برنامج الاندماج الاجتماعي وبرنامج تمويل الضمان الاجتماعي بالنسبة للبقالات، والأرز، والفاصوليا وطحين المنيهوت، وكذلك بالنسبة للأسمدة والمبيدات والبذور واللقاحات بالنسبة للاستعمال البيطري. وتتمثل آخر عملية متعلقة بالضرائب في إصدار مرسوم في أبريل/نيسان ينص على الإعفاء من الضريبة على المنتجات الصناعية (IPI) بالنسبة للتبرعات بالغذاء للخيريات والبلديات المساهمة في برنامج القضاء على الجوع. وتعتبر الإعفاءات من الضرائب إجراء مهما لضمان جدوى إنشاء بنوك للغذاء في جميع أنحاء البلاد.

وفي مجال التربية على الغذاء، أسفر اتفاق بين الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ودار النشر كلوبو (Globo) ووزارة الصحة عن إنتاج مليون كتاب مدرسي بالنسبة للأطفال يقدم الإرشادات الخاصة بالعادات الغذائية الصحية. وتتجلى فكرة دار النشر كلوبو في تبرع الدار بأربعة مجلات في حال بيع كل مجلة بـ 1.00 ريال برازيلي. وهكذا، تم توزيع خمسة ملايين كتيب في 2003 و 2004 في الأكشاك والمدارس في جميع أنحاء البرازيل من خلال الشركة الوطنية للتموين الغذائي والبريد البرازيلي (ECT).

وتتضمن الإجراءات الهيكلية الأخرى التي قامت بها وزارات أخرى بدعم مالي من الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ما يلي:

- دعم الزراعة الأسرية من خلال وزارة التنمية الزراعية اتخذ شكل مساعدة تمثلت في مشاريع البنية التحتية، ودورات تكوينية للمزارعين، وتقوية الزراعة الأسرية، ومساهمات في صندوق تأمين الحصاد (157 مليون ريال برازيلي)؛
- تنفيذ نظام مراقبة الغذاء والتغذية الذي تنسقه وزارة الصحة. وقد حولت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي أموالا بقيمة 4 ملايين ريال برازيلي للشروع في عملية بناء القدرات الوطنية لضمان تتبع أفضل لنمو الأطفال وتعزيز أجندة خاصة بالارتقاء بعادات التغذية الصحية في نظام الرعاية الصحية الأساسية وفي إجراءات برنامج القضاء على الجوع؛

تشكيل فريق بحوث شبكية في وزارة العلوم والتكنولوجيا (MCT) يسمى بالمعهد الألفي للأمن الغذائي بهدف غلى تطبيق البحث العلمي للمساهمة في القضاء على ثغرات الغذاء والتغذية في البرازيل مع التركيز على موضوعين اثنين هما: الأمن الغذائي والتربية والقيمة المضافة إلى المنتجات الزراعية التي تتطلب اعتمادات تصل إلى 9 ملايين ريال برازيلي، منها 6 ملايين ريال برازيلي من الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي و3 ملايين من وزارة العلوم والتكنولوجيا؛

تفعيل مشروع مركز مجتمعي للاتصالات السلكية واللاسلكية استنادا إلى شراكة بين الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ووزارة الاتصال، وذلك بهدف تنفيذ مراكز الاتصالات السلكية واللاسلكية في 110 مدن لضمان مجانية الاستفادة من خدمات الإنترنت وذلك بالنسبة لسكان البلديات التي يشملها برنامج بطاقة الغذاء واتحاد منظمات الأمن الغذائي والتنمية المحلية. وهو ينطوي أيضا على جعل حاسوب على الأقل مربوطا بالإنترنت متاحا في 1.100 بلدية يشملها برنامج القضاء على الجوع؛

شراكة مع وزارة الرياضة في ما سمي ببرنامج النصف الثاني في توزيع الوجبات على الشباب المشاركين في البرنامج، وذلك بهدف الارتقاء بالأنشطة الرياضية بالنسبة للأطفال والشباب في تكامل مع القطاع التعليمي، ويستفيد من ذلك 107.144 شاب، ويقضي بتحويلات مالية تقدر بـ 15 مليون ريال برازيلي؛

برنامج الأمازون المستدام/العمل القائم على التضامن في الأمازون (Ação Amazônia Solidária) - الممول لـ 147 مشروعا جماعيا، وذلك بهدف توليد الدخل في المجتمعات القاطنة بمنطقة الأمازون التي تستغل الموارد الطبيعية مع المحافظة على البيئة، والارتقاء بيئيا بالتنمية الاجتماعية والاقتصادية المستدامة، التي تنسقها وزارة البيئة (7 ملايين ريال برازيلي)؛

اتفاق مع مؤسسة بالماريس لتنفيذ مشاريع يراد لها أن تحسن البنيات التحتية في جماعات الكيلومبو المحلية من حيث توفر الغذاء والتعليم والصرف الصحي والسكن والرعاية الصحية والثقافة وتوفير فرص العمل وتوفير الدخل، وذلك بهدف مساعدة 150 جماعة محلية في 2004، ويستفيد منها 15 000 أسرة بتكلفة تصل إلى 1.6 مليون ريال برازيلي؛

- شراكة بين الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ووزارة الدفاع والاندماج الوطني للعسكر من أجل توزيع الماء عبر استعمال شاحنات ذات صهاريج في البلديات التي تعاني من الكوارث حسب ما أقرته وزارة الاندماج. وعلاوة على ذلك، وباستخدام نظام تحديد المواقع، تم تكليف الجيش برسم مواقع توزيع المياه وذلك بهدف بناء صهاريج لخزن مياه سيول الأمطار، وبذلك يتم الحد من تبعية هذه البلديات لمسارات المياه في السنوات القادمة. ولقد تم تحويل 20 مليون ريال برازيلي لهذا الغرض لتستفيد منه 1.1 مليون أسرة؛
- اتفاق مع الهيئة البرازيلية للبحث من أجل تطوير وتنفيذ مشاريع نقل التكنولوجيا، للمزارعين الأسريين مع التركيز على المنطقة الشمالية الشرقية، ويتطلب مبلغاً إجمالياً قدره 17.6 مليون ريال برازيلي، 12.7 ريال برازيلي من الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي و 4.6 مليون ريال برازيلي من الهيئة البرازيلية للبحث.

وتتضمن الشراكات التي لا تقتضي اعتمادات من الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ما يلي:

- مواءمة عملية توليد الاستفادة بالنسبة للعائلات ذات الأولوية في برنامج بطاقة الغذاء من قبل نظام Datasus الذي تشرف عليه وزارة الصحة، وتشمل تحديد العائلات وإرسال الرواتب الشهرية إلى صندوق الادخار الفيدرالي؛
- زيادة في التحويلات لشراء الأدوية الأساسية (المضادات الحيوية، والمضادات للحمي والمسكنات) من 1.00 ريال برازيلي إلى 2.00 ريال برازيلي للسكان من قبل وزارة الصحة في البلديات التي يساعدها برنامج القضاء على الجوع، وتحديد أولويات البلديات التي يشملها برنامج القضاء على الجوع لتنظيم شبكة خدمات الرعاية الصحية التي تركز على الأمراض الطفيلية؛ وإنشاء شبكة للبحث بالمعهد الوطني للمناطق شبه القاحلة مرتبطة بوزارة العلوم والتكنولوجيا باستثمار 16.5 مليون ريال برازيلي، وذلك لتنظيم ونشر كل الأبحاث العلمية البرازيلية حول المناطق شبه القاحلة، واقتراح برامج وتقديم مدخلات للسياسات العامة الرامية إلى الحد من المشاكل الناجمة عن الجفاف؛
- تكوين عشرة مراكز للتكوين المهني في مجال التكنولوجيا في عشر

- ولايات (تسع ولايات شمالية شرقية إضافة إلى ولاية إسبيريطنو سانطو (Espírito Santo) لخلق برامج للتكوين المهني وتوفير فرص للحصول على دخل، وإضافة عنصر الابتكار إلى العمليات الإنتاجية؛
- البرنامج الوطني للرعاية العائلية الشاملة لوزارة المساعدة الاجتماعية الذي أعطى الأولوية للبلديات المعنية ببرنامج القضاء على الجوع في إطار تنفيذه. وتتضمن الخطة إجراءات متنوعة ومشاريع للناس المعاقين والمسنين والأطفال والمراهقين والعائلات المعرضة للخطر؛
 - اتفاقية تعاون بين وزارة الاتصالات، والبريد البرازيلي والوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي لتسلم التبرعات الغذائية في أكثر من 12.000 مكتب بريدي من البريد البرازيلي المنتشر في جميع أنحاء البلاد؛
 - إقامة المجموعة المشتركة بين الوزارات للتعايش مع المناطق شبه القاحلة وتنسيقها وزارة الاندماج الوطني لتشارك في إجراءات طارئة وهيكلية من أجل ضمان التزود بالماء في المناطق شبه القاحلة؛
 - تكوين اللجنة المشتركة بين الوزارات من أجل الاندماج الاجتماعي لجامعي النفايات وتقديم الدعم لاستئصال مقالب القمامة، وذلك بهدف دمج إجراءات لمساعدة هؤلاء السكان في إطار تنسيق وزارة المدن التي تشتغل بشراكة مع الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي؛
 - عملية لتقديم المشورة وتعبئة مكاتب كتاب العدل في مختلف البلديات والسكان الذين شملهم برنامج بطاقة الغذاء لتنظيمهم في إطار "أيام الاعتماد على النفس" لتقديم السجلات المدنية مجاناً إلى الناس الذين يشملهم برنامج القضاء على الجوع. وقد أعدت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي والأمانة الخاصة لحقوق الإنسان كتيباً حول كيفية الحصول على سجل مدني مجاناً ونصحت لجان الإدارة حول كيفية تحديد العائلات التي لا تتوفر على وثائق مدنية أساسية.

وكمثال آخر على المجهودات المبذولة من أجل الارتقاء بالعمل المشترك بين الوزارات، يجدر بنا هنا أن نشير إلى إنشاء المجلس الاستشاري لصندوق محاربة الفقر واستئصاله، وذلك بهدف التأكد من أن موارد الصندوق ستستعمل كما هو مخطط لها وسيتم تتبعها بالشكل المطلوب بالاشتراك مع ثمان وزارات أخرى ومختلف مجالس المجتمع المدني، وهو شيء لم يحدث في الماضي.

السياسات المحلية

بارتباط مع السياسات المحلية، أعدت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي وثيقة في مارس/أذار 2003 ووزعتها في اليوم السابع منه على رؤساء البلديات، وتشير هذه الوثيقة إلى بعض المبادرات التي يمكن لبعض البلديات أن تعتمد عليها لوضع برامج من أجل الأمن الغذائي والتغذية على المستوى المحلي، بما في ذلك رسم السياسات العامة وتشكيل مجالس للأمن الغذائي على مستوى البلديات ووكالات خاصة لدعم مبادرات المجتمع المدني المنظم في هذا المجال. وكانت إحدى هذه المبادرات تتمثل في إقامة مركز استقبال الغذاء وتوزيعه من قبل ممثلي المجتمع المدني وممثلي الحكومة ليتولى تسجيل المنظمات والعائلات المستفيدة، وإقامة شراكات مع مختلف المؤسسات والشركات الخاصة والمتطوعين، والموارد والمنتجات التي تم تجميعها في المكان، مع الحرص على تخزينها ونقلها. ولقد كان ذلك المقترح يتسم بالتجديد بحيث لم تتمكن البلديات من فهمه بشكل جيد. إن إقامة مركز بلدي لاستقبال الغذاء وتوزيعه يوفر ميزة الإبقاء على البلديات مسؤولة عن التبرعات التي تتلقاها، عوضاً عن وضع هذه المسؤولية على كاهل الحكومة الفيدرالية. ويشكل اللوجيستيك المتبع في تخزين ونقل المنتجات الممنوحة أكبر عقبة لتنسيق هذه المهمة على المستوى الفيدرالي.

وقد تمثلت المبادرة الأخرى التي اتخذتها الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي في تحديد التصميم الإجرائي بالنسبة لاتفاقيات الشراكة بين البرامج المحلية والبلديات، التي ستكون فيها الإدارة الفيدرالية مسؤولة عن توفير استشارة تقنية وبرامج تكوينية وسوف تقوم بتحويل الأموال لاقتناء التجهيزات والمدخلات. وقد تم تحديد تنسيق برامج بنوك الغذاء، والمطاعم المدعمة، والمطابخ الجماعية وبساتين الخضر تم ربطها ببرامج التزود المحلي، لاسيما برنامج اقتناء الغذاء.

ولم يكن قصد الوزارة هو تمويل مشاريع منعزلة. لقد كانت الفكرة تكمن في أن يتم تضمينها جميعها في نظام محلي شامل. وقد نُصحت البلديات بتنفيذ أنظمة الأمن البلدي للغذاء والتغذية وذلك بهدف: تقوية التكامل بين مختلف إجراءات الأمن الغذائي والتغذية على المستوى المحلي؛ وضمان استعمال الأموال العامة في محاربة الجوع بفعالية أكبر؛ واستكشاف إمكانات إنتاج غذاء كل محل.⁹

⁹ لإعداد دليل للاسترشاد به في تنفيذ وإدارة البنوك العامة للأغذية، المسمى بـ Como implantar e gerir Bancos de Alimentos. جمعت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع مقترحات من ممثلي بنوك الغذاء بـ: سانتو أندريه، كامبيناس، جويانيا ويونتا كروصا وبرامج مثل جمعية الطبق الكامل التابعة لمؤسسة فارغاس خيتوليو، و Ajuda Alimentando التابع للاتحاد الإسرائيلي، والوزارة فوق العادة للأمن الغذائي ومحاربة الجوع بالبرازيل.

صياغة سياسة الأمن الوطني للغذاء والتغذية

كان المحور الثاني للعمليات الحكومية في مجال الأمن الغذائي والتغذية هو محور بناء سياسة وطنية قائمة على الشراكة من خلال المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، والذي تم تأسيسه في 30 يناير/كانون الثاني 2003 بـ 62 عضواً، 13 منهم كانوا وزراء و38 كانوا ممثلين للمجتمع المدني و11 كانوا مراقبين. وقد كانت طريقة اختيار أعضاء المجلس هي نفس الطريقة التي استعملت حال إصدار نسخته الأولى في سنة 1994، بناء على مقترحات تقضي بدعوة شخصيات مشهورة (لا مؤسسات مشهورة)، مع رئيس الجمهورية لصنع القرار الأخير القاضي بالمصادقة على عضويته.

لقد بدأ المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية العمل بشكل منتظم في 2003 من خلال الاجتماعات العادية التي عقدت خلال مدة شهرين والاجتماعات الاستثنائية المختلفة. وكان الوزير فوق العادة المكلف بالأمن الغذائي هو أمين المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وكان إطاره الإداري تحت مسؤولية الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي أيضاً.

وفي العام الأول من عمل المجلس، تم تسجيل الأنشطة التالية في تقريره

السنوي:

- (أ) عرض اقتراح يقضي بتغيير المبادئ التوجيهية التعاقدية لمخطط الحصاد لموسم 2003-2004، وإعطاء الأولوية لاتخاذ إجراءات لتعزيز خطط الزراعة الأسرية والترتيبات الإنتاجية للناس المستوطنين في إطار برنامج الإصلاح الزراعي؛
- (ب) مناقشة مخطط عمل الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي لسنة 2003 والمصادقة عليه وعلى الإجراءات الواجب اتخاذها بعلاقة مع المخطط المتعدد السنوات 2004-2007؛
- (ج) المطالبة بمشاركة أكبر في المناقشات التي يجريها البيت المدني بشأن مشروع قانون يخص التعديل الوراثي (مكتب رئيس الطاقم الإداري)؛
- (د) تحديد أعضاء اللجنة المنظمة للمؤتمر الوطني الثاني حول الأمن الغذائي والتغذية؛
- (هـ) توجيهات من أجل تنظيم مؤتمرات على مستوى البلديات والولايات والمناطق بهدف إلى الإعداد للمؤتمر الوطني الثاني؛
- (و) توجيهات بخصوص إنشاء مجالس البلديات والولايات من خلال دليل خاص معد لهذا الغرض والتي أدت إلى إقامة 110 مجالس بلدية و22 مجلساً للولايات حتى ديسمبر/كانون الأول 2003.

ولقد شكل المؤتمر الوطني الثاني الذي انعقد في مارس/آذار 2004 حدثاً بارزاً بحيث عبأ كل أعضاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وقد حضره 1 000 مندوب عينتهم مؤتمرات الولايات وحوالي 300 ضيف. وقد صادق المؤتمر على 153 قراراً، وأعطيت لـ 47 منها الأولوية. وتشمل هذه المقترحات ذات الأولوية مسودة القانون الأساسي للأمن الغذائي والتغذية وإقامة نظام مستدام للأمن الوطني للغذاء والتغذية مع ميزانية خاصة به، ومال خاص، وتدبير تشاركي، وعقد المؤتمرات في مدة سنتين (التقرير الختامي للمؤتمر الثاني، 2004). وبعد عقد المؤتمر الثاني، شرع المجلس يشغل بكثافة أكبر من خلال 12 هيئة داخلية تضم غرفاً متخصصة حسب المواضيع المتطرق إليها، ومجموعات عمل ولجان دائمة، أحدثت لتحسين عملها والسماح بنقاشات أكثر عمقا حول الموضوعات التي ستتم معالجتها في اجتماعاته الشهرية.

التعبئة الاجتماعية

بعد إعلان الرئيس المنتخب أن الأولوية سوف تسند لمحاربة الجوع، عرض الكثير من الناس مساعدتهم لمعهد المواطنة كمتطوعين في برنامج القضاء على الجوع. ولم يكن الوضع يختلف في المراحل الأولى للإدارة الجديدة. فقد عرض عدد كبير من الناس أنفسهم لمساعدة برنامج الأولويات الحكومية ورغبوا في المشاركة بطرق مختلفة، وغالباً ما كان ذلك من خلال التبرع بالطعام أو نقداً.¹⁰ وقد انتهت المشاركة التطوعية في البرنامج إلى أن تصبح حملة مدنية حقيقية، إلا أنه، ومن أجل ضمان نتائج فعالة، كان من الضروري أن يكون هناك مخطط منظم وبنية سليمة. ووفق الصياغة الأولى التي أعدتها الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي والمسماة بسياسة الأمن الغذائي، فقد كان لبرنامج المساعدة الذاتية ثلاثة أهداف هي:

- خلق قنوات فعالة لضمان مشاركة المجتمع المدني؛
- إقامة وتنظيم حملات تبرع بالطعام والنقود؛
- التعبير عن الطبيعة الشاملة لبرنامج القضاء على الجوع داخل الحكومة، حيث تكون الوزارات مشتركة في المسؤولية عن أفعالها.

¹⁰ كانت إحدى حالات الطوارئ التي كان على الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي أن تتعامل معها هي محاولة منع قافلة من الشاحنات من نقل أطنان من المواد الغذائية من ريو دي جانيرو إلى برازيليا، للتبرع بها لصالح برنامج القضاء على الجوع. لقد كانت الشاحنات متوقفة أمام قصر بلانالتو، وتم نقل المواد الغذائية إلى مخازن للشركة الوطنية لإمدادات الأغذية بشكل مستعجل. لقد اعتبر أن المشكلة ليست في تلقي الطعام، ولكنها تكمن في توزيعه على أولئك الذين يحتاجون إليه من دون ترتيب مسبق. فلا معنى لإرسال المواد الغذائية إلى برازيليا ثم أخذها بعد ذلك إلى البلديات من هناك. ينبغي التماس تبرعات في البلديات نفسها، ويفضل تجنب قطع كل هذه المسافة الطويلة.

ولكي تتحقق هذه الأهداف، تم وضع إطار داخل الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي مكون من وحدة المساعدة الخاصة (NAE) ووحدة مع خط هاتفي ساخن على الرقم المجاني 0800. إن فكرة الحفاظ على إطار تدبير المساعدة الذاتية منفصلا عن التدبير الفعلي للسياسة العامة قد تم تنفيذه لتفادي أن يصبح برنامج القضاء على الجوع الذي تدبره الحكومة الفيدرالية حملة أخرى تهدف إلى جمع المال والغذاء، كما اقترح ذلك في يوم من الأيام.

ولقد وُضعت وحدة المساعدة الخاصة في البداية لتوفير المعلومات للجهات المانحة وتحليل التبرعات المقترحة من قبل الشركات، والجمعيات المهنية، والمنظمات غير الحكومية والأفراد المهتمين بتطوير الشراكة مع البرنامج. وقد سجلت هذه الوحدة، في الشهر الأول من عملها، 70 مقترحا يتضمن أكثر من التبرعات بالمواد الغذائية ويشمل تقديم دورات التكوين المهني وخطط توليد فرص العمل، من بين أفكار أخرى عديدة.

ولكي تعطى للشركات والمؤسسات شهادة ترخص لها استعمال شعار برنامج القضاء على الجوع، طلبت تقديم مخطط عمل لمدة أربع سنوات وقد تم وضع وصف مفصل للأنشطة المجدول تنفيذها في السنة الأولى. وقد تتبعته الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي أنشطة الشركات. ولهذا الغرض سجلت في موقع في الشبكة العنكبوتية الذي تم إنشاؤه لتوفير المعلومات والتوضيحات للسكان حول أنشطة البرنامج.

كما تم إعداد كتيبات لتوفير المعلومات للشركات حول كيف يمكنها أن تشارك في البرنامج وقد تم فتح حسابات خاصة لدى صندوق الادخار الفيدرالي لتلقي التبرعات لفائدة برنامج القضاء على الجوع. وقد تم توجيه الأموال التي جُمعت حصرا إلى صندوق محاربة الفقر واستئصاله.

ولقد وضع أيضا نظام لجمع التبرعات الغذائية. وقد تم إرسال المواد الغذائية غير القابلة للتلف التي تجاوزت 12 000 كغ إلى الشركة الوطنية للتموين الغذائي أو إلى مراكز استقبال الغذاء وتوزيعه (CRD) التي سيتم إحداثها في البلديات. ويرسل الغذاء ذو الأحجام الصغيرة إلى مواقع الجمع المسجلة مع الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، التي تم نشر عناوينها في الموقع. وينسق هذا الإجراء كل من الوزارة فوق العادة والشركة الوطنية للتموين الغذائي ومكتب المستشار الخاص للرئيس.

وقد أصبح الخط الساخن على الرقم المجاني 0800 الذي يقدم المعلومات حول برنامج القضاء على الجوع جاهزا للتشغيل في 17 مارس/ آذار 2003 مع فريق من 900 عامل.

وفي أواخر سنة 2003، تم تسجيل 99 شركة شريكة ومنظمات برنامج القضاء على الجوع اعتمادا على مشاريع الإدماج الاجتماعي التي قدمتها. وقد تم الترخيص

لـ 1 412 مؤسسة أو منظمة أخرى باستعمال شعار برنامج القضاء على الجوع في الاستعراضات، والمعارض، ومباريات كرة القدم والتظاهرات التي تجمع فيها المواد الغذائية والأموال لصالح البرنامج. وقد تم إيداع 7.3 مليون ريال برازيلي في البرنامج الحالي واستثمرت في بناء صهاريج في المناطق شبه القاحلة الشمالية الشرقية البرازيلية.

وفي الوقت نفسه، تم تطوير جبهتين للعمل في مكتب المستشار الخاص للرئيس: التعبئة المسماة بالمواطنة (mobilização cidadã)، مع التحفيزات وبرامج التكوين لأجل تشكيل فرق متطوعة للارتقاء بالتعبئة حول برنامج القضاء على الجوع؛ والتعبئة من أجل بناء شبكة مقاولات شريكة لبرنامج القضاء على الجوع بالاشتراك مع وحدة المساعدة الخاصة التابعة للوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي.

لقد أسفرت الجبهة الأولى عن إطار مؤسساتي خاص بها: فقد نظم مكتب المستشار الخاص لدى الرئيس محاضرات ومتطوعين مكونين للمشاركة في ما يسمى "مكونات عمل المساعدة ذاتية ضد الجوع": Copo (كأس) (المجلس الإجمالي لبرنامج القضاء على الجوع)؛ Prato (صحن) (كلنا من أجل برنامج أنشطة برنامج القضاء على الجوع)؛ Sal (ملح) (وكلاء الأمن الغذائي) و Talher (المائدة) (معلمو التربية الغذائية)¹¹. وتعارض في الغالب هذه التسميات الإبداعية والتعليمية مع هيكله لجان الإدارة التي تحفزها الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، التي لم تتم هيكلتها على طريقة المساعدة الذاتية. وقد كانت لجان الإدارة جزءا من إطار الإدارة المشتركة للبرنامج العام الوطني. وبالإضافة إلى ذلك، فقد عززت هذه التسميات احتمال سوء فهم الناس لما يعنيه برنامج الحكومة الاتحادية القاضي بالقضاء على الجوع.

ويهدف تعبئة رجال الأعمال، تم خلق منظمة غير حكومية تدعى Apoio Fome Zero (دعم برنامج القضاء على الجوع) في ساو بولو São Paulo وتمولها مجموعة من رجال الأعمال مع السيدة الأولى ماريسا ليتيسيا لولا دا سيلفا بوصفها رئيسة شرفية. وقد طورت هذه المنظمة مشاريع لدعم هذا البرنامج، يعد مشروع منها بالفعل في طبيعته الثانية: منح جوائز للبلديات التي تتفوق في تدبير برنامج الوجبات المدرسية. وتحفظ هذه المنظمة غير الحكومية بموقع على الإنترنت: <www.fomezero.org.br>.

وفي يناير/كانون الثاني 2004، تم إغلاق الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي بعد مضي سنة على إنشائها، وقد تم إدماج هيكلتها في وزارة جديدة - وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع، التي جذبت أيضا وكالتين أخريين تم إنشائهما سنة 2003: وزارة المساعدة الاجتماعية والأمانة التنفيذية

¹¹ لمزيد من التفاصيل، انظر: Fome Zero: manual do mutirão, 2003.

لبرنامج منح الأسرة، وبرنامج التحويلات النقدية الموحدة التي تجمع برنامج بطاقة الغذاء لبرنامج القضاء على الجوع، وأيضاً برامج المنح المدرسية، ومنح التغذية، ومنح الغاز التي كانت من قبل تحت مسؤولية وزارات متنوعة. وقد كان الغرض من هذا الإدماج هو ضمان تدبير أكثر عقلانية لهذه البرامج من قبل الإدارة الفيدرالية.

إن أهمية تحليل برنامج القضاء على الجوع بعمق كبير تبرره الأسباب التالية: إن الأمر يتعلق بمقترح سياسة الأمن الغذائي والتغذية التي تم تنفيذها لأول مرة في البرازيل باعتبارها على رأس الأولويات التي حددها رئيس الجمهورية؛ إنها تعتمد على وزارة خاصة بها وعلى ميزانية ضخمة، بعد عقد زمني واحد طبعه الافتقار إلى سياسات اجتماعية ذات برامج واضحة؛ ولقد اعتبرت نموذجاً من قبل العديد من الدول الأخرى؛ كما نالت إعجاباً كبيراً عكسته استطلاعات الرأي منذ البداية، وذلك على الرغم من الانتقادات التي صدرت عن وسائل الإعلام على وجه الخصوص.

المراجع

BALSADI, O.; DEL GROSSI, M.; TAKAGI, M. *O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de implementação e contribuições para as políticas sociais*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 42., 2004, Cuiabá-state of Mato Grosso. Annals... Cuiabá, July 2004.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Brasília, Federal District: Ipea, December 2005. (Discussion paper, n. 1145).

DESER. *Compras governamentais: o Programa Brasileiro de Aquisição de Alimentos*. Brasília, 2005.

MESA. *Fome Zero: Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, 2003.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. Doctor's Degree Thesis – Unicamp/IE, Campinas, São Paulo, 2006.

4- مشروع القضاء على الجوع

من مجرد مشروع إلى استراتيجية حكومية¹

أدريانا فيكا أرانها

يتمتع هذا البلد بوفرة في الأراضي شديدة الخصوبة، ويضم عددا كبيرا من الناس الذين يرغبون في العمل إلى درجة أنه لا مجال للحديث عن الجوع. ومع ذلك، فإن الملايين من البرازيليين [...] يعانون اليوم من النقص في التغذية. فهم يعيشون بأعجوبة، تحت خط الفقر، إن لم يموتوا وهم يستجدون كسرة خبز. لهذه الأسباب، رأيت أن أجعل ضمن لائحة أولويات إدارتي برنامجا للأمن الغذائي يحمل اسم "برنامج القضاء على الجوع" (حرفيا: برنامج صفر جائع) (من الكلمة الافتتاحية للرئيس لولا، أول يناير/كانون الثاني 2003)

مقدمة

تعد البرازيل بلدا ذا إمكانيات تنموية هائلة جعلته يتحول، عن طريق دورات التوسع والنمو الاقتصادي خلال القرن 20، من مجتمع ريفي وزراعي، إلى مجتمع حضري يتوفر على قطاع صناعي هام، وقطاع زراعي عصري، ومدن دينامية وحيوية. لقد انتقلت البلاد من موقع هامشي في العالم إلى ثامن قوة اقتصادية، غير أن هذا النمو لم يعد بالنفع على سكانه الفقراء أو يضمن لهم حقوقهم. إذ على الرغم من كل هذا التقدم الحاصل، تمثلت الحويلة في كون البرازيل ما زالت تشهد اختلالات اجتماعية واقتصادية عميقة. بحيث تزايدت الديون الاجتماعية في السبعينات والثمانينات والتسعينات من القرن الماضي. وتجاوز سكان البرازيل، البالغ عددهم 90 مليون نسمة في السبعينات، الضعف، وإن كانت شروط العيش المناسبة لم تهيأ لهؤلاء البرازيليين الجدد.

لقد حرم الميز الاجتماعي الناتج عن قرون من التشوهات شرائح عريضة من سكان البلاد من حقوق الإنسان الأساسية في الغذاء والرعاية الصحية، والسلامة، والسكن، والتعليم والحياة الأسرية.

¹ موجز لفصل من كتاب: "محااربة الجوع"، منشورات وزارة التنمية الاجتماعية "Fome zero : uma história brasileira".

وقد بينت التجربة أن النمو الاقتصادي الذي عرفته البلاد في الماضي، والذي لم يرافقه توزيع للدخل، لم يكن كافياً لخلق أسواق وطنية متينة ووضع حجر الأساس للتنمية المستدامة.

وعندما أعلن الرئيس لولا، سابقاً في 2003، أن محاربة الجوع والفقر ستكون من بين أولوياته في فترة ولايته الأولى، أطلق استراتيجية وطنية لخلق وتنفيذ واستثمار موارد مالية وبشرية في برامج وعمليات مختلفة تركز على هدف مشترك يجتمع حوله جميع السكان، ويتعلق الأمر باجتثاث الجوع والفقر المدقع من البلاد. وحينما قال الرئيس إنه إذا تحققت في نهاية ولايته لكل مواطن برازيلي ثلاث وجبات في اليوم، فسيكون قد أتم رسالته في الحياة؛ لقد أدمج الرئيس موضوعات ذات صلة بالجوع والتغذية والأمن الغذائي والتغذية ومحاربة الفقر ضمن برنامج السياسة الوطنية، مقدماً بذلك للمجتمع العناصر الرئيسية لمشروع واسع لصالح الأمة.

وتعد معالجة مشكلة الجوع، باعتبارها مسألة وطنية لا قدرأً فردياً، مسؤولية المجتمع ككل، ومسؤولية الحكومات على المستويات الفيدرالية والإقليمية والبلدية وكذا على مستوى المناطق الفيدرالية. إذ أن التنظيم الفيدرالي للدولة البرازيلية يضم ثلاث دوائر حكومية تتمتع بالحكم الذاتي: الاتحاد (وهو الإدارة الفيدرالية)؛ و26 ولاية ومنطقة اتحادية، و564 بلدية. ويعد تغيير أنشطة الدولة بإدماجها في بعضها البعض وربطها بجهود المجتمع لوضع حد للجوع في البرازيل التحدي الكبير الذي رفعته إدارة الرئيس لولا من خلال برنامج "القضاء على الجوع". وبناءً عليه، فإن القضاء على مشاكل الفقر الخطيرة والمتراطة وعلى اللامساواة في البرازيل يتطلب قدرة كبيرة على دمج الجهود الحكومية على كافة المستويات ويقضي إشراك المجتمع ككل.

وفي الوقت الذي لقي فيه هذا البرنامج دعماً واسعاً من قبل المجتمع البرازيلي والمجتمع الدولي وتم دمج في جدول الأعمال الشامل، فإن هذا الالتزام قد أثار جدلاً وطنياً من وجهات نظر مختلفة حول المسألة وحول مقترحات متنوعة لمعالجتها.

إن التوافق بين الخبراء البرازيليين القاصي باعتبار التزود بالغذاء الكافي ضرورياً لمحاربة الجوع، كما هو الحال بالنسبة لرفع القدرة الشرائية للسكان، ليس بالضبط متناقضاً مع المقترحات الموضوعية لمواجهة هذه المشكلة. إذ يكشف التشديد الموضوع على كل مسألة من هذه المسائل عن عدة مفاهيم ذات ارتباط بظاهرة الجوع التي ستتطلب، نتيجة لذلك، مقترحات مختلفة من أجل حل المشكلة.

وبما أن مشكلة الجوع في البرازيل ليست ناتجة عن نقص في توفير الغذاء² وإنما هي متعلقة، بالأحرى، بصعوبة الحصول عليه، فإن المفهوم الذي تبنته الحكومة البرازيلية قام على الفرضية القائلة بأن اجتثاث الجوع يستلزم محاربة الفقر المدقع والجور الاجتماعي، اللذين تطلبها، بدورهما، عمليات تجمع بين محاربة الجوع وسياسة الأمن الغذائي والتغذية أخذة في الحسبان حق الإنسان في التغذية وسيادة البرازيل في مجال الغذاء. ويتم ضمان حق الإنسان في التغذية المناسبة عندما يحصل أي رجل أو امرأة أو طفل مادياً واقتصادياً، وبشكل مستمر، على التغذية المناسبة أو على وسائل الحصول عليها. وتتمثل السيادة الغذائية في حق الشعوب في تحديد سياساتها الخاصة المستدامة واستراتيجياتها لإنتاج الغذاء وتسويقه واستهلاكه في إطار احترام خصوصياتها الثقافية المتعددة. وعلى الرغم من أن الرئيس لولا قد تعهد في كلمته الافتتاحية بتأمين "ثلاث وجبات يومية" لكل البرازيليين، فقد انعقد، بهذا الخصوص، حوار شامل بالبرازيل. وهكذا، اتخذت الحكومة قرارات لمحاربة الفقر بإحداث الأمن الغذائي والتغذية في البلاد. لقد كان ذلك الطريق طريقاً أطول إلا أنه الطريق الأكثر استدامة.

القضاء على الجوع والأمن الغذائي

لقد استعملت عبارة «الأمن الغذائي» لأول مرة في وثيقة صادرة عن الحكومة الفيدرالية سنة 1986. ثم استعملت بعد ذلك بسنوات، في 1991، خلال ولاية الرئيس كولور، في مقترح أعلن عنه حزب العمال يسعى إلى بناء سياسة وطنية للأمن الغذائي ويشير إلى مجموعة بدائل بالنسبة للبرازيل، وقد تم عرضه على الرئيس إتامار فرانكو بعد ذلك بقليل. وفي 1993، تم إبراز قضية الأمن الغذائي في البرازيل باعتبارها حصيلة للتعبئة التي قامت بها حركة "مواطنون ضد الجوع والفقر ومن أجل الحياة"³. وقد كان تأسيس المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (CONSEA)⁴ وانعقاد الندوة الوطنية الأولى بالبرازيل حول الأمن الغذائي مناسبة بهذا البلد للقيام بمناقشات شاملة حول هذا الموضوع.

لقد كانت فكرة تنفيذ سياسة الأمن الغذائي بالبرازيل موضوع نقاش منذ انطلاق الحملة الرئاسية الأولى بعد عودة البرازيل إلى الديمقراطية. وعند استئناف الانتخابات الرئاسية المباشرة في 1989، تناول المرشح آنذاك لويس إنياسيو لولا دا

² لقد بينت معطيات الفاو أن توافر الغذاء في البرازيل ارتفع من 2 216 سعرة حرارية للفرد في اليوم في 1961 إلى 3 094 سعرة حرارية للفرد في اليوم في 2003-2005، مع تجاوز مقدار السرعة الحرارية الدنيا المطلوبة بالنسبة للبرازيل التي هي 1 900 سعرة حرارية للفرد في اليوم.

³ يعتبر ذلك تطويراً للحركة من أجل الأخلاقيات في السياسة الذي أفضى إلى اتهام الرئيس كولور.

⁴ هيئة استشارية بجانب الرئيس تتكون من ممثلي المجتمع المدني وممثلي الوكالات الحكومية، وقد تم حل الهيئة في 1995.

سليفا هذا الموضوع، كما فعل ذلك في حملاته في 1994 و1998 و2002. وقد نُظِّمَت قوافل متعددة سميت بقوافل المواطنة⁵ حيث تم خلالها دراسة المشاكل المتصلة بالفقر والفقر المدقع من عدة جوانب. وقد أدمجت الوثيقة الأخيرة التي أعدها معهد المواطنة في 2001 في البرنامج الحكومي الذي تم عرضه على المجتمع خلال حملة الرئيس لولا الناجحة في سنة 2002، تحت اسم "Fome zero" أي القضاء على الجوع (وحرافيا: "صفر جائع").

وقد استوتُفِت بقوة النقاشات في موضوع الأمن الغذائي والتغذية إبان ولاية الرئيس لويس إنياسيو لولا دا سيلفا في سنة 2003. إن هذه الأولوية التي تجسدت، في المراحل الأولى من الإدارة الفيدرالية الحالية، في إحداث ثلاث هيئات مرتبطة بشكل مباشر برئاسة الجمهورية، ركزت اهتمامها، بصفة خاصة، على تنفيذ السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية، وهي: (1) الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع؛ (2) المجلس الوطني للأمن الغذائي، ويتكون من ممثلين عن الحكومة وشخصيات من منظمات المجتمع المدني، وهو المجلس الذي تم إحياءه، (3) هيئة استشارية خاصة برئاسة الجمهورية، وتتولى التعبئة حول برنامج القضاء على الجوع.

وقد عملت السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية التي تم تبنيها في المراحل الأولى من إدارة الرئيس لولا على الجمع بين مجموعات ثلاث من السياسات، أي:

- (أ) سياسات هيكلية ركزت على الأسباب العميقة للأمن الغذائي، الذي كان يجب أن تتبناه على نحو مشترك الحكومة الفيدرالية والولايات والبلديات (أي السياسات الفلاحية والزراعية، وسياسات التمويل، وسياسات تسويق الغذاء وتوزيعه، وسياسات العمل وتوليد الدخل، وسياسات التربية والرعاية الصحية).
- (ب) سياسات خاصة: وقد رمت إلى ضمان الشروط الملائمة فوراً لفائدة الأسر التي تواجه الجوع للشروع في توفير غذائها على الوجه الأنسب (أي سياسات تحويل المبالغ النقدية للأسر الفقيرة، وسياسات توزيع الغذاء، وسياسة الأمن الغذائي والجودة).
- (ج) سياسات محلية وقد أريد لها أن تعبئ المدبرين في الولايات والبلديات للنهوض بالأمن الغذائي والتغذية (أي خلق مطاعم مدعمة وبنوك الغذاء، والنهوض بالمعارض الفلاحية، وتوفير الدعم التقني للمزارعين الأسريين).

⁵ منظمة غير حكومية أنشئت قبل انتخاب الرئيس لولا بغرض تنظيم المعلومات والمشاريع لتنمية البرازيل، بما في ذلك التنمية الاجتماعية.

وفي 2004، تم إسناد المسؤولية الحكومية لتطبيق السياسة الوطنية للأمن الغذائي، ومن ثمّ تم إسناد برنامج "القضاء على الجوع" إلى وزارة حديثة أنشئت آنذ هي وزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع، مع إدماج أنشطة ضد الجوع في العمل اليومي لمؤسسات الولايات في إطار مجهودها المبذول لتقوية التنمية الاجتماعية. وفي إطار هذا التصميم الجديد، بقي المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية مرتبطاً برئاسة الجمهورية للحفاظ على طابعها الفوق قطاعي والمشارك بين القطاعات، بينما تعهدت وزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع ومعها غرفة السياسة الاجتماعية بالغرفة المدنية بمسؤولية ضمان أجرأة الاتفاقيات المبرمة بين الحكومة الفيدرالية والمجتمع بالترابط مع سياسة الأمن الغذائي والتغذية. وحتى عام 2004، انعقدت الندوة الوطنية الثانية للأمن الغذائي والتغذية بهدف إشراك الدولة والمجتمع في جهد مشترك لتحديد سبل هذه السياسة. وفي 2007، انعقدت الندوة الوطنية الثالثة التي تم خلالها تحديد المبادئ والخطوط التوجيهية للسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية.

الترتيبات المؤسسية لإدارة برنامج القضاء على الجوع

يضمن الأمن الغذائي والتغذية في ضمان "غذاء صالح" عبر مجموعة من السياسات والعمليات المندمجة والمتراصة فيما بينها والمراد لها أن تضمن، على أساس دائم، الحصول على غذاء كاف ومناسب، كمّاً وكيفاً، وذلك استجابة للحاجيات الغذائية لجميع الأفراد في كل مرحلة أو وضعية من حياتهم. ويُفترض كذلك أن يتم إنتاج هذا الغذاء على نحو مستدام دون إلحاق الضرر بالأجيال المقبلة. ويقتضي الأمن الغذائي والتغذية أربعة أبعاد. يحيل البعد الأول على كمية الغذاء، التي يمكن أن تتميز بعدد السرعات الحرارية والبروتينات والفيتامينات والأملاح المعدنية التي تستهلكها الكائنات البشرية. ويحيل البعد الثاني على نوعية الغذاء المستهلك والذي يمكن أن يترجم بالتوازن الغذائي للطعام وجودته الصحية. بينما يحيل البعد الثالث على الانتظامية التي يستهلك بها شخص معين الطعام، ويمكن ترجمته بتناول وجبات الطعام على الأقل ثلاث مرات في اليوم كل يوم. أما البعد الرابع فيحيل على الكرامة التي يمكن ترجمتها بحرية الناس في اختيار طعامهم الخاص دون أية تبعية.

إذن، فالمتطلبات الضرورية للأمن الغذائي والتغذية هي التالية: توفر ما يكفي من الأغذية: ويقتضي ذلك نظام إنتاج غذاء متكامل ونظام استهلاك قادر على ضمان الإمدادات المستقرة بالمواد الغذائية الأساسية للاستهلاك البشري وبأسعار في المتناول ومنتجة على نحو مستدام وفي ظل السيادة، وهو ما يلبي الاستقلال الذاتي الاقتصادي ومتطلبات الاستقلالية ويحفظ العلامات الثقافية

والبيئة؛ والحصول على الغذاء، الذي يفترض الحصول على دخل كاف لشراء الغذاء، والخدمات العامة الأساسية، والمعلومات عن جودة التغذية والحقوق الاجتماعية، وما يستوجب ذلك من تفكير حول حق الإنسان في تغذية ملائمة.

لقد تبلور هذا المفهوم خلال الندوة الوطنية الثانية للأمن الغذائي والتغذية التي انعقدت في سنة 2004، وقد تطلب ذلك إشراك الدولة والمجتمع في تنفيذ سياسة عامة طويلة الأمد تضم استراتيجيات وبرامج وعمليات في ميادين من قبيل: الإصلاح الزراعي، والنهوض بالزراعة الأسرية، وإنتاج مكونات الغذاء الأساسي الذي يستهلكه سكان البرازيل لضمان الحق في الغذاء والحفاظ على الموارد الوراثية، والحصول على الموارد الطبيعية واستعمالها والماء، والتزود بالغذاء الحضري والفلاحة، وتكملة الدخل، والإضافات الغذائية، وذلك في حالات الطوارئ، والصحة والنهوض بالتغذية والمراقبة، والتربية المتعلقة بالتغذية والنهوض بأنماط الحياة الصحية.

وقد ورد في فهم المشاركين في المؤتمر ما يلي:

تتمثل السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية في مجموعة من العمليات المخطط لها التي ترمي إلى ضمان التزود بالغذاء والحصول على الغذاء لكل السكان، وذلك بهدف النهوض بتغذيتهم وصحتهم. ويجب أن تتميز هذه السياسة بالاستدامة، أي أنه يجب أن يتم إعدادها أخذاً بعين الاعتبار الشروط الضرورية لضمان استمراريتها على المدى الطويل. إنها تتطلب إشراك الحكومة والمجتمع المدني في قطاعاتها الخاصة بها أو مجالات عملها - الرعاية الصحية، والتعليم، والعمل، والفلاحة، والتنمية الاجتماعية، والبيئة، من بين أمور أخرى - وفي مجالات مختلفة - الإنتاج، والتسويق، ومراقبة الجودة، والحصول على الطعام والاستهلاك. وتشكل السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية تقدماً بالنظر إلى الأنشطة والبرامج التي وضعتها هذه الشرائح لأنها تنهض بالمبادئ التالية: (1) تشاركية القطاعات؛ (2) أنشطة مشتركة بين الدولة والمجتمع؛ (3) الإنصاف، والقضاء على الفوارق الاجتماعية والاقتصادية والتمييز بين الجنسين والتمييز الإثني (وهي الفوارق التي كانت وراء ظهور التمييز أساساً ضد السكان السود والسكان الأصليين)؛ (4) الميزانية المرتبطة والإدارة؛ (5) الشمولية وربط الأنشطة الهيكلية وتدابير الطوارئ.

ويعتبر تنفيذ هذه السياسة على أرض الواقع، أنشأت إدارة الرئيس لولا مجلساً خاصاً مرتبطاً برئاسة الجمهورية، أي المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية الذي يتمتع بوضع فوق قطاعي ووضع مشترك بين القطاعات مكلف بضمان جدوى الاتفاقيات الموقعة بين الدولة والمجتمع لتنفيذ السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية. إن الأمر يتعلق بتسيير شددت عليه الحكومة الفيدرالية لبناء الأسس الضرورية ليعزز السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية مثل السياسات الأخرى كسياسات الصحة، والمساعدة الاجتماعية، والتعليم والأمن الاجتماعي.

هذه هي السياسة العريضة التي ينبغي لأنشطة محاربة الجوع الخوض تحت رايتها. وبذلك فبرنامج القضاء على الجوع هو عبارة عن استراتيجية للسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية التي تركز على السكان الأكثر عرضة للجوع. إن اجتثاث الجوع وتمكين كل البرازيليين الذين يعيشون نقصا في الدخل أو وسائل أخرى من التمتع بحقهم الإنساني في الغذاء ليطعموا أنفسهم بشكل لائق وبطريقة مستدامة- إن كل ذلك يعتبر من الأهداف الرئيسية لبرنامج القضاء على الجوع. ويعتبر المبدأ الموجه لهذه الاستراتيجية، وهو الحصول على الغذاء، حقا اجتماعيا وإنسانيا؛ ومن أجل ضمان هذا الحق، يتوقع تنفيذ مجموعة مرتبطة من السياسات العامة (التي تستلزم وزارات مختلفة، والإدارة الفيدرالية، والولايات والبلديات) على الأمد الأقصر والطويل وبمشاركة المجتمع المدني.

لقد مكن إدماج الوزارات المكلفة بتنفيذ السياسات المرتبطة بشكل وثيق بتوجهات برنامج القضاء على الجوع من تعزيز الأهداف المشتركة. وقد خلق إدماج أنشطة كل وزارة ومواردها على شكل أنشطة مخطط لها وأنشطة مرتبطة إمكانات جيدة لضمان الحصول على الغذاء، ولتوسيع إنتاج الغذاء الصحي واستهلاكه، ولتوليد فرص العمل والدخل وتحسين مستويات الدراسة، ومؤشرات الصحة، والوصول إلى إمدادات المياه، والبنيات التحتية، كل ذلك من منظور ضمان حقوق المواطنة.

ولتلك الغاية، يعتبر إيجاد الوسائل المؤسسية للحكومة كي تعمل على نحو يشمل كل القطاعات ضروريا وذلك لربط أنشطة كل قطاع وضمان الوقع القوي على استئصال العناصر الهيكلية والطارئة لهشاشة الغذاء التي تواجهها العائلات، وذلك تفاديا لتبعثر الموارد.

وهكذا، تم إرساء مجموعة عمل تتكون من ممثلين عن كل الوزارات المكلفة ببرامج وعمليات محاربة الجوع. وأعيد تحديد البرامج التي تحظى بالأولوية لتصبح عناصر من استراتيجية حكومية. وتم فتح بوابة إلكترونية من أجل المعلومة عن برنامج القضاء على الجوع رهن إشارة السكان، وذلك بشكل نسقي وغير قطاعي. وبالإضافة إلى البوابة الإلكترونية، فقد أقيمت، منذ الشروع في العملية، قناة للتواصل المباشر مع السكان اتخذت شكل خط هاتفي ساخن ومجاني خاص ببرنامج القضاء على الجوع.

وقد تم إصدار قانون الأمن الغذائي والتغذية الذي تمت صياغته بإشراك المجتمع وصادق عليه بالإجماع في البرلمان البرازيلي ليقره الرئيس، ليتم بذلك إرساء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية. ولقد وضع هذا النظام على أساس دمج كل السياسات المتصلة بالأمن الغذائي والتغذية، بما في ذلك الزراعة الأسرية وتوفير التمويل والمساعدة التقنية والشراء المضمون لمنتجات أسر المزارعين

للاستعمال مباشرة في البرامج الاجتماعية؛ والتحويلات النقدية؛ والحصول على التغذية من خلال المطاعم المدعمة؛ والتوزيع في حالات الطوارئ لسلال الأغذية؛ وبنوك الغذاء.

كما يشتمل النظام على سياسات من قبيل توفير الأغذية الزراعية، وصيد الأسماك وتربية الأحياء المائية، والإصلاح الزراعي، وبرنامج الوجبات المدرسية، والعادات الغذائية الصحية، وتنظيم الصرف الصحي، وغيرها مما يقع تحت مسؤولية وزارات أخرى. ويضم النظام المؤتمر والمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وغرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين الوزارات.

وفي سنة 2010، تمت إضافة الحق في الحصول على الغذاء إلى الدستور البرازيلي باعتباره حقاً اجتماعياً، وبناء عليه، فنحن نعتمد اليوم على أداة قانونية شاملة لضمان تفعيل كافة العمليات المدمجة في برنامج القضاء على الجوع. لقد أصبح الحق في الحصول على الغذاء اليوم حقاً دستورياً في البرازيل.

المحاور والبرامج والعمليات

كما هو موضح أدناه، تندرج عمليات برنامج القضاء على الجوع ضمن أربعة محاور مفصلية: توسيع قاعدة الحصول على الغذاء، وتقوية الزراعة الأسرية، والنهوض بالإدماج المُنتج والقائم على المشاركة، وعمليات التعبئة. وقد تم تصميم هذا النهج لأغراض تنظيمية لا غير. فالبرامج كلها مجرد عناصر من الاستراتيجية نفسها، ولا يوجد عنصر واحد بإمكانه، بمفرده، تحقيق هذا الهدف المتمثل في تقليص الجوع إلى صفر. إن برنامج القضاء على الجوع ليس مجموع أجزائه، وإنما هو بالأحرى التكامل والتآزر اللذان ولدتهما عملية التكامل تلك.

المحور الأول: الحصول على الغذاء

لقد قام المحور الأول من برنامج القضاء على الجوع بتنفيذ العمليات التي استهدفت مباشرة الزيادة في حصول ذوي الدخل المحدود على التغذية وذلك بصرف النظر عن ارتفاع القوة الشرائية لذوي الأجور الدنيا على أساس مستمر، مع احتساب عواقب ذلك على المبالغ الموداة في مستحقات التقاعد وفوائد المساعدة الاجتماعية، وبصرف النظر عن الزيادة الحاصلة في مناصب العمل المتاحة. وقد تمثلت العملية الأولى في الوضع الفوري لبرنامج التحويل النقدي، أي برنامج منحة الأسرة والإسراع بتوسيعه. كما تم تعزيز الحصول على الغذاء وذلك بفضل إعادة صياغة برنامج الوجبات المدرسية وتوسيعه، ودعم توسيع المرافق العامة كالمطاعم المدعمة وبنوك الأغذية. لقد تمكن برنامج منحة الأسرة، وهو أكبر برنامج تحويل

المحاور والبرامج والعمليات



نقدي في ظل الحكومة الفيدرالية، من مساعدة 12 650 مليون أسرة فقيرة وأسرة معوزة تضم حوالي 48 مليون نسمة.⁶

⁶ يقدم برنامج منحة الأسرة مساعدة للأسر حسب عدد أفرادها عندما لا يتجاوز دخلها الشهري 140 ريالاً برازيلياً (82 دولاراً أمريكياً). أما الأسر التي لا يتعدى دخلها 70 ريالاً برازيلياً (أى 41 دولاراً أمريكياً) في الشهر، فتعد فقيرة جداً.

وتحصل هذه الأسر على معدل قيمته 94.00 ريالاً برازيلياً (56 دولاراً أمريكياً) في الشهر. وقد عرفت ميزانية البرنامج، بين سنة 2003 وسنة 2008، زيادة نوعية من 3.2 مليار ريال برازيلي (1.9 مليار دولار أمريكي) إلى 10.5 مليار ريال برازيلي (6.1 مليار دولار أمريكي). وتبين الدراسات أن التحويلات النقدية التي تمت لفائدتهم والوجبات الغذائية المقدمة لأبنائهم في المدارس هي أهم وسائل تأمين الحصول على الأغذية لفائدة الأسر ذات الدخل المحدود⁷. وأما الأسر المستفيدة من برنامج منحة الأسرة فتتفق دخلها أساساً على الغذاء؛ ويبلغ متوسط مصاريفها الشهرية 200.00 ريال برازيلي (أي 118 دولاراً أمريكياً). ولتحصل تلك الأسر على المساعدة، يجب أن تكون لها إرادة للمشاركة في عمليات الرعاية التربوية والصحية لأطفالها، وبذلك يتم الربط مع النظام الصحي الموحد والنظام التربوي للبلاد.

وحتى عام 2008، استطاع البرنامج الوطني للوجبات المدرسية أن يؤمن تقديم معدل 35 مليون وجبة مجانية على وجه التقريب يومياً بالمدارس العامة في البرازيل لفائدة أطفال الفئة العمرية 0 و14 سنة بالابتدائي والإعدادي، بما في ذلك مراكز رعاية الأطفال الرضع ومراكز التعليم الأولي⁸. وفي 2009، ومع التحاق تلاميذ المرحلة الثانوية بالبرنامج وأولئك الذين يشملهم برنامج تربية الشباب والراشدين، قُدِّر عدد الوجبات المقدمة بالمدارس بحوالي 47 مليون وجبة يومياً. وفي 2010، بلغت الميزانية الفيدرالية التي تم إنفاقها في هذه العملية 3 مليارات ريال برازيلي (أي 1.75 مليار دولار أمريكي). ومنذ بداية إدارة الرئيس لولا ارتفع المبلغ الفردي المحول يومياً إلى الحكومات المحلية و البلدية بنسبة 130 في المائة أي من 0.13 ريال برازيلي إلى 0.30 ريال برازيلي لكل تلميذ. وقد تضاعف هذا المبلغ لفائدة الجماعات الأصلية وجماعة الكويلمبو.

كما يجب أن نشير إلى برنامج غذاء العمال، وهو برنامج غذاء تكميلي لفائدة العمال ذوي الدخل المحدود، يتم تنفيذه من خلال الشركات التي تستفيد من حوافز ضريبية لهذا الغرض. وقد ساعد هذا البرنامج 11.8 مليون عامل، ويشمل إعفاءات ضريبية تقدر سنوياً بـ 485 مليون ريال برازيلي (285 مليون دولار أمريكي). ويمثل مجموع هذه المبالغ نسبة تغطية تبلغ 34 في المائة من مجموع العمال في سوق العمل الرسمي. وبالإضافة إلى ذلك، يتم تنفيذ مجموعة من المرافق العامة في ميدان الغذاء والتغذية في عدة مدن بالبرازيل، مثل المطاعم المدعومة (90 وحدة تستقبل يومياً حوالي 200 ألف شخص)، وبنوك الغذاء (140 وحدة تشمل تقريباً 1 مليون شخص)

⁷ انظر بهذا الخصوص Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das famílias Beneficiadas: relatório síntese (ريو دي جانيرو: المعهد البرازيلي للتحليل الاجتماعية والاقتصادية UBASE-2008).

⁸ ينقسم التعليم بالبرازيل إلى مستويين: الأساسي والعالي. التعليم الأساسي به ثلاث مراحل: تعليم الأطفال حتى سن 5 سنوات في مراكز العناية بالأطفال، الطفولة المبكرة (0-3 سنوات)، ثم التعليم ما قبل المدرسة (4-5 سنوات). التعليم الابتدائي والإعدادي: وهو إجباري للمتعلمين البالغين من بين 6 سنوات و14 سنة؛ ثم التعليم الثانوي الذي يدوم ثلاث سنوات. أما التعليم العالي فهو مفتوح للطلبة ابتداءً من سن 18 عاماً.

والمطابخ الجماعية (645 وحدة يستفيد منها 140 ألف شخص). وتشغل هذه المرافق على أساس منهجيات تربية مُجدّدة بحيث تُقلّص كمية الغذاء المتلفّة وترتقي بالعادات الغذائية الصحية والتعبئة الاجتماعية، بصرف النظر عن محاكاة اعتماد سياسات الأمن الغذائي والتغذية غير الممركزة على المستوى المحلي.

لقد حقق البرنامج التكميلي للفيتامينات النتائج التالية: تغطية 634.9 ألف طفل تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و11 شهرا؛ وتغطية 3.04 مليون طفل تتراوح أعمارهم بين 12 شهرا و59 شهرا؛ وتغطية 203.3 ألف أم في مرحلة ما بعد الوضع مباشرة. وقد أوردت تقارير 539 بلدية المعطيات المتعلقة بتطور هذا البرنامج. وقد بلغ البرنامج التكميلي للحديد علامة 330 000 مكمل وزعت على أطفال تتراوح أعمارهم بين 6 أشهر و18 شهرا و220 000 مكمل لنساء حوامل.

ويطور برنامج القضاء على الجوع أيضا برامج مُجدّدة تحمل في طياتها إمكانات هائلة للنمو، ومن بينها برنامج بناء صهاريج المياه في المنطقة شبه-القاتلة من البرازيل، وهي منطقة لا تسقط فيها الأمطار لمدة أربعة أشهر في السنة، وتعرف بكونها ذات أدنى المؤشرات الاجتماعية بالبلاد. وهكذا، وباستعمال تقنية تم تطويرها على صعيد المنطقة وبفضل المشاركة النشطة للمستفيدين، تم بناء أكثر من 294 000 صهريج ماء لخرن مياه سيول الأمطار. وكانت حسيطة ذلك أن استطاع أكثر من 1.186 مليون شخص الحصول اليوم على جودة المياه في منازلهم بالمنطقة.

المحور الثاني: تقوية الزراعة الأسرية

يرمي المحور الثاني من برنامج القضاء على الجوع إلى دعم الزراعة الأسرية، التي تعتبر الزراعة السائدة في معظم المنشآت الزراعية بالبرازيل، وتمثل معظم التموين المحلي من الغذاء. وعلى الرغم من الاتفاق الفعلي الحاصل، فإن أهمية الزراعة الأسرية في استمرار بناء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية بالبرازيل ما زالت تثير مسائل تشكل موضوع نقاش حاد. ويعود ذلك إلى الاختلاف في وجهات النظر بين منظمات المجتمع المدني والحكومات والمبادرة الخاصة بخصوص تعايش النماذج الزراعية المختلفة، كالزراعة الأسرية والزراعة المصنعة (أو الزراعة التجارية)، وهو تعايش يجدر التعبير عنه على مستوى المؤسسات في وجود وزارتين هما وزارة الزراعة ووزارة التنمية الزراعية. وعلى الرغم من أن الزراعة الأسرية تغطي فقط ربع المساحة التي تغطيها الزراعة المصنعة أو التجارية، فإن الزراعة الأسرية تمثل 38 في المائة من قيمة الإنتاج (54.4 مليار ريال برازيلي (32 مليار دولار أمريكي) بالبرازيل، وذلك حسب معطيات إحصاء 2006 الخاص بالزراعة والثروة الحيوانية. وعلى الرغم من كونها تشغل مجالا أصغر من المجال الذي تشغله الزراعة المصنعة التجارية، فإنه يجوز القول إن الزراعة الأسرية هي

الركن الأساس في الأمن الغذائي بالبلاد، لأنها تمثل النسب التالية من الإنتاج المحلي: الكسافا: 87 في المائة؛ اللوبياء: 70 في المائة؛ الذرة: 46 في المائة؛ البن: 38 في المائة؛ الأرز: 34 في المائة؛ الحليب: 58 في المائة؛ لحم الخنزير: 59 في المائة؛ الدواجن: 50 في المائة؛ لحوم الأبقار: 30 في المائة؛ القمح: 21 في المائة. وحسب هذا الإحصاء دائماً، فالزراعة الأسرية تعتبر أيضاً أهم قطاع مولد لفرص العمل بالبرازيل إذ يتمركز به 12.3 مليون عامل أو 74.4 في المائة من العمال النشطين بالوسط الريفي.

وكيفما كان الحال، فعند بداية برنامج القضاء على الجوع، تم تحديد مخطط للحصاد خاص بهذا النوع من الزراعة، بحيث يضم، من جهة، توسيع برنامج القروض الموجودة - البرنامج الوطني لتقوية الزراعة الأسرية. وهو عبارة عن برنامج للقروض مخصص حصرياً للزراعة الأسرية ويركز كثيراً على إنتاج الغذاء. وقد أدى توسيعه الأخير إلى توقيع مليوني اتفاق بقرض تقريبا في موسم حصاد 2008-2009، وهو ما اقتضى مبلغاً إجمالياً يقدر بـ 13 مليار ريال برازيلي (7.64 مليار دولار أمريكي). وتشمل حوالي 60 في المائة من عملياته الأسر الريفية الفقيرة، بمن فيها أسر المزارعين، وأسرتوننت في إطار الإصلاح الزراعي وأخيراً أشخاص تقليديون وعشائر تقليدية.

ومن جهة أخرى، وباقتراح من المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، أقيم برنامج اقتناء الغذاء من أسر المزارعين باعتباره نموذجاً رئيسياً للبرامج المشتركة بين القطاعات حيث يقيم روابط بين توفير الغذاء الذي يتم إنتاجه وفق نماذج الزراعة الأسرية والطلب على الغذاء للبرامج العامة والمرافق (برنامج الوجبات المدرسية، والمستشفيات، وتوزيع المنتجات الغذائية مجاناً، وسلال الأغذية وغيرها) وأيضاً لتوفير مخزونات غذائية، ويرد أدناه وصف لبرنامج اقتناء الغذاء من أسر المزارعين. وباعتبار التركيز على الأمن الغذائي والتغذية جزءاً من المحور الذي يشدد على المجالات الريفية وسكانها، فقد تم أيضاً إدماجها تدريجياً في سلسلة من العمليات الأخرى التي يراد منها ضمان حصول الأسر الريفية التي تعيش في المنطقة شبه القاحلة على الماء، لاسيما السكان الأصليون والسود الريفيون وجماعات الكيلومبو،⁹ بينما تتم حماية التنوع البيولوجي - الاجتماعي والمعرفة التقليدية.

المحور الثالث: تعزيز العمليات المدرة للدخل

لقد حفز تعزيز العمليات المدرة للدخل الاقتصاد القائم على التضامن كما انطوى على إجراءات لبناء قدرات السكان ذوي الدخل المنخفض كوسيلة للمساهمة في

⁹ هي مجتمعات محلية يقول أعضاؤها إنهم منحدرين من عبيد أفارقة فارين في الزمن الماضي.

دمجهم في سوق العمل. وفي عام 2003، أنشأت الحكومة الفيدرالية الأمانة العامة للتضامن الوطني القائم على الاقتصاد بوصفها وكالة تابعة لوزارة العمل. منذ ذلك الحين، قامت هذه الأمانة بتنفيذ برنامج اقتصاد التضامن في التنمية، وذلك بهدف تلبية مطالب رئيسية للمشاريع الاقتصادية القائمة على التضامن من خلال الحصول على السلع والخدمات المالية، والبنية التحتية، والمعرفة - التدريب والخدمات الاستشارية والمساعدة التقنية وتنظيم عمليات الإنتاج والتسويق.

وبين عامي 2005 و2008، تم تكوين 1 500 وكيل مجتمعي، وهناك الآن 532 وكلاء يرصدون حوالي 700 مشروع قائم على التضامن تشمل 45 000 عامل من كلا الجنسين في الولايات الـ 27 التابعة للاتحاد الفيدرالي.

ويجري تنفيذ مختلف الشراكات مع الحكومة الفيدرالية في إطار هذا المحور. من بين هذه، ينبغي الإشارة بشكل خاص إلى شراكة مع مؤسسة بنك البرازيل، التي من خلالها تم تنفيذ مبادرات قائمة على التضامن الاقتصادي مدرة للدخل وخالقة لفرص العمل. فقد تم دعم 150 مشروعاً، إلى غاية عام 2008، استفاد منها 4 300 مشروع شملت 136 000 عامل مباشرة وأكثر من مليونين اثنين بشكل غير مباشر في 720 بلدية. وهناك شراكة رئيسية أخرى أقيمت مع بنك الشمال الشرقي للبرازيل (BNB) لدعم المنظمات التي تعمل بالصناديق المتجددة القائمة على التضامن (Solidarity-based Revolving Funds)، التي وفرت الموارد المالية لضمان جدوى إجراءات منتجة مشتركة ومستدامة. وفي 2005 و2008، دعمت 50 مشروعاً باستثمار 5 ملايين ريال برازيلي، استفاد منها بشكل مباشر 700 مشروع قائم على التضامن الاقتصادي شملت حوالي 7 000 عائلة مشاركة. وحتى عام 2008، تم إنشاء 44 بنك مجتمعي في ضواحي المناطق الحضرية، وجماعات الكيلوميو وبلديات المناطق الريفية، أمنت تمويلات قائمة على التضامن لحوالي 5 000 شخص، وعززت إدراج 10 000 أسرة أخرى في النظام المصرفي.

وهناك مبادرة أخرى هي البرنامج الوطني لدعم الحاضنات التكنولوجية الشعبية للتعاونيات (Proninc) الذي حقق توسعاً كبيراً في الحاضنات بالجامعات البرازيلية. وبشراكة مع مختلف الوزارات والوكالات الفيدرالية، قدم الدعم لـ 76 حاضنة جامعية بين عامي 2003 و2008، استفاد منه ما يقرب من 700 مشروع قائم على التضامن الاقتصادي، بمشاركة ما يقرب من 10 000 عامل من كلا الجنسين.

وهناك أيضاً مبادرة أخرى تسعى نحو نفس الهدف هي برنامج "البروكسيمو باسو" (الخطوة التالية)، وهي مبادرة مشتركة بين الوزارات أنشئت لتشجيع التأهيل الاجتماعي والمهني في صناعات البناء والسياحة. ويجري تنفيذ هذا البرنامج من خلال وزارات العمل والتوظيف، (MTE) والتنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع (MDS)، والسياحة (MTur) بالاشتراك مع حكومات الولايات والبلديات، ورجال

الأعمال والعمال. ويهدف البرنامج، من خلال استثمار 20 مليون ريال برازيلي، إلى توفير التدريب المهني لحوالي 26 000 عامل شملهم برنامج منحة الأسرة في 21 ولاية وفي المقاطعة الفيدرالية.

ويهدف البرنامج، من خلال التعليم المهني، إلى تشجيع إدراج العمال الفنيين المؤهلين كباب الدخول إلى عالم العمل، فضلاً عن تعزيز توليد الدخل في الصناعة السياحية. أما الدروس التي يوفرها البرنامج فيمكن أن يحضرها الناس الذين تتراوح أعمارهم بين 18 سنة فأكثر من الأسر التي تمت تغطيتها من قبل برنامج منحة الأسرة والذين أكملوا، على الأقل، الدرجة الرابعة من التعليم الابتدائي.

المحور الرابع: الروابط والتعبئة والمشاركة الشعبية

لقد تم عقد مختلف الشراكات مع الحكومة الفيدرالية للقيام بحملات ضد الجوع ومن أجل الأمن الغذائي والتغذية. وهكذا تأسست مائة شراكة في هذا الإطار. ويوفر هذا المحور أيضاً التربية على المواطنة من خلال مبادرات تعبوية وتنمية المواطنة. وبعد إطلاق استراتيجية القضاء على الجوع في عام 2003، اتخذت مبادرة رئيسية مقترنة بمجموعة من السياسات العامة التي تهدف إلى القضاء على الجوع والفقر المدقع: مبادرة لتطوير عملية التدريب وبناء القدرات في مجال الأمن الغذائي والتغذية للفئات الضعيفة من السكان تأخذ بعين الاعتبار واقعها المتنوع. وقد كلف بتنظيم إجراءات التعبئة الاجتماعية طالير ناسيونال (Talher Nacional) "حرفياً، الأطباق الوطنية"، والذي يسمى اليوم بشبكة التربية على المواطنة، وبرنامج مدارس الشقيقات، وكلاهما على صلة بمكتب المستشار الخاص لرئيس الجمهورية. وتعتمد هذه المبادرة، والتي هي قيد التنفيذ في ولايات البرازيل البالغ عددها 26 وفي منطقة العاصمة الفيدرالية، من خلال شبكات طالير ناسيونال الإقليمية والبلدية، على الانخراط والدعم الطوعي من الآلاف من المربين على مستوى القاعدة، بالإضافة إلى مربين على مستوى القاعدة من بين الموظفين الذين سمح لهم بالمشاركة في هذه المبادرة في إطار الاتفاقات العامة والشراكات مع المجتمع المدني. ويشمل برنامج مدارس الشقيقات، الذي أنشئ في إطار برنامج القضاء على الجوع، المدارس الحكومية والخاصة فيما يخص الإجراءات الرامية إلى تعزيز تقدير الناس وحقوق المواطنة، وتعزيز الاندماج الاجتماعي.

وبفضل عمل المتطوعين المكثف، طالت شبكة التربية على المواطنة 1 500 بلدية برازيلية وشارك فيها حوالي 300 000 شخص في إطار عمليات التدريب وبناء القدرات في نظام الأمن الغذائي والتغذية FNS والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والبشرية بين عامي 2004 و2009. وتشمل النتائج الرئيسية لهذا النشاط، من بين أمور أخرى، تعزيز وإنشاء منديات ومجالس الأمن الغذائي؛ وإنشاء المزارع الأسرية المتجولة والأسواق الشعبية في الهواء الطلق القائمة على التضامن الاقتصادي

ومبادرات العمل مع السكان الأصليين وجماعات الكيلومبو المحلية والنساء، وجامعو النفايات وإعادة التدوير من مواد مختلفة، وحوافز لخلق الأمن الغذائي واتحادات التنمية المحلية؛ والرصد والمراقبة الاجتماعية لبرنامج منحة الأسرة، والسياسات العامة الأخرى، وتعزيز السياسات الإقليمية، وإنشاء مراكز التعليم على مستوى القاعدة لفائدة الأسر المستفيدة من برنامج القضاء على الجوع، والأسر التي تواجه الضعف الاجتماعي، وحشد المربين والأسر لحضور محاضرات حول الأمن الغذائي والتغذية، والمشاركة في المناقشات حول قوانين نظام الأمن الغذائي FNS وفي التعبئة للضغط من أجل التأهل.

وثمة تدبير آخر هو دمج الأسر الضعيفة اجتماعيا في مساحات التعبئة والإخبار. وكمثال آخر على التفضل والتعبئة توزيع 92 مليون كتيب حول الأمن الغذائي والتغذية للسكان البرازيليين، مع التركيز على الأسر ذات الدخل المنخفض والطلاب. وبالإضافة إلى ذلك، وزع 1.4 مليون دليل أستاذ Cadernos do Professor، و6 000 نشرة تربوية حول العادات الغذائية الصحية. وفي الوقت الذي توفر هذه المبادرة معلومات للأسر، فإنها تعزز فرص الحصول على الغذاء الكافي.

وتتلقى الأسر التي تشملها هذه البرامج أيضا المساعدة من نظام المساعدة الاجتماعية الموحدة من خلال شبكة الحماية والارتقاء الاجتماعي. وتقدم المراكز المرجعية للمساعدة الاجتماعية (Cras) المشورة النفسية والاجتماعية للأسر، بالإضافة إلى تحديد مطالبها وإحالتها على مستويات أخرى أكثر تعقيدا من التسلسل الهرمي للنظام. وتشمل هذه المستويات الأكثر تعقيدا مراكز خاصة للتعامل مع انتهاكات حقوق الإنسان، مثل تشغيل الأطفال والاستغلال الجنسي للأطفال والمراهقين، وكذلك من أجل مساعدة السكان الأكثر عرضة للخطر والمسنين، والفقراء المعوقين أطفالا وكبارا، والسكان الذين يعيشون في الطرق.

ويتم رصد هذه السياسة من قبل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية المؤلف من 18 وزير دولة و36 ممثلا عن المجتمع المدني، وهو مرتبط مباشرة برئاسة الجمهورية.

النقد والتحديات في معالجة انعدام الأمن الغذائي والتغذية

تتضح الأولوية المتزايدة التي توليها الحكومة الفيدرالية لمعالجة الفقر وانعدام الأمن الغذائي في البرازيل في التحسن الكبير الذي طرأ على المؤشرات الاجتماعية للبلد. ونتيجة لذلك، فإن البيانات الواردة في الجدول رقم 1 تكشف عن وجود انخفاض حاد في النسبة المئوية لإجمالي السكان الذين يعيشون في الفقر، وبشكل مكثف أكثر، بين أولئك الذين يعيشون في فقر مدقع. ويمكن للمرء أن يلاحظ أيضا انخفاضاً في التفاوت في الدخل، على الرغم من أن البرازيل لا تزال واحدة من أكثر

البلدان تفاوتاً في العالم. وقد انخفض التفاوت في الدخل بنسبة 8 في المائة منذ عام 1997 (الجدول 1).

الجدول 1 - المؤشرات الاجتماعية، البرازيل، 1997 و2007

المؤشر	1997	2007	2007-1997
مؤشر جيني	0.600	0.552	-8%
الفقر	48.1%	30.3%	-37%
الفقر المدقع	24.7%	11.5%	-53%
النقص في التغذية عند الطفل (عجز النمو عند الأطفال البالغين أقل من 5 سنوات)	13% (1996)	7% (2006)	-46%

المصدر: وزارة العلاقات الخارجية. سيادة الغذاء والتغذية والأمن الغذائي في البرازيل: السياسات العامة المبتكرة. الاجتماع الرفيع المستوى بشأن الأمن الغذائي للجميع، مدريد، 26-27 يناير/كانون الثاني 2009.

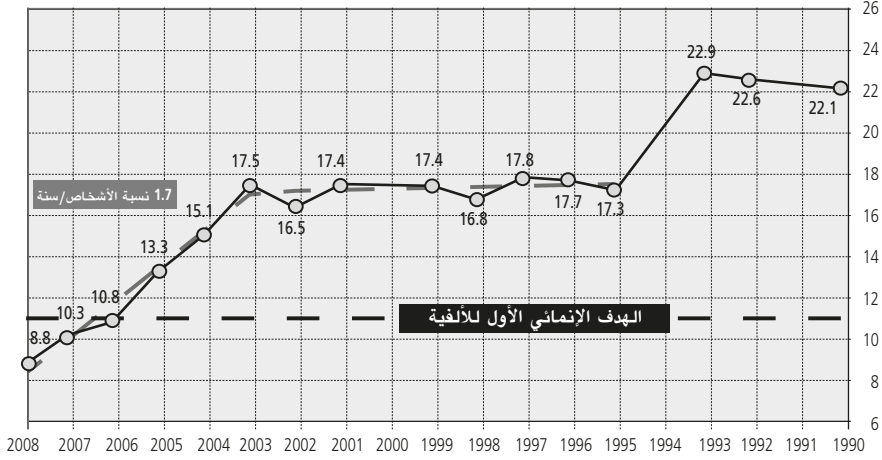
ونتيجة لارتفاع نصيب الفرد من الدخل المضمون لأفقر شرائح السكان، كانت البرازيل قادرة على الحد من الفقر، ولاسيما الفقر المدقع وذلك بين 2003 و2008، مما جعل من الممكن خفض الفقر المدقع بمقدار نصف المستوى الذي كان عليه سنة 2003؛ وبالتالي، فقد تم في غضون خمس سنوات تحقيق الهدف الإنمائي الأول للألفية (MDG) قبل الموعد النهائي - والذي كان سيكون 25 عاماً (الرسم البياني 1).

لقد حققت البرازيل بالفعل هدف الألفية المتمثل في تخفيض الفقر المدقع بمقدار النصف، والذي كان من المفترض أن يتحقق بحلول عام 2015. وفي عام 1992، كان 11.7 في المائة من السكان يعيشون بأقل من دولار واحد في اليوم؛ وفي عام 2006، انخفض هذا الرقم إلى 4.7 في المائة وفقاً لتقرير رئاسة الجمهورية. وبالنظر إلى هذه الحقائق، فقد وضعت البلاد هدفاً جديداً، وهو تخفيض الفقر المدقع إلى الربع بحلول عام 2015، مع الهدف النهائي المتمثل في القضاء النهائي على الجوع والفقر المدقع.

ويمكن أيضاً أن نلاحظ أن هناك انخفاضاً في التفاوت في الدخل في البرازيل. فقد شكلت التحويلات النقدية في إطار البرامج الاجتماعية 28 في المائة من الانخفاض في عدم المساواة سجلت خلال هذه الفترة. وشكل برنامج منحة الأسرة 21 في المائة من هذا الانخفاض، والاستفادة النقدية المستمرة¹⁰ (Benefício de Prestação Continuada - BPC) في المائة.

¹⁰ الاستفادة النقدية المستمرة (BPC) حق مكس في الدستور الفيدرالي الذي يضمن الحد الأدنى الشهري للأجور لكبار السن الذين تبلغ أعمارهم 65 سنة فأكثر، ولصالح الأشخاص المعوقين في أي عمر الذين لا يمكنهم أن يعيشوا حياة مستقلة أو الذين لا يمكنهم القيام بعمل والذين ليست لديهم أي وسيلة رزق أو عائلة يمكنها أن تعيّلهم. وفي كلتا الحالتين، يجب على نصيب الفرد من الدخل الشهري الإجمالي للأسرة أن يكون أقل من الحد الأدنى للأجور المعمول به.

الرسم البياني 1 - البرازيل، تطور الفقر المدقع 2001-2008



وقد خفف من حدة الآثار الناجمة عن الأزمات الغذائية والاقتصادية العالمية الأخيرة في البرازيل ارتفاع معدل إنتاج أسر المزارعين، (تشكل اليوم الزراعة الأسرية 70 في المائة من المواد الغذائية المستهلكة في كل البرازيل) مدعما من قبل السياسات العامة المختلفة (البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية Pronaf، برنامج اقتناء الغذاء PAA وبرنامج المزيد من الغذاء). وقد أضيفت إلى هذه السياسات أيضا سياسات أخرى ذات تأثير على فرص الحصول على الغذاء، وهي: زيادات مطردة في الحد الأدنى للأجور والتعديل الفوري المقابل لمبلغ نصيب الفرد المنقول إلى الأسر في إطار برنامج منحة الأسرة.

ويمكن تصور تأثير هذه البرامج على الأمن الغذائي والتغذية للسكان في كون خطر تعرض طفل من عائلة تستفيد من مساعدة برنامج منحة الأسرة لنقص مزمّن في التغذية بنسبة 31 في المائة. أما بالنسبة للأطفال الذين تتراوح أعمارهم بين 6 و 11 شهرا، فإن هذه النسبة أعلى من ذلك، أي أنها تصل إلى 62 في المائة. و يستخدم هذا الربح أساسا لشراء المواد الغذائية. وذكرت تسعة من كل 10 أسر أن الحصول على الغذاء قد تحسن: وصرحت سبعة من كل 10 أسر أنها أصبحت تستهلك أنواعا واسعة من المواد الغذائية، كما أصبح بإمكان تسعة من كل عشرة أطفال الحصول على ثلاث وجبات أو أكثر في اليوم.

وللزيادة في القوة الشرائية لهذه العائلات تأثير على التنمية المحلية وعلى الحد من التفاوتات الإقليمية. كما أن للتحويلات النقدية للأسر أثارا كبيرة على الاقتصادات المحلية من حيث إنها تخلق فرصا جديدة للعمل والدخل.

وتعتبر التحويلات النقدية للمسنين والمعوقين (BPC) نسبا مئوية مهمة من جميع التحويلات النقدية المكونة إلى البلديات، والتي تتراوح بين 12.5 في المائة إلى 27.1 في المائة، وهذه الأخيرة أيضا في منطقة شمال شرق البرازيل. وقد زاد برنامج منحة الأسرة من دخل الأسر التي يشملها بنسبة 29.2 في المائة. وقد وصلت هذه الزيادة في المنطقة الشمالية الشرقية إلى 34.4 في المائة، كما تمت تغطية 57 في المائة من السكان في المنطقة شبه القاحلة من قبل برنامج منحة الأسرة بين عامي 2003 و2006، تم تخفيض الفقر بنسبة 31.4 في المائة. وفي عام 2003 كان 28.17 في المائة من السكان تحت خط الفقر. وفي عام 2006 أصبح، فقط 19.31 في المائة من السكان تحت خط الفقر. وخرج أربعة عشر مليون شخص من طوق الفقر خلال هذه الفترة.

لقد واصل اقتصاد البرازيل نموه، باستفادة جميع السكان، لاسيما الفئات الأكثر فقرا. وفي عام 2006، ارتفع دخل البرازيليين، في المتوسط بـ 9.16 في المائة بالمقارنة مع عام 2005. أما بالنسبة لـ 40 في المائة الأكثر فقرا، فقد ارتفع الدخل بنسبة 12 في المائة، في حين ارتفع بالنسبة لـ 10 في المائة الأكثر غنى بنسبة 7.85 في المائة.

إن الأمر يتعلق بتدبير الحد من الفقر وتدبير عدم المساواة في وقت واحد. ويبين الرسم البياني 2 تطور عدم المساواة في الدخل الفردي البرازيلي. فقد انخفض تركيز الدخل في البلاد، في عام 2008، إلى أدنى مستوى له في الـ 30 عاما الماضية.

برنامج القضاء على الجوع

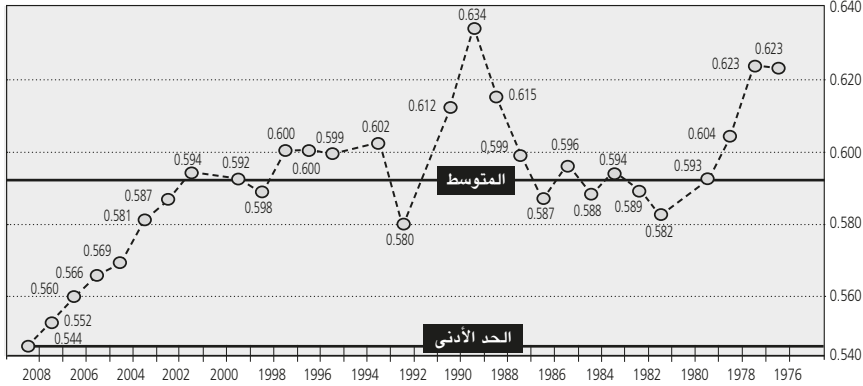
وتسريع المقاربات المشتركة بين القطاعات

لعل أحد التعبيرات الرئيسية للتشديد المشترك بين القطاعات في موضوع الأمن الغذائي والتغذية، واسترشادا بمبادئ حق الإنسان في الغذاء الكافي والسيادة الغذائية، هو ربط الإجراءات المتخذة لتعزيز فرص الحصول على الغذاء والإجراءات التي تركز على تعزيز الزراعة الأسرية. ولهذا السبب، ينبغي الإشارة بشكل خاص إلى برنامج الزراعة الأسرية لاقتناء المواد الغذائية (PAA)، والبرنامج الوطني للوجبات المدرسية (PNAE) في تصميمه الجديد، وتحويل منحة الأسرة النقدية) برنامج منحة الأسرة)، والتي تعتبر ثلاثة إنجازات كبرى لاستراتيجية القضاء على الجوع.

برنامج اقتناء الغذاء

لقد أنشئ هذا البرنامج في عام 2003 باقتراح من المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) وكمعنصر من عناصر استراتيجية القضاء على الجوع، الذي

الرسم البياني 2 - تطور عدم المساواة في نصيب الفرد من دخل الأسرة وفقاً لمؤشر جيني، البرازيل، 1976-2008



المصدر: تستند التقديرات إلى المسوحات الوطنية للعينات المنزلية، البرازيل، 1976-2008.

نظمه القانون في عام 2008. ويعتمد برنامج اقتناء الغذاء (PAA) على ترتيب إدارة مشتركة بين وزارة التنمية الزراعية (MDA) ووزارة التنمية الاجتماعية (MDS)، ويتم تنفيذه في إطار شراكة مع الشركة الوطنية للتأمين والولايات والبلديات. ويتكون من المشتريات الحكومية من المواد الغذائية المقتناة مباشرة من الأسر المزارعة ومن الناس الذين استوطنوا في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، ومن الشعوب والمجتمعات التقليدية. وكل هذا لتوفير برامج تهدف إلى مساعدة السكان الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي ولتوزيع المواد الغذائية مجاناً على السكان الذين يواجهون أوضاعاً قسوى من الضعف الاجتماعي، وإنشاء المخزونات الحكومية الاستراتيجية. وللبرنامج هدفان رئيسيان هما: دعم تسويق منتجات أسر المزارعين من المواد الزراعية والحيوانية، وإنعاش الإنتاج الغذائي، وتيسير حصول الأسر التي تواجه انعدام الأمن الغذائي على هذه المنتجات الغذائية. وهو عمل يهدف إلى تطوير توثيق الروابط بين المزارعين والمستهلكين. ذلك أن المشتريات الغذائية التي تم اقتنائها من جمعيات الأسر المزارعين بدعم عملي من حكومات الولايات والبلديات ومن الشركة الوطنية للتأمين تتم هبتها لشبكة الحماية والارتقاء الاجتماعيين والمرافق العامة مثل المطاعم المدعومة، وبنوك الغذاء والمطابخ الجماعية، بالإضافة إلى تزويد شبكة المدارس العامة، والتي تستخدم في السلال الغذائية التي توزعها وزارة التنمية الاجتماعية.

لقد خصصت الحكومة الفيدرالية، منذ أن بدأ تنفيذ برنامج اقتناء الغذاء في عام 2003، إلى غاية ديسمبر/كانون الأول 2008، 2 مليار ريال برازيلي

(1.18 دولار أمريكي)، استخدمت لشراء حوالي 2 مليون طن من المنتجات الغذائية. وفي عام 2008، باع ما مجموعه 118 009 مزارع منتجاتهم لبرنامج اقتناء الغذاء للتبرع بها إلى حوالي 16.8 مليون نسمة.

البرنامج الوطني للوجبات المدرسية

في يونيو/حزيران 2009، صدر قانون ينص على مبادئ توجيهية وطرق للتنفيذ جديدة تخص البرنامج الوطني للوجبات المدرسية. وهو أقدم برنامج برازيلي للغذاء، حيث يعود تاريخ اقتراحه بواسطة جوشوي دي كاسترو¹¹ إلى الأربعينات. فقد جدد القانون بتنصيبه على أن توفير وجبات الطعام في مدارس التعليم الأساسي هو حق من حقوق التلاميذ وبوضع رابطة مؤسسية بين الوجبات التي تقدم في المدارس الحكومية وأسر المزارعين في المنطقة التي تقع فيها. وسوف تستخدم ما لا يقل عن 30 في المائة من جميع الأموال المحولة من قبل الحكومة الفيدرالية لشراء المواد الغذائية مباشرة من أسر المزارعين.

وتجدر الإشارة إلى أن عملية وضع مشروع القانون والمفاوضات حول محتوياته قبل إقراره من قبل المؤتمر الوطني قد اتسمت بالمشاركة المكثفة من قبل المجتمع. وتعتمد الزراعة الأسرية، اليوم، على سوق مؤسسية (المشتريات الحكومية) تقدر على الأقل بـ 600 مليون ريال برازيلي (353 مليون دولار أمريكي سنوياً)، إذا تجاوزت المشتريات 30 في المائة كحد أدنى. كما تجدر الإشارة إلى الدور الذي لعبته الخبرة التي تطورت داخل برنامج اقتناء الغذاء لصياغة المبادئ التوجيهية للبرنامج الوطني للوجبات المدرسية، والتي أدمجت الأسر المزارعة باعتبارها مزودة.

برنامج التحويلات النقدية مع رصد الرعاية الصحية والمساعدة التعليمية والاجتماعية - برنامج منحة الأسرة

هذا أكبر برنامج للتحويلات النقدية بآليات رصد الرعاية الصحية والتعليم والمساعدة الاجتماعية في العالم السائر في طريق النمو، وهو يغطي حوالي 42 مليون من الفقراء اليوم ويضمن دخلاً أساسياً لـ 12 650 مليون أسرة بنصيب للفرد من الدخل الشهري قدره 120 ريالاً برازيليًا. ويتواجد البرنامج في جميع البلديات البرازيلية، ويتكون من آلية لتحويل النقود مصممة للأسر الفقيرة، التي عليها أن تفي ببعض الشروط ذات الصلة بالمواطنة في مجالات التعليم والرعاية الصحية لتكون مؤهلة.

¹¹ لقد جعل جوشوا دي كاسترو، وهو طبيب وأستاذ جغرافي وعالم اجتماع وسياسي، من قضية محاربة الجوع مهمة حياته. فقد كان له تأثير عميق في الحياة الوطنية، وأصبح شخصية معروفة دولياً بين عامي 1930 و 1973. وقد كرس معظم وقته وموهبته للفت الانتباه إلى مشكلة الجوع والفقر المدقع الذي كان سائداً والذي لا يزال، للأسف، سائداً في العالم.

وتتراوح المنحة النقدية الشهرية بين 22.00 و 200.00 ريال برازيلي، حسب نصيب الفرد من الدخل وعدد أفراد الأسرة. وتحول الفائدة مباشرة إلى الأسر من خلال بطاقة ممغنطة يمكن استخدامها في فروع البنوك وبيوت اليانصيب أو المراسلين المصرفيين. وقد كان متوسط المبلغ المدفوع للأسر المستفيدة، في عام 2010، هو 94.00 ريالاً برازيليًا.

ومن شروط الأهلية التي يتوجب توافرها مواظبة الأطفال والمراهقين في المدارس (الذين يجب أن يحضروا ما لا يقل عن 85 في المائة من أيام الدراسة)، والتحصين السليم، وتنمية الطفل، وزيارات النساء الحوامل لمصحة الأمراض قبل الولادة. وتعتبر وزارتا الصحة والتعليم الشريكين الرئيسيين في تنفيذ هذا البرنامج، لأنهما الوزارتان المسؤولتان عن رصد الامتثال للشروط في مجالات اختصاص كل منهما، وعن تنميط المعلومات التي تقدمها البلديات، وعن إحالتها على وزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع.

ويعتبر الحصول على خدمات الرعاية الصحية والالتحاق بالمدرسة حقًا من حقوق المواطنة. ويكمن الغرض الرئيسي من رصد عدم الامتثال لشروط البرنامج في الكشف عن حالات الضعف الاجتماعي وتوجيه قدر أكبر من تصرفات السلطات العامة نحو ضمان الحقوق، وليس فقط باتجاه توقيف منحة نقدية إذا ما رصدت مخالفات.

اعتبارات ختامية وبعض التحديات

يتمثل التجديد الرئيسي لبرنامج القضاء على الجوع في درجة الأولوية التي يوليها لمحاربة الفقر المدقع والجوع في جدول الأعمال المحلي. وللتأكد من هذه الأولوية، كان من الضروري النظر في الجوانب الإقليمية وضمان توثيق التنسيق والتكامل بين الوزارات في موضوع عملية تحديد وتخطيط وتنفيذ ورصد الإجراءات الرامية إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي وحقوق المواطنة، مثل تلك التي تهدف إلى توفير زيادة فرص الحصول على الغذاء، والتوسع في إنتاج واستهلاك المنتجات الغذائية الصحية، ورفع معدلات الالتحاق بالمدارس، وتحسين الظروف الصحية، وتحسين فرص الاستفادة من الصرف الصحي وإمدادات المياه، وتوليد فرص العمل والدخل.

وهناك جانب تجديدي آخر وهو الارتباط الذي تأسس بين الإجراءات الهيكلية والتدابير الطارئة، كما حدث في برنامج منحة الأسرة، وبرنامج الوجبات المدرسية، وبرنامج تعزيز أسر المزارعين (لاسيما من خلال برنامج تأمين الزراعة الأسرية وتأمين الحصاد) وبرامج اقتناء منتوجات أسر المزارعين أو في إجراءات مثل بناء الخزانات وتوزيع الغذاء على فئات محددة من السكان.

وتجدر الإشارة بشكل خاص إلى مشاركة المجتمع في هذه العملية ومراقبته لها، سواء من خلال المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea)، المرتبط برئاسة الجمهورية، أو من خلال مجالس الرقابة الاجتماعية التي أقيمت على مستوى الفيدرالية والولاية والبلدية أو على مستوى إجراءات تعبئة وتوعية المواطنين.

غير أن إدماج مجالس الأمن الغذائي المقترح لعمليات المراقبة العامة، والتي هي قيد التنفيذ حالياً في بلادنا، يشكل تحدياً جديداً. وهذه مهمة يتعين الاضطلاع بها من قبل جميع القطاعات المعنية: ابتكار وسائل بديلة ومبتكرة لجمع ودمج المجالس القائمة في مختلف مجالات الرعاية الصحية والمساعدة الاجتماعية وحماية الأطفال والمراهقين، وما إلى ذلك، وكذلك الحفاظ على الهوية والسمات المميزة لكل منها مع إدماجها في عملية موحدة وأكثر نضجاً للمشاركة الاجتماعية الشعبية.

إن هناك تعاوناً كبيراً بين برنامج القضاء على الجوع والأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة. ويعتبر الهدف الرئيسي من برنامج القضاء على الجوع أول الأهداف الإنمائية الثمانية للألفية - إنه القضاء على الفقر المدقع والجوع. لكن برنامج القضاء على الجوع يساهم أيضاً في تحقيق أربعة أهداف أخرى من أهداف الألفية: تحقيق تعميم التعليم الابتدائي، تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وخفض وفيات الأطفال، وتحسين صحة الأمهات.

كما ينبغي التشديد على أن سياسة الأمن الغذائي والتغذية التي تهدف إلى تعزيز التنمية البشرية في جميع جوانبها من واجبها أن تأخذ بعين الاعتبار ضرورة ضمان حق الناس في الاختيار. إن تأمين الحصول على المعلومات اللازمة، أساساً حول العادات الغذائية السليمة، أمر لا بد منه بالنسبة للسكان لاختيار طعامهم. إذ لن يكون هناك تمكين للسكان إن لم يستطيعوا تدبير العمليات الخاصة بهم بأنفسهم.

إن البرازيل تشهد لحظة مواتية للغاية لتعزيز الإجراءات العامة في مجال الغذاء والتغذية وتمهيد الطريق لنهج جديد في التدبير العمومي في هذا المجال. ويبدو أن هناك علاقة مباشرة جداً بين عملية بناء سياسة الأمن الغذائي والتغذية، والحاجة إلى إعادة تصميم الدولة. فباتخاذ المزيد من الإجراءات لضمان الاندماج المناسب بين مختلف مجالات التعامل مع هذا الموضوع، بتشجيع المزيد من الشراكات المختلفة - الشراكات ما بين الحكومات التي تشمل المستويات الثلاثة للحكومة، والشراكات مع المجتمع المدني والمبادرات الخاصة - بتشجيع المزيد من القنوات المفتوحة للمشاركة الشعبية والرقابة العامة على الأعمال التي تقوم بها الدولة، تزداد إمكانية توطيد هذه السياسة في الواقع.

وفي هذه العملية، وبصرف النظر عن الخيارات الصعبة بطبيعتها فيما يتعلق بتخصيص الموارد الشحيحة، كان من الضروري أن نضع دائماً في الاعتبار الحاجة للتأكد من تعزيز التكامل بين مختلف المناطق بالطريقة الأكثر تناماً. ولذا كان

من الضروري بناء التوافقات، واستخدام القيادة بحكمة، وخلق المساحات المناسبة للتعبير والتكامل.

ولهذا الغرض، فقد قدم برنامج القضاء على الجوع توقعات إيجابية للتكامل بين الأمن الغذائي والتغذية والسياسات العامة الأخرى. وأشارت محاور التدخل الثلاثة المقترحة من قبل هذه السياسة إلى إمكانيات ملموسة لدمج هذه المناطق: الأولى من خلال تنفيذ السياسات العامة المتكاملة في مجال المواد الغذائية. والثانية عن طريق خلق قنوات للمشاركة الشعبية في عملية بناء السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية. والثالثة من خلال إشراك السكان وذلك في خطوة كبيرة أخلاقية للمساعدة الذاتية من أجل محاربة الجوع وتعبئة المجتمع حول بدائل لمحاربة الجوع في البرازيل.

وبالإضافة إلى إضفاء الطابع المؤسسي على السياسات الاجتماعية، فقد اتسمت الجهود الرامية إلى التغلب على الفقر باتباع نهج مشترك بين القطاعات. إلا أن هذا التوحيد يتجاوز الجوانب البيروقراطية، بالنظر إلى كون البرامج مرتبطة مع بعضها البعض وتعمل من أجل تطوير علاقة تعاونية، وهو الأمر الذي يتطلب إجراءات سياسية متكاملة بطريقة متقاطعة حول محور مشترك لتعزيز الأمن الغذائي والتغذية. وقد أظهرت التجربة أن النمو الاقتصادي في الماضي، نظرا لفشله في إعادة توزيع الدخل، لم يكن كافيا لخلق أسواق محلية متينة وإرساء أسس التنمية المستدامة. ذلك أن اللامساواة والفقر هما المسببان للتخلف - وليسوا نتيجتيه.

إلا أنه لا ينبغي لنا أن نغفل ما يلي: فالنمو الاقتصادي ليس غاية في حد ذاته، وهو لا يمكن أن يتم في ظل غياب بعض الشروط والحدود لضمان الاستدامة البيئية والاجتماعية. إذ يفترض النمو المستدام الحد من تزايد اللامساواة. ولكي يكون النمو الاقتصادي مستداما، لا بد من زيادة فرص الحصول على السلع والخدمات الأساسية حتى يتم ضمان وصول الجميع إليها، والاستفادة من الإمكانيات الرائعة للسوق المحلي البرازيلي.

إن الحكومة البرازيلية على وعي بأن جدول الأعمال الاجتماعي جوهري ومكمل لجدول الأعمال الاقتصادي. وبدون الارتقاء البشري وبناء القدرات لن نكون قادرين على إنتاج دورة دائمة من النمو المستدام يكون بإمكانها أن تسفر عن منافع متساوية لجميع السكان.

ولذلك، فإن مكافحة الفقر في البرازيل تعتبر جزءا من مقاربة التنمية الشاملة حيث الاندماج الاجتماعي هو الطريق لضمان النمو المستدام وتحقيق الإمكانيات الكاملة للناس. إن الأمر يتعلق بمقاربة للتنمية قائمة على فكرة مفادها أن الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والبيئية تسير يدا في يد لإنشاء المجتمعات المحلية، وتعزيز الاقتصاد وتعزيز احترام الطبيعة. إن الأمر يتعلق بنموذج جديد

للتنمية الشاملة يقوده الإدماج ويؤمن بأن البشر هم في نفس الوقت الموضوع والغرض لأي نشاط اقتصادي مستدام بيئياً وعادل اجتماعياً، نشاط لا يرمي إلى تعزيز تراكم رأس المال الخاص.

المراجع

BRAZIL. *III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional*, July 2007, Fortaleza. Final Document of the 3rd National Conference on Food and Nutrition Security.

_____. Ministry of Social Development and Hunger Combat. *Subsídio para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília, Federal District, 2009.

_____. Presidency of the Republic and Consea. *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, November 2009.

FAO. *Fome Zero: lições principais*. Santiago, Chile: Regional FAO Office for Latin America and the Caribbean.

CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, October 2001.

5- تعبئة الشركات من أجل المساهمة في القضاء على الجوع¹

والتر بيليك

مقدمة

لقد انصب الكثير من الاهتمام على السياسات العامة المرتبطة بالأمن الغذائي والتغذية، لكن القضاء على الجوع مشروع يتطلب إشراك المجتمع برمته. ففي جميع البلدان التي سنت قوانين ضمان الأمن الغذائي تم الاعتراف بحق الإنسان في الغذاء نتيجة لتعبئة المجتمع المدني. ويعتبر رجال الأعمال من بين أبرز الفاعلين في المجتمع، إذ يتمتعون بقدرة كبيرة على تعبئته، ويكمن التحدي بالنسبة لهم في تعزيز الاستدامة الاجتماعية والبيئية والاقتصادية. أما على الصعيد الدولي، ووفقاً للروح التي وجهت أهداف مؤتمر القمة العالمي للأغذية لعام 1996، ومؤتمر قمة الألفية سنة 2000، قامت شركات كبرى بصياغة الميثاق العالمي بمبادرة من منظمة الأمم المتحدة وتم التوقيع على هذا الميثاق في بادئ الأمر من قبل 500 شركة متعددة الجنسيات، لكن هذا الرقم ارتفع إلى 5 300 شركة من 130 دولة². وفي السنوات الأخيرة، أصبحت مشاركة الشركات الخاصة في هذا الميثاق، بصرف النظر عن المنظمات الأخرى، عنصراً من عناصر المفاضلة في إعادة التأكيد على الوفاء بالالتزامات والمسؤولية الاجتماعية والبيئية للشركات. ومن بين المبادئ العشرة التي تم الاتفاق عليها في هذا الميثاق، يستحق الأولان تنويهاً خاصاً، لأنهما ينطويان على مسألة حقوق الإنسان، وبالتالي على الحاجة إلى تشجيع التغذية الصحية والحفاظ على علاقات جيدة مع المجتمعات التي تعمل فيها هذه الشركات. وفي البرازيل وقعت 345 من الشركات والجمعيات على الميثاق الدولي، علاوة على وجود الكثير من الشركات والجمعيات الأخرى التي تعنى بقضايا مثل الغذاء والتغذية ومحاربة الفقر. وبعد إطلاق برنامج القضاء على الجوع، في أوائل عام 2003، زاد اهتمام الشركات بالمشاركة في مشاريع الأمن الغذائي. وبالرغم من أن هذا البرنامج تم إطلاقه من قبل الحكومة الفيدرالية، إلا أنها أخذت بعين الاعتبار

¹ يعتبر هذا النص نسخة محدثة ومنقحة من الجزئين الثالث والرابع من كتاب Como as empresas podem apoiar e participar do combate à fome (كيف يمكن للشركات أن تساند وتشارك في محاربة الجوع) من تأليف بيليك، إعداد Ethos Institute, São Paulo - state of São Paulo, 2003.

² انظر الموقع: <<http://www.unglobalcompact.org/ParticipantsAndStakeholders/index.html>>

الحاجة إلى إشراك القطاع الخاص في أنشطته، باعتباره عنصرا من عناصر المجتمع المدني. ومنذ عام 2003 بدأت العديد من الفعاليات المنتمية لقطاع الأعمال تحظى بتمثيل مباشر في المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea). لذلك، وباستثناء الأنشطة التي تمارسها الشركات داخليا، فقد شرعت الشركات في إدماج أنشطتها في المشاريع العامة على المستويات الحكومية الثلاثة.

وتفوق المسؤولية الاجتماعية للشركات في شموليتها الإجراءات الظرفية من حيث المساعدة على التصدي للمشاكل التي يواجهها المجتمع، مما من شأنه أن يخدم صورة عالم الأعمال. وتفرض المسؤولية الاجتماعية على الشركات وضع تغييرات في ثقافتها، باعتبار هذه الشركات عنصرا حيا في المجتمع، وبالتالي يجب أن تكون صحية ومستدامة. ومن هذا المنطلق كان ينظر إلى انطلاقة برنامج القضاء على الجوع باعتباره عنصرا محفزا للشركات التي كانت نشيطة اجتماعيا في التعاطي مع قضية الغذاء، وباعتباره فرصة كبيرة لإعادة توجيه أعمال الشركات الأخرى التي كانت تهتم بقضايا أخرى. وقد تزامن إعداد النسخة الأولى من هذا الدليل مع إطلاق الإدارة الفيدرالية الجديدة لبرنامج القضاء على الجوع سنة 2003، وقد كانت الشركات متحمسة كثيرا للمشاركة في الأنشطة التي كانت تجري مناقشتها من قبل المجتمع ككل. وفي وقت لاحق أنشأت مجموعة من الشركات التي تتميز بروح المسؤولية العالية جمعية متخصصة في دعم الأنشطة المرتبطة بتعزيز الأمن الغذائي. كانت هذه الجمعية تسمى جمعية دعم برنامج القضاء على الجوع (Zero Hunger Support Association) واكتسبت منذ ذلك الحين تقديرا مشرفا لما تقوم به من مشاريع في مجالات الوجبات المدرسية، وتخزين المياه (الصهاريج) في المنطقة شبه القاحلة شمال شرق البرازيل، وتكوين الكفاءات بالنسبة للفاعلين الاجتماعيين.

وستتطرق الأقسام التالية إلى نفس النهج الناظم لبرنامج القضاء على الجوع، أي نهج سياسات هيكلية محددة (أو قطاعية) ومحلية. والغرض من ذلك هو إظهار مدى إمكانية عمل الشركات، مع الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الثلاثة المعتمدة في السياسات العامة. كما سيتم التطرق إلى العديد من العناصر الأخرى ذات الصلة بتسيير الشركات كالمساهمين فيها، وعلاقتها بالموردين والمستهلكين، وعلاقتها مع الموظفين والمتعاونين.

السياسات الهيكلية لمحاربة الجوع

يستعمل مشروع القضاء على الجوع مصطلح السياسات الهيكلية للإشارة إلى الإجراءات التي تهدف إلى رفع مستوى دخل المواطنين والحد من الفوارق الاجتماعية. ويتم تطبيق هذه السياسات التي تشمل، على سبيل المثال، فرص العمل والبرامج المدرة

للدخل، على مستوى المناطق التي يجب أن تحظى بأولوية التدخل الحكومي. إلا أن الشركات يمكنها أيضاً أن تعمل في هذه المجالات بهدف تعزيز الاندماج الاجتماعي. إن توزيع الدخل وحده لا يكفي لضمان رفاهية السكان الفقراء إذا لم يكن مستداماً نوعاً ما على المدى البعيد، وإذا ابتغينا ضمان الاندماج الاجتماعي يجب أن يعتمد الفقراء على قاعدة تضمن لهم دخلاً مدى الحياة، ويمكن أن تتمثل هذه القاعدة في امتلاك "أصول" من شأنها أن تؤمن لهم دخلاً في المستقبل، أو على الأقل في حيازة سلع من شأنها أن تخفف من إنفاق دخلهم على الكراء، أو أداء أقساط امتلاك عقار أو الفائدة المدفوعة عن القروض المرتفعة الفائدة.

يجب على الدولة أن تعمل على تأمين دخل الأفراد من خلال تعزيز برامج الحد الأدنى للدخل وخطط التأمين ضد البطالة وتوسيع نطاق الضمان الاجتماعي ونظام التقاعد، إلى غير ذلك. ومن بين السياسات العامة الأخرى الموجهة للحفاظ على التحسن في الدخل، ينبغي الإشارة بوجه خاص إلى برنامج الإصلاح الزراعي، وتمويل الأصول بنسب فائدة منخفضة من قبل المصرف الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن قبل الشبكة المصرفية الرسمية، فالمسؤول عن هذه السياسات الهيكلية هو الدولة، لكن المبادرة الخاصة يمكنها أن تساهم بنسبة كبيرة.

وكالات القروض الصغرى ذات الطابع التضامني

العمل الرئيسي الذي يمكن للشركات أن تنفذه هو إنشاء وكالات للقروض الصغرى التضامنية والمساهمة فيها. ويعتبر هذا أيضاً بديلاً بالنسبة للعديد من الشركات غير المتدخل في ميدان منح القروض، والتي ليس لديها أنشطة في هذا الاتجاه. وتعتبر وكالات القروض الصغرى منظمات مستقلة تأسست من قبل أفراد المجتمع المحلي - سواء كانوا مستخدمين بإحدى الشركات أم لا- يمنحون حداً أدنى من القروض للفقراء من أجل إنجاز مشاريع، أو توسيعها، أو ترميم منازلهم، أو شراء دراجة، أو حاجيات أخرى. وقد تم توثيق تجارب القروض الصغرى بما فيه الكفاية، والمصارف الرسمية التي تعمل في هذا المجال تؤكد أن النتائج كانت جد مرضية. وتشير البيانات إلى أن نسبة الفائدة عن سداد القروض الصغيرة منخفضة للغاية وأن المنفعة الاجتماعية لهذا النوع من الاستثمار كبيرة جداً، حيث تصل القروض الممنوحة في إطار نظام القروض الصغرى إلى نحو 1 000 ريال برازيلي، ويفضل أن يتم منحها للنساء. ويجوز للبنك الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية أن يمنح قروصاً صغرى للقيام بالأنشطة غير الرسمية (التي تمثل 77 في المائة من مجموع أصحاب المشاريع الصغرى المدرجة في محفظة البنك).

إن تجارب الائتمان التضامني تكتسي أهمية خاصة وتحقق نجاحاً كبيراً عندما يتعلق الأمر بالحيازات الزراعية العائلية. ففي المنطقة الجنوبية بالبرازيل

توجد فعلا شبكة من وكالات القروض الصغرى التي تمول خطط الإنتاج والتسويق لمصلحة الأسر المزارعة. وقد "حققت" هذه التجارب "فعلا نقلة نوعية" في المناطق التي تكون فيها القروض الرسمية غير متوفرة بالقدر الكافي، وحيث لا يحصل المزارعون إلا على بدائل إنتاج وتسويق قليلة.

تعزيز الدخل والدعم المالي

يمكن للشركات أيضا أن تساهم في التدابير الهيكلية من خلال المشاركة في برامج تكملة الدخل الموجهة لصالح الأسر المعوزة والمساعدة المباشرة للأطفال في سن الدراسة والشباب، على غرار دعم العديد من البرامج المختلفة لدعم الأطفال والمراهقين عن طريق القانون المالي. وفي مثل هذه الحالات، يمكن للشركات تقديم مساهمات مباشرة للصناديق التي تديرها المجالس أو البلديات، أو المجالس الوطنية أو الحكومية لحقوق الأطفال والمراهقين. ومن شأن هذه المبادرات أن تساعد على توفير دخل للمعوزين لإنفاقه في أغراض أخرى، مما يضمن فرصا أكبر للأسر للحصول على الغذاء.

ويمكن لهذه العمليات الهيكلية أن تساعد على توفير دخل المعوزين لإنفاقه في أغراض أخرى إيجابية للغاية حتى ولو كانت لا تشتمل على استثمارات مباشرة في مجال المواد الغذائية. كما يمكن للشركات تطوير إجراءات مختلفة لتحسين دخل العاملين لديها، أو مساعدة المجتمعات التي تعمل فيها؛ مثلا، عن طريق توفير الدعم المالي لهم بهدف بناء منازلهم، وتأمين منح دراسية لأبناء وبنات الموظفين أو أفراد المجتمع المحلي، وتمويل أو إنشاء تعاونيات تشغل في البناء أو الغذاء.

سياسات محددة لمحاربة الجوع

يمكن للشركات اتخاذ إجراءات حاسمة لتعزيز سياسات محددة لمحاربة الجوع، مثل تلك التي لها تأثير مباشر على نوعية وكمية وانتظام المواد الغذائية التي يستهلكها البرازيليون، فالبرنامج الرئيسي المندرج ضمن مشروع القضاء على الجوع لهذا الغرض هو برنامج بطاقات الغذاء. وقد تم إعداد برنامج بطاقة الغذاء هذه بهدف تكميل السياسات المتخذة لتعزيز دخل السكان المهددين، مثل المنح المدرسية والمهنية، والتأمين ضد البطالة، بالإضافة إلى سياسات أخرى. وقد استلهم اقتراح برنامج بطاقات الغذاء من برنامج بطاقات الغذاء في الولايات المتحدة الأمريكية. وقد تم دمج هذا الاقتراح (بطاقات الغذاء)، في وقت لاحق، في نهاية 2003، في برنامج منحة الأسر، الذي يجمع سائر برامج التحويلات النقدية الفيدرالية في برنامج واحد.

الإطار 1 - نموذج برنامج بطاقات الغذاء

كان التحدي الذي أعلنه الرئيس روزفلت إبان الركود الاقتصادي في الولايات المتحدة في بداية الثلاثينيات هو محاربة الجوع دون إتقال كاهل الدولة بسياسات المساعدة الاجتماعية، خلال محاولة إعادة الاقتصاد إلى وتيرة نموه المرغوب فيها، حيث تم منح كل أسرة من الأسر الأمريكية المعوزة الحق في أن تحصل على بطاقات غذاء لتقتني الطعام من المحلات المسجلة لفترة معينة. ويعتبر برنامج بطاقات الغذاء الذي أطلق من قبل الإدارة الفيدرالية منذ سنة 1962، أكبر برنامج للمساعدة الغذائية. وقد غطى خلال العشر سنوات الأولى 7.3 مليون أسرة و 17.2 مليون مستفيد في الشهر، بتكلفة قدرها 17 مليار دولار أمريكي.

ويجب ألا يتعدى الدخل الشهري الإجمالي للمستفيدين من البرنامج 130 بالمائة من خط الفقر (1 533 دولاراً أمريكياً شهرياً آنذاك، بالنسبة للأسر المكونة من ثلاثة أفراد مثلاً). بالإضافة إلى أن الأسر المستفيدة لا ينبغي أن تمتلك أصولاً (كأرصدة بنكية، واستثمارات مالية، أو منتجات أخرى) يتعدى مجموعها 2 000 أو 3 000 دولار أمريكي، إذا كان أحد أفرادها على الأقل يفوق سن 60 عاماً. وينبغي على المستفيدين الذين تم اختيارهم أن يكونوا بانتظار الحصول على عمل، أو باحثين عنه، أو يتابعون برنامجاً تدريبياً. وإذا لم تتحقق أي من هذه المتطلبات، لا يسمح للمسجلين في هذا البرنامج بالاستفادة لأكثر من ثلاثة أشهر كحد أقصى، في كل ثلاث سنوات. وفي حال وجود أسرة بدون دخل، يمكنها أن تحصل على بطاقات غذاء تصل إلى 341 دولاراً شهرياً (معطيات خاصة بالأسر المكونة من ثلاثة أفراد لسنة 2001). وقد بلغ معدل الاستفادة الشهري، خلال سنة 2000، 73 دولاراً أمريكياً للفرد وحوالي 173 دولاراً أمريكياً للأسرة. ولا تجوز مبادلة هذه البطاقات بالمال، بالإضافة إلى عدم إمكانية استعمالها لشراء المشروبات الكحولية أو السجائر أو المواد غير الغذائية. ويتم التفتيش على مؤسسات البيع بالتجزئة التي تأخذ هذه البطاقات عن كثب، كما تؤدي أي مخالفة من قبلها إلى إقصائها من البرنامج ومتابعتها قضائياً، بل وحتى معاقبتها بالإقفال.

البرنامج البرازيلي للتحويلات النقدية المشروطة

تعتبر مسألة التحويلات النقدية من أجل تنفيذ برنامج غذائي قائم على بطاقات الغذاء، على غرار برنامج الدعم الغذائي الأمريكي، أداة مهمة لمحاربة الجوع في

البرازيل. وبالنظر إلى المعلومات الواردة في سجل المساعدات الاجتماعية الموحدة، والتي تم استنتاجها من سجل المعلومات الخاص بالأسر المهددة، التي تم جمعها من قبل البلديات، يمكن القول إنه تم التركيز بشكل كبير على محاولة تمكين الأسر الأشد فقراً في البرازيل من الاستفادة من هذه التحويلات النقدية، وبالتالي، تعزيز الاقتصادات المحلية. وينبغي على المستفيدين من البرنامج تلبية متطلبات اجتماعية معينة خلال الفترة التي يستفيدون فيها من البرنامج. ويشمل ذلك حضور دورات تدريبية مهنية أو دورات محو الأمية، وإبقاء أطفالهم في المدرسة، وحفظ سجلات تحصين أطفالهم، والانخراط في أنشطة المجتمع المحلي، وغير ذلك.

ولا يسمح البرنامج البرازيلي بمساهمة الشركات نقداً في نظام تحويل الأموال، بل تم تخصيص جميع التبرعات النقدية لصندوق محاربة الفقر والقضاء عليه. وعلى غرار ما لوحظ في الولايات المتحدة بخصوص برنامج بطاقات الغذاء، من المتوقع أن تتقلص عمليات الاحتيال التي تشوب استخدام بطاقات الغذاء من خلال اعتماد البطاقات الممغنطة. وما لا يخطر ببال أحد هو أن تواجد هذه المجتمعات في المناطق الأكثر عزلة يسمح لها بمراقبة الأكشاك وتجار التجزئة في الأسواق الواقعة في الهواء الطلق عن كثب، وبالتالي تجنب اختلاس الأموال والفساد. وفي كافة أنشطة البرنامج، يعتبر تعاون المؤسسات والعاملين فيها بشكل تطوعي، من خلال تقديم المحاضرات والدورات التدريبية والقيام بعمليات الفحص الصحي، مفيدة للغاية. ففي كثير من الحالات، يمكن للشركات أيضاً أن توفر المرافق اللازمة وقاعات التدريب ومواد وآلات لتقديم دروس تقنية. وهناك بعض الشركات التي تدعم بالفعل الأعمال التطوعية عن طريق السماح للموظفين بالمشاركة في الأنشطة المجتمعية خلال جزء من وقت عملهم. والهدف من هذه الفكرة هو العمل على توسيع هذه الأنشطة وتوحيدها.

توسيع نطاق برنامج غذاء العمال

من بين التدابير المحددة والهامة لمحاربة الجوع، هناك اعتماد برنامج غذاء العمال. ويشمل هذا البرنامج كلا من الشركات والعمال والحكومة، في محاولة لضمان حصول العمال على الغذاء بأسعار منخفضة. ويمكن للشركات خصم ضعف المبالغ التي تنفق لهذا الغرض من ضريبة الدخل الخاصة بهم، شريطة ألا يتجاوز هذا الخصم 4 في المائة من ضريبة الدخل المستحقة، كما يمكنهم اقتطاع ما يناهز 20 في المائة من فائدة أجور العمال.

ويغطي برنامج غذاء العمال 8 ملايين عامل في حوالي 80 000 شركة. ويستفيد حوالي 9 ملايين آخرين من نوع آخر من المساعدات الغذائية. ومع ذلك،

لا يتلقى حوالي 24.8 مليون من العمال الرسميين وغير الرسميين (باستثناء موظفي الخدمة المدنية والعسكرية) أي نوع من منح الغذاء. ويمكن أن يعزى الأداء الضعيف لبرنامج غذاء العمال إلى الحوافز المالية المنخفضة، حيث تدفع حاليا نسبة 93 في المائة من مجموع الشركات البرازيلية (التي تفوق 3 ملايين شركة) الضريبة على الدخل على أساس نظام الريح المفترض للنظام الضريبي البسيط، والذي لا يهدف إلى الحصول على الفوائد المالية التي يوفرها برنامج غذاء العمال. هذه هي المعضلة، بما أن الشركات الصغرى والمتوسطة التي تستخدم النظام الضريبي البسيط هي بالضبط تلك التي تدفع أقل الأجور وتواجه أكبر الصعوبات في توفير الدعم لضمان حصول أفضل على الغذاء للمستخدمين فيها.

ومع ذلك، فالعديد من الشركات لديها الوسائل التي تمكنها من التعاون بشكل مباشر من خلال تحسين حصول موظفيها على الغذاء بشكل مستقل، خارج إطار الحدود المنصوص عليها في القانون. ويمكن لعملية توزيع سلال الغذاء الأساسي على المستخدمين الأشد فقرا أن تذهب بعيدا في اتجاه تعزيز ميزانية أسرهم. وتعتبر كمية ونوعية المواد الغذائية المدرجة في هذه السلال في غاية الأهمية، وينبغي أن يشرف عليها خبير في التغذية. وتؤثر المبادرات، من قبيل منح مبالغ مالية أكبر في بطاقات الغذاء، أو تقديم وجبات خفيفة أو وجبات إفطار للعمال، تأثيرا فوريا على رفاهيتهم، وأيضا على إنتاجيتهم.

منح سلال الغذاء الأساسية في حالات الطوارئ

هناك شكل آخر من الأشكال الأساسية للتعاون، هو التبرع بسلال الغذاء الأساسي. وهذه هي السياسة التي يتم اعتمادها عادة في حالات الطوارئ، أما في تجارب الماضي فقد كانت العديد من عمليات التبرع بسلال الغذاء الأساسية على أساس دائم، تستخدم بطريقة تشوبها المحسوبية والفساد. وفي نفس الوقت، كان لهذه الممارسات تأثير غير مرغوب فيه، يتمثل في جعل الفقراء يعتادون على العيش على المعونات الغذائية وتطوير سلوك سلبي، والحد من المزيد من الفرص المتاحة لهم لاستئناف حياة نشطة ومنتجة.

كما ينطوي استمرار توزيع سلال الغذاء على تأثير سلبي قوي على التجارة في المناطق الفقيرة، ذلك لأن هذه المواد الغذائية تلبى أغلب الاحتياجات الغذائية للأسر، مما يؤدي إلى ضعف التجارة في المناطق المستفيدة من الدعم، وتقويض إمكانيات التنمية المحلية بشكل أكبر. فخلال سنة 2001، خفضت الحكومة الفيدرالية ميزانية الصندوق الموجه لتوزيع المساعدات الغذائية، بعد أن وصلت إلى الذروة سنة 1998، بما يقارب 28.5 مليون ريال برازيلي.

لهذه الأسباب، يسمح بالتبرع بسلال الغذاء في إطار مشروع القضاء على الجوع في حالات الطوارئ فقط. ويمكن للمبادرة الخاصة أن تلعب دوراً مساعداً في تنفيذ هذه السياسة، ليس فقط عن طريق شراء وتوزيع سلال الغذاء الأساسي، ولكن أيضاً من خلال طريقتين أساسيتين، وهما:

- (أ) في مجال تبادل المعلومات واستخدام نظم الشراء الإلكترونية في سلسلة الأسواق الممتازة الكبرى (السوبر ماركت)، واللجوء إلى سماسرة السلع وبائعي الجملة. في هذه الأنشطة، يعمل المبرء التنفيذيون ذوو التخصص الرفيع على جمع المعلومات عن أسعار توافر المواد الغذائية المدرجة في سلال الغذاء الأساسي. ويمكن لقطاع الشركات أن يزود السلطات العامة والمؤسسات الخيرية بمعلومات هامة بخصوص اقتناء وتجميع سلال الغذاء.
- (ب) في مجال الدعم اللوجستي، استخدام الشاحنات ومراكز التوزيع التابعة للأسواق الممتازة وأسواق الجملة المتوفرة لهذا الغرض. وتستند الشركات العاملة في هذه المناطق إلى إطار متين يمكنها من مساعدة البرازيليين الذين يواجهون صعوبات في المناطق النائية في وقت وجيز. ويمكن هذا الدعم من التغلب على العقبات الرئيسية التي تعرقل عملية توزيع سلال الغذاء من خلال القنوات الرسمية، خاصة مع عدم توفر مخازن للحكومة في الكثير من المواقع النائية في البلاد، وتباطؤ الحكومة لاتخاذ قرارات بشأن تأجير خدمات النقل.

مكافحة النقص في التغذية لدى الأمهات والأطفال

من بين أهم المجالات التي يمكن لشركات الاستثمار فيها الشراكة مع المؤسسات الخيرية، هناك مكافحة النقص في التغذية لدى الأمهات والأطفال، فقد وصل معدل وفيات الرضع في البرازيل إلى 32.7 في كل 1 000 ولادة طبيعية في عام 2001، وهو معدل مرتفع جداً على الرغم من أنه انخفض بشكل كبير بالمقارنة مع 46.2 في كل 1 000 ولادة سنة 1991، وعلى سبيل المقارنة فإن معدل وفيات الرضع يبلغ في المكسيك 25 لكل 1 000 ولادة، وفي الولايات المتحدة الأمريكية يبلغ 8 في 1000 ولادة. ويعتبر النقص في التغذية في البرازيل السبب الرئيسي في وفيات الأطفال. ويمكن للشركات القيام بدور رئيسي في هذا المجال لتكميل الإجراءات التي تتخذها السلطات العامة لمراقبة وتقديم المشورة للأسر والأمهات والأطفال دون سن السنة الواحدة من العمر، فهناك بدائل غذائية تكميلية متاحة، لكن توفير المعلومات بخصوص الرضاعة الطبيعية يعتبر هدفاً أسمى، ولذلك يتعين على الشركات ضمان حق المستخدمات الأمهات في إرضاع أطفالهن واحترام جدولهن الزمني للرضاعة الطبيعية.

وهناك الكثير من المنظمات غير الحكومية والجمعيات، إضافة إلى مراكز رعاية الأطفال، تقوم بأنشطة متسقة في مجال الأمن الغذائي لفائدة الأمهات والأطفال الرضع، والتي يمكن دعمها مباشرة من قبل الشركات. كما يمكن للشركات أن تكون في كثير من الأحيان بمثابة جسر تواصل بين تلك المنظمات والمجتمعات التي تنشط فيها.

مراكز الرعاية النهارية ورصد مجتمع الأطفال

ينبغي على الشركات الاحتفاظ بمراكز الرعاية النهارية مسجلة حسب الأصول لدى المجلس الوطني للعمل الاجتماعي ومراقبة المكملات الغذائية التي تقدمها هذه المرافق لأطفال مستخدميها. ويقترح أن يتم منح الأمهات سلة المواد الغذائية الأساسية لإطعام الأطفال دون سن الدراسة بشكل مناسب.

ويمكن للشركات دعم المجتمعات المحلية التي تعمل فيها من خلال تعزيز آليات لرصد الحالة الصحية للأطفال دون سن المدرسة والمواليد الجدد. ويمكن أن يعزى الانخفاض الذي لوحظ في معدلات وفيات الأطفال في البرازيل في السنوات الأخيرة إلى عمل مراكز رعاية الأطفال بشكل كبير. ويشتمل هذا العمل على مراقبة الوضع الصحي للأطفال في ضواحي المدن الكبرى شهريا وعلى مراقبة تغذيتهم.

كما يمكن للشركات الانخراط في مشاريع مماثلة من خلال جعل الموارد متاحة لتدريب المتطوعين، وجعل المرافق الطبية متاحة للأسر المسجلة، أو حتى تنظيم عمليات الدعم الغذائي وحملات التطعيم في المجتمعات التي تعمل فيها.

التوعية بشأن استهلاك الغذاء

تتطلب التوعية بشأن استهلاك الغذاء في بلادنا استثمارات كبرى وتغييرات حقيقية في ثقافتنا، فهناك نقص في المعلومات المرتبطة بالقيمة الغذائية للطعام، وهذا الوضع يؤدي بالمستهلكين إلى شراء المواد الغذائية دون مراعاة جودتها أو حتى سعرها، بل يتم اقتنائها فقط بناء على الإعلانات الدعائية.

ولل تلفزيون البرازيلي تأثير كبير على السكان أصحاب الدخل المنخفض، ويمكن لشركة دعائية على سبيل المثال، أن تدفع أسرة إلى استبدال الغذاء الصحي بغذاء غير صحي. إلا أنه اتخذت خطوات ناجحة للتحكم بهذا التأثير. وقد اعتمدت البرازيل قوانين صارمة تفرض حدوداً على إعلانات الحليب ومشتقاته. غير أن القوانين في بلدان أخرى تتسم بمزيد من الصرامة، وهي تشمل توصيات مباشرة تتعلق بما على الأسر أن تستهلكه. ففي بلد، كإيطاليا مثلاً، يُفرض "حجر" على فناني التلفزيون الذين يحظون بشعبية لدى الأطفال للحوول دون استخدام صورتهم للإعلان عن مواد غذائية. ويكمن الهدف في ضمان حماية صحية منذ الطفولة لجميع السكان.

الإطار 2 - المبادرات التي يمكن للشركات اعتمادها

يمكن للشركات أن تساهم في الأمن الغذائي بطرق عديدة وفي مجالات عمل مختلفة، كما هو الأمر بالنسبة لبعض الأفكار التي خرجت إلى حيز التطبيق:

في الشركات نفسها

- تزويد العاملين بها، في المقصف مثلا، بالمعلومات اللازمة حول القيمة الغذائية والمواد الغذائية التي ينبغي أن تكون ضمن نظام غذائي متوازن، ونصحهم بالمواد الغذائية التي يجب أن يقتنوها وكيف ينبغي طهيها في المنازل.
- تأمين نفس النوع من النصائح عن طريق المحاضرات والمذكرات الإعلامية الداخلية الموجهة للعمال الذين يحصلون على بطاقات الغذاء.
- الاستعانة بخدمات اخصائي في علم التغذية ليتوجه إلى المطاعم المجاورة التي يتناول عمال وموظفو الشركات وجباتهم فيها من أجل تقديم النصائح ووضع قائمة بالأغذية الأساسية ووصف وجبات صحية بسعر منخفض.

داخل المجتمع المحلي

- دعم الأنشطة التعليمية، وتوفير المواد الإعلامية، وتطوير الدورات التدريبية والحملات.
- نشر المعلومات على نطاق واسع عبر الجرائد والإذاعات المحلية وفي المجتمع المحلي ع أسعار المواد الغذائية المتوفرة في مقصف الشركة وقيمتها الغذائية.
- الترويج لتنظيم نشاط مخصص للغذاء أثناء العطلة الأسبوعية من كل شهر لإعطاء دروس في الطهي وإيضاحات حول كيفية الاستفادة بشكل كامل من المواد الغذائية.
- أن تفي الشركات بالتزاماتها من حيث توفير معلومات محددة وحقيقية حول الأغذية المعروضة للبيع في الأسواق، وينطبق ذلك على وجه الخصوص على شركات الأغذية والتوزيع (الصناعات الغذائية، بائعو الجملة، المراكز التجارية الكبرى، الموردون، مطاعم الوجبات السريعة، إلخ).
- العمل في إطار المسؤولية الاجتماعية وخلق أنظمة للمعلومات الغذائية ومراقبة الجودة، وخاصة اتخاذ إجراءات للحد من الهدر الغذائي. ذلك أن معظم المواد الغذائية التي تضيع تؤثر على تكوين تكلفة القطاع، مما يزيد من سعر المنتج النهائي.

واليوم، حتى في البلدان الفقيرة نسبياً، تسير البدانة وسوء التغذية جنباً إلى جنب بسبب النقص في المعلومات، وكذلك لأن وسائل الإعلام تشجع الناس على استهلاك أغذية غير صحية. ويُعتبر هدر الغذاء مفارقة هائلة تتسبب بها نزعة الاستهلاك الغذائي التي تنتج عن تعرض الناس المفرط للإعلانات. وهناك الكثير من البلدان التي يعاني فيها الناس من نقص في الأغذية فيما تُهدر الأطعمة، سواء كان ذلك على صعيد الإنتاج أو التوزيع أو الطهي.

تقديم الدعم لتوسيع برنامج الوجبات المدرسية

يمكن للشركات المساهمة أيضاً في توسيع نطاق برنامج الوجبات المدرسية، أكبر برنامج للوجبات في البرازيل، حيث كانت انطلاقة هذا البرنامج في عام 1954 وغطى ما يقرب من 40 مليون طفل ومراهق في اليوم سنة 2009. وفي عام 1994، كان الدعم المقدم لشراء وإعداد وجبات الطعام غير مركزي، حيث تتحمل المجتمعات المحلية، من خلال مقراتها في المدن، مسؤولية تدبير الأموال المحولة من قبل الحكومة الفيدرالية لهذا الغرض.

وحتى نهاية عام 2001، كانت الحكومة الفيدرالية تحول يومياً مبلغ 0.13 ريال برازيلي لكل طفل مسجل في المدارس العامة الابتدائية أو الإعدادية، و 0.06 ريال برازيلي يومياً للتلاميذ المنتمين إلى المؤسسات الخيرية. وقد مكنت هذه المبالغ من ضمان توفير 350 سعرة حرارية، و9 غرامات من البروتين لكل وجبة، وتلبية 15 في المائة من الاحتياجات الغذائية اليومية لهؤلاء الأطفال. وتتحمل حكومات الولايات النفقات اللوجستية، وأجور الموظفين، وواجبات المرافق اللازمة. وقد تم الآن رفع هذه المبالغ إلى 0.30 ريال برازيلي للتلاميذ المسجلين في مدارس التعليم الأساسي (الكتاتيب والمدارس الابتدائية، والمدارس الإعدادية والثانوية، والمدارس العليا للشباب والكبار).

ومن الواضح أن تلبية جزء فقط من الاحتياجات الغذائية للأطفال في سن المدرسة لا تكفي، إلا أن تحويلات الأموال الحكومية هي تقريبا المورد الوحيد المتاح لتغذية الأطفال في العديد من البلديات. ومن ناحية أخرى يتم تعزيز هذه المبالغ المالية من قبل المجتمع نفسه ويتم توفيرها من قبل جمعيات الآباء والمدرسين في العديد من البلديات.

وتوفر الشركات دعماً كبيراً لعملية تغذية الأطفال من خلال التعاون مع جمعيات الآباء والمدرسين. وبعد أن أصبح برنامج الوجبات المدرسية لامركزيًا، تم اعتماد تنفيذ نظم التسيير التي تسمح للمجتمعات نفسها من التحكم في الموارد وتعيين الموظفين وتحديد الأطعمة التي يتم تضمينها في الوجبات.

سياسات محلية لمحاربة الجوع

يعتبر التكيف الإقليمي ومعالجة الاختلافات الثقافية من نقاط القوة التي تميز مشروع القضاء على الجوع. ولا بد من إيجاد حلول مكيّفة لأي مشاكل بحسب الجمهور المستهدف، حيث توجد مشاكل مختلفة في المناطق الريفية عنها في المناطق الحضرية. كما أن هناك أيضا اختلافات كبيرة بين الريف والمدن الصغرى والمتوسطة وبين العواصم الكبرى.

وينبغي أن تتم دراسة مساهمة الشركات وتحليلها على النحو الواجب، خصوصا فيما يتعلق بدعم الأقاليم المختلفة، وإن اتضح أنه من الضروري أن تنشط الشركات في المناطق الجغرافية التي تنفذ فيها مشاريعها، إلا أن دعم مشاريع محاربة الجوع في المناطق أو الأماكن التي تعرف فوارق أكبر يعد موقفا سليما، ومن المهم أيضا دعم المناطق التي لا تكون دائما في محور قريب من نطاق عمل الشركات ولكنها ترتبط بها بشكل غير مباشر.

وفي ما يلي عرض للسياسات المحلية مقسمة حسب الإجراءات المتخذة في المناطق الريفية، وفي المدن الصغرى والمتوسطة، وفي العواصم الكبرى.

محاربة الجوع في المناطق الريفية

إن الكثير من البرازيليين في المناطق الريفية عرضة للجوع. ويمكن للشركات دعم تعزيزات الدخل وظروف التغذية لدى هؤلاء السكان بطريقتين مباشرتين هما: دعم الأنشطة الزراعية وأنشطة تربية الثروة الحيوانية للأسر، وكذلك الأنشطة التجارية وغير الزراعية، وهي تشكيلة معروفة باسم الأنشطة المتعددة بالإضافة إلى الإنتاج الموجه للاستهلاك المحلي.

ويمكن توفير هذا الدعم من خلال المساعدة التقنية والتبرع بالمدخلات وبناء خزانات لتوفير المياه المنزلية وخطط الإنتاج الأسري ومن خلال وسائل أخرى مختلفة. وقد حققت الحكومة الفيدرالية تقدما كبيرا في هذا المجال من خلال البرنامج الوطني للزراعة الأسرية، الذي يقدم قروضا بنسب فائدة منخفضة محددة مسبقا. غير أن هذا البرنامج يمكن أن يعرف تقدما أكثر مع مزيد من الموارد وبيروقراطية أقل، وحتى بتكاليف أقل.

وبالإضافة إلى البنوك الرسمية وتعاونيات المزارعين، تقدم الشركات الخاصة حاليا قروضا للفلاحين أيضا. إلا أن هذه التدابير تُبقي المزارعين مرتبطين بأولئك الممولين أو الفاعلين. لذلك، ينبغي إنشاء قنوات ائتمان جديدة تركز على الأنشطة الفلاحية وغير الفلاحية مثل البناء وحفر الآبار والصهاريج والاستثمارات في الفنادق والمطاعم الصغرى، الخ.

ويفتقر القطاع العام إلى مرونة القطاع الخاص، وهذا ما يسمح للشركات بالعمل مباشرة في هذا المجال، على غرار منظمات غير حكومية كثيرة تقوم بذلك فعلا. كما يمكن للشركات أيضا أن تدعم تطوير برامج محلية مرخص لها من أجل تنمية الزراعة وتربية المواشي والحرف اليدوية. وبالنظر إلى التقدير المتزايد لمسألة التنوع في السلع خاصة من قبل المستهلكين ذوي الدخل المرتفع، فإنه من المفيد الاستثمار في البضائع المتنوعة وبالخصوص السلع المحلية، وذلك من أجل ضمان دخل أعلى لصغار المزارعين.

مكافحة الجوع في المدن الصغيرة والمتوسطة

يعيش زهاء نصف البرازيليين بدخل يقل عن 1.08 دولار أمريكي (خط الفقر

الإطار 3 - ميثاق السامري الطيب

تقوم فكرة الميثاق على قوانين ضريبية محفزة في البرازيل كبرنامج غذاء العمال (PAT) وقوانين ثقافية محفزة، وعلى القوانين الأمريكية. وقد أدى ذلك إلى إصدار أربعة مشاريع قوانين ومشروع اتفاق أولي يضم الضريبة على المبيعات في البرازيل (ICMS)، بهدف حماية المتبرعين وتوفير إعفاءات وحوافز ضريبية لهم. وقد تم إعداد ثلاثة مقترحات منها، تلك التي تشمل الإعفاءات والحوافز، من قبل الفرع التنفيذي. فيما تم إعداد المقترح الذي يتناول المسؤولية المدنية والجنائية للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين الذين يتبرعون بالغذاء من قبل الفرع التشريعي. وستتم مناقشة الاتفاق المقترح والبت فيه ويشمل هذا المقترح الضريبة على المبيعات في البرازيل (ICMS) من طرف المجلس الوطني للسياسة المالية (Confaz). كما سيعفى رجال الأعمال أيضا من الضريبة على المنتجات المصنعة (IPI) للغذاء والآلات والمعدات والأواني المتبرع بها لصالح المنظمات التي لا تستهدف الربح والجمعيات والمؤسسات التي تستهدف إعداد وتوزيع الغذاء الخالي من الرسوم للفقراء.

وقد تمت المصادقة على مشروع واحد فقط من بين هذه المشاريع كلها، وهو الذي ينص على المسؤولية المدنية والجنائية للمتبرعين (القانون رقم 747 1998/4 ويوجد هذا المشروع قيد الدراسة والتحليل حاليا بمجلس النواب. غير أن قانونا مشابها (رقم 289 1997/3) هو أيضا قيد الدراسة من طرف مجلس النواب، وهو ينتظر حاليا رأيا من لدن لجنة الدستور والعدالة. فيما تتم مناقشة باقي المشاريع في غرفتي المؤتمر الوطني.

المعتمد من قبل مشروع القضاء على الجوع³ في المدن الصغيرة والمتوسطة. ومن المفارقات أنه يمكن محاربة الفقر والجوع في هذه المناطق بشكل فعال، حيث يسهل كثيرا تحديد العائلات الفقيرة ودعمها بالمنح وتتبع استعمالها.

ويمكن للشركات أن تعمل بشكل مباشر في المدن الصغيرة والمتوسطة عن طريق إنشاء بنوك الغذاء والحفاظ عليها. وهذا البرنامج مصمم من أجل ضمان استخدام المواد الغذائية التي قد تتعرض للتلف. وقد تم استلهاً من ذلك من الحصاد الثاني لبرنامج بنك الغذاء، وهو منظمة غير حكومية تضم ما يناهز 200 بنك غذائي يقدم الغذاء لـ 26 مليون أمريكي وبورتوريكي، من بينهم 8 ملايين طفل.

بيد أن هناك بعض الاختلافات بين مختلف بنوك الغذاء العاملة في البرازيل. ومع ذلك، فهي مجهزة بفرق من المحترفين المدربين والسيارات المخصصة لنقل المنتجات الغذائية. ولكل فريق مسار محدد مسبقاً لجمع المواد الغذائية التي تبرعت بها الشركات المشاركة في العملية، والموزعة على مؤسسات مسجلة في نفس اليوم. وقد اعتمد برنامج الحصاد الحضري أيضاً على تجارب معمول بها كبرنامج السلسلة الغذائية، وهو شبكة منظمة أمريكية غير حكومية تهتم في كل يوم بجمع المواد الغذائية الطازجة والوجبات الجاهزة التي لم يتم استعمالها في المطاعم والفنادق والمقاصف ومحلات الوجبات الخفيفة.

ويمكن للشركات أن تلعب دوراً فعالاً عن طريق ثلاث طرق أساسية وهي:

- التبرع بالمواد الغذائية وكراء السيارات لنقل تلك المواد وتوفير المخازن و مواد التغليف، وغيرها؛
- التعاون مع المؤسسات التي تساعد الجمهور المستهدف من البرنامج لأن بنوك الغذاء تكمل عموماً فقط نظامهم الغذائي؛
- توفير الخبراء التقنيين المتطوعين، كالأخصائيين في مجال التغذية وأخصائيي علم الأحياء الدقيقة والمحاسبين والعمال كالسائقين وناقلي الأغذية والمساعدين.

قوانين جديدة لتحفيز التبرعات

قادت تجربة برنامج الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع ساو باولو (انظر الرسم) فرع الخدمات الاجتماعية للتجارة في ساو باولو إلى اقتراح تعديلات في القانون الجاري العمل به. وتقاوم الشركات حالياً بشدة فكرة التبرع بالغذاء خوفاً من المسؤولية التي يمكن أن تنسب إليها عن أية أضرار تسببها

³ تم احتساب هذا المبلغ استناداً إلى خط الفقر الذي يعتمده البنك الدولي والذي يقوم على أساس نصيب الفرد من دخل الأسرة البالغ 1 دولار أمريكي في اليوم من حيث تعادل القوة الشرائية مع خصم الاستهلاك الذاتي في المناطق الريفية والمصرفات المخصصة للإيجار أو المدفوعات المسددة شهرياً.

الإطار 4 - برنامج ميسا ساو باولو

تكمن مهمة برنامج الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع بساو باولو في توزيع الغذاء خاصة في الوحدات الغذائية الطبيعية من أجل محاربة الجوع وتجنب هدر الغذاء. ويعمل خصيصا لهذه الغاية على كيفية جمع الغذاء من الشركات المتبرعة وتوزيعه على مؤسسات مسجلة.

ويعتمد المشروع الأصلي المطبق في فرع الخدمة الاجتماعية للتجارة (Sesc) بكارمو (Carmo) سنة 1994، على أخصائيي التغذية والأخصائيين الاجتماعيين الذين يراقبون جودة الغذاء الموزع وكيفية استخدامه في المؤسسات المستفيدة. ويتم تدريب الاحترافيين بهذه المؤسسات على كيفية تخزين وتنظيف الغذاء والتعامل معه من أجل ضمان تأمين أكثر للوجبات الغذائية. فالتخطيط الدقيق يضمن تجميع الغذاء من الشركات وتوزيعه على المؤسسات المستفيدة في ذات اليوم.

وقد مر برنامج الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع بساو باولو بمراحل مختلفة، ففي أول الأمر كان يوزع وجبات جاهزة. إلا أنه عدل عن ذلك لأسباب مختلفة تشمل أخطار تلوث محتملة أثناء التخزين والنقل. ويوزع حاليا بالأساس الخضروات والبقول والفواكه ويضم 200 شركة مانحة أغلبها من صغار المزارعين ومعظمها من المخابز وبعضها من الشركات الكبيرة. وتتبرع معظم هذه الشركات بالغذاء، إلا أن هناك أيضا أمثلة على ذلك، مثل شركة دي إيتش ال (DHL)، التي تشارك في المشروع بنحو خاص. وقد تم التبرع بمركبة لتوزيع الأغذية مع سائقها واستأجرتها شركة دي إيتش ال، وظلت رهن إشارة الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع بساو باولو إلى جانب متطوعين اثنين آخرين من الشركة.

ويساعد برنامج الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع بساو باولو 194 مؤسسة، من ضمنها مراكز الرعاية اليومية ودور مأوى للمشردين والجمعيات التي تدعم الأطفال المصابين بالسرطان ومنظمات أخرى. وأصبح نبراسا لمبادرات مشابهة في فروع الخدمة الاجتماعية للتجارة (Sesc) الأخرى، كفروع ايتاكويرا (Itaquera) وساو باولو وسانتوس وساو جوزي دوس كامبوس وبولو، كما هو الحال بالنسبة لكل ولايات الفيدرالية، وترتبط هذه بنوك الأغذية حاليا بشبكة تعرف بالوزارة

فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع، البرازيل (Mesa Brazil)، والتي تتوفر على نظام إداري مركزي. وفي سنة 2010، احتفلت هيئة الخدمة الاجتماعية للتجارة (Sesc) بتأسيس 74 وحدة وتوزيع أكثر من 174 مليون وجبة كاملة منذ انطلاق برنامج ميسا ساو باولو.

المواد الغذائية المتبرع بها. وهناك أيضا مشكل الضريبة على المنتجات المصنعة والضريبة على المبيعات في البرازيل التي تفرض على المواد المتبرع بها، وهذا من شأنه أن يحول نشاطا خيريا إلى عبء على المتبرعين. ولهذا اقترحت الاتحادات الفيدرالية التجارية لولاية ساو باولو في سنة 1996 أن يضع الفرع الفيدرالي التنفيذي قوانين خاصة للتشجيع على التبرعات: مجموعة من مشاريع القوانين المعروفة باسم ميثاق السامري الجيد (Good Samaritan Charter).

شراكات بين تجار البيع بالتجزئة والحكومة

إن إحدى السياسات التنموية المحلية المهمة تتمثل في الشراكة بين الحكومة وتجار البيع بالتجزئة بناء على نموذج علاقة جديدة تشمل المجالات الحكومية المختلفة والأسواق الكبرى الممتازة (السوبر ماركت) وغيرها من المنشآت التي تباع فيها المواد الغذائية. فتوسع الأسواق الممتازة ومرافق الخدمة الذاتية هي حقيقة لا يمكن إنكارها، فسلاسل الأسواق الممتازة تعمل مسبقا حتى في المجتمعات الصغيرة وباستطاعتها التأثير على العادات الشرائية للمستهلكين والسيطرة على الأسعار.

ولكل من الأسواق الممتازة الفردية وسلاسل الأسواق الممتازة وقاعات المدينة الشيء الكثير لتكسبه من هذه الشراكات. فعملهما المشترك يبني مصداقية وسمعة جيدتين لشركات التوزيع، مما ينتج عنه ضمان تدفق مستمر للزبائن وزيادة في المبيعات. إذ يمكن للأسواق الممتازة أن توفر الدعم على ثلاث جبهات رئيسية وعلى رأسها:

- عن طريق تسويق المنتجات المحلية التي تنتجها الأسر الزراعية، من خلال السماح بعرضها، وتذوقها وبيعها في مناطق معينة داخل أماكن عملها. ويمكن أن تستفيد الأسواق الممتازة من فرض خصم في الضرائب البلدية، شريطة تخصيص مساحة معينة داخل أماكن عملها لهذا الغرض.

■ عن طريق إبقاء هوامش الربح والأسعار متوافقة مع القدرة الشرائية للمجتمعات المحلية. فقد أشارت الاستطلاعات في حالات مختلفة

إلى أن سلاسل الأسواق الممتازة قد أبقت الأسعار في مستوى أعلى بالمقارنة مع سلاسل الأسواق الممتازة المحلية أو المؤسسات الفردية الصغرى. ولذلك يوصى بإجراء التزام عام للحفاظ على هوامش الربح عند مستويات معينة، ويمكن أيضا تشكيل لجنة من المستهلكين وخبراء فنيين من المجلس البلدي لتقييم الأسعار ومراقبتها. ■ عن طريق مشاركة الموردين والمزارعين والصناعات الزراعية المحلية في الحملات الغذائية المحلية أو في التسويق للمنتجات الموسمية أو في تلبية مطالب معينة للمجتمعات المحلية.

المزارعون ومنتجو الغذاء بالمناطق الحضرية

حقيق بنا أن نذكر الزراعة بالمناطق الحضرية عند وضع مجموعة من السياسات الهادفة إلى تأمين دعم الشركات لمحاربة الجوع. إن الاهتمام الذي عادة ما نوليّه للزراعة بالمناطق الريفية يعتبر عائقا أمام المناطق الحضرية من حيث إنتاج وتوزيع الغذاء، وبالتالي لا نوليها اهتماما يناسب أهميتها.

يتوجب علينا كذلك وضع برنامج يهدف إلى دعم منتجي الغذاء بالمناطق الحضرية، سواء كان إنتاجهم متوسطا أو صغيرا خصوصا منتجي اللحوم الجاهزة، وكذلك من أجل تأهيل بائعي التجزئة الصغار.

ويعكس ترابط الأغذية الزراعية من حيث الإمداد والتوزيع استراتيجية الجمع بين المزارع والمستهلك، إذ إن مدراء البرامج العامة قد توصلوا إلى حقيقة أهمية دور الوساطة التجارية في تأمين شراء الأغذية من المزارع وإمداد المستهلكين بها. فمن الواضح أن لعب دور الوساطة التجارية يعتمد على توافر آليات تساهم في منع المصلحة التجارية من إلحاق أي ضرر بمصلحة المزارع. إن صيت أهمية الزراعة الحضرية قد انتشر إلى درجة أن منظمة الأغذية والزراعة قد أطلقت مؤخرا برنامجا بعنوان "المدن تطعم مدنا أخرى" حيث ركزت فيه على إنشاء البساتين لزراعة الخضر بالمناطق الحضرية فوظفت لأجل ذلك البقع الخالية في المدن من أجل إنتاج الغذاء، وعملت بصورة خاصة على تشجيع الاستعمال الرشيد للمياه في المناطق البيئية الحضرية.

باستطاعة الشركات أن تنشأ وتدعم بشكل مصيري مشاريع من هذا القبيل، إذ يمكنها توفير بقع أرضية للأشخاص غير العاملين من أجل زراعة الغذاء فيها، مع تمكينهم من المواد والمساعدة التقنية خصوصا للمزارعين الجدد ثم في النهاية تشتري منتجاتهم منهم. وإذا توفر العرض عندها يمكننا أن ندعي منطقيا أن الأسواق الكبرى والأسواق المفتوحة والمؤسسات الرسمية ستستخدم هذه المنتجات المحلية من أجل تأمين عروضهم الخاصة بهم.

مكافحة الجوع في المناطق الحضرية الكبرى

يهدف مشروع القضاء على الجوع إلى اقتراح مجموعة من الأنشطة لمحاربة الجوع في كبريات المدن لأن الجوع ينمو بها بشكل أكبر، ويمكن للشركات الخاصة أن تتعاون لوضع هذه السياسات لأنها تتركز بشكل أكبر في المدن الكبيرة حيث تكثف نشاطها بشكل مباشر نظرا لاحتوائها على العديد من الأسواق الكبيرة.

المطاعم المدعمة لصالح ذوي الدخل المنخفض

إن فكرة إنشاء مطاعم مدعمة تناسب المدن الكبرى بشكل خاص لأن الكثير من الناس يتجهون إلى الأوساط الفقيرة بالمدن الكبيرة كل يوم، من أجل العمل أو الدراسة أو الاستفادة من الخدمات، وغالبا ما يقضون اليوم بكامله دون تناول أية وجبة. إن تناول وجبة طعام بالمطعم وبثمن قليل أمر يعني الكثير بالنسبة لهاته الشريحة من المجتمع. وبالتالي فإن مشروع القضاء على الجوع يدرس إمكانية تطبيق برنامج كامل خاص بالمطاعم المدعمة التي تقدم وجبات بثمان قليل للاستجابة لطلب العمال ذوي الدخل المنخفض في الحصول على وجبات بسعر الكلفة حيث إن هؤلاء لا يتناولون طعامهم بالشكل الصحيح.

إن وجبة الغذاء التي تقدمها المطاعم المدعمة الموجودة الآن هي غالبا ما تكون الوجبة الوحيدة التي يتناولها هؤلاء خلال اليوم حيث أظهرت بعض الدراسات أن الوجبة في المطاعم المدعمة تكلف حوالي 1.80 ريال برازيلي، باعتبار التكاليف المختلفة بما فيها تكاليف العمال (بناء على ملاحظة مطعم مدعم ببيلو هوريزونتو)، وهذا هو المعدل الذي تم رسده في المطاعم الموجودة بولاية ريو دي جانيرو، وهذه التكلفة لا تتضمن تكاليف تجهيزات المطعم أو تكاليف التجديد والكراء التي يمكن أن تتحملها الدولة، حيث إنه إذا تحملت العمالة أو الحكومة أو مؤسسات خيرية تكاليف العمال وصيانة البنية التحتية كما هو الشأن اليوم فإن تكلفة الوجبة ستخفض لتصبح ريبالا برازيليا واحدا.

يمكننا من خلال المبادرة الشخصية أن نشغل على المطاعم المدعمة وذلك عن طريق المشاركة في التدبير الإداري والعملي للمطاعم الجديدة، باستثناء المطاعم في بيلو هوريزونتو، حيث إن تدبيرها يتم عن طريق الاستعانة بالموارد الخارجية. إن انتشار المطاعم المدعمة في البرازيل يبين أن الأمر يتعلق بتجارة رابحة، وذلك بصرف النظر عن جانبها الاجتماعي الذي تتطلبه هذه الخدمة. ومن وجهة نظر استراتيجية، فإن المطاعم المدعمة لا تتنافس، عادة، مع المقاولات الأخرى ذات العلاقة بالتغذية، رغم أن بعض المقاهي والمطاعم المحاذية لهذه المطاعم اضطرت إلى خفض تكلفتها أسعارها في بعض المدن.

لا يجب أن يقتصر الدور الفعال الذي تقوم به الشركات على إدارة هذه المطاعم وتشغيلها فقط، بل يمكنها أن تتخذ تدابير أخرى مثل توفير وجبات سريعة

لعمالها في المدن الكبيرة بسعر الكلفة، وذلك بعقدها اتفاقيات حول التبرع بالأكل، بل ويمكنها دعم هذه المطاعم بواسطة جمع التبرعات عن طريق استغلال هذه المطاعم في الإعلان عن منتجاتها.

إن التبرع بالأطعمة القابلة للتلف للمؤسسات الخيرية ولذوي الدخل المحدود عوضاً عن التخلص منها ورميها يعتمد على مقترحات بجمع هذه الأطعمة وتوزيعها. ومن شأن تطبيق القوانين الجديدة أن يؤدي إلى ارتفاع ملموس في عدد الأطعمة الموضوعة تحت تصرف المؤسسات لسد الحاجيات الغذائية لمحدودي الدخل، إلا أنه يمكن للشركات، وبغض النظر عن هذه القوانين، التعاون بشأن التبرع بالأطعمة أو المال عن طريق آليات أخرى مثل الاتفاقات ووثائق تحديد المسؤوليات.

بنوك الغذاء

إن تطبيق القوانين الجديدة يسهل عملية إنشاء بنوك الغذاء التي تؤدي إلى تدفق المنتجات بغرض تزويد المطاعم المدعمة أو ملاجئ المتشردين أو الملاجئ الخاصة بالمعوزين أو حتى برنامج الوجبة المدرسية؛ حيث يمكن للمؤسسات الخيرية أو بنوك الغذاء أن تجمع الأطعمة المتبرع بها فتعمل على فصلها وربما معالجتها ثم توزيعها من خلال المؤسسات المساعدة.

هذا ويتم توزيع المنتجات الغذائية المتبرع بها عن طريق المؤسسات الخيرية بدعم من السلطات العامة، حيث سيكون الهدف من هذه الشراكة هو إزالة ظاهرة المعوزين من الشوارع وتوفير مأوى لهم وإطعامهم، كما ستعمل على إمدادهم بالتدريبات التي من شأنها أن تساعد على إيجاد فرص للعمل.

المرافق المركزية لشراء وتوزيع الطعام

يجب اعتبار الطريقة التي تعمل بها المرافق مثل محلات البقالة بشتى أنواعها، بما فيها محلات البقالة المتجولة وبرامج المجتمعات المحلية للشراء بديلاً لصالح سياسة الأمن الغذائي في المناطق الحضرية، وحتى يمكن تطبيق هذه البرامج بشكل فعال، من المهم جداً أن نشجع إنشاء مرافق مركزية لشراء وتوزيع الطعام في نواحي المناطق الحضرية. وستعمل هذه المرافق المركزية على تقديم الدعم اللوجستي والتسويقي لذوي الامتيازات وبائعي التجزئة الصغار، حيث يمكنهم بدورهم أن يعملوا على تسويق الأطعمة المضمنة في سلة الغذاء الأساسية وبعض المنتجات الغذائية الأخرى بثمن أرخص.

وتساهم، حالياً، مرافق التسوق المركزية التابعة لسلسلة الأسواق الكبرى (السوبرماركت) في الحصول على مكاسب مهمة من حيث التكاليف، فبفضل طريقة عملها يمكن لهذه المرافق ترويج منتجات ذات نوعية أفضل وبناء علاقة وطيدة

مع المزارعين والموردين للتفاهم حول الأنواع المزروعة والتغليف وآليات التسويق وغيرها.

وهناك طريقة أخرى لتعزيز الشراكة مع تجار التجزئة ألا وهي دعم ما نسّميه المرافق المركزية لتوريد الأغذية علاوة على المرافق العامة لشراء وتوزيع الطعام في علاقاتها مع مالكي محلات البقالة الصغار. هذا وستعمل السلطات العامة على تنظيم وتسهيل عملية إدماج بائعي التجزئة في تعاونيات وجمعيات لتمكينهم من التنافس مع سلاسل الأسواق الكبيرة، حيث سيتم تدريب هؤلاء للقيام بعمل أفضل وتقديم منتجات بسعر مناسب وفي المتناول بالنسبة للجماعات في المناطق الفقيرة.

أمثلة ناجحة عن محاربة الجوع

سنقدم أدناه بعض الأمثلة عن بعض الشركات التي عملت على محاربة الجوع حتى قبل انطلاق مشروع القضاء على الجوع، وهي شركات برازيلية ذات حضور قوي على المستوى المحلي والوطني تعمل في مجالات مختلفة مثل البيع بالتجزئة، والصناعات الثقيلة والمواصلات والمعلومات. وهي أمثلة ملهمة خصوصا وأن هذه الشركات لا تنشط دائما في مجال التغذية حيث قامت بتطوير طرق فريدة من نوعها للمشاركة في تعبئة المجتمع المدني.

شركة كاسا فيردي موفيس (Casa Verde Móveis)

تحتل شركة كاسا فيردي موفيس التي تعمل في مجال الأثاث ومقرها بمدينة ميراسول في قلب ولاية ساو باولو، المرتبة الثانية بين مائة من أفضل الشركات طبقا لتصنيف أجرته مجلة Guia Exame، ويعمل بها أكثر من مائتي عامل. وتحافظ الشركة على علاقتها بهم عن طريق الحوار والاحترام المتبادل وتطوير برامج لتحسين نوعية حياتهم.

ومن بين الأعمال التي قامت بها هذه الشركة نذكر أنها طبقت منذ عام 2002 برنامجا للقروض الصغرى سمته "برنامج قروض خاصة بالقرات"، حيث تمكن موظفيها من الحصول على قروض مالية تضاعف من دخلهم الشهري ثلاث مرات من أجل استعمالها في شراء منزل أو تسديد أقساطه أو تجديده. ويسد العامل هذا القرض على مدى اثني عشرة دفعة، وقد منح هذا القرض الذي تموله الشركة بذاتها وبشكل كامل لخمسة وستين (65) فردا حتى عام 2002.

وبالإضافة إلى ذلك، قامت الشركة سنة 2001 بإطلاق برنامج "للمزيد من المعرفة" بغرض توفير تدريبات لعمالها داخل الشركة، حيث منحت الشركة 22 منحة للدروس التدريبية، كدروس متلفزة، بما في ذلك الوسائل

التعليمية، دروس في اللغة الانجليزية والدورات التنشيطية في الخارج، كما تعمل الشركة على مساعدة عمالها ماديا من أجل شراء الأدوات المدرسية لأطفالهم.

وتعمل شركة كاسا فيردي كذلك على مساعدة المجتمع المحلي الذي تتواجد فيه، فعن طريق مشروع سمته " دعم ملجأ كبار السن"، تقوم الشركة بتقديم وجبات الطعام لأربعة وثلاثين شيخا في مدينة ميراسول كل يوم، كما تزور هؤلاء ممرضات من الشركة وموظفون متطوعون وأخصائيو العلاج المهني. وتحتفل هذه الشركة كذلك بعشية عيد الميلاد داخل الملجأ وتعمل على تزويده بجميع الضروريات لإقامة هذا الحفل، ناهيك عن أن الشركة تساهم ماديا في جمعية آباء وأصدقاء ذوي الاحتياجات الخاصة بميراسول، ومركزين للرعاية النهارية في المدينة لأطفال موظفيها حيث يستفيد منهما حوالي 400 طفل وطفلة. وباقتراح من عمالها، تقوم الشركة بتقديم سلتين للغذاء الأساسي للأسر الفقيرة كل شهر.

شركة القطارات بساو باولو الحضرية

(Companhia Paulista De Trens Metropolitanos – CPTM)

تعتبر شركة القطارات بساو باولو الحضرية شركة عامة تعمل في صناعة المواصلات الحضرية بولاية ساو باولو، ومن بين برامجها المصممة خصيصا لخدمة المجتمع نذكر أبرزها:

برنامج الوجبة السريعة الجيدة (Bom Lanche) إذ وضعت الشركة في مايو/أيار 2002 عشرة أكشاك في محطات القطار الرئيسية في ساو باولو بحيث يتمكن الركاب صباحا من تناول وجبة سريعة غنية غذائيا بسعر التكلفة (0.40 ريال برازيلي)، وكان الهدف من وراء ذلك هو تخفيض نسبة المرض المفاجئ عند الركاب بسبب قلة الأكل، ومنذ تنفيذ هذا البرنامج، تم بيع مليون ونصف وجبة سريعة مكونة من شطيرة وخليط بارد وعصير فواكه، وبفضل هذا البرنامج تم خلق سبعين فرصة عمل جديدة، وفي كل يوم يتم بيع 14 000 وجبة سريعة في أكشاك شيدت في محطات القطار في كل من منطقة براس وبرافوندا وغينازيس، وفرانسكو موراطو، وسانتو أندري، وماوا، وأوساسكو، وكارابكويبا، وإيطابفي ولابا. ويتمثل شركاء هذه الشركة في هذا البرنامج في أمانة الدولة المكلفة بالمواصلات الحضرية، وأمانة الدولة المكلفة بالزراعة والتموين، إلى جانب شركة الخدمات الغذائية الجماعية (Azul Alimentação Coletiva e Serviços Ltda) وهي شركة محدودة المسؤولية.

مشروع التدريب الخاص بالمبتدئين الشباب (Menor Aprendiz): يقوم بتقديم دروس تركز إلى المفاهيم الأساسية للسكك الحديدية وذلك بشراكة مع هيئة

سيناك (Senac)، وقد تخرج 1 800 طالب من هذا المشروع منذ انطلاقه، حيث تمكنوا من العمل كتقنيين في موصلات السكك الحديدية من طرف شركة CPTM. مشروع نوعية الحياة (Qualidade de Vida): يركز هذا المشروع على القيام بحملات توعية حول الصحة والتعليم، والحد من استعمال المخدرات، والتخطيط الأسري ومنع الحوادث وغيرها من المواضيع.

شركة القرش للحديد والصلب

(Companhia Siderúrgica De Tubarão – CST)

يقع مقر هذه الشركة في مدينة فيكتوريا عاصمة ولاية إسبريتو سانتو، وتستثمر مليون دولار أمريكي سنويا في برامج لخدمة المجتمع المحلي، خصوصا في مجالات التعليم والرعاية الصحية والبيئة والتنمية الحضرية والثقافة، وقد اتخذت تدابير خاصة ضد مشاكل الجوع، إضافة إلى مشاريع مختلفة تهدف إلى توفير فرص العمل وتوليد الدخل.

برنامج التضامن: تقوم شركة القرش للحديد والصلب CST بتطوير هذا البرنامج منذ 1993، وذلك بالسماح باستعمال مطبخها المركزي ومكوناته وجميع الموارد الضرورية لتحضير حساء غني بالعناصر الغذائية وتقديمه يوميا للفقراء بمجتمعها المحلي، ويتم تحضير الحساء من قبل أربعين متطوعا، بمن فيهم الموظفون في الشركة وأقاربهم وممثلو المنظمات غير الحكومية. أما الشركات التي تقدم خدمات الموصلات لشركة القرش للحديد والصلب CST، فتقوم بتوصيل الحساء إلى مختلف المؤسسات بمنطقة فكتوريا العظمى، وقد ساعد هذا البرنامج 26 منظمة في المنطقة، أي ما يعادل 3 200 فرد.

برنامج رعاية الأطفال والمراهقين (Atendimento Integrado à Criança e ao Adolescente – Aica): يعمل هذا البرنامج على مساعدة الأطفال والمراهقين على المستوى الاجتماعي والشخصي في موضوع مخاطر العيش في المناطق المجاورة لمباني شركة القرش للحديد والصلب (CST) وذلك بتشجيعهم على الذهاب إلى المدارس والمساعدة في الحياة الاجتماعية، ويعمل هذا البرنامج كذلك على تقديم حلقات عمل لتعلم الخياطة، والعمل بالمخابز، إضافة إلى الرعاية النفسية وطب الأسنان وبعض الدورات والنشاطات التكميلية حين لا يكون الأطفال في المدرسة. وقد تم، في سنة 2001 فقط، مساعدة أكثر من 1 000 طفل من خلال هذا المشروع.

وتقوم شركة القرش للحديد والصلب (CST) كذلك بتطوير برامج أخرى صممت خصيصا لجعل الأطفال يذهبون إلى المدارس وتوفير الفرص للفقراء الشباب لاختراق سوق العمل عن طريق تقديم ورشات ودروس مهنية، ومن بين هذه

البرامج نذكر مشروع "آمن بيدك" ومشروع ورشة المبادرة المهنية ومشروع بيت الطفل، كما تم تنفيذ مشروع الجامعة للجميع وهو يهدف إلى ضمان الالتحاق بالجامعات على أساس ديمقراطي للتلاميذ من خريجي المدارس العامة.

شركة مناجم ريو دو نورتي (Mineração Rio Do Norte)

تستثمر شركة مناجم ريو دو نورتي (Mineração Rio Do Norte)، المرتبطة بشركة (Vale do Rio Doce) في مختلف برامج المسؤولية الاجتماعية لصالح المستخدمين بها وأسرههم ومجتمعاتهم المحلية الواقعة بالقرب من مقرها الرئيسي في ميناء ترومبيتا (Trombetas) في ولاية باريا (Parà)، التي تقع على بعد 1 000 كم من مدينة بيليم (Belém). وتمول شركة مناجم ريو دو نورتي (MRN)، منذ سنة 1997، نشاطا رياضيا (سباق السيارات) لصالح التلاميذ بناء على مواضيع مثل الأخلاق والمواطنة. وخلال سنة 2001، قام التلاميذ بجمع الأغذية والملابس والكتب والأدوية ولعب الأطفال حيث تم توزيعها على 460 أسرة.

وتوفر مدرسة بلدية بوا فيستا، التي شيدتها شركة مناجم ريو دو نورتي (MRN) سنة 1991، التعليم للأطفال والتعليم الابتدائي من الصف الأول إلى الرابع، وذلك بشراكة مع المجلس البلدي لمدينة أوريكسيمينا (Oriximiná). وينتمي 166 من التلاميذ الملحقين بهذه المدرسة إلى جماعة بوا فيستا، جماعة كيلومبو. وتوفر الشركة الموارد المتاحة لديها للمساعدة في مجال التدريب والنقل والسكن وتوفير المواد الغذائية والطبية للمدرسين وصيانة المبنى المدرسي والحفاظ عليه، وتوفير وجبتين في اليوم للتلاميذ.

ويمكن للتلاميذ في السن المناسبة الانخراط في الصف الخامس من مدرسة بورتو ترومبيتا، أو في المدرسة المخصصة للشباب والكبار، وكلاهما يتم تمويله من قبل شركة مناجم ريو دو نورتي (MRN). وتقدم مدرسة جوناتا بونتي أثياس (Jonathas Pontes Athias) التعليم الثانوي من الصف الخامس إلى الصف الثامن فما فوق ذلك من التعليم الثانوي لفائدة 1 119 من أبناء وبنات العاملين في شركة التعدين والناس الذين يعيشون في المجتمعات المجاورة للنهر. وتنفق الشركة سنويا ما يقرب من 1 مليون دولار أمريكي لصيانة المدرسة، وتحمل جميع التكاليف اللازمة لتوفير وسائل النقل والزي المدرسي الموحد وجزء من المواد التعليمية. ويدرس حاليا 45 تلميذا من مجتمع بوا فيستا بالمدرسة الواقعة في ميناء ترومبيتا. مشروع الاندماج الموجّه (Ação Monitorada de Integração): يهدف هذا المشروع إلى الحد من نسب الرسوب وإعادة الفصل الدراسية والانقطاع عن الدراسة في المدارس الثانوية التي سجلت على مستوى مجتمع بوا فيستا. إذ يقوم بتقديم الدروس في مجال تكنولوجيا المعلومات، ودروس تقوية بدوام كامل، بما في ذلك أوقات تناول

الطعام والعناية بالأسنان. وخلال سنة 2001، رسب في الامتحان النهائي 6 تلاميذ فقط، من بين 33 تلميذا كان 16 منهم ينحدرون من المجتمعات المتاخمة للنهر. مشروع كويلومبو: تبعت شركة مناجم ريو دو نورتي (MRN) شهريا قاربا محملا بالمعدات والأطباء والمرضى إلى مجتمعات كويلومبو الواقعة على ضفاف نهر ترومبيتا، لتقديم المساعدة الطبية لنحو 300 أسرة، وذلك بشراكة مع مؤسسة الأمل (Esperança Foundation) في سانتاريم.

البرنامج الغذائي لشركة نستله (Nestlé)

في أواخر سنة 1999، أطلقت شركة نستله برنامجا للتربية الغذائية بهدف الوقاية من النقص في التغذية لدى الأطفال. ويوفر هذا البرنامج المعلومات والمشورة للأطفال المنحدرين من المجتمعات الفقيرة ولعائلاتهم حول كيفية الحصول على أفضل تغذية ممكنة، حتى مع شح الموارد. وقد اشتمل البرنامج، بالأساس، على عقد اجتماعات بين المتطوعين المدربين على نحو جيد والأطفال والمراهقين الذين تتراوح أعمارهم بين 5 و 14 سنة من العمر بحضور أمهاتهم. وكان يطلق على هذه اللقاءات "مهرجانات الطهي". كما كان البرنامج يتضمن الألعاب والمناقشات مع الأطفال حول مواضيع تتعلق بالنظافة والغذاء والقيمة الغذائية للمواد الغذائية المختلفة، في حين تعمل أمهاتهم على إعداد الوجبات التي تقدم للمشاركين في وقت لاحق، وذلك أيضا تحت إشراف المتطوعين.

وأدى نجاح البرنامج إلى الإدراك بأنه قابل للتطبيق في أي مدينة. ولذلك بدأ تنفيذ برنامج تدريبي من قبل المنسقين الرئيسيين للبرنامج الغذائي (Nutrir) إلى جانب استشاريين مستعان بهم لإنشاء شبكة إنترنت وطنية للوقاية من نقص التغذية. وأسفر تنفيذ البرنامج بصورة مكثفة عام 2002 عن تدريب 335 شخصا، منهم طهاة وأمهات ووكلاء مجتمع محلي ومعلمون، ممن يقدمون الخدمات إلى 176 مؤسسة معروفة، حيث بلغ عدد المستفيدين أكثر من 70 000 شاب.

وتخصص الوحدات أماكن ليتسنى للمتطوعين عقد لقاءاتهم فيها وكذا تخطيط أنشطتهم بها. وتقوم نستله Nestlé بتشجيع مستخدميها على المشاركة في هذا المشروع بشكل مباشر كمتطوعين، وكذلك على المساهمة عن طريق التبرعات النقدية. وتقوم الشركة بالتبرع بمبلغ مماثل لكل تبرع يتم تحصيله. وتستخدم الأموال التي تجمع بهذه الطريقة لشراء المواد البيداغوجية، وإعداد الكتيبات/أدلة وتغطية نفقات وسائل النقل والوجبات.

كما يدعم البرنامج أيضا بعض المبادرات من قبل الأمهات وغيرهن من أفراد المجتمع. وهذا من شأنه أن يخلق مصادر أخرى للدخل بفضل المهارات المكتسبة، بغض النظر عن تحسين نوعية الوجبات التي تقدم في المنازل.

حواسيب نوفاداتا (Novadata Computadores)

قامت الشركة نوفاداتا كومبيوتادوريس (Novadata Computadores)، التي يقع مقرها في مدينة برازيليا، بتطوير مشروع بشراكة مع المنظمة غير الحكومية أكورا - جمعية مشاريع محاربة الجوع - بهدف ربط التقوية الغذائية (food reinforcement) بخلق فرص العمل. وتبرع شركة نوفادا من خلال جمعية أكورا بموارد لفائدة مشروع "سلال المواطنة" (Cestas da Cidadania) الذي يقدم سلالا غذاء لأسر فقيرة يختارها السكان في المنطقة. وتقتني هذه المنظمة، التي أسسها المجتمع، بنفسها المواد الغذائية التي تملأ السلال بعد التحقق من الأسعار، وتعد السلال وتوزعها. وتدفع الأسر تكاليف سلال الغذاء بكاملها، نصفها نقدا والنصف الآخر على شكل القيام بعمل مجتمعي؛ وتعتبر المشاركة في الدورات التكوينية بمثابة عمل. ويبقى المال في المجتمع ويتم تداوله عبر قنوات الصندوق المتجدد الموارد (Revolving Fund) الخاص بالقروض القائمة على التضامن.

ويوفر هذا الصندوق قروضا صغرى ومساعدة فنية للمنشآت المجتمعية المحتمل أن تخلق فرصا للعمل وتكون مدرة للدخل. ويجب على الأسر، بغية الاستفادة من سلال الغذاء، أن تتعهد ببعض الالتزامات المجتمعية، فضلا عن الاستجابة لمعايير اجتماعية معينة، وذلك لتفادي الممارسات القائمة على الدعم وتحفيز احترام الذات لدى الأسر وتعزيز الأواصر بين أفراد المجتمع.

وقد أطلق هذا المشروع في عام 1993 بمكب النفايات الواقع على طريق إستروتورال (Estrutural) في برازيليا (مقاطعة فيدرالية)، وقد تم تنفيذه، منذ ذلك الحين، في مواقع أخرى من المقاطعة الفيدرالية وفي فيرا دي سانتانا (Feira de Santana) بولاية باهيا. وهو حاليا قيد التنفيذ بمنطقة قروية تابعة للمقاطعة الفيدرالية، لدى سكان سيتيو نوفو وسراندي، حيث يغطي 60 أسرة. أما من حيث النتائج المسجلة حتى الآن، فقد تم توزيع 300 طن من المواد الغذائية؛ وتقييم 2000 طفل بشكل دوري؛ وتمويل ما يزيد عن 500 مقابلة متناهية الصغر؛ وتنظيم مئات الاجتماعات والندوات والأنشطة المجتمعية.

وفي عام 1994، أوصى المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وهو وكالة تابعة لرئاسة الجمهورية، باستخدام هذا المشروع كنموذج لسياسية عامة لمحاربة الجوع.

أفران تيويبي (Tupy Fundições)

أبرمت شركة توبي فونديشويس (Tupy Fundições)، التي يوجد مقرها في جوانفيل (ولاية سانتا كاتارينا)، عقدا اجتماعيا يهدف إلى تثقيف وتوعية وتحفيز المجتمعات المحلية على طلب العلم وذلك في المواقع التي توجد بها الشركة. وقد نفذت الشركة العديد من الندائير، نذكر من بينها تلك التي تستحق تنويعها خصوصا:

عملية الاعتماد على الذات لمحو الأمية (Mutirão da Alfabetização): التي ترمي إلى المساهمة في القضاء على الأمية في جوفانيل، في إطار شراكة بين شركة توبي (Tupy) وألفاليت (Alfalit) أبرمت عام 1998. وقد قدم هذا المشروع دورات لمحو الأمية لأكثر من 3 000 شخص حتى الآن وساهم في تراجع معدل الأمية في المدينة.

مشروع مواطن الغد (Cidadão do Amanhã): أطلق هذا المشروع في عام 1999، ويدعم مركزين للرعاية خلال النهار في جوفانيل. وتوفر الشركة وجبات الطعام، والنقل، والوسائل التعليمية ودروسا خصوصية لتعزيز المعرفة وتستثمر في تحسين المرافق الدراسية والثقافية.

برنامج إدماج قطاع الأعمال والمجتمعات المحلية (PIIC): أطلق هذا البرنامج في عام 2002. ويرعى البرنامج دورات تدريبية احترافية وفقا للاحتياجات المحددة في الجمعيات الأهلية. وقد قامت شركة توبي في 2002 بتدريب نحو 400 شخص في مجالات ميكانيكا السيارات، والكهرباء، وميكانيكا الدراجات الهوائية، ولحام المعادن، وخدمات الهاتف والسكرتارية.

برنامج التطوير المستمر: يعمل هذا البرنامج منذ أكثر من 10 سنوات بهدف تطوير وتحسين المستوى التعليمي للعاملين في شركة أفران توبي، حيث توفر جامعة شركة توبي دورات تدريبية لتحسين المهارات المهنية لموظفي الشركة وتخول لهم فرصا لمواصلة التعليم والتدرج في المستويات الدراسية. ففي السنة الماضية، شارك 1381 شخص، بينهم عدد من الموظفين وعائلاتهم، في دورات مكثفة وسريعة للتعليم الابتدائي والثانوي قدمتها الشركة. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم الشركة دورات في مجالات متخصصة وبرامج للحصول على شهادة الماجستير في المجالات ذات الصلة. ونتيجة لذلك، ترقى 92% من المشاركين في البرنامج في وظائفهم كما تحسن المستوى التعليمي لموظفي الشركة بشكل ملحوظ.

بنك البرازيل (Banco Do Brasil)

ينفذ بنك البرازيل برنامجا يدعى بـ "برنامج العامل المراهق" لدعم التدريب الشخصي والمهني للعمال المراهقين المنحدرين من أسر يناهز معدل دخل الفرد فيها نصف الحد الأدنى للأجور. ويجب على المراهقين، الذين يتم تجنيدهم كمتدربين، أن يكونوا مسجلين في الصف السابع على الأقل من التعليم الثانوي أو المسار السريع للتعليم الابتدائي كي يتم تسجيلهم في برامج المساعدة الاجتماعية. وحتى نهاية عام 2002، تم تجنيد 2 800 مراهق. من جهة أخرى، يداوم المتدربون في المصرف لمدة تتراوح بين 18 و24 شهرا ويغادرون عند بلوغهم سن 17 وعشرة أشهر.

شركة Bandeirante De Energia

أطلقت شركة (Bandeirante de Energia) وهي شركة لتوزيع الكهرباء تغطي 28 بلدية في ولاية ساو باولو، حملة جمعت الدعوة لتوفير الطاقة الكهربائية بمحاربة الجوع من خلال تحفيز عملائها على تطبيق مخططات انتقائية لجمع النفايات. وفي إطار هذا البرنامج، تتم معالجة النفايات والمخلفات وبيعها كخردة. وتستخدم الأموال التي يتم جمعها لشراء مواد غذائية يتم التبرع بها لمؤسسات خيرية. كما نظمت الشركة حملة أخرى لتوزيع خلالها مجموعة من 3 مصابيح موفرة للطاقة إلى كل شخص يتبرع بكيلوغرام من المواد الغذائية.

الشركة الصناعية Companhia Industrial Cataguases

من خلال مشروع نسج التضامن (Tecendo Solidaridade)، تقوم هذه الشركة الصناعية للغزل والنسيج بتشجيع موظفيها على تقديم التبرعات. وبالتالي، يتم اقتطاع مبالغ نقدية كل شهر من الرواتب وإرسال تبرعات في شكل مواد غذائية إلى مؤسسات خيرية في منطقة كاتاغواسيس (ولاية ميناس جيريس). ويقوم الموظفون بإدارة الأموال التي تم جمعها وتقديم الحسابات إلى المجتمع بأنفسهم.

مجموعة زيما (GRUPO ZEMA)

ساعد مشروع الأمل (Esperança) الذي أطلق في عام 1999، على هيكلية الدعم الذي تقدمه مجموعة زيما وموظفيها وشركائها إلى المؤسسات التي تساعد الأطفال الفقراء في بلديات ولاية ميناس جيريس التي تعمل في مجالها شركات المجموعة. وتقوم الشركة بتوزيع جميع المداخل من بيع المواد القابلة لإعادة الاستخدام، من قبيل الورق والورق المقوى، والقوارير الزجاجية، ومواد بلاستيكية وعلب الألومنيوم، والتي تبلغ في المعدل 2 500 ريال برازيلي شهريا، إلى بعض المنظمات المختارة. وتحمل مجموعة زيما جميع النفقات الخاصة بالموظفين المكلفين بجمع ومناولة ونقل وضغط المواد التي يتعين تدويرها.

شركة Schering-Plough - IQF

تقوم هذه الشركة، من خلال معهد "الطفل هو الحياة" (Criança é Vida) التابع لها، بتقديم حصص ودورات تدريبية للمهات والأطفال في مجالات الرعاية الصحية والنظافة والغذاء. كما تدعم الشركة الكيميائية Schering-Plough - IQF الموجود مقرها بمدينة ساو باولو، الرعاية المقدمة للأطفال في مراكز الرعاية النهارية والمستشفيات، بالإضافة إلى تشجيع موظفيها على الانخراط في برامج تطوعية.

وعقب إبرام عشرات الشراكات، بدأت الشركة في تدريب موظفيها والمتطوعين على تكثيف العمل في مجال التربية الصحية الأساسية. وقد استفادت إلى الآن 17 300 أسرة من هذه الدورات التدريبية.

منتجات Johnson & Johnson Produtos Profissionais

طورت الشركات التابعة لمجموعة جونسون أند جونسون، التي تعمل في البرازيل منذ 1988، ثقافة تشجيع عمالها على اتخاذ مبادرات ترمي إلى دعم المجتمعات التي يعيشون فيها. وتنفذ شركة المنتجات المهنية جونسون أند جونسون برنامجا منتظما للتبرع بالغذاء لفائدة ما يزيد على 40 مؤسسة خيرية في منطقة وادي نهر بربايبا (ولاية ساو باولو)، حيث تلتزم الشركة بتقديم تبرعات غذائية بمبلغ 0,75 ريال برازيلي عن كل كيلوغرام من الطعام يتبرع به طوعيا موظفو الشركة.

شركة بيع الدراجات النارية Motos Matogrosso

فضلا عن برنامج محو الأمية وبرنامج آخر للتبرع بالدراجات النارية إلى بعض المؤسسات الخيرية، تواصل شركة موتوس ماتوغروسو (شركة بيع الدراجات النارية) تنفيذ مشروع "النجمة المذنبة المثمرة" (Cometa Frutificar) الذي يرمي إلى توزيع بذرات الأشجار المثمرة لزرعها في حدائق بيوت الأسر ذات الدخل المنخفض في كاسيرس (ولاية ماتو غروسو). كما توفر دروسا للطلبة وأعضاء المجتمع المحلي لتعليمهم كيفية زرع الأشجار المثمرة والتعامل مع الفواكه وتوعيتهم بشأن القيمة الغذائية وأهميتها للتمتع بصحة جيدة.

شركة Rlm Comércio De Alimentos

تنفذ شركة آر إل إم (RLM) للتجارة في الأغذية، التي تدير مطاعم ماكدونلدز في سانتوس وبرايا غرادي، مشروعاً بشراكة مع الجمعية الأهلية ماوس داداس (ACMD) بغية دعم أنشطة منظمة الرعاية الأبرشية المسيحية للأطفال (Children's Pastoral action) لمحاربة النقص في التغذية ووفيات الأطفال. كما تنظم الشركة عمليات لجمع الغذاء وحملات متنوعة وتوزع الأغذية المجمعة على المجموعات الفقيرة التي تعيش في منطقة بيكسادا سانتسيتا حيث ينشط الشركاء في المشروع. ومن جهة أخرى، تدعم منظمة الرعاية الأبرشية المسيحية للأطفال (Children's Pastoral action) أكثر من 8 000 طفل من خلال هذا المشروع.

شركة شل بالبرازيل (Shell Brasil)

تنظم شركة شل بالبرازيل سنويا حملة تحمل اسم "عيد الميلاد بدون جوع"

(Christmas without Hunger)، حيث يتم، خلال شهر ديسمبر/كانون الأول، جمع المواد الغذائية غير القابلة للتلف بغية التبرع بها في سلال الغذاء على الأسر ذات الدخل المنخفض. وقد ساهمت شركة "شل" في سنة 2001، بالإضافة إلى تحمل تكاليف جمع وتوزيع المواد الغذائية بكيلوغرامين من الغذاء عن كل كيلوغرام تبرع به موظفوها. وقد بلغ مجموع هذه التبرعات ما يزيد على 12 طنا من المنتجات الغذائية التي تم جمعها فقط في مدينتي ريو دي جانيرو وساو باولو.

شركة المهارة (Skill)

تطور شركة المهارة (Skill)، وهي شركة للمحاسبة والرصد، مشروعا اجتماعيا يدعى "المهارات تحقق الكثير" (Skill Fazendo Acontecer)، يرمي إلى توزيع سلال الغذاء في الأحياء الفقيرة ودور الصفيح وإلى دعم مختلف المنظمات التي تساعد الأطفال الفقراء في ساو باولو الكبرى. وترعى شركة "سكيل" مشروعا آخر يسمى "المياه في شمال شرق البلاد" (Água no Nordeste) في كل من بلدية تابيرا (Tabira) (ولاية بيرنامبوكو Pernambuco) وبلدية لاغوانها (Lagoinha) (ولاية بارايبا). ومن جهة أخرى، تقوم شركة "سكيل" ببناء الآبار الارتوازية ومرافق الرعاية الصحية في هاتين البلديتين، فضلا عن وضع برامج تربية والتحفيز على إنشاء بساتين الخضر المجتمعية فيهما.

شركة Ten Yad (ساو باولو - ولاية ساو باولو)

تنفذ الجمعية الخيرية الإسرائيلية "تن ياد" أنشطة دائمة لمحاربة الجوع، من قبيل صناعة الحساء المثلج، وتوزيع حقائب الطعام وتوفير غرفة طعام مجتمعية حيث يتم تقديم وجبات الطعام لذوي الدخل المحدود في منطقة وسط مدينة ساو باولو. ولعل دعم مجموعة من الشركات أمر أساسي من أجل استمرارية واستدامة هذه الأنشطة. ومن جهة أخرى، تساهم الشركات بطرق مختلفة: تبني أحد الموظفين ودفع أجوره؛ تقديم الهبات والتبرعات نقدا، أو على شكل مواد وخدمات. كما تعمل هذه الجمعية على إبرام اتفاقيات بشأن التبرعات ونقل المنتجات الغذائية.

Tim Maxitel (ولاية ميناس جيريس)

نفذت تيم ماكسيتل، وهي مجموعة شركات للهاتف، برنامجا موجهها للغذاء "PÃO" (Programa de Alimentação Orientada) يدعى "بريد" (BREAD) (الخبز) في 40 بلدية تقع في وادي موخوري ووادي Jequitinhonha في ولاية ميناس جيريس،

استفاد منه حوالي 12 000 شخص في إحدى المناطق الأكثر فقرا بالبرازيل. ويشجع البرنامج، من جهة أخرى، على استخدام الموارد المتاحة في المجتمعات المحلية عن طريق نشر المعلومات بشأن الأغذية المختلطة والبديلة لدى قادة المجتمع المحلي وطهاة المطاعم المدرسية ومراكز الرعاية النهارية والجمعيات الخيرية.

يازجي (Yázigí)

يازجي إنترنكسوس (Yázigí Internexus) عبارة عن شبكة لمدارس اللغات وتنهض بأنشطة متنوعة تركز على الأطفال والمراهقين الفقراء. وتقدم هذه الشبكة، في المجتمعات التي تنشط فيها، منحا دراسية، كما تشجع على العمل التطوعي، وتقدم تبرعات للحملات أو المنظمات الخيرية. وتعمل هذه الشركة، منذ عام 1999، على تدريب المعلمين المتطوعين لتعليم اللغة الإنكليزية للأطفال الفقراء بشكل مجاني في ضواحي منطقة ساو باولو الكبرى. كما تدعم المدارس التي تشكل هذه الشبكة، تطوير المهارات المهنية للشباب المنحدرين من الأسر ذات الدخل المنخفض من خلال توفير دورات تدريبية لهم وتوظيفهم.

6- برنامج القضاء على الجوع

أهم الدروس المستخلصة¹

المكتب الإقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة
لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

مقدمة

عندما أطلقت الحكومة الفيدرالية برنامج القضاء على الجوع (Fome Zero) في يناير/كانون الثاني 2003، وعى سكان البرازيل بالمفارقة القائمة في البلاد التي تعاني منها الملايين من الأسر التي لا تجد ما يكفي من الغذاء في بلد يعرف وفرة في المواد الغذائية ويشهد طفرة في صادرات المنتجات الزراعية. وقد كان لالتزام الرئيس المنتخب حديثاً بالقضاء على الجوع وقع طيب على الشعب البرازيلي برمته الذي ضمن للرئيس دعمه على نطاق واسع.

وفي ديسمبر/كانون الأول 2002، وقبل أن تؤدي الإدارة الجديدة اليمين الدستورية بقليل، طلب الرئيس المنتخب لويز ايناسيو لولا دا سيلفا من المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة (الفاو) دعمها لتشكيل فريق من الخبراء التقنيين التابعين للمنظمة، ومن مصرف التنمية في البلدان الأمريكية (IDB) والبنك الدولي العمل مع الفريق الوطني لمراجعة تصميم ومكونات مشروع القضاء على الجوع. وقد حظي هذا العمل المثير بالنسبة لجميع المشاركين بتأييد واسع النطاق حول أهداف البرنامج ومحتوياته، لكنه أثار أيضا بعض المخاوف بشأن التحديات الرئيسية - وخاصة التحديات ذات الطابع المؤسسي منها - التي يتعين رفعها أثناء تنفيذه. غير أن التقرير رقم² الذي أعده الفريق أكد أن "أحد أهم المشاكل التي ستواجه الحكومة الجديدة يتلخص في التوفيق بين توقعات شريحة كبرى من الشعب البرازيلي وتحقيق نتائج فورية، مع الالتزام بضمان الجودة وبين تجنب استمرار ثقافة التبعية والتقليل من الآثار الجانبية غير المرغوب فيها".

ولقد أثار عزم الرئيس لولا على وضع حد لمشكلة الجوع في البرازيل خلال فترة ولايته في إطار برنامج القضاء على الجوع، وفقا للأهداف المسطرة فيه،

¹ ورقة عمل منظمة الأغذية والزراعة قدمت خلال مؤتمر عبر الدائرة التلفزيونية المغلقة (فيديوكونغرونس) عقد في 14 أغسطس/آب 2006

بين بوليفيا والبرازيل وشيلي وكولومبيا وغواتيمالا وبيرو وفنزويلا.

² FAO, IDB, WB, December 2002

اهتماما كبيرا لدى المجتمع الدولي. وقد كان هذا الاهتمام أكبر في البلدان النامية التي تبذل جهودا لتحقيق هدف مؤتمر القمة العالمي للأغذية المتمثل في خفض عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية في العالم بمقدار النصف بحلول عام 2015، هذا الهدف الذي أصبح في وقت لاحق الهدف الأول ضمن الأهداف الإنمائية للألفية. وقد تعزز هذا الاهتمام الدولي من خلال المبادرات التي اتخذها الرئيس لولا بشكل مشترك مع رؤساء دول كل من فرنسا وشيلي وإسبانيا خلال اجتماع زعماء العالم للعمل على مناهضة الجوع والفقر الذي عقد في مقر الأمم المتحدة في نيويورك في شهر سبتمبر/أيلول من عام 2004، والذي حضره ممثلون عن أكثر من 100 حكومة. وبارتباط بهذا المقترح العالمي أعلن رئيسا البرازيل وغواتيمالا، في أكتوبر/تشرين الأول 2005، عن التزامهما بالقضاء على الجوع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بشكل نهائي بحلول عام 2025. وفي وقت لاحق، صادقت 29 دولة من المنطقة شاركت في المؤتمر الإقليمي لمنظمة "الفاو" الذي عقد في كراكاس في أبريل/نيسان 2006، على هذا الهدف.

ومن ناحية أخرى، تعمل منظمة الأغذية والزراعة، من خلال برنامج خاص بالأمن الغذائي، مع أكثر من 100 دولة نامية لتحقيق هدف مؤتمر القمة العالمي للأغذية. ومن ثم، تعمل العديد من هذه البلدان، التي استلهمت جزئيا من قيادة الرئيس لولا، على إعداد وتنفيذ برامج وطنية للأمن الغذائي بغية تحقيق هذا الهدف. فهذه البلدان تهتم بشكل كبير بالاستفادة من التجربة البرازيلية وتوسيعها معتمدة في ذلك على التعاون التقني مع البرازيل.

ويعتبر هذا الاهتمام قويا بشكل خاص في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. ولهذا السبب، تم تنظيم مؤتمر عبر الدائرة التلفزيونية المغلقة تحت إشراف المكتب الإقليمي لمنظمة "الفاو" في 14 أغسطس/آب 2006، جمع قادة البرامج الوطنية للأمن الغذائي من كل من بوليفيا والبرازيل وشيلي وكولومبيا وغواتيمالا وبيرو وفنزويلا.

وقد أعدت هذه المراجعة الوجيهة لبرنامج القضاء على الجوع بغية استخدامها كمرجعية خلال المؤتمر عبر الدائرة التلفزيونية المغلقة من قبل فريق منظمة الأغذية والزراعة المكلف بمتابعة تنفيذ البرنامج منذ بدايته³. وتتألف هذه الوثيقة من ملخص لمختلف الوثائق التي تعرض تطور البرنامج، ومن تقييم أداء وتأثير مكوناته الرئيسية. وقد استعان الفريق، خلال صياغة الوثيقة، ببعض المقابلات التي أجريت مع مختلف المشاركين في البرنامج الذين يهتمون بالقضاء على الجوع والفقر في البرازيل.

³ Benjamin Davis, Andrew MacMillan, Alberta Mascaretti and Fernando Soto Baquero

وعلى الرغم من أن هذه الوثيقة أعدت خصيصا لهذا المؤتمر عبر الدائرة التلفزيونية المغلقة، فإنها ستكون متاحة على المواقع الإلكترونية لمنظمة الأغذية والزراعة (www.rlc.fao.org)، لجميع المؤسسات المعنية المشاركة في برامج الأمن الغذائي في بلدان أخرى.

وسيتم إعداد نسخة مطولة من هذه الوثيقة من قبل هذا الفريق بعد الانتخابات لاستخدامها كمرجع للنقاش مع السلطات الجديدة وتقديم معلومات عن الطريقة التي يمكن أن تساهم من خلالها منظمة الأغذية والزراعة في برامج ذات صلة بالأمن الغذائي في المستقبل.

القضاء على الجوع

يعتبر برنامج القضاء على الجوع مفهوما دائما التطور. وقد تم وصفه، في عام 2003، بمثابة:

برنامج لمحاربة الجوع وأسبابه الهيكلية التي تؤدي إلى الإقصاء الاجتماعي. وبعبارة أخرى، تم إعداد برنامج القضاء على الجوع لضمان الأمن الغذائي لجميع المواطنين البرازيليين رجالا ونساء. لكن الأمن الغذائي لا يعني فقط القضاء على الجوع اليوم بل ضمان تمكين جميع الأسر من الحصول على الطعام بانتظام وبكرامة وبالكميات والجودة اللازمتين لضمان صحتهم البدنية والعقلية. ويجمع هذا البرنامج بين مجموعة من السياسات العامة التي تشرك المستويات الثلاثة للحكومة: المستوى الفيدرالي، والدولة والبلديات. وعلى مستوى الحكومة الفيدرالية، يشرك البرنامج جميع الوزارات⁴.

وفي الآونة الأخيرة، وبالتحديد في عام 2005، وُصف برنامج القضاء على الجوع على النحو التالي:

برنامج القضاء على الجوع هو استراتيجية للحكومة الفيدرالية لضمان حق الإنسان في الغذاء الملائم، مع إعطاء الأولوية للأشخاص الذين يواجهون صعوبات في الحصول على الغذاء. وتعتبر هذه المبادرة جزءا من الجهود الرامية إلى تعزيز الأمن الغذائي والتغذية والمساهمة في القضاء على الفقر المدقع وضمان حقوق المواطنة لسائر السكان الأكثر عرضة للجوع⁵.

ومن الناحية العملية، يتكون برنامج القضاء على الجوع من مجموعة من البرامج تتجاوز الـ 30 برنامجا تكميليا صممت لمحاربة الأسباب المباشرة والكامنة وراء الجوع وانعدام الأمن الغذائي التي تنفذها أو تدعمها الحكومة الفيدرالية. وتعتزم

⁴ القس بيتو 2004 (Frei Betto).

⁵ وزارة التنمية الاجتماعية، 2005.

البرازيل، من خلال هذه البرامج، من بين برامج أخرى، تأكيد التزامها بتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، التي تشمل ليس فقط الهدف الأول المتمثل في الحد من الجوع والفقر، ولكنها تشمل أيضا الأهداف الأخرى ذات الصلة بالصحة والتعليم والبيئة والمساواة بين الجنسين. وتعتبر وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع الوكالة المكلفة بتنسيق برنامج القضاء على الجوع، وقد تولت هذه المسؤولية في عام 2004، بعد إلغاء الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع. وتنفذ وزارة التنمية الاجتماعية بعض البرامج بشكل مباشر، لكنها تساهم أيضا في تمويل برامج أخرى تنفذها وزارات أو مؤسسات أخرى، من ميزانيتها الخاصة أو من مصادر مالية أخرى.

وتعتبر أكبر البرامج، من حيث الاستثمارات وعدد المستفيدين، البرامج

التالية:

- برنامج منحة الأسرة (Bolsa Família) وهو عبارة عن برنامج للتحويلات النقدية الموجهة للأسر الفقيرة، وللاستفادة من هذه المنح يشترط البرنامج على الأسر إبقاء الأطفال في المدرسة وعرضهم بانتظام على نظام الرعاية الصحية.
- البرنامج الوطني للوجبات المدرسية، الذي يقدم وجبات للأطفال في مراكز الرعاية النهارية والمدارس العامة.
- البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، الذي يوفر قروضا مدعمة وخدمات فنية للمزارعين.
- برنامج اقتناء الغذاء، الذي يتمثل في شراء الغذاء من المزارعين لتوزيعه محليا على مختلف المؤسسات والبرامج ذات الصلة بالأغذية.
- برنامج بناء الخزانات، الذي يقوم ببناء خزانات لجمع مياه سيول الأمطار للاستخدام المنزلي في المنطقة شبه القاحلة الواقعة في شمال شرق البرازيل.

وثمة برامج أخرى تشمل مخططات لتوزيع المواد الغذائية للسكان المستبعدين وتشرك المطاعم المدعمة، وبنوك الغذاء، والزراعة في المناطق الحضرية، وتوزيع فيتامين "أ" والحديد، والتوعية الغذائية، ومراقبة التغذية، وتوفير حوافز ضريبية للشركات التي تستثمر في توفير مطاعم في مكان العمل لموظفيها.

وبالإضافة إلى دورها التنسيقي في برنامج القضاء على الجوع، تعتبر وزارة التنمية الاجتماعية المسؤول المباشر عن برنامج منحة الأسرة وغيرها من برامج الحماية الاجتماعية التي لم تدرج في برنامج القضاء على الجوع. وقد عملت هذه الوزارة على تحسين ما يسمى "بالسجل الموحد" كأداة رئيسية لاختيار المستفيدين

المحتملين من برنامج منحة الأسرة. فضلا عن ذلك، تعتبر الوزارة مسؤولة عن رصد وتقييم الإجراءات.

ومن ناحية أخرى، يضم المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، الذي أسس عام 2003، ممثلين عن جميع الوزارات المعنية والمجتمع المدني المنخرط في القضايا ذات الصلة بالأمن الغذائي بغية تقديم استشارات للحكومة بشأن وضع السياسات والبرامج في هذا المجال. ويتكون المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية من فروع على مستوى الولايات والبلديات. وعلاوة على ذلك، شكلت رئاسة الجمهورية فريق عمل مشتركاً بين الوزارات لبرنامج القضاء على الجوع من أجل ضمان التنسيق بين القطاعات المتعددة داخل الحكومة الفيدرالية.

وقد عرف تمويل الأنشطة المتصلة ببرنامج القضاء على الجوع ارتفاعاً كبيراً منذ إطلاق البرنامج، حيث ارتفع إجمالي استثمارات الحكومة الفيدرالية من خلال ميزانيات وزارة التنمية الاجتماعية، وسابقاً الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع، بالإضافة إلى وزارات فيدرالية أخرى منتقلاً بذلك من 4.9 مليار ريال برازيلي في عام 2003 إلى 11.6 مليار ريال برازيلي في عام 2006 بحسب الأرقام الحالية. وبالإضافة إلى ذلك، ارتفع مجموع الأموال المتاحة للحصول على الائتمان في المناطق الريفية بشكل كبير، حيث انتقل من 3.8 مليون ريال برازيلي إلى 9 ملايين ريال برازيلي. وقد تم استثمار أموال إضافية من أجل الحد من الجوع وتعزيز الأمن الغذائي من قبل الحكومة المركزية والبلديات، والمجتمع المدني، والشركات الخاصة.

التطورات والنتائج

لقد تم إنجاز الكثير على مر السنين من قبل الجماعات الدينية والمنظمات غير الحكومية والسلطات المحلية لمعالجة مشكلة الجوع. وقد اعتمدت الحكومات المختلفة على عدد كبير من البرامج، وذلك بهدف خلق ظروف معيشية أفضل للسكان ذوي الدخل المنخفض. وعلى الرغم من كل ذلك، لا تزال ظاهرة الجوع وانعدام الأمن الغذائي تؤثر على حياة الكثير من البرازيليين وتمنعهم من المساهمة حقاً في رفاهية البلاد والاستفادة منها. وعندما أطلقت الحكومة الفيدرالية برنامج القضاء على الجوع، استفادت من تجارب سابقة ومتباينة للإدارات الأخرى معترفة بصراحة أن التحليل النهائي قد أكد مسؤولية الحكومة عن ضمان الأمن الغذائي والتغذية لجميع البرازيليين. ومن ثم، أصبح تحسين الأمن الغذائي جزءاً من مجموعة من الحقوق الاجتماعية التي تساهم، عند ربطها ودمجها في نظم شبكية، في تمكين الفقراء وتضمن لهم الظروف المناسبة للحصول على حقوق أخرى باعتبارهم مواطنين

برازيليين. وعندما أنشئت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع في عام 2003 وأدمجت في وزارة الشؤون الاجتماعية ومحاربة الجوع في السنة التالية، وكذلك عند إعادة تأسيس المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وتشجيع اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء مجالس مماثلة على الصعيد المحلي، كانت الفكرة آنذاك تتلخص في إنشاء قناة مؤسسية لبناء شراكة بين الحكومة ومؤسسات المجتمع المدني تلتزم بمحاربة الجوع وانعدام الأمن الغذائي.

ولقد كان من الضروري تحديد هدف جريء - التأكد من أن جميع البرازيليين يحصلون على ثلاث وجبات يوميا مع نهاية فترة ولاية الرئيس المحددة في أربع سنوات - لضمان تحقيق الأولوية السياسية والتركيز على ضرورة اتخاذ إجراءات سريعة وشاملة. لكن ذلك خلق توقعات مفادها أن مشكلة انعدام الأمن الغذائي، المترسخة بشكل عميق في تاريخ البلد، ستحل بين عشية وضحاها.

وواجهت الحكومة الجديدة صعوبات جمة في إنشاء وتشغيل مؤسسات جديدة قادرة على إنتاج برنامج شامل لمعالجة جميع أبعاد مشكلة الأمن الغذائي في جميع أرجاء البلاد، وتلبية احتياجات المجتمعات الأكثر تهميشا. بل أصبحت هذه المشاكل أكثر تعقيدا نظرا لعدم وجود إطار قانوني وإجراءات قانونية لتنفيذ التدابير. وقد تحققت نتائج كثيرة في السنة الأولى من برنامج القضاء على الجوع بتنسيق من الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع المنشأة حديثا آنذاك، لاسيما في المنطقة الشمالية الشرقية، التي تم اختيارها كمنطقة ذات أولوية بالنسبة لبرنامج بطاقات الغذاء (الذي أدمج فيما بعد في برنامج منحة الأسرة)، ولبناء خزانات المياه، وتوفير دورات لمحو الأمية لفائدة السكان الفقراء. إلا أن ما تم انجازه في مثل هذا الوقت القصير قد اعتبر غير كاف من حيث تطلعات السكان مما أدى إلى شكاوى وانتقادات من قبل وسائل الإعلام.

ومن جهة أخرى، أظهرت الحكومة جرأتها عندما أعادت صياغة البرنامج في مطلع عام 2004، مع الحفاظ على أهدافه الأصلية والإصرار على تحقيقها في المدى القصير وتعديل استراتيجيتها. وقد عززت التغييرات التي أدت إلى إنشاء وزارة التنمية الاجتماعية الإجراءات المنفذة حيث تزايد حجم برنامج التحويلات النقدية - برنامج منحة الأسرة (Bolsa Família) - نتيجة لتوحيده مع برنامج بطاقة الغذاء وغيرها من البرامج المشابهة. كما أشارت هذه التغييرات إلى الدينامية المتكاملة التي تُشرك مختلف المجالات الاجتماعية للحكومة الفيدرالية على أساس نهج شاملة متقاطعة ومشاركة بين القطاعات. واستمرت بعض المكونات الهيكلية لبرنامج القضاء على الجوع وتم توسيع نطاقها، وإن كان ذلك تحت مسؤولية وزارات أخرى. كما استطاعت الحكومة، من خلال مجموعة من البرامج التي تشكل برنامج القضاء على الجوع، تعزيز تحسن توجهات مؤشرات الأمن الغذائي والمواد الغذائية على

المدى الطويل بشكل كبير في البرازيل، وهي على وشك تحقيق الهدف الأصلي على المدى القصير من هذا البرنامج. وبالإضافة إلى ذلك، تم إحراز تقدم في إنشاء إطار مؤسسي وتطوير قدرة البلاد على معالجة الأسباب الهيكلية لانعدام الأمن الغذائي. إلا أنه يتعين بذل المزيد من الجهود في المستقبل بغية تحسين كفاءة، وتركيز، وتأثير واستدامة البرامج التي يتألف منها برنامج القضاء على الجوع. غير أن إنجازات البرازيل في السنوات الثلاث والنصف الماضية مبهرة حيث استفادت الدولة من الأسس التي وضعتها البرامج السابقة مع توسيع نطاق انتشارها وامتدادها وزيادة مواردها، علاوة على إضافة مكونات جديدة لها. وقد كان الوضع في منتصف عام 2006 كالتالي (انظر الجدول 1):

■ تحصل 11.1 مليون أسرة فقيرة في جميع أنحاء البرازيل - أي حوالي 45 مليون شخص أو 25 في المائة من مجموع سكان البلاد - على تحويلات نقدية شهرية بمعدل حوالي 60 ريال برازيلي في إطار برنامج منحة الأسرة الذي يؤمن للأهات وسيلة لضمان حصول جميع أفراد أسرهن على ما يكفي من الطعام. وينتمي حوالي 73 في المائة من المستفيدين إلى خمس السكان ذوي الدخل المنخفض و94 في المائة إلى الخمسين الأقل دخلاً⁶. ومن ثم، ساعدت التحويلات النقدية على زيادة دخل المستفيدين منها بنسبة 21 في المائة في المتوسط.

■ من جهة أخرى، تشير دراسات حديثة أنجزتها وزارة التنمية الاجتماعية أن المستفيدين من برنامج منحة الأسرة ينفقون حوالي 76 في المائة من هذا المبلغ على المواد الغذائية وأن عدد الأسر التي باتت تحصل على وجبات أكثر تغذية وبوتيرة متزايدة قد ارتفع كذلك. ومن ناحية أخرى، كشفت المقارنات بين الأسر التي لا تتلقى التحويلات النقدية في إطار برنامج منحة الأسرة مع تلك التي تحصل عليها عن أن احتمال إصابة أطفال الفئة العمرية ما بين 6 أشهر و11 شهراً الذين ينتمون إلى الأسر التي لا تستفيد من هذه المنح بالنقص المزمن في التغذية يناهز 62 في المائة. وقد تأكدت هذه البيانات من خلال مسوحات أكثر شمولية. ومن ثم يمكن أن نستنتج أن البرنامج يحقق تأثيراً كبيراً من الناحية الغذائية كعامل من عوامل الحماية ضد النقص المزمن في التغذية⁷.

- يبدو جليا أن التدفق الأهم من الأموال إلى المجتمعات المحلية الفقيرة في إطار برنامج منحة الأسرة قد عزز النمو الاقتصادي المحلي وتحديدا في المناطق الأكثر حاجة إلى ذلك.
- فضلا عن ذلك، بات جميع الأطفال والمراهقون البرازيليون الملتحقون بالمدارس العامة - وعددهم 36.3 مليون تلميذ - يحصلون بشكل أفضل على وجبات مغذية كل يوم في مراكز الرعاية النهارية الخاصة بهم، ومؤسسات التعليم الأولي أو الابتدائي. ومن جهة أخرى، زاد البرنامج الوطني للوجبات المدرسية، بعد مضاعفة المبالغ المخصصة لكل مشارك، من الفرص المتاحة لتحسين جودة الطعام الذي يُقدَّم في المدارس. وقد بذلت بعض الجهود الأولية من أجل استخدام مواد يتم شراؤها محليا من المزارعين لتحضير الوجبات المقدمة في المدارس، ولتضمين التثقيف في مجال التغذية في المناهج الدراسية للتعليم الابتدائي، علاوة على إيلاء اهتمام خاص لاحتياجات النظام الغذائي للسكان الأصليين ومجتمعات "كيلومبو"، وذلك بغية احترام العادات الغذائية وتوسيع أثر البرنامج الاجتماعي.
- ما فتئ يساهم النمو السريع للبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية بالإضافة إلى المشاركة الواسعة للمزارعين في إدارة البرنامج، فضلا عن توفير مساعدة تقنية مكثفة لهم، والنمو السريع لخطوط الائتمان المدعومة، في زيادة إنتاج وادماج ودخل الأسر الريفية، وبحسب دراسات حديثة، ساهم هذا النمو كذلك في تعزيز الاقتصادات المحلية.
- يحصل حاليا ما يقرب من 2 مليون من صغار المزارعين، بمن في ذلك المزارعون المستقرون في إطار الإصلاح الزراعي، على القروض، وأكثر من 700 000 يحصلون على قروض لأول مرة في حياتهم. ومن جهة أخرى، تزايدت الأموال المخصصة للائتمان بشكل سريع منذ عام 2003، لتصل إلى أكثر من 9 مليارات ريال برازيلي في عام 2006، وذلك بمساهمة كبيرة من الموارد من خارج الميزانية. كما توسع نطاق وحجم برامج تأمين الحصاد الموجهة للزراعة الأسرية.
- كما استفاد المزارعون من التوسع السريع في برامج شراء منتجاتهم من قبل الشركة الوطنية للتموين الغذائي لتلبية احتياجات برامج الطوارئ والمجتمعات المنعزلة، محققين بذلك استفادة كل من المزارعين والمستهلكين.
- منذ عام 2003، تمكنت حوالي 150 000 أسرة تعيش في مناطق متضررة من الجفاف من بناء خزانات للمياه من خلال برنامج تنفذه شبكة

منظمات غير حكومية تدعى (Articulação Semiárido)، وممولة جزئياً عبر هبات من القطاع الخاص. ومن جهة أخرى، يساهم الحصول المباشر على الماء الصالح للشرب في تحسين التغذية والحد من وفيات الأطفال، وتحرير اليد العاملة من خلال تقليص الوقت الذي كانوا يقضونه مجبرين على جلب المياه وتقليل التبعيات الاقتصادية والسياسية على موردي المياه.

تشمل البرامج الحضرية الرامية إلى تحسين مستويات التغذية بين الفئات الفقيرة من خلال شراكات مع السلطات المحلية والمنظمات غير الحكومية وشركات القطاع الخاص، المطاعم المدعمة والمطابخ المجتمعية وبنوك الغذاء وبرامج الزراعة في المناطق الحضرية.

الجدول 1 - موارد الدولة البرازيلية المستثمرة في برنامج القضاء على الجوع للفترة 2003-2006، وعدد المستفيدين¹

البرامج	2003		2006	
	الميزانية (مليون ريال برازيلي)	المستفيدين (مليون نسمة)	الميزانية (مليون ريال برازيلي)	المستفيدين (بالملايين)
برنامج منحة الأسرة	3 360	3.6 أسرة	8 325	11.1 أسرة
البرنامج الوطني للوجبات المدرسية	954	37.3 طالب	313	36.3 طالب
برنامج اقتناء الغذاء والحليب	224	0.05 مزارع	621	0.1 مزارع
الصهاريج	25	0.03 أسرة	70	0.08 أسرة ¹
البرامج الحضرية ²	7		53	غير متوافر
برامج أخرى ³	356		549	غير متوافر
المجموع	4 926		11 606	
البرنامج الوطني لدعم الزراعة الأسرية ⁴	3 806	9 مزارعين	9	2.0 مزارع

المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية.

¹ المجموع المتراكم للفترة 2003-2006: 150 000 أسرة.

² الزراعة الحضرية، بنك الغذاء، المطاعم المدعومة والمطابخ المجتمعية.

³ السلال الغذائية، التربة الغذائية، توزيع فيتامين «أ»، أو الحديد، اتحاد البلديات، البيوت والأسس، إلخ.

⁴ مصدر وزارة التنمية الزراعية: تشمل موارد متاحة بشأن القروض الريفية.

■ تم توزيع المواد الغذائية في إطار مخططات مبرمجة عند الاقتضاء لفائدة الأسر المنكوبة أو المعوزة، بما في ذلك الأسر التي تعيش في خيم في انتظار الحصول على مسكن في إطار برنامج الإصلاح الزراعي.

وبغض النظر عن الإطار الرسمي لبرنامج القضاء على الجوع، ودون إشراك التمويلات الواردة من ميزانية الحكومة الفيدرالية، تساهم عدة مبادرات أخرى في تحسين الوضع الغذائي في البرازيل وتؤسس لتحقيق الأمن الغذائي على المدى الطويل. ففي أوائل عام 2003، سجلت قدرة الحكومة فائضا بفضل التبرعات الهائلة في السلع والمنتجات التي تقدمها بعض الشركات ومنظمات المجتمع المدني والمواطنون. وينشط القطاع الخاص في تشجيع وتمويل وإدارة سلسلة من بنوك الغذاء ما فتئت تتزايد بسرعة في أكبر المدن البرازيلية. من جهة أخرى، تؤثر منظمات وحركات المجتمع المدني على تحديد وإدارة السياسات، ولفت الانتباه إلى عدم المساواة في المجتمع البرازيلي، خاصة فيما يتعلق بتوزيع الأراضي والمشاكل البيئية، بما في ذلك اجتثاث الغابات بمنطقة الأمازون الناجم عن التوسع في زراعة محصول واحد والمخاطر المصاحبة للكائنات المعدلة وراثيا. وبالإضافة إلى ذلك، تتزايد التوعية بحقوق الإنسان، بما في ذلك حق الإنسان في الغذاء الكافي. وتجدر الإشارة بالخصوص إلى مبادرة للمجتمع المدني تخص توزيع مواد تثقيفية عن التغذية اتخذت شكل الملايين من الكتب التمهيديّة للمدارس الابتدائية في جميع أنحاء البرازيل. وتكتسي هذه المبادرة أهمية خاصة بالنظر إلى الحملات الإعلانية المكثفة التي تعرضها شركات صناعة الأغذية والمشروبات، والتي تؤثر في العادات الغذائية، خصوصا لدى الأطفال.

ووفقا لنظام الحكم اللامركزي في البرازيل، تتمتع جميع البلديات وعددها 5 568 بالاستقلالية، بمعنى أن قدرة الإدارة الفيدرالية على تنفيذ البرامج على المستوى الوطني محدودة نسبيا. فهناك نوعان من الآثار الإضافية لبرنامج القضاء على الجوع، بصرف النظر عن الحاجة دائما إلى التفاوض بشأن الطريقة التي سيتم من خلالها تنفيذ السياسات الفيدرالية على المستويات المحلية. ويتمثل النوع الأول في الاختلاف الكبير على مستوى تغطية البرامج وسرعة تنفيذها من بلدية إلى أخرى. أما النوع الثاني فيركز على أن ضمان الالتزام المحلي يتطلب جهدا كبيرا وأن ثمة حاجة إلى القدرة على التأكد من أن البرامج تنفذ بشكل ملائم.

ولقد تم تعزيز الإطار المؤسسي لمحاربة الجوع وانعدام الأمن الغذائي، منذ عام 2003، في السياق الأوسع للاستراتيجية البرازيلية للحد من الفقر:

لقد ساعدت إعادة تأسيس المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على الصعيدين الوطني والمحلي على توفير منتدى يناقش فيه جميع الفاعلين الرئيسيين في الحكومة والمجتمع المدني معا مواضيع ذات صلة بالأمن الغذائي والتغذية. وقد ساهم المجلس الوطني في وضع مبادئ توجيهية لسياسات الأغذية والتغذية، وتصميم البرامج، وإجراء مفاوضات ناجحة للحصول على مزيد من موارد الميزانية، علاوة على ضمان أولويات البرامج وتنفيذها بشكل سليم. غير أنه يتعين، مع بعض الاستثناءات الهامة، تعزيز مجالس الأمن الغذائي والتغذية التابعة للولايات والبلديات.

مكن إنشاء وزارة التنمية الاجتماعية في عام 2004، وتوحيد برامج التحويلات النقدية الرئيسية، من إقامة وتوسيع وتحسين تدبير السجل الموحد بشكل تدريجي. وتخفف هذه الخيارات الموسعة لتحسين الكفاءة تكاليف المعاملات بالنسبة للحكومة والمشاركين على حد سواء، علاوة على تعزيز الشفافية. ويعتبر السجل الموحد، اليوم، بمثابة أرضية رئيسية لتصميم وضمان التركيز على مبادرات الأمن الغذائي والحد من الفقر.

وضعت مصادقة مجلس الشيوخ الفيدرالي على القانون الوطني للأغذية والأمن الغذائي (Losan)، الذي يضمن حق جميع البرازيليين في الغذاء الكافي، الأسس لإقامة النظام الوطني للأغذية والأمن الغذائي بغية ضمان هذا الحق.

لقد سمح صدور قانون خاص بالمزارع الأسرية والاعتراف بأهميتها الاقتصادية (يساهم القطاع بنسبة 40 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للزراعة/الثروة الحيوانية)، بوضع سياسات عمومية من أجل تسهيل حصول أسر المزارعين على القروض والمساعدة التقنية والتأمين الزراعي وآليات تسويق منتجاتها.

تم تشكيل مجموعة عمل وزارية للقضاء على الجوع من قبل غرفة السياسة الاجتماعية برئاسة الجمهورية بغية تعزيز الطبيعة العرضية للبرامج والتعاون المتعدد القطاعات التي يتميز بها تنفيذها.

تم وضع أمانة خاصة ونظام للرصد والتقييم لدى وزارة الشؤون الاجتماعية لتقديم تقييمات مختلفة تنم عن تحسن تدريجي في تركيز البرامج وإدارتها. وسيتم ربط هذا النظام بنظام مراقبة الغذاء والتغذية (Sisvan) الذي تنفذه وزارة الصحة لمراقبة الوضع الغذائي لجميع سكان البرازيل.

ولا يزال قادة الرأي العام في البرازيل لا يعترفون بالعديد من هذه النتائج الملموسة. وعلى الرغم من أن برامج الأمن الغذائي والتغذية للحكومة الفيدرالية قد تم توثيقها في العديد من الدراسات والمنشورات الحكومية، فإن نموها المستمر ما زال غير مستوعب بشكل جيد على نطاق واسع، بل هناك تصور يقضي بأنها تتركز جميعها في مبادرة واحدة - برنامج منحة الأسرة.

وما فتئت وسائل الإعلام تهتم بشكل كبير ببرنامج القضاء على الجوع، وغالبا ما تخصص حيزا زمنيا على محطات التلفزيون ومساحات في الصحف للتعليق على الجوانب الأكثر إثارة للجدل في الاستراتيجية. وقد أثر ذلك على الرأي العام من حيث نقاط قوة وضعف البرنامج، وساهم في تصحيح وتحسين تنفيذه. ومن جهة أخرى، ثمة جدل واسع في البرازيل بشأن الدعاية للمنتجات الغذائية والمشروبات التي تؤثر سلبا على العادات الغذائية، خصوصا لدى الأطفال.

وبغض النظر عن تأثير التزام الحكومة بوضع حد للجوع وانعدام الأمن الغذائي في البرازيل، كما جاء ذلك في برنامج القضاء على الجوع، فقد كان له وقع في العديد من البلدان الأخرى، ليس فقط في أمريكا اللاتينية، ولكن أيضا في إفريقيا وآسيا. وقد ألهمت القيادة الدولية للرئيس لويس إيناسيو لولا دا سيلفا غيره من رؤساء الدول على أن يحذوا حذو البرازيل في تمويل وتصميم وتنفيذ برامج وطنية للأمن الغذائي، وإن لم تحقق حتى الآن نفس فعالية البرنامج البرازيلي. وتنهض البرازيل بدور متزايد الأهمية في المنتديات الدولية التي تناقش فيها مواضيع ذات الصلة بالأمن الغذائي، بما في ذلك حق الإنسان في الغذاء الكافي والإصلاح الزراعي. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من المتوقع أن يصبح الدعم للبرامج ذات الصلة بالأمن الغذائي عنصرا متزايدا الأهمية في التعاون التقني البرازيلي الثنائي خاصة مع البلدان الناطقة باللغة البرتغالية، بالإضافة إلى هايتي وبيرو وبوليفيا وباراغواي. ومن جهة أخرى، تهتم الدول التي صادقت على المبادرة التي اتخذت خلال المؤتمر الإقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة الذي عقد في كراكاس في أبريل/نيسان 2006، وهي المبادرة التي تتوخى القضاء على الجوع في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي في غضون عام 2025، بالتعرف على تجربة البرازيل في برنامج القضاء على الجوع. كما ترغب كثير من البلدان في توسيع نطاق ترتيبات التعاون التقني مع البرازيل في مجال تصميم وتنفيذ البرامج، لكن آليات التعاون الرسمي لا تزال غير ملائمة لتلبية هذا الطلب.

أهم الدروس المستخلصة

يمكن استخلاص الكثير من الدروس من التجربة البرازيلية التي من شأنها أن تفيد بلدانا أخرى إذا تم تكييفها بشكل مناسب مع الظروف المحلية. بل تعتبر مفيدة كذلك لمؤسسات دولية تركز أنشطتها للقضاء على الجوع، من قبيل منظمة الأغذية والزراعة. وتشمل هذه الدروس ما يلي:

- لا يؤدي النمو الزراعي، لاسيما على النحو الذي يعززه نموذج قطاع الأعمال التجارية الزراعية، تلقائياً إلى الحد من الجوع، بل يمكن أن يعزز تفاقم الجوع بسبب المنافسة الشرسة في الأسواق (أسواق المال والمنتجات) والميول إلى تركيز الأراضي. فالنمو الاقتصادي لا يؤدي بالضرورة إلى انخفاض نسبي في مستويات الفقر والجوع، خاصة في الاقتصادات التي تتميز بتوزيع غير متكافئ للدخل. ولعل تحقيق أول الأهداف الإنمائية للألفية لن يتسنى سوى عبر برامج محددة تهدف إلى معالجة الأسباب الكامنة وراء الجوع والفقر. ومن جهة أخرى، ينعكس أي تقدم يُحرز في مجال الحد من الجوع وتحسين الأمن الغذائي في انخفاض سريع في مستويات الفقر المدقع، ومن المتوقع أن يولد فوائد اقتصادية خاصة به.
- يعتبر الالتزام القوي والمستدام وغير الحزبي، إن أمكن ذلك، بالقضاء على الجوع بوصفه هدفا وطنيا رئيسيا يحظى بتأييد واسع من قبل السكان أمرا ضروريا للتغلب على مقاومة هؤلاء الذين يريدون الحفاظ على وضع التبعية. ويتعزز هذا الالتزام عندما تصدر الدولة بعض القوانين وتصادق على السياسات العامة بغية ضمان استمراريتها، بغض النظر عن من يكون رئيس الحكومة.
- يجب أن تكون الأهداف جريئة وواضحة على الرغم من مخاطر عدم القبول بها في البداية، وذلك بسبب التوقعات التي تنجم عنها. ويعتبر أي هدف يحد من إرادة القضاء على الجوع بشكل دائم. ويضمن فرص حصول جميع المواطنين على الغذاء في فترة قصيرة نسبيا غير ملائم بالنظر إلى أنشطة التعبئة المطلوبة على المستوى اللازم.
- لعله من المهم التدخل في أسرع وقت ممكن لتوسيع القدرة على إنتاج و/أو شراء المواد الغذائية لجميع السكان الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي، بينما يتم تطوير مؤسسات وسياسات وبرامج معالجة الأسباب الكامنة والمعقدة وراء الهشاشة والنقص في التغذية والجوع وانعدام الأمن الغذائي، مع احترام حقوق وكرامة الجميع. وينسجم

هذا الموقف تماما مع توصيات منظمة الأغذية والزراعة بشأن النهج المزدوجة المسار.

يعتبر من الضروري اتباع نهج متعددة القطاعات في تحقيق الأمن الغذائي لضمان جدوى الاتفاقيات المؤسسية التي تؤدي إلى الالتزام الكامل والمنسق لجميع المنظمات التي تتعامل مع إنتاج المواد الغذائية، والجودة، والاستهلاك وغيرها من المواضيع ذات الصلة بالرعاية الصحية والتغذية والتعليم، مع تحديد واضح للمسؤوليات. ومن جهة أخرى، يكون التنسيق أكثر فعالية عندما يتم توزيع نسبة كبيرة من الأموال العامة من خلال وكالة رائدة.

يمكن للمجتمع المدني أن ينهض بدور حيوي في تصميم وتنفيذ البرامج، وخاصة من خلال مشاركته في إنشاء وتعزيز مؤسسات مثل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية أو التحالفات الوطنية ضد الجوع التي من شأنها دعم الشراكات بين الحكومة والمجتمع المدني على المستوى الوطني والمحلي. ويعتبر تحفيز مشاركة المجتمع المدني والقطاع الخاص من أجل القضاء على الجوع وضمان الأمن الغذائي أمرا ضروريا بما في ذلك من خلال عمليات التمويل.

خلال تصميم البرامج، من المفيد التفريق بين الاحتياجات والفرص لتحسين الأمن الغذائي في المناطق الريفية والمناطق الحضرية والمدن الكبرى ووضع برامج محددة لهذا الغرض.

من المهم أن ندرك أن برامج واسعة النطاق للأمن الغذائي تتعزز باستمرار، وبالتالي تحتاج إلى تصحيح على مدى مسار تنفيذها. ولكي تكون عملية التعديل هذه قابلة للإنجاز، يجب وضع نظم الرصد والتقييم منذ البداية لتوليد التدفق المستمر للمعلومات الموثوق بها بشأن الإجراءات وأثر البرنامج، وذلك باستخدام المؤشرات ذات الصلة لتحسين إدارتها.

ثمة حاجة إلى استثمارات كبيرة في نظام إدارة البرنامج الذي من شأنه، علاوة على السجل الموحد، أن يساعد على تحديد المستفيدين من كل برنامج، ومراقبة تنفيذه وتقديم الحسابات، والمساهمة في تحسين تركيزه تدريجيا.

يجب التأكيد على أن البرامج الغذائية الواسعة النطاق/برامج تخفيض الفقر يمكن أن تكون مستدامة ماليا حتى في البلدان التي تعتبر، من الناحية الاقتصادية، أقل تطورا من البرازيل. ففي عام 2006، شكلت تكلفة برنامج منحة الأسرة 1 في المائة فقط من الميزانية الفيدرالية

و0.4 في المائة من الناتج الإجمالي المحلي المقدر. وناهزت التكلفة السنوية للمشارك الواحد نحو 25 سنتيم من دولار واحد في اليوم الواحد، أما مساهمة برنامج الوجبات المدرسية فلم تتجاوز كلفته 0.10 سنتيم من الدولار في اليوم الواحد وعن كل طفل. وهناك أدلة متزايدة على أن المكونات الرئيسية لبرنامج القضاء على الجوع قد بدأت تدر منافع اقتصادية وبالتالي، لا يمكن اعتبارها إنفاقا في الحماية الاجتماعية بل بالأحرى استثمارات مجدية.

من المهم أن نتذكر أن برنامج القضاء على الجوع لا يزال جديدا، وأنه من السابق لأوانه إجراء تقييم كامل لتأثيره على المجتمع والاقتصاد البرازيليين. ولن يتأتى ذلك إلا إذا أعطيناه متسعا من الوقت، وعندما يلتحق بصفوف المدرسة جميع الأطفال المعاقين بدنيا وعقليا منذ الولادة، وعندما يلتحق هؤلاء الأطفال غير المنتظمين بالدراسة وذوي القدرة المحدودة على التعلم بسبب النقص في التغذية، سوق العمل ويحصلون على غرار البالغين على فرص عمل أفضل. إننا لن نستطيع معرفة أثر البرنامج الاقتصادي إلا بعد مرور بعض الوقت، ولاسيما الأثر الناتج عن التحفيز المنبثق عن التحويلات النقدية الهامة للمجمعات الفقيرة، وعن ترجمة الاحتياجات الغذائية إلى مطلب فعلي، وعن تحسن مستوى تعليم وقابلية تشغيل المستفيدين من هذه التحويلات. واستنادا إلى تجارب بلدان أخرى، نتوقع أن تساعد التحويلات النقدية المقدمة في إطار برنامج منحة الأسرة، ليس فقط في تحسين الصحة والتغذية والإنتاجية، بل وفي الاستثمارات الصغيرة الحجم والهامة في مخططات إنتاج الغذاء التي من شأنها أن تقلل من قابلية تعرض الأسر للصدمة وحمايتها من الإفلاس. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من المتوقع - مع أن هذا الأمر مجرد تخمين - أن يولد النمو الاقتصادي الناجم عن هذه التحويلات عائدات ضريبية من شأنها أن تضمن عائدا معقولا على الاستثمار الأصلي.

وما زال برنامج القضاء على الجوع يثير الكثير من المناقشات في البرازيل إلى درجة أن هذه المناقشات باتت تلهينا عن النتائج الرئيسية التي حققها البرنامج حتى الآن. وتعتبر ثلاثة مواضيع حاليا مواضيع قيد المناقشة، ندرجها على الشكل التالي:

- الشروط والمراقبة الاجتماعية للبرنامج على المستوى المحلي التي ينبغي أن تقترن بالتحويلات النقدية في إطار برنامج منحة الأسرة لضمان تحقيق الأهداف ذات الصلة بمجال التغذية أيضا.
- خطر خلق تبعيات على المدى البعيد.
- مدى التركيز على الأسباب الكامنة وراء الجوع بغية ضمان إدخال تحسينات قصيرة الأجل على الجوانب المتصلة بالتغذية.

ففيما يتعلق بالنقطة الأولى، يبدو أن الأهمية لم تول فقط لأنواع الشروط المفروضة أو غير المفروضة بل وكذلك للخدمات المقدمة التي يتعين تحسينها، خصوصا في مجالات الرعاية الصحية والتربية، بما في ذلك توفير برامج التدريب للشباب والكبار تكون في متناول السكان ذوي الدخل المنخفض. ولعل توسيع نطاق برامج التوعية الغذائية، وربما باستخدام وسائل الإعلام، قد يبسر الوصول، ليس فقط إلى المستفيدين المباشرين من برنامج منحة الأسرة، بل إلى كل البرازيليين. وينبغي أن يكون التركيز، في آن واحد، على العادات الغذائية وأنماط الحياة السليمة والصحية، وبالتحديد على تناول مواضيع من قبيل سوء التغذية، وانعدام الأمن الغذائي، والسمنة بغية التصدي للأثار الهائلة التي تحدثها الدعاية للمنتجات الغذائية التي تولد عادات غير ملائمة، خاصة لدى الأطفال.

أما فيما يخص النقطة الثانية، فإنه يبدو واضحا - وخاصة للأمهات غير القادرات على إطعام أطفالهن - ألا شيء يمكنه أن يؤدي إلى ارتفاع التبعية أو تهديد كرامة الإنسان أكثر من عدم القدرة على الحصول بشكل آمن على الغذاء. وهذا يعني أن هنالك حاجة إلى تصميم استراتيجيات للخروج من برنامج القضاء على الجوع حول مفهوم تعزيز احترام الذات والثقة بالنفس، مع مراعاة أن أي عمل للحد من التحويلات النقدية، قبل أن يصبح المشاركون قادرين حقا على تلبية احتياجاتهم الغذائية الأساسية بشكل مستدام، سيؤدي لا محالة إلى التراجع.

وتتعلق النقطة الثالثة في الواقع بمعالجة الأسباب الحقيقية للجوع من خلال سياسات ترمي إلى تعزيز التغييرات الهيكلية، مثل النموذج الكلاسيكي للإصلاح الزراعي الموجه لسكان المناطق الريفية الذين لا تتوافر لديهم إمكانيات الحصول على الأراضي. ويمكن القول بأن هذه مسألة وقد محدود وموارد خاصة وأنه بات معروفا أن التغييرات الهيكلية تتطلب المزيد من الوسائل. إلا أنه يبدو أن هنالك مزايا واضحة في تصميم البرامج التي تستبق، شريطة أن تكون مجدية من منظور مؤسسي ومالي، ضرورة تهيئة الظروف للحد من مخاطر الاعتماد على التحويلات النقدية على المدى الطويل. وينبغي وضع بعض الشروط للتحويلات النقدية في حد ذاتها التي تسمح بالقضاء على الجوع إلى الأبد. ومع ذلك، فإن هذه التدابير تبقى غير كافية وتحتاج إلى أن تستكمل ببرامج لبناء القدرات وخلق فرص العمل على نطاق واسع و، في كثير من الحالات، بترتيبات لإعادة توزيع الأراضي وغيرها من الأصول.

ويتعين على بلدان أخرى النظر في جميع هذه الجوانب عند إعداد البرامج الوطنية للأمن الغذائي ومواءمتها مع الاحتياجات الفريدة والمحلية بناء على التجربة البرازيلية المشجعة ولكن بحسب ما تراه هذه البلدان مناسبا وضروريا. ومن الأكد أن يكون النقاش مهما، ولكن إذا كان هناك درس يمكن استخلاصه من

التجربة البرازيلية فهو الدرس الآتي: الاعتراف بأننا ما زلنا في طور التعلم. فما نعرفه هو أنه عندما تكون حياة الكثير من الناس مهددة، فمن الأفضل الشروع في برامج واسعة النطاق على الفور، ولو في غياب المعرفة والمعلومات السليمة، وقبول الفشل ووضع مسارات تصحيحية تباعا بدلا من تأجيل الإجراءات اللازمة وعدم القيام بأي شيء حتى يتم التوصل إلى توافق في الآراء.

المراجع

- BRAZIL. Ministry of Social Development. *Cartilha Cidadania: o principal ingrediente do Fome Zero*. Brasília, October 2005.
- CASTAÑEDA, T.; LINDERT, K.; BRIERE, B. de la; FERNANDEZ, L.; HUBERT, C.; LARRANAGA, O.; OROZCO, M.; VIQUEZ, R. *Designing and implementing household targeting systems: lessons from Latin America and the United States*. World Bank, Social Protection, 2005. (Discussion Paper Series, n. 0526).
- FAO; IDB; WB. *Brasil, Projeto Fome Zero*. Relatório conjunto FAO/IDB/ WB/Grupo de Trabalho da Equipe de Transição, Brasília, December 2002.
- FREI BETTO (Org.). *Programa Fome Zero: como participar*. Brasília, Federal District: Planalto Palace, 2004.
- MATTEI, L. *Impacto do Pronaf: análise de indicadores*. Brasília, Federal District: MDA/Nead, 2005.
- MONTEIRO, C.; CONDE, W.; KONNO, S. *Análise do inquérito "Chamada Nutricional 2005"*. University of São Paulo, Apr. 2006.

7- الأمن الغذائي والتغذية وبرامج التحويلات المالية¹

مايا تاكاجي

مقدمة

نشرت منظمة الأغذية والزراعة حديثاً تقريراً تحت عنوان: "حالة انعدام الأمن الغذائي في العالم، 2006". واستناداً إلى ما ورد في هذا التقرير السنوي، فإنه لم يتم تسجيل أي تقدم مهم في انخفاض نسبة الجوع في العالم منذ مؤتمر القمة العالمي للأغذية، الذي انعقد في 1996. ففي 2003، كان هناك 854 مليوناً من الناس يستهلكون أقل من 1 900 سعرة حرارية في اليوم، من بينهم 820 مليوناً يعيشون في البلدان النامية.

وفي أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، انخفض عدد السكان الذين يعانون من سوء التغذية من 59.4 مليون بين 1990 و1992 إلى 52.4 مليون من 2001 إلى 2003. ويمثل هذا الانخفاض نسبة 10 في المائة من مجموع سكان القارة. وقد لوحظ، مع ذلك، أن نسبة النقص في التغذية، في الوقت الذي انخفضت فيه في أمريكا الجنوبية ومنطقة البحر الكاريبي، قد ارتفعت في أمريكا الوسطى من 17 في المائة إلى 20 في المائة من مجموع السكان، في حين استقرت في حدود 5 في المائة في المكسيك خلال نفس الفترة.

وتبين هذه المعطيات أنه ما يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به من أجل تحقيق هدف الألفية في خفض نسبة الجوع إلى النصف بحلول سنة 2015. كما توفر هذه المعطيات فرصة لتقييم مدى التقدم الذي حققته السياسات والبرامج الحالية في موضوع تلبية حاجيات الفئات الأكثر عرضة لآفة الجوع، خاصة في أمريكا اللاتينية. وبخصوص هذه النقطة بالذات، يمكن أن نلاحظ وجود اتجاهين رئيسيين، وغير متعارضين، يسودان في القارة. فمن ناحية، هناك بلدان تبذل مجهوداً بتطبيقها سياسات ترمي إلى توفير الأمن الغذائي وتتخذ إجراءات تهدف إلى محاربة الفقر. ومن ناحية ثانية، هناك بلدان أخرى تقوم، بالإضافة إلى ما سبق، أو بدونها، بتبني سياسة برامج تحويل النقود لفائدة السكان الأكثر فقراً.

¹ يعتبر هذا النص تحديثاً وملخصاً لنص أصلي تم تقديمه في إطار حلقة دراسية حول موضوع "Transferencia de Ingresos y Seguridad Alimentaria: puertas de salida a la pobreza extrema"، التي عقدت من 4 إلى 5 ديسمبر/كانون الأول 2006 في سنتياغو بتشيلي.

فبالنسبة للمجموعة الأولى، تشكل البرازيل مثالا بارزا. فبعد انتخاب لوزين إناسيو لولا دا سيلفا رئيسا للبلاد في 2002، أصبح هذا الموضوع يشكل أولوية قصوى بالنسبة للحكومة، التي شرعت في تطبيق برنامج القضاء على الجوع الذي ذاع صيته عبر العالم، والذي يهدف إلى تنفيذ سياسة التغذية والأمن الغذائي في البرازيل² ولطالما دافع الرئيس لولا في المنتديات الدولية عن ضرورة إعطاء هذه المواضيع الأولوية القصوى.

واقتراد بالنموذج البرازيلي واعتمادا على دعم المنظمات الدولية، ومن بينها منظمة الأغذية والزراعة والبنك الدولي وغيرهما، أخذت عدة دول أخرى تتدارس وتنفذ برامج ترمي بالأساس إلى تحقيق الأهداف التي حددتها الأمم المتحدة في هذا المجال. ومن بين الدول التي سارت على هذا النهج، هناك الأرجنتين وأوروغواي وشيلي وبيرو وكولومبيا، وبوليفيا، وفنزويلا التي ما فتئت تستثمر في مشاريع تهدف إلى محاربة الفقر والجوع وتعزيز الأمن الغذائي.

وفي نفس الوقت، يلاحظ وجود رغبة حقيقية في توسيع برامج التحويلات النقدية على مستوى القارة بهدف محاربة الفقر. ويعود أصل هذه البرامج أيضا إلى البرازيل التي قامت في 1995 بتنفيذ برامج تحويل النقود الذي لا يزال ساري المفعول، على مستوى البلديات، إلى حد اليوم، وهو محكوم بشرط الإبقاء على الأطفال في المدارس. وقد تم تطبيق هذا البرنامج في 2001 على المستوى الفيدرالي. ومنذ 2003، تم إدماج مختلف البرامج التي كانت تطبق في البرازيل في برنامج واحد، أطلق عليه اسم (Bolsa Família)، أي منحة الأسرة. ويشمل هذا البرنامج اليوم 11 مليون أسرة، وهو مجموع عدد الأسر الفقيرة المقدر وجودها في البلاد. وهناك برنامج آخر يعتبر بادرة حقيقية، وهو برنامج (Oportunidades) (أي الفرص)، المكسيكي، الذي شرع في تطبيقه في 1996 تحت اسم (Progresa) (أي التقدم).

وتساهم تجارب البلدين (البرازيل والمكسيك) في تزايد هذا النوع من البرامج وانتشارها في مختلف بلدان القارة، كما هو الشأن في كولومبيا (Familias en Acción)؛ وهندوراس (Programa e Asignación Familiar-PRAF)؛ وجامايكا (Program of Advancement through Health and Education - PATH)؛ ونيكاراغوا (Red de Protección Social - RPS)؛ وشيلي (Chile Soldario)؛ والأرجنتين (Jefes y Jefas)³.

وعلى الرغم من أن هذه البرامج قد تم إنشائها وتشجيعها في مراحل زمنية مختلفة، وعلى الرغم من أنها انبنت على أساس تصورات ميدانية متباينة، إلا أن هذا

² انظر: Instituto Ciudadania (معهد المواطنة) 2001.

³ استنادا إلى عرض قدمه Gustavo Gordillo de Anda المندوب الإقليمي لمنظمة الأغذية والزراعة لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، في حلقة دراسية جامعية في مدينة برازيليا في أكتوبر/تشرين الأول 2005.

المقال يدعم الرأي القائل بإمكانية تحقيق تقدم في مجال محاربة الفقر والجوع عن طريق إدماجها جميعا، ويقترح بعض السبل لتحقيق ذلك. وينقسم هذا المقال إلى أربعة أجزاء. يتناول الجزء الأول التمييز بين محاربة الفقر ومحاربة الجوع، بالإضافة إلى آليات القياس المتوفرة اليوم والتي تعتمد على دراسات ميدانية شاملة للظاهرة. ويعالج الجزء الثاني بعض السمات المميزة لسياسة الأمن الغذائي التي تم تطبيقها منذ انطلاق برنامج القضاء على الجوع في البرازيل. أما الجزء الثالث من البحث فيتناول العلاقة بين سياسة الأمن الغذائي والتغذية وبرامج التحويلات النقدية. بينما يناقش الجزء الرابع الإطار المؤسسي الضروري لتنفيذ سياسة الأمن الغذائي والتغذية في بلد معين.

التمييز بين محاربة الفقر ومحاربة الجوع

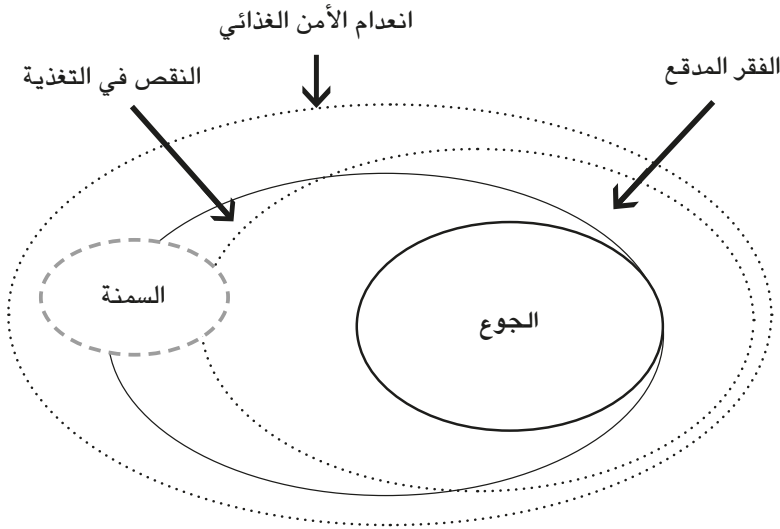
في البلدان التي يكون مجموع مواردها الغذائية كافيا نسبيا من حيث الإنتاج (وليس بالضرورة من حيث الأسعار)، يكمن الخطر الأكبر في الخطأ بين الأمن الغذائي والفقر، لاسيما الفقر المدقع.

أولا وقبل كل شيء، من المهم ألا ننسى أن الأمن الغذائي سياسة تطبق على سائر السكان، وليس فقط على الجزء الفقير منهم. فالسياسات النموذجية الخاصة بالأمن الغذائي مثل التوعية بالغذاء والتغذية، وتصنيف المنتجات، وجودة المواد الغذائية، والسلامة وغيرها، تعتبر أمثلة جيدة للسياسات التي يمتد أثرها إلى كافة السكان، بغض النظر عن مستوى دخلهم.

إلا أنه صحيح كذلك أن الجوع يشكل وجها طارئاً للأمن الغذائي في البلدان النامية التي تنتج فائضا زراعيا مخصصا للتصدير. ويتولد الجوع عن انعدام القدرة الشرائية لدى عدد كبير من السكان نتيجة تدني مستويات الدخل عند الأسر. غير أنه سيكون كافيا لمعالجة كافة أسباب الجوع (Monteiro, 2003). ذلك لأن للجوع، حتى في البلدان النامية التي تتوفر على فائض زراعي، على الأقل، سببين متباينين. السبب الأول هو النقص في المواد الغذائية، أي أن أسعار المواد الغذائية تكون مرتفعة بالمقارنة مع الأجور المتداولة، نتيجة لمشاكل تتعلق بالإنتاج أو التوزيع أو بهما معا. والسبب الثاني يحدث في الحالة التي تكون فيها الأغذية رخيصة نسبيا، إلا أن مستوى الدخل المتدني للأسر لا يسمح لها بأن تغذي نفسها تغذية ملائمة، بسبب ثقل النفقات الأساسية الأخرى كالكرء والنقل والتعليم والرعاية الصحية وغيرها.

ومن الأهمية بمكان أن نميز بين سياسات الأمن الغذائي، وخاصة سياسات محاربة الجوع، وتلك التي يراد منها مكافحة الفقر بصفة عامة.

والمبرر الأول لهذا هو أن الفقر يؤثر في نسبة عالية من السكان في أمريكا اللاتينية، على عكس ما هو عليه الوضع في الدول المتقدمة، حيث يكون الفقر منحصرا في فئات معينة في المجتمع (أقليات عرقية، أسر تترأسها النساء، أشخاص مسنون، وغيرهم)، وله أسباب بنيوية معروفة جدا (مركزية الإيرادات والأراضي، وانخفاض مستويات الأجور، وغير ذلك). لذلك، فإن وضع برامج محددة ومركزة لتحويل النقود سيخفف حتما من معاناة الأسر المحرومة. وينبغي أن تصاحب هذه البرامج إجراءات أخرى مكملة، ترمي إلى تعزيز الاندماج الاجتماعي للفئات المهمشة.



وهناك مبرر ثانٍ لضرورة عدم الخلط بين سياسة الأمن الغذائي - وخاصة سياسة محاربة الجوع - وسياسة تتعلق بمحاربة الفقر بصفة عامة. فعلى الرغم من كون العلاقة بين الجوع والفقر تشكل حلقة مفرغة، إلا أن الجوع هو مصدر الفقر وأحد أسبابه الرئيسية. فالشخص الجائع لا يستطيع أن يكون فردا منتجا، ولا يقدر على العمل، ولا يتمتع بالصحة البدنية. قد يكون بمقدوره الذهاب إلى المدرسة، لكنه لن يكون قادرا على تعلم الشيء الكثير فيها.

ومن جهة أخرى، يمكن للفرد الذي يتناول طعاما مغذيا أن يكون فقيرا، لكنه يتمتع بالحد الأدنى من الشروط التي تمكنه من الاستجابة لحوافز سياسية تعليمية أو لسياسة تأهيل مهني، وغير ذلك.

ولهذا السبب، يمكن القول إن الأمن الغذائي هو جزء مما أسماه سين (Sen, 1988) "الحقوق الغذائية للفرد" التي يمكن ترجمتها، من وجهة نظر الكاتب، إلى الحق الأساسي في الغذاء. فعبارة "الحق في" تعني أكثر من مجرد حق، لأنها

تدل على شيء له نفس الأهمية والمرتبة كالحق في الحياة - وهو شيء يشكل جزءاً من الحقوق الأساسية لبني الإنسان من حيث جوهرهم. وبعبارة أخرى، فإن حرمان أي شخص من حقه في الغذاء الكافي هو بمثابة حرمانه من حقه في حياة صحية أو من أحد مقومات إنسانيته.

واستناداً إلى دوهاين (De Haen, 2004)، يعتبر الجوع، في نفس الوقت، سبب الفقر ونتيجته. لذلك، يعتقد الكاتب أن اعتماد نهج ذات مسارين متوازيين ضروري لمحاربة الجوع. فمن جهة، يجب الاستثمار في القطاعات المنتجة بهدف خلق فرص العمل لأولئك الذين يعانون من الجوع لكي يحسنوا ظروف عيشهم ويصبحوا مواطنين كاملي المواطنة.

ويشمل هذا المسار التنمية الزراعية والريفية عن طريق إصلاح السياسات والاستثمارات في الزراعة. فالزراعة لا تشكل المصدر الوحيد للغذاء، لكنها إذا اقترنت بأنشطة ريفية غير زراعية، فإنها تخلق وظائف وإيرادات للأغلبية الواسعة من فقراء العالم.

ومع ذلك، فإن مدى قدرة أولئك الذين يواجهون الجوع على الاستفادة من المنافع التي توفرها الفرص الاقتصادية، يتوقف على مدى حصولهم على غذاء جيد، وتمتعهم بصحة جيدة، ومعرفتهم كيف يقرأون ويكتبون. لذلك، تعتبر التغذية الجيدة شرطاً أساسياً يجب توافره لكي يستفيد الفقراء استفادة كاملة من الفرص التي يتيحها التطور.

ومن ناحية ثانية، لا بد من ضمان الحصول على الغذاء بطريقة مباشرة وسريعة أكثر بالنسبة لأولئك الذين يواجهون شبح الجوع. وذلك عن طريق شبكات الأمن الغذائي والمساعدة الاجتماعية. ويمكن لهذه الشبكات أن تتضمن برامج توزيع المعونات المالية والغذائية، بالإضافة إلى برامج الغذاء والتغذية، مثل برامج الوجبات المدرسية والتدخلات الهادفة إلى سد العجز الغذائي عن طريق التغذية التكميلية.

وقد توصل دوهاين (De Haen, 2004) في دراسته إلى خلاصة مفادها أن التركيز الحصري على تخفيض نسبة الفقر سوف لن يحل مشكلة الجوع بطريقة آلية. فبينما يشكل الجوع في أحيان كثيرة السبب الرئيسي للفقر، يعتبر تحسين مستوى التغذية ضرورياً لتخفيض نسبة الفقر.

كيف يمكن قياس (انعدام) الأمن الغذائي؟

يعتبر دوهاين (De Haen, 2004) أن لاستعمال المؤشرات لتحديد عدد السكان الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي أهمية كبيرة سواء في مراقبة أو انتقاء المستفيدين من برامج محاربة الجوع، وهي مؤشرات يجب استعمالها من أجل التوصل إلى فهم

أفضل لظروف السكان الذين يعانون من الجوع – أين يسكنون؟ ولماذا يعانون من هذه المشكلة؟ ووفقا للكاتب فإن:

"هناك مؤشرات عدة يمكن اعتمادها لقياس أوجه الأمن الغذائي المختلفة. فلا يكفي استعمال مؤشر واحد بمعزل عن المؤشرات الأخرى. وعلى العكس من ذلك، فإن استعمال مجموعة متتالية من المؤشرات يعتبر ضروريا لفهم مسألة الفهم الغذائي بكل تعقيداته، ولمعرفة من يواجه معضلة الجوع، وأين يعيش أولئك الذين يتضورون جوعا، ولماذا يتضورون جوعا."

ويحدد الكاتب خمسة مؤشرات رئيسية لقياس الأمن الغذائي:

(أ) توفر الغذاء، ويحدد عن طريق قياس مجموع السرعات الحرارية المتوفرة وتوزيعها على عدد السكان. وتستعمل منظمة الأغذية والزراعة هذا المقياس في إحصاء نسبة تطور الجوع في العالم. ويمتاز هذا القياس بكونه يشكل مؤشرا عمليا يمكن الاسترشاد به على المستوى العالمي، كما يمكن قياسه بالنسبة لكل البلدان تقريبا⁴.

(ب) المخزون الغذائي، ويحدد بقياس الحجم المادي للغذاء المتوفر للاستهلاك على المستوى المحلي.

(ج) مستوى التغذية: ويحدد على أساس قياسات النمو الطبيعي لجسم الإنسان (نسبة الوزن بالمقارنة مع الطول). ولا تتوفر هذه المؤشرات إلا بالنسبة للأطفال؛ وتعتمد أساسا على الدراسات الصحية للمراحل الأولى لنمو الأطفال.

(د) الهشاشة، ويمكن قياس نسبتها على أساس خصائص أنواع المعيشة المتاحة أو الإمدادات الذاتية (الإنتاج للاستهلاك الشخصي).

(هـ) الحصول على الغذاء، ويقاس على أساس قدرة الأسرة على الحصول على مجموعة من المواد الغذائية (عن طريق الدخل أو باستعمال وسيلة شرعية أخرى).

ولقد حددت دراسة أنجزها كل من تاكاجي Takagi، وديل كروسي Del Grossi وغازيانودا سيلفا (2001) Graziano da Silva مجموعة من الطرق المختلفة المستعملة في قياس عدد السكان الذين لا يحصلون على ما يكفي من الطعام. وتنقسم هذه الطرق إلى قسمين رئيسيين: طريقة مباشرة وطريقة غير

⁴ يبدأ قياس النقص في التغذية عند منظمة الأغذية والزراعة بقياس مستوى السرعات الحرارية المتوفرة بالنسبة للفرد الواحد وبالنسبة للبلد الواحد، ثم تجمع بين الالتزام بالتوزيع ومعدل الحد الأدنى للطالب السكاني (الخط الفاصل). وتكون النتيجة هي العدد التقديري من السكان الذين يعانون من سوء التغذية. وتقدر أحدث الإحصائيات عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية في العالم بـ 842 مليون شخص أغلبهم (505 ملايين) يعيشون في آسيا ومنطقة المحيط الهادي، يليهم 198 مليوناً في إفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، بينما هناك حوالي 53 مليوناً من الأشخاص يعانون من سوء التغذية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. وللمزيد من التفاصيل، انظر: De Haen, 2004.

مباشرة. فباستعمال المسوحات، أو بالاعتماد على المعطيات الأنتروبولوجية الخاصة بنمو جسم الإنسان، تستطيع الطريقة المباشرة ضبط عدد من يعاني نقصا في تحصيل السرعات الحرارية والبروتين من السكان والأسر. وتمكن هذه الطريقة، على سبيل المثال، من تقييم مدى ملاءمة مقدار الطعام الذي يتم تناوله، أو مدى التناسب بين وزن الجسم وطوله لدى السكان. كما أنها تمكن من قياس التأثير المستمر للغذاء غير الكافي على جسم الإنسان؛ لكنها لا تمكن من قياس المخاطر المحتملة الناجمة عن الجوع وانعدام الأمن الغذائي.

أما الإحصائيات الوطنية المتعلقة بتحديد عدد السكان المعرضين مباشرة للجوع، فتتخصص في قياس مؤشر الكتلة الجسدية، وهو قياس يربط وزن الأفراد بطول قاماتهم (الأفراد الذين تكون قياساتهم دون 18.5 كلغ/ متر مربع) يصنفون ضمن السكان الذين يعانون من سوء التغذية). إلا أن هذا المؤشر يفتقر إلى الشمولية. فهو يسمح بتحديد عدد السكان الذين يعانون من نقص مزمن في السرعات الحرارية من حيث "الكم"، لكنه لا يشمل أولئك الذين لا يتناولون غذاء كافيا (من حيث النوع والجودة) أو يحصلون على الغذاء بطريقة غير منتظمة. لذلك، يعتبر هذا المعيار غير كاف لتحديد عدد السكان المعرضين لخطر انعدام الأمن الغذائي، والذين لم يبلغ بهم الأمر بعد درجة الحرمان، الذي قد يعرض وظائفهم الحيوية للخطر - علما بأن تحديد عدد هؤلاء السكان عن طريق الإحصاء يعتبر أمرا غاية في الصعوبة.

ويشير الإحصاء الوطني الخاص بالصحة والتغذية، لعام 1989، إلى أن نسبة السكان البالغين، الذين يفوق عمرهم 25 سنة، والذين كان مؤشرهم الصحي والغذائي دون الحد الأدنى، قد بلغت 4.9 في المائة في المجال الحضري، و9.4 في المائة في المجال الريفي، خاصة في الشمال الشرقي للبلاد (Monteiro, 1995). ولقد تمت كذلك عملية حساب مؤشر الكتلة الجسدية للسكان عن طريق إحصاء ميزانية الأسرة. وقد أنجزت مؤسسة المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء هذه العملية، لكن لم يتم نشر سوى تلك المعطيات المتعلقة بالفئة السكانية التي يتجاوز عمرها 20 عاما. وقد أشارت الدراسة إلى وجود عجز في الوزن تبلغ نسبته 4 في المائة بالنسبة لكل البالغين، وهو رقم يعتبر غير خارج عن المعتاد بالنسبة للبرازيل، حيث تعتبر نحافة بعض السكان طبيعية. غير أن المؤشر لم يكن موحدا بالنسبة لكل الظروف والمناطق، فقد كان أعلى بالنسبة للنساء اللاتي تتراوح أعمارهن بين 20 و24 سنة (12 في المائة)، و7 في المائة بالنسبة لفئة 20-29 سنة، و7 في المائة بالنسبة لكل الأعمار في المناطق الريفية للمنطقة الشمالية الشرقية⁵. ومن ناحية أخرى، أظهرت نفس الدراسة أن الوزن الزائد يشكل حالة سائدة بالنسبة لـ 40.6 في المائة

⁵ نقلا عن نص تم إعداده من طرف CGPAN/MS، بغرض دمجها في تقرير 2005 حول الأهداف الإنمائية للألفية.

من عدد السكان، أي ما مجموعه 38.5 مليون من البالغين، من بينهم 11 في المائة (10.5 مليون) من ذوي السمنة المفرطة (IBGE, 2004).

وتستعمل الطريقة غير المباشرة للاستدلال عما إذا كان السكان لا يتناولون غذاء كافياً، وذلك بالاعتماد على مؤشرات أخرى غير تلك التي تعتمد على المعطيات المتعلقة باستهلاك السرعات الحرارية أو قياس الأجسام. ويشكل الدخل الفردي للأسرة المتغير الأساسي الذي يستعمل في الطرق غير المباشرة. أما الفرضية الأساسية المعتمدة هنا فهي أن انعدام الدخل يشكل العامل الرئيسي الذي يحول دون الحصول على الغذاء الكافي. وتقوم المنهجية التي تعتمدها منظمة الأغذية والزراعة على أساس توفر الغذاء في بلد معين، ثم تقوم بإحصاء مجموع السرعات الحرارية المتوفرة بالنسبة لكل فرد، حسب القاعدة الحسابية التالية: (النتائج القومي ناقص الميزان التجاري الزراعي ومخزونات المواد الغذائية). وبعد ذلك تستعمل الاستهلاك الغذائي ومؤشرات توزيع الدخل لتقدير درجة اللامساواة في الحصول على الغذاء وتحدد على هذا الأساس النسبة المئوية لعدد السكان الذين يكون استهلاكهم للغذاء دون الحد الأدنى من الحاجيات المحددة مسبقاً؛ ويعتبر هؤلاء هم السكان الذين يعانون من سوء التغذية.

غير أنه يعاب على هذه الطريقة في القياس التي تعتمدها منظمة الأغذية والزراعة افتقارها إلى الدقة، لأنها تعتمد على معطيات مبنية على توفر مجمل ما تم إنتاجه من سرعات حرارية مع تقدير الخسائر الزراعية الناتجة عن المعالجة الصناعية للمواد الزراعية وعن النقل. واستناداً إلى المنظمة نفسها، فإن الطريقة غير المباشرة تفضي إلى تقديرات أقل من العدد الحقيقي من السكان الذين يعانون من سوء التغذية في بلد معين، وتصلح أكثر لإجراء مقارنات بين البلدان، ولتقييم الثروات الزراعية الكامنة في كل بلد، وقدرته على إطعام سكانه.

وتعتبر الطريقة التي تعتمد على مؤشر عدم كفاية الدخل الطريقة الأكثر استعمالاً في بلدان العالم. وهي أيضاً الطريقة المعتمدة في معظم الدراسات حول الفقر و/أو الجوع، سواء في البرازيل أو في المنظمات الدولية، مثل اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ECLAC والبنك الدولي.

وتتضمن هذه الطريقة عمليتين أساسيتين، هما: تحديد خط معين للعوز أو الفقر وإحصاء عدد الأسر التي يكون دخلها تحت ذلك الخط. غير أن عدد السكان الذين يتم إحصاؤهم باستعمال هذه النهج لا يعكس في الواقع النسبة المئوية الحقيقية لعدد السكان الذين يعانون حقا من الجوع، ذلك لأن قسماً من هؤلاء السكان قد يستفيد من برامج المساعدة التي توزع في إطارها سلال الغذاء، وبطاقات الغذاء والتبرعات وغيرها.

ويشكل كل من معيار تحديد خط الفقر، وطرق تحديد المنطقة، وتقويم النظام النقدي العناصر التي تؤدي إلى الاختلافات الملحوظة في الأرقام التي قدمتها الدراسات التي أنجزت إلى حد الآن. ومن بين هذه الاختلافات نخص بالذكر تلك الأرقام التي تحدد خط الفقر على أساس دخل معين، يخص بلدا معينا لوحده، ويمثل في غالب الأحيان نسبة مئوية من الحد الأدنى للأجور، أو تلك التي تستعمل الاستهلاك الأسري كأساس لعملياتها الحسابية.

لقد قام روشا (Rocha, 2000) بتحليل مجموعة من الدراسات والمنهجيات المختلفة التي تستعمل الاستهلاك إطارا نظريا لتحديد حالة العوز وخط الفقر. واستنادا إلى المؤلف، فإن تلك الدراسات والمنهجيات تتضمن عدة خطوات يتم خلالها اتخاذ عدة قرارات "اعتباطية" قبل أن يتم تحديد عدد السكان المعوزين والفقراء. وكنتيجة لهذا الأسلوب في العمل، فإن كل عملية حسابية تكون فريدة ولا يمكن مقارنتها مع أشكال أخرى من العمليات الحسابية. ويبين الكاتب، بواسطة عملية حسابية، أنه يمكن لخط الفقر، حسب الإجراءات المتخذة والقياسات المتبعة، أن يتغير بنسبة 50 في المائة وخط الفقر أن يتغير بنسبة تصل إلى 127 في المائة. وتنتج هذه الاختلافات عن الاختيارات التي تم تبنيها من أجل تحديد خطي العوز والفقر بالنسبة إلى: أولا، تحديد كميات الأسعار الحرارية الموصى بها؛ ثانيا، تحديد السعر الأدنى لسلة الغذاء؛ ثالثا، تقدير الاستهلاك بدون الغذاء؛ رابعا، تحديد الفوارق بين أسعار المعيشة بالنسبة لمناطق البلد وتحديث القيم النقدية لخطي العوز والفقر.

ويرتبط مفهوما "انعدام الأمن الغذائي" و"الفقر" بدورهما بعامل قياسي ملموس، وهو عامل الحصول على الغذاء واستهلاكه الفعلي. وهما متغيران يصعب ضبطهما، لأنهما يتطلبان عمليات إحصائية خاصة⁶. وتعتبر الولايات المتحدة بلدا ذا تجربة كبيرة في هذا النوع من القياس. إذ صارت تحصى، منذ 1977، عدد الأسر التي تواجه انعدام الأمن الغذائي اعتمادا على أسئلة مباشرة (تقرير ذاتي). ومع ذلك، فقد أدخلت تحسينات على المنهجية المتبعة، وتم تطبيقها بطريقة غير مسبوقه منذ سنوات الثمانينات من القرن الماضي (انظر، Bickel ; Andrews, 2001). واستنادا إلى دراسة إحصائية معتمدة على الأجوبة المقدمة من قبل الأسر حول استهلاك الغذاء⁷، تم التوصل إلى نتيجة مفادها أن الأسر تتبع سلوكا مبنيا على الموارد المتوفرة لديها: أولا، توفر الأسر المال الذي لديها لاستهلاك المواد الغذائية الرخيصة أكثر

⁶ أدمجت مؤسسة IBGE مفهوم الغذاء والتغذية في الإحصاء الوطني لعينات الأسر الذي أجرته في 2004، ثم أطلقت في أبريل/نيسان 2006 عملية إحصائية محدودة وتكميلية للعملية الأولى.

⁷ تتضمن الأسئلة عنصرين أساسيين: أولا، هل لدى الأسر ما يكفي من الطعام لأكله؟ ثانيا، هل المواد الغذائية المتناولة هي نفسها المواد التي كانت الأسر ترغب في استهلاكها؟

فأكثر، مع الحفاظ على نفس الكمية، إلى أن تستنفد كل إمكانيات تعويضها، اعتماداً على أسعارها، ثم تشرع في تناول كميات أقل، بالغة بذلك عتبة الفقر. وقد انتهى الباحثان إلى خلاصة مفادها أن الجوع عبارة عن "ظاهرة سلوكية موضوعية، بمعنى أنه يمكن، من حيث المبدأ، قياسه بطريقة مباشرة" (Bickel; Andrews, 2002, p.49). ولقد أثرت هذه الدراسة في التقارير حول اليد العاملة في الولايات المتحدة كما يلي: "يمكن للجوع أن يكون حاضراً حتى عندما لا تكون هناك أعراض سريرية تدل على الحرمان: الوضع الذي لا يستطيع فيه شخص الحصول على مقدار كافٍ من الطعام، حتى وإن لم يصل الحرمان إلى مدة تكفي لإحداث مشاكل صحية. إنه تجربة الإحساس بعدم الرضى والإشباع نتيجة لعدم الحصول على ما يكفي من الطعام" (المصدر: Report on the Labor Force, apud: Bickel ; Andrews, 2002, p.50).

وفي سنة 1955، تبنت الولايات المتحدة منهجية ثابتة لقياس مشكلة انعدام الأمن الغذائي. وبناء على هذه المنهجية، لوحظ أن 10.5 في المائة من مجموع الأسر في الولايات المتحدة كانت تواجه انعدام الأمن الغذائي في عام 2000، وأن 3.1 في المائة من تلك الأسر في الولايات المتحدة كان لديها فرد واحد أو أكثر سبق لهم أن عاشوا تجربة الجوع خلال مدة معينة في السنة.

وفي البرازيل، أنجز المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء (IBGE) دراسة إحصائية مشابهة في الفترة 2002-2003. واستناداً إلى المعطيات التي جمعتها هذه الدراسة المعروفة باسم "إحصاء ميزانية الأسر"، فإن 46.6 في المائة من مجموع الأسر البرازيلية أبلغت أنها كانت تجد صعوبات في الحصول على غذاء كافٍ، وأن تلك الصعوبات حدثت مرات متعددة بالنسبة لـ 13.8 في المائة من تلك الأسر. وفي المنطقة الشمالية للبلاد، كانت النسب 63.9 في المائة و17.2 في المائة على التوالي، فيما بلغت في المنطقة الجنوبية الشرقية 60.8 في المائة و19.3 في المائة على التوالي - وهي نسب مرتفعة تبيّن مدى خطورة المشكلة في البلاد.

ولقد أدت نتائج إحصاء ميزانيات الأسر التي نشرت في 2004 إلى نقاش واسع حول الحاجة إلى تبني سياسات ناجعة لمحاربة الجوع في بلد تتزايد فيه أعداد السكان الذين يعانون من السمنة في كل الفئات الاجتماعية. ومهما يكن من أمر، فإن هذه المعطيات توحى بأن مفهومي الجوع وانعدام الأمن الغذائي إنما يؤديان إلى نتائج في القياس مختلفة جداً.

وينشر المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء التقرير التكميلي الخاص حول الأمن الغذائي في أبريل/نيسان 2006، تم، ولأول مرة بالنسبة للبرازيل، تحديد مفهوم جديد نوعاً ما قائم إلى حد كبير على المنهجية المطبقة في الولايات المتحدة⁸.

⁸ للمزيد من التفاصيل، انظر: Bickel ; Andrews, 2002.

وينطبق مفهوم انعدام الأمن الغذائي ليس فقط على أولئك الذين يواجهون الجوع منذ فترة من الزمن، وإنما كذلك على أولئك الذين يجدون أنفسهم في حالة قلق بسبب احتمال تعرضهم للجوع. وهم ينقسمون، حسب درجات انعدام الأمن الغذائي، إلى فئات ثلاث: نقص خفيف في الأمن الغذائي (وهي الفئة التي يحتمل أن تواجه الجوع)؛ نقص معتدل في الأمن الغذائي (وهي الفئة التي تواجه جوعاً نوعياً نتيجة لعدم استهلاكها لمواد غذائية معينة وتعويضها بأخرى أرخص ثمناً وأقل جودة)؛ نقص شديد في الأمن الغذائي (وهي الفئة التي تواجه بالفعل حالة عدم الحصول على ما يكفي من الطعام).

لذلك، فإن انعدام الأمن الغذائي مصطلح أكثر شمولية من مجرد قياس للجوع اعتماداً على مؤشر النقص في التغذية، الذي لا يقيس سوى تأثيره البيولوجي (نسبة النقص في الوزن أو الطول مقارنة مع السن). وكما أكدنا دائماً في برنامج القضاء على الجوع، فإن دور أي سياسة شاملة لمحاربة الجوع لا يقتصر على مساعدة أولئك الذين يعانون فعلاً من آثار الجوع على أساس يومي، بل يشمل كذلك تقديم المساعدة لأولئك الذين هم على وشك مواجهة نفس الوضع - أي العمل بأسلوب وقائي.

وقد اكتشفت الدراسة، مع الأسف، أن 4/1 من مجموع عدد الأسر البرازيلية (حوالي 10 ملايين أسرة أو 40 مليوناً من السكان) كان يواجه نقصاً في الأمن الغذائي بصورة معتدلة أو خطيرة في سنة 2004، وأن 65 في المائة من تلك الأسر (حوالي 14 مليوناً من السكان) كانت تعيش حرماناً غذائياً شديداً.

ومن الحقائق المعروفة أن انعدام الأمن الغذائي يمثل مشكلة خطيرة خاصة في بعض المناطق بالبرازيل. ففي المناطق الشمالية والشمالية الشرقية، تعاني من هذه المشكلة عدة مجموعات من الأسر، خاصة الأسر التي لديها أطفال. وقد أظهرت الدراسة أن نصف مجموع عدد الأطفال واليا فعين بتلك المناطق كان يعيش في كنف أسر تعاني من غياب الأمن الغذائي. وقد بينت الدراسة التي أنجزها المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء كذلك أن مليونين من الأسر التي كانت تعاني من انعدام الأمن الغذائي حتى سبتمبر/أيلول 2004، لم تكن تستفيد من أي مساعدة عن طريق برامج التحويلات النقدية. ورغم ذلك، فمن المحتمل جداً أن تكون تلك الأسر قد تلقت معونات عن طريق تلك البرامج، بفضل توسيع مجال تغطيتها حديثاً، ليصل إلى 11 مليون أسرة.

وقد اكتشفت الدراسة أيضاً أن 3/2 من مجموع الأسر التي شملتها تغطية برامج التحويلات النقدية في سبتمبر/أيلول 2004 لا تزال تعاني من مشكلة انعدام الأمن الغذائي. ومن شأن ذلك أن يدل، من جهة، على أن البرنامج يقوم بمساعدة أولئك الذين هم بحاجة حقا إلى المساعدة، كما يدل، من جهة ثانية، على أن التحويلات النقدية لا تكفي، في حد ذاتها، لضمان الحصول على غذاء كاف وبصورة منتظمة. وعلى أساس المعطيات الإحصائية المتوفرة، يمكن الاستدلال كذلك على أن الأولوية المعطاة لمحاربة الجوع قد

أعطت ثمارها بالنسبة للبلد ككل، لأن المعطيات تشير إلى وجود نسبة عالية من الترابط بين الدخل المنخفض وانعدام الأمن الغذائي. ومع الانخفاض الملحوظ في نسبة الفقريين 2002 و2004 (حيث تم تسجيل خروج حوالي 3 ملايين شخص من شريحة الفقر)، بفضل ارتفاع عدد فرص العمل المتوفرة، من جهة، وعدد التحويلات النقدية، من جهة ثانية، يمكن القول إن حالة انعدام الأمن الغذائي كانت أسوأ في الماضي.

ونقلا عن اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (2004) فإن الفقر الحاد والجوع المفرط، ولو أنهما مرتبطان ارتباطا وثيقا، لا يشكلان ظاهرتين متزامنتين. واستنادا إلى تحليل اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي للمعطيات، فإن الفقر الحاد يفسر حوالي 50 في المائة من الفوارق المتعلقة بجسامة سوء التغذية في عدد من البلدان: 49 في المائة من الاختلاف في النسبة العامة لسوء التغذية و57 في المائة من الاختلاف في النقص في التغذية المزمن، المتراوحة بين المعتدلة والحادة، المسجلة في مختلف البلدان تعزى إلى الاختلافات في النسبة المئوية للفقر الحاد. وهناك عوامل أخرى تفسر هذه الاختلافات، وهي: تعليم الأمهات، وتوزيع الغذاء في الأسرة لصالح الأطفال وعلى حساب الأمهات، وشبكات الرعاية الاجتماعية، والتعود على استهلاك عدد أقل من السعرات الحرارية - على سبيل المثال - ببذل مجهود بدني أقل.

لذلك، وعلى الرغم من أن محاربة الفقر الشديد تعتبر أحد المتطلبات الرئيسية والضرورية لتخفيض حدة الجوع، إلا أن الجهود المبذولة في سبيل تخفيضها لا ينبغي أن يتوقع منها أن تكون لوحدها قادرة على استئصال الجوع داخل أجل معقول. وهذا يعني أن الزيادة في دخل الأسر الفقيرة لا تؤدي بالضرورة، وبشكل آلي، إلى انخفاض مهم في النقص في التغذية. إذ إن هناك عوامل أخرى لا تقل أهمية، مثل شروط الوقاية الصحية داخل الأسرة، والحصول على الماء الصالح للشرب، وشبكة الصرف الصحي، والاستفادة من الرعاية والخدمات الصحية، ومعرفة مبادئ النظافة الصحية، وكيفية معالجة الأغذية، بالإضافة إلى العادات الغذائية.

إن ما يترتب على هذا التمييز بين العوامل المختلفة يكمن في أن طرق محاربة الجوع وانعدام الأمن الغذائي والفقر تعتبر أمورا متباينة. وسيتم تناول هذا الجانب في الجزء التالي، وذلك باستعمال برنامج القضاء على الجوع كمثال.

سياسة الأمن الغذائي من وجهة نظر برنامج القضاء على الجوع

اعتمادا على المشروع الأصلي لبرنامج "القضاء على الجوع"، يمكن أن نلاحظ أن سياسة الأمن الغذائي أكثر شمولية من برامج التحويلات النقدية. ففيما صممت

سياسة الأمن الغذائي من أجل تحسين العلاقات المتداخلة بين إنتاج الأغذية وتسويقها واستهلاكها، أعدت برامج التحويلات النقدية لتعنى أكثر بتحسين استهلاك الأغذية أو الحصول عليها.

لقد تم تصور برنامج "القضاء على الجوع" من أجل معالجة مشكلة انعدام الأمن الغذائي عن طريق تحسين مستوى دخل فئات من سكان البرازيل الذين يعتبرون فقراء. وقد بُني البرنامج على فرضية مفادها أن مشكلة الجوع في البرازيل تتعلق بالدخل غير الكافي أكثر مما تتعلق بالنقص في التموين الغذائي أو قلة الأغذية.

وتخلص الدراسة إلى أن "الفقر ليس عرضياً"، بل هو نتيجة لنموذج نمو اقتصادي منحرف، مبني على أجور ورواتب منخفضة جداً، الشيء الذي أدى إلى تركيز متزايد للدخل والبطالة. وهذه هي العناصر التي أدت إلى تشخيص يفيد بأن مشكلة الجوع في البرازيل:

تتضمن ثلاثة أبعاد أساسية: البعد الأول هو قلة الطلب، وهو ناتج عن تركيز الدخل في البلد، والمستويات المرتفعة للبطالة، والتشغيل غير الكافي، وضعف القدرة الشرائية بسبب ضعف الأجور المؤداة لأغلبية الطبقة العاملة. والبعد الثاني هو عدم الانسجام بين أسعار المواد الغذائية المتداولة والقدرة الشرائية المتدنية لأغلبية السكان. والبعد الثالث، وهو بعد لا يقل أهمية عن البعدين السابقين، ويتعلق بحرمان شرائح السكان الأكثر فقراً من الوصول إلى الأسواق. وتضم هذه الشرائح العاطلين عن العمل، والعمال غير المداومين، والمسنين، والأطفال، ومجموعات أخرى بحاجة إلى مساعدات طوارئ (Citizenship Institute, 2001 p. 81).

واستناداً إلى ما يقترحه البرنامج، فإن القضاء على آفة الجوع في البرازيل بصفة نهائية يتطلب، بالضرورة، إيجاد نموذج جديد لتطوير الاقتصاد، وذلك بإعطاء الأفضلية للنمو عن طريق توزيع الدخل؛ الشيء الذي يمكن من توسيع السوق الداخلي للبلاد وخلق فرص العمل وتحسين الأجور، وعلى وجه أخص، الرفع من الحد الأدنى للأجور وتمكينه من استعادة قدرته الشرائية، نظراً لكونه يوفر "الضوء الأممي" بالنسبة لدخل الفئات الأكثر فقراً من السكان.

لذلك، فإن المحور المركزي للمشروع يكمن في "الجمع الصحيح بين ما يسمى بالسياسات الهيكلية - الموضوعية من أجل تحسين توزيع الدخل وتنمية الإنتاج، وخلق مناصب الشغل، والإصلاح الزراعي، إلخ..- والتدخلات الاضطرارية، التي تسمى عادة بـ "السياسات التعويضية" (Citizenship Institute, 2001 p. 5).

ويكمن الجانب الإبداعي للمشروع في تنظيم اقتراحاته بشكل يجعلها تتمحور حول ثلاثة مستويات من الإجراءات في نفس الوقت: أولاً، سن سياسات هيكلية لمحاربة أسباب الجوع - على سبيل المثال، عن طريق الرفع من الدخل

الأسري، وضمان التمتع بالحقوق الاجتماعية، وجودة الأغذية، وتقليص الفوارق في الدخل؛ ثانياً، وضع سياسات محددة تتضمن أنشطة مختلفة حسب حجم كل جماعة أو بلدية.

وسنقدم في القسم التالي بعض المصطلحات المبتكرة التي اعتبرت مهمة أثناء وضع برنامج القضاء على الجوع موضع التنفيذ من قبل الإدارة الفيدرالية، وذلك ابتداء من سنة 2003.

الأمن الغذائي الإقليمي وتوسيع نطاق البرنامج في المنطقة شبه القاحلة في البرازيل

تقوم إحدى النهج الاستراتيجية لمشروع القضاء على الجوع على فرضية مفادها أن للأمن الغذائي والتغذية علاقة وثيقة بالمنطقة التي تعيش فيه الأسرة وبقرتها من مصادر التموين الغذائي المحلية والإقليمية، ويمدى توفر المرافق العامة والخاصة في المناطق المحيطة بها مباشرة. وهذا ما يبرر وجوب ضمان الأمن الغذائي والتغذية في المناطق تعزيزاً للاستقلال المحلي والإقليمي معاً.

وقد كانت الاستراتيجية التي تبناها برنامج القضاء على الجوع تقضي بالشروع في تطبيق النهج السالفة الذكر على أساس معايير إقليمية، بدءاً بانتقاء مناطق متجاورة (جماعات صغيرة في المنطقة شبه القاحلة، وفي المنطقة الشمالية، ومناطق أخرى أصغر حجماً، تتضمن تجمعات بلدية في طور الإنشاء). وقد بدأ العمل بتطبيق برنامج التحويلات النقدية، المعروف ببرنامج بطاقات الغذاء (Cartão Alimentação).

وقد كان برنامج بطاقات الغذاء يشتمل على تحويلات نقدية بقيمة 50 ريالاً برازيليًا. وهذا هو المبلغ الذي اعتبرته الشركة الوطنية للتموين الغذائي ضرورياً لاقتناء مجموعة من المواد الغذائية الأساسية ذات الجودة المقبولة بالنسبة للأسر الفقيرة التي سبق تسجيلها في السجل الموحد، وذلك بشراكة مع الولايات والبلديات. وقد قضى البرنامج بأن يتم تحويل الأرصدة عن طريق سحبات من حسابات مفتوحة باستعمال بطاقات مغناطيسية تم إصدارها بأسماء ربات الأسر. وكانت لوائح الأسر المسجلة قد تمت المصادقة عليها من قبل لجان التسيير المحلية المكونة من أغلبية ممثلي المجتمع المدني (بنسبة الثلثين) وممثلي الحكومة (بنسبة الثلث)، التي كانت مكلفة بتدبير لوائح الأسر.

وإلى جانب برنامج بطاقات الغذاء، الذي صمم أصلاً للمنطقة شبه القاحلة، تم وضع مجموعة من البرامج التي حظيت بالأولوية، منها: برنامج التعايش مع الجفاف، ويتضمن تقديم حوافز لتشجيع الإنتاج الغذائي، والبحث عن الموارد المائية، وبناء خزانات المياه؛ وبرنامج توسيع الوجبات المدرسية عن طريق

الزيادة في الاعتمادات المالية المحولة لصالح البلديات، شريطة أن تستعمل الاعتمادات الإضافية لتنويع الوجبات المقدمة في المدارس العامة ورياض الأطفال، بالإضافة إلى المرافق التربوية الخاصة بالأطفال؛ وبرنامج اقتناء البلديات الغذاء من الأسر المزارعة المحلية؛ وإدماج برنامج التحويلات النقدية مع برامج محاربة الأمية والتكوين المهني وبرامج التربية التوعوية بالغذاء؛ وتحفيز البرامج المحلية، مثل إنشاء مطاعم وبنوك غذاء مدعمة، وتطبيق نظام مراقبة التغذية والغذاء بهدف مراقبة الحالة الغذائية للسكان طوال مراحل الحياة، مع التركيز على الأشخاص الذين يشملهم نظام التغطية الصحية، المعروف بالنظام الصحي الموحد.

وعلى الرغم من أن لنظام الأمن الغذائي أسبابا بنيوية تتعلق بعوامل الاقتصاد الكلي (العمالة ومستويات الدخل)، إلا أن هذا الأمر لا يقلل من أهمية هذه الاستراتيجية وصلاحيتها. ذلك لأن تلك الأسباب ترتبط كذلك بعوامل إقليمية، مثل ضعف دينامية الاقتصاد المحلي أو الإقليمي، وضعف البنية التحتية، وغياب الموارد والخدمات الأساسية، كالماء الصالح للشرب، ونظام الصرف الصحي، والسكن اللائق. وهذه عوامل تتعدى الأسباب المرتبطة مباشرة باختيارات الفرد، مثل التعلم، والرعاية الصحية الأساسية، بالنسبة للأطفال، والمشاركة في دروس التكوين المهني، التي لا ينبغي النظر إليها، على الرغم من أهميتها، باعتبارها حلولاً استثنائية ذلك لأن النظر إليها على هذا الأساس يعني، في النهاية، إلقاء اللوم على الأسر والأفراد أنفسهم لكونهم يوجدون في ظل أحوال هشة.

لهذا السبب فإن إحدى الوسائل "للتخلص من" الهشاشة وضمان الحصول على مساعدات الطوارئ وبالتالي ضمان الحصول على الغذاء، تتمثل في تطبيق سياسات شاملة لتوليد فرص العمل والدخل "في نفس الوقت"، مع تعزيز تأثيراتها على المستوى المحلي وللكتير من الأسر الضعيفة.

ولن توتي هذه العملية أكلها بين عشية وضحاها، بل قد تتطلب سنوات من الجهد لتثبيتها ودعمها. ذلك لأنها تستلزم تعاوناً متضامناً قوياً بين الهيئات الحكومية في الدولة والمجالس البلدية لإنجاز مشاريع محددة في مناطق معينة لصالح الأسر التي تعيش في ظل أحوال هشة؛ كما تتطلب مساهمة قوية من قبل الحكومة الفيدرالية، عن طريق العمل الوزاري المشترك.

ولقد حققت هذه الاستراتيجية نجاحاً خاصاً في الدائرتين اللتين طبق فيهما برنامج القضاء على الجوع بصفة تجريبية، وهما دائرتا كواريباس (GUARIBAS) و أكاوا (ACAUA) في ولاية بياوي (PIAUI). ولقد كان لمشاركة حكومة الولاية في العملية التي واكبت تطبيق البرنامج على مستوى الولاية دور أساسي في ضمان النتائج التي تم تحقيقها. ويتضمن التقرير الذي أعدته وزارة الأمن الغذائي ومحاربة

الجوع، في يونيو/حزيران 2003، حول العمل الذي تم إنجازه في الدائرتين، وصفا لعشرات العمليات التي تم إنجازها في نفس الوقت في كلتا الدائرتين. واستنادا إلى التقرير المذكور، فإن تطبيق برنامج القضاء على الجوع في الدائرتين قد أسفر عن إنجاز الأشغال التالية: إنشاء نظام مختصر للتزود بالماء الشروب في كواريباس، وهي بلدة لم يكن لديها خزان للماء من قبل؛ وبناء 200 مسكن لصالح الأسر ذات الدخل المنخفض؛ وتنظيم دروس محاربة الأمية لصالح 600 مستفيد تقريبا؛ وتسجيل عشرات السكان في الحالة المدنية؛ وبناء سوق عام في كواريباس وتجهيز مساحات للأسواق في الهواء الطلق في كل من الجماعتين الأخريين؛ وإعداد أول خطة للتنمية المحلية لصالح جماعتين اثنتين؛ وإنشاء أول محطة إذاعية محلية في كواريباس وتنظيم حلقات تدريبية لصالح مديري المحطة الإذاعية ومنتجها.

وبالإضافة إلى هذه المنجزات، وبشراكة مع مؤسسة الهيئة البرازيلية للبحوث الزراعية (Embrapa)، تم تكوين عدد من الأشخاص من أجل تشغيل المولدات الكهربائية في إطار استراتيجية تهدف إلى تحسين العادات والبدائل الغذائية الصحية على أساس الثقافة المحلية، وذلك بهدف الزيادة في حجم المواد الغذائية المحلية وتنويعها، بالإضافة إلى تحسين النظام الغذائي للأسر، والرفع من دخل المزارعين المحليين؛ وبشراكة مع جامعة بياوي الفيدرالية، تم تنظيم دورات تدريبية في مجالي الغذاء ومبادئ الصحة والنظافة، مع التركيز على الأطفال الذين لم يتمموا عامهم الأول، وذلك بهدف تخفيض نسبة سوء التغذية ونسبة الوفيات في صفوف الأطفال.

كما تم توفير المساعدة التقنية للمزارعين في كواريباس لتمكينهم من زرع وبيع محاصيلهم من الفول للشركة الوطنية للتموين، وهو ما أدى إلى تحسين الأسعار المقدمة للمزارعين والرفع من دخولهم.

ولقد أدى تعزيز الاقتصاد المحلي، بفضل التحويلات النقدية وغيرها من الإجراءات، إلى ظهور مقاولات صغيرة، مثل صالون الحلاقة، وفندق، وقاعة تجميل، وصيدلية، وبناء محلات لبيع المشروبات الكحولية والوجبات الخفيفة.

إننا نعتقد أن هذه التجارب يمكن تكرارها وتطبيقها في كافة أرجاء البلاد، لأنه من شأن ذلك أن يرفع من كرامة السكان وتحسين ظروفهم المعيشية، بعد أن ظلوا لمدة طويلة "منسيين" من طرف السلطات العامة. ويكمن الشرط الضروري لنجاح مثل هذه التجارب في الاتفاق بين المستويات الثلاثة للحكومة على إعطاء الأولوية للمناطق التي يتركز فيها الفقر، وتحسين البنية الأساسية المحلية، وضمان تمتع الجميع بالخدمات الأساسية - مثل الماء الصالح للشرب، ونظام الصرف الصحي والسكن، مع تنفيذ برامج تهدف إلى تعزيز الحصول على الغذاء.

وفي هذا الصدد، يبين التقرير الذي أعده المجلس التنسيقي للأمن الغذائي واستئصال الجوع، التابع لولاية بياوي حول تطبيق مشروع القضاء على الجوع خلال الفترة 2003-2005، التقدم الكبير الذي تم تحقيقه كنتيجة لمجموعة من العمليات التي تم إنتاجها سويا من طرف حكومة الولاية والحكومة الفيدرالية.

ويمكن تعزيز هذه الاستراتيجية بفضل برامج تنمية الأقاليم التي يتم تنفيذها حاليا من طرف الوزارات المعنية، كوزارة التنمية الزراعية، عن طريق أمانة التنمية الإقليمية، ووزارة التنمية الاجتماعية، وكذلك عن طريق مشاريع خاصة بالمناطق التي تحظى بالأولوية، والتي تسهر على إنجازها وزارة الإدماج الوطني. ويعتبر إنشاء مراكز تسويق منتجات أسر المزارعين من طرف وزارة التنمية الزراعية، وفي مختلف المناطق، إحدى النتائج الملموسة لهذه الاستراتيجية⁹.

ومن الواضح أن يكون تحقيق هذه النتيجة أسهل في المدن الصغيرة والمتوسطة. أما في المدن الكبيرة والعواصم، فإن العوامل الاقتصادية الكلية المرتبطة بالعمالة والدخل تلعب دورا أكثر قوة في تحديد نسبة هشاشة الأسر. ولقد اعتبر مشروع القضاء على الجوع أن نسبة السكان العاطلين من الأسر التي تعيش في الحواضر الكبرى تفوق بعشرة أضعاف تلك المسجلة في المناطق الحضرية غير الرئيسية (معهد المواطنة، 2001). وعلاوة على ذلك، ونظرا لكبر حجم الحواضر الكبرى وتنامي أطرافها، فإن "تسرب" الموارد منها إلى مناطق أخرى أكثر دينامية يكون أكبر بكثير بالمقارنة مع المدن الصغيرة. ومن شأن هذا أن يجعل مسألة تعزيز الاقتصاد المحلي عن طريق التحويلات النقدية أكثر صعوبة. ولأن تكلفة المعيشة أكثر ارتفاعا في المدن الكبرى، فإن مبلغ التحويل النقدي المخصص للأسر الفقيرة لا يلبى سوى جزء محدود من الحاجيات الأساسية لسكان هذه المناطق. وهناك عامل واضح آخر يزيد من تفاقم الوضع، وهو تفكك وحدة الأسرة في المدن الكبرى، الشيء الذي يزيد من صعوبة إعادة بناء الهويات والروابط الأسرية والاجتماعية.

وفي هذه الحالات، تعتبر السياسات القادرة على خلق المزيد من فرص العمل والدخل والمترافقة مع إجراءات تهدف إلى تعزيز الحصول على المسكن والخدمات الصحية والغذاء بتكلفة أقل، أفضل السبل التي ينبغي اتباعها في هذا المجال. وهناك مبادرات أخرى من شأنها ضمان الحصول على الغذاء بتكلفة منخفضة، كبرنامج غذاء العمال، وإنشاء مطاعم مدعمة، وبنوك للمواد الغذائية، وبساتين للخضر في المناطق الريفية. وهي مبادرات لها تأثير إيجابي على الأمن الغذائي بالنسبة للأسر والعمال في الوسط الحضري.

⁹ يهدف إنشاء مراكز التسويق إلى دعم برامج إقليمية وضعت من أجل ضمان المزيد من العدالة في الأسعار ووصول الأسر للسوق بشكل مستمر. وهناك مخططات لإنجاز 39 من مرافق التسويق المركزية، و 21 مركزا تجاريا قرويا مندمجا.

الإدارة التشاركية

تشكل الإدارة التشاركية عاملاً آخر من العوامل المؤثرة في نجاح أي سياسة تتعلق بالأمن الغذائي والتغذية. فاستناداً إلى دين (2005) Dean، فإن حقوق الإنسان قد تم "استعمارها" نتيجة النهج المتبعة في إدارة مسألة التنمية البشرية، التي تعرض الحقوق الاجتماعية للمجازفة عبر تعويضها بالليبرالية الفردية. ذلك أن النظام الليبرالي الجديد يولي أهمية كبرى لمفهوم المسؤولية الاجتماعية والتموين الذاتي على حساب مفهوم الحقوق المرتبطة بتوفير الأمن الاجتماعي والرفاه الجماعي.

ومن أجل التخلص من هذه المجازفة، يعتقد الكاتب أنه من الضروري استرجاع حقوق الإنسان، ليس من منظور الحقوق الاجتماعية فحسب، بل كذلك من منظور المسؤوليات الدولية، من جهة، والحاجيات المحلية، من جهة أخرى. ويتطلب هذا الأمر، في رأي الكاتب، دعماً إضافياً وفورياً للحقوق الاجتماعية بقدر ما يتطلب تطوراً تدريجياً لشبكات الرعاية الاجتماعية والحوكمة الجيدة، على سبيل المثال، عبر التعبير عن المطالب المتعلقة بالموارد، عن طريق الحوار أو التفاوض الديمقراطي. وهذا الأمر يتطلب مشاركة حقيقية وفعالة لعامة الناس.

ولقد حصل، في البرازيل، تقدم كبير في مجال إنشاء مؤسسات الرقابة والمشاركة الاجتماعيتين، خاصة منذ تفعيل دستور 1988، الذي نص على تأسيس مجالس تعنى بإدارة السياسات القطاعية، أو مجالس السياسة العامة على المستوى الاتحادي والفيدرالية والولايات والبلديات (انظر: Schneider; Silva; Marques, 2004).

إلا أنه بالنظر إلى وجود الرأي القائل إن المجالس القائمة لم تكن تقوم بما يلزم، وكما يلزم، خاصة في المناطق الشمالية والشمالية الشرقية، من جهة، واعتباراً لضرورة تنفيذ برنامج القضاء على الجوع بوتيرة أسرع، بالإضافة إلى بطء عملية تسجيل السكان الذين يحق لهم الاستفادة من البرنامج، من جهة ثانية، فقد قررت الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي إنشاء لجان تسيير باعتبارها هيئات مكلفة بالرقابة الاجتماعية الخاصة ببرنامج بطاقات التموين الغذائي.

وقد كانت هذه الطريقة طريقة مبتكرة لإشراك الجماعات نفسها، ليس في عملية التعرف على المستفيدين واختيارهم فحسب، بل أيضاً في عملية رصد وتقييم النتائج التي حققها البرنامج. كما شكلت هذه الطريقة وسيلة لجعل المناطق الحكومية الثلاث تتحمل مسؤولية مشتركة إزاء البرنامج، وذلك بتوزيع المهام على الشكل التالي: فعلى مستوى الولاية، تقوم الهيئات التنسيقية لبرنامج القضاء على الجوع بدور الذراع التنفيذي للبرنامج، وفي نفس الوقت بدور الرابط بين الإدارة الفيدرالية والبلديات التي أنيطت بها مهمة إنشاء وصيانة البنية الأساسية لصالح لجان التسيير، بالإضافة إلى تدبير السجل الموحد.

وبحسب (Gomes, 2003)، المنسق الإقليمي لبرنامج القضاء على الجوع في المنطقة الشمالية الشرقية، فإن منجزات البرنامج التي كان الناس يتحدثون عنها في البلديات تكمن في ما يلي:

"الأول مرة في البرازيل، تم إزالة احتكار البلديات لسلطة إدارة السياسات العامة، كما تم سد الفجوة التي كانت تفصل بين أهداف البلديات، من جهة، ومطالب المستفيدين من خدماتها، من جهة ثانية [...] ولم تتحقق هذه الإنجازات وهذا الانتصار على أشكال مختلفة من المقاومة بدون جدال ساخن بين فرقاء متنافرين في معظم الأحيان، في الساحة السياسية المحلية. فقد أدى الحضور المرتفع لممثلي المجتمع المدني في لجان التسيير، والدعوات إلى أن تكون قطاعات من المجتمع المحلي ممثلة في تلك اللجان، إلى انطلاق عملية سريعة ومذهلة، هي عملية التنظيم الاجتماعي، أو تعزيزه، إذ لم يكن قد بدأ فعلاً. وقد تم إنشاء جيش حقيقي من المتطوعين المجهولين، تحركهم طموحات مختلفة، في مقدمتها الرغبة في التخلص من التبعية السياسية التقليدية".

ولم يكن هذا النوع من الإدارة التشاركية يخلو من المشاكل. إلا أنه كان وراء حصول تطورات أساسية من حيث رفع درجة الوعي لدى السكان المحليين وبناء حقوق المواطنة. وقد أجرى أورتيكا (Ortega, 2003) تقييماً لعملية تطبيق برنامج القضاء على الجوع في ولاية بارايبا، وريو كراندي الشمالية، وبرنامجموكو، بين يوليو/تموز وأغسطس/آب 2003، وتمكن من رصد المظاهر الإيجابية والهادفة التالية:

- تمكن البرنامج فعلاً من الوصول إلى ذوي الاحتياجات الملحة في المقاطعات المستهدفة.
- كانت المنحة النقدية تصرف على الغذاء وتساعد الأسر المزارعة المحلية، حيث لوحظ أن العائلات، في البلديات التي كانت تعقد فيها لجان التنسيق اجتماعات لشرح برنامج القضاء على الجوع للسكان، قد بدأت تؤيد الرأي القائل إن ضبط الاستهلاك يساهم في تقوية الاقتصاد المحلي.
- تقوية الاقتصادات المحلية، خاصة في قطاع تجارة المواد الغذائية، يؤدي إلى تشجيع الاقتصاد بصورة رسمية.
- تنسيق العمليات بين برنامج القضاء على الجوع وحكومات الولايات يساهم في خلق ظروف أفضل لنجاح البرنامج. وقد تجلّى ذلك بوضوح أكبر في الحملات المنظمة لتزويد المواطنين بالوثائق الإدارية المدنية الأساسية، وتقديم دروس محاربة الأمية للمواطنين اليافعين والبالغين على حد سواء.
- ضمان لجان التسيير القيام بإدماج العوامل الاجتماعية التي كثيراً ما كانت مستبعدة من النظم السياسية في الماضي.

غير أنه لم يكتب لمبادرة لجان التسيير المبدعة هذه أن تعمر طويلا. فقد فقدت زخمها بعد أن تم توحيد كل برامج التحويلات النقدية في إطار برنامج واحد، شأنها في ذلك شأن النقاش الذي كان دائرا حول توحيد المجالس البلدية. في 2005، قامت الحكومة بتحديد مجموعة من القواعد والشروط التي يخضع لها انخراط البلديات في البرنامج، وتقضي بأن تقوم البلديات بتعيين مدير واحد للبلدية في البرنامج، وإنشاء مجلس للرقابة الاجتماعية بتمثيل متساو بين الحكومة والمجتمع المدني. أما مهمة الرقابة الاجتماعية للبرنامج، فقد تم إسنادها إلى هيئات كانت موجودة من قبل، مثل الهيئات الساهرة على ضمان الرقابة الاجتماعية بالنسبة للبرامج السابقة، أو المجالس القطاعية التي تم إنشاؤها للإشراف على سياسات أخرى، وذلك شريطة استيفائها للشروط القطاعية المشتركة وضمن التمثيل المتساوي لكل من الحكومة والمجتمع المدني.

وفور الانتهاء من عملية الانخراط في البرنامج، حدث تحول في اهتمامات اللجان المسيرة التي سبق لها أن تلقت تدريباً في مجال الأمن الغذائي وفي تنظيم العمليات الخاصة ببرنامج القضاء على الجوع، من أجل تطوير علاقات التعاون مع مجالس المساعدة الاجتماعية. فقد كان العضو المكلف بالإشراف على سير البرنامج، بالنسبة لـ 79 في المائة من البلديات، يتمتع بخبرة مهنية سابقة في العمل الاجتماعي، وكذلك الشأن بالنسبة لغالبية الأعضاء العاملين في مجالس المراقبة الاجتماعية التي تم إنشاؤها. ومن مجموع المجالس الحكومية الفيدرالية، كانت نسبة 42 في المائة منها مشكلة خصيصاً من أجل البرنامج، و58 في المائة منها تم تشكيلها من المجالس التي كانت موجودة فيها من قبل. وكانت 83.7 في المائة من تلك المجالس مرتبطة بهيئات المساعدة الاجتماعية، و1.3 في المائة مرتبطة بمجال الصحة، و0.6 في المائة فقط بالمجال التربوي. وهذا حسب المعطيات التي قدمتها وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع في يوليو/تموز 2006.

تقوية شرائح معينة

(السكان الأصليون، وجماعات كيلومبو، والأسر المزارعة)

لقد كان الدور الكبير الذي قامت به المجموعات المنظمة في وضع السياسات التي تستهدف شرائح معينة، كجماعات السكان الأصليين، وجماعات كيلومبو، والأسر المزارعة أحد العوامل البارزة في برنامج القضاء على الجوع.

فقد تم بشكل متواز توسيع نطاق عدد من العمليات التنموية المتنوعة، المصممة خصيصاً لهذه المجموعات. فتمت، على سبيل المثال، الزيادة تدريجياً في حجم الموارد المالية المخصصة لتوفير القروض للأسر المزارعة عن طريق البرنامج الوطني لتنمية الزراعة الأسرية¹⁰ من 2.4 مليار ريال برازيلي خلال موسم

¹⁰ هو البرنامج الوطني لتنمية الزراعة الأسرية الذي يمنح قروضا تفضيلية لأسر المزارعين.

الحصاد للفترة 2003-2004، إلى 9 مليارات ريال برازيلي خلال موسم الحصاد للفترة 2005-2006، أي بزيادة نسبتها 275 في المائة.

وقد تم تنفيذ برنامج ضمان المحصول في المناطق شبه القاحلة للتعويض عن الخسائر الناجمة عن الجفاف، كشكل من أشكال التأمين. وفي موسم الحصاد 2004-2005، تمت إعادة تصميم مخطط تأمين الزراعة الأسرية لتمكين الأسر المزارعة، للمرة الأولى على الإطلاق، من ضمان تغطية قروضها بنسبة 100 في المائة، بالإضافة إلى تغطية دخلها الصافي المتوقع في المشاريع الممولة من قبل برنامج الأسر المزارعة بنسبة 65 في المائة¹¹.

وهناك مثال آخر يتجلى في التنظيم الذاتي لبرنامج توزيع المواد الغذائية من طرف الأسر المقيمة في المخيمات في انتظار استقرارها تحت إشراف برنامج الإصلاح الزراعي. وقد كان المعهد الوطني للإعمار والإصلاح الزراعي يقوم بنقل المواد الغذائية إلى المخيمات، غير أن توزيعها على الأسر المقيمة في المخيمات كان يتم بواسطة منظماتها، على أساس النهج المتبعة في المجتمع المحلي.

وتعتبر عملية إحصاء أسر جماعة كيلومبو الأصلية إحدى أهم العمليات التي تم إنجازها بفضل مشاركة الجماعات التي تنتمي إليها. وقد تضمنت هذه العملية كذلك تشخيصا للبرامج المجتمعية المدرة للدخل التي تحظى بالأولوية. وقد تم تحويل الاعتمادات المالية الضرورية لتمويل مشاريع مثل المطاحن الصغيرة، ومشاريع الصناعة اليدوية، وبساتين الخضر، ومشاريع صغيرة للصناعة الزراعية.

وتجدر الإشارة إلى أن مجموعات السكان الأصليين و"الكويلومبولولا" تعتمد دائما على الغرف الدائمة في المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية للتداول في سياسات معينة، كبرنامج Quilombola Brazil وبرنامج "سياسة الأمن الغذائي" للسكان الأصليين.

ومن بين النتائج التي تحققت بفضل تطبيق برنامج اقتناء الغذاء، تزامنا مع تنفيذ مخططات توفير الغذاء لمجموعات معينة من السكان، أن 40 في المائة من الأغذية التي تم توزيعها في 2005 من طرف الشركة الوطنية للتموين قد كانت من إنتاج الأسر المزارعة. وهي نسبة ما فتئت ترتفع مع تطور برنامج اقتناء الغذاء. لقد ساهم تطبيق سياسة الغذاء والأمن الغذائي، ولو في مراحلها الأولى، وبما لا يدع مجالا للشك، في تأمين رعاية اجتماعية أكبر لهذه المجموعات، كما ساهم بنفس القدر في تعزيز تنظيمهم.

تحويل النقود والأمن الغذائي

لقد قام برنامج "منحة الأسرة"، في أكتوبر/تشرين الأول 2003، بتوحيد برامج تحويل النقود الرئيسية المعمول بها إلى حد ذلك التاريخ، وهي برامج بطاقة الغذاء والمنحة المدرسية ومنحة الغذاء. وقد أصبح مبلغ الـ 50 ريالاً برازيلياً الممنوحة في إطار برنامج بطاقة الغذاء المعمول به منذ 2003، يشكل، على مستوى التطبيق، الأساس بالنسبة لبرنامج منحة الأسرة. الشيء الذي مكن من الزيادة، وبنسبة مهمة، في قيمة التحويل النقدي المخصص لكل أسرة (من معدل وطني يتراوح بين 20 و25 ريالاً إلى معدل يقدر بين 70.00 و75.00 ريالاً برازيلياً مع تطبيق برنامج منحة الأسرة). وذلك لأن مبلغ الـ 15.00 ريالاً برازيلياً المخصص لكل طفل في إطار برنامج المنحة المدرسية ومنحة الغذاء، قد تم جمعه في شكل منحة موحدة قيمتها 15.00 ريالاً برازيلياً لكل طفل، في حدود ثلاثة أطفال على الأكثر لكل أسرة. ولهذا السبب ارتفع المبلغ الممنوح لكل أسرة في إطار البرنامج الموحد إلى حدود 95.00 ريالاً برازيلياً كحد أقصى، وإلى 50.00 ريالاً برازيلياً كحد أدنى.

وقد كانت الغاية من وراء ذلك تتمثل في وضع برنامج واسع للتحويلات النقدية يشمل كافة الأسر الفقيرة، وذلك اعتماداً على ميزانية ضخمة تخصص للبرنامج سنة بعد أخرى، إلى أن تبلغ في النهاية 11 مليار ريال في السنة.

وقد كانت العقبة الرئيسية التي اعترضت الجمع بين برنامج يرمي إلى ضمان الحد الأدنى للدخل والحق في الاستفادة من هذا البرنامج تكمن أساساً في ذاتية تحديد الحد الأدنى للدخل. فعلى سبيل المثال، لماذا يحق لأسرة يبلغ الحد الأدنى للدخل الفردي فيها 100 ريال أن تستفيد من هذا البرنامج، بينما لا يحق ذلك لأسرة أخرى يبلغ الحد الأدنى للدخل الفردي فيها 100.50 ريال؟ كيف يمكن تحديث خط الفقر مع مرور الزمن؟ وعلى أساس أي معيار؟ وما هو المعيار الذي يقرر على أساسه أن تستثنى أسرة ما من البرنامج، إذا كانت تلك الأسرة معرضة للهشاشة الاجتماعية وإن ارتفع دخلها قليلاً؟

وفي ضوء هذه الاعتبارات، يبدو جلياً أن العوامل الرئيسية التي بإمكانها أن تؤدي إلى تبني برنامج للتحويلات النقدية بهدف توفير الغذاء والأمن الغذائي لا بد أن تتضمن العناصر التالية:

- ربط التحويل النقدي بسياسة ترمي إلى ضمان الحصول على الغذاء باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، وجزءاً لا يتجزأ من سياسة الدولة لا من سياسة الحكومة.
- تحديد أولوية سياسية، ومن الأفضل أن يكون ذلك من طرف رئيس الأمة، هدفها محاربة الجوع من خلال وضع سياسة وطنية للأمن الغذائي والتغذية.

- تبني معايير محددة من أجل انتقاء جمهور المستفيدين: فعوض الاكتفاء بالتحقق مما إذا كانت المعايير الموضوعية لتحديد خط الفقر قد تم الالتزام بها، ووضع سجل للمستفيدين على أساس ذلك، هناك معايير أخرى مهمة ينبغي التأكد من توفرها، كوجود نقص شديد أو معتدل في الأمن الغذائي للأسرة، يسمح بقبولها ضمن الأسر المستفيدة من البرنامج. لهذا السبب، يعتبر انتقاء المستفيدين المحتملين عن طريق إحصاءات نوعية أو عن طريق وكلاء وزارة الصحة المحليين أمرا مهما للغاية لضمان حق الإنسان في الغذاء.
- مبلغ الاستفادة: يفضل أن يكون مبلغ الاستفادة كافيا لاقتناء سلة من الأغذية المتنوعة الأساسية، ذات جودة مقبولة، وكافية بالنسبة لحجم الأسرة؛ متابعة الأسر: متابعة الأسر ضرورية نظرا لكون المبالغ المحولة لا تكفي، في ظل غياب إجراءات أخرى، للتغلب على الهشاشة. ولذلك، فإن متابعة الأسر ضروري للتعرف على مصادر الهشاشة المختلفة، المحلية والإقليمية، التي تواجه الأسر.
- يعتبر تقديم النصح والإرشاد بخصوص العادات الغذائية الصحية، مع التحفيز على إنتاج الغذاء المحلي، ضروريا كذلك. سياسات متكاملة: تعتبر أساسية لضمان إنهاء الأسر للبرنامج بعد الاستفادة منه بصورة ناجحة، خاصة إذا كانت هذه السياسات مقرونة بإجراءات ترمي إلى تحسين ظروفها المعيشية وأمنها الغذائي. ويمكن عن طريق هذه السياسات خلق فرص العمل المدرة للدخل، وذلك بتنشيط أنواع الاقتصاد المحلي عبر تحفيز الإنتاج الغذائي المحلي / الإقليمي، ومعالجته وتسويقه.
- تحديد المعايير التي توجب إنهاء الأسر للبرنامج: يجب أن تكون هذه المعايير مرتبطة بمستوى عيش أفضل للأسر نظرا لكونها تكتسب قدرة ذاتية لتوليد الدخل.

وهناك مجموعة من الإجراءات الموازية التي تشكل أمثلة ملموسة لما يسمى بالسياسات المتكاملة نذكر منها على سبيل المثال: (أ) برامج القروض لصغار المزارعين بشروط تفضيلية، كالبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، وهو برنامج قروض خاص بالأسر المزارعة، ويوفر قروضا مختلفة حسب الدخل السنوي للمزارعين وذلك بهدف جعل الإنتاج أكثر تنوعا وذا بعد إقليمي؛ (ب) تتضمن برامج التدريب والمساعدة التقنية للأسر المزارعة مبادئ التنوع والسيانة وتثمين الرصيد المعرفي المحلي لدى المزارعين؛ (ج) برنامج لاقتناء المواد الغذائية المحلية

من الأسر المزارعة بهدف تحسين الأسعار المتداولة في الأسواق وتوزيع المواد الغذائية المقتناة بهذه الطريقة على المؤسسات المشرفة على تنفيذ البرامج، كبرنامج الوجبات المدرسية، والمستشفيات، والبرامج الطارئة أو الحالات الاضطرارية: (د) إنشاء المرافق الضرورية لتسويق المواد الغذائية إقليمياً، وإنشاء أسواق في الهواء الطلق للمزارعين المحليين في المناطق ذات الحركة المكثفة للسكان. ويفضل أن تنعقد تلك الأسواق في الأيام التي يتم فيها أداء التحويلات النقدية للمستفيدين؛ (هـ) برامج القروض الصغرى والاقتصاد التضامني: ويفضل أن تكون مدمجة في شبكات تسويق قائمة على أساس تضامني.

التوقعات- إضفاء الطابع المؤسسي على سياسة الأمن الغذائي والتغذية

يكن مفتاح النجاح بالنسبة لسياسة الأمن الغذائي، كسياسة دولة، في إنشاء إطار مؤسسي متين لتنفيذ تلك السياسة. وهناك، على الأقل، ثلاث أدوات ضرورية لإنجاز عملية إضفاء الطابع المؤسسي هذه: (أ) قانون خاص بالأمن الغذائي من أجل ضمان الحق في الغذاء كواجب من واجبات الدولة، وتحديد الأدوات الضرورية لتطبيق سياسة الأمن الغذائي بشكل يضمن استمراريتها، حتى عندما تتغير الحكومات؛ (ب) مخطط مؤسسي في الفرع التنفيذي، يتضمن إطاراً محدداً للعمل، ووسائل التنسيق بين القطاعات، ومصادر التمويل؛ (ج) آليات الرقابة والمشاركة الاجتماعيتان، مع أدوات لتتبع وتقييم السياسة وبرامجها.

وفي البرازيل، توجد المؤسسات القائمة التالية: المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، كهيئة مهمتها تقديم المشورة مباشرة لرئيس الجمهورية، وتطوير العلاقات بين المجتمع المدني والحكومة؛ القانون الأساسي للتغذية والأمن الغذائي الذي وضع لضمان التنفيذ الإجمالي للنظام الوطني للتغذية والأمن الغذائي بصورة دائمة؛ وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع، وليدها أمانة الأمن الغذائي القومي. وتجدر الإشارة إلى أنه قد أصبح من الضروري الآن إنشاء آلية للتنسيق بين القطاعات المعنية، نظراً لكون عمليات الأمن الغذائي متفرقة بين الوزارات المختلفة، ولكون موارد الميزانية يتم تحديدها سنوياً طبقاً لشروط استقرار الميزانية.

واستناداً إلى القانون الأساسي للتغذية والأمن الغذائي، فإن النظام الوطني للتغذية والأمن الغذائي يجب أن يتشكل من وكالات تابعة للحكومة الفيدرالية، والولايات، والبلديات، والمؤسسات الخاصة المنخرطة في أنشطة لها علاقة بالنظام الغذائي الوطني، والتي تعبر عن رغبتها في الانضمام إلى النظام المذكور، الذي

يهدف إلى "وضع سياسات خاصة بالأمن الغذائي وتطبيقها، بالإضافة إلى تنشيط الجهود المشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني، من جهة، وتتبع سياسة الأمن الغذائي في البرازيل ورصدها وتقييمها، من جهة ثانية".

ويشتمل النظام الوطني للأمن الغذائي على المكونات التالية: المؤتمر الوطني حول التغذية والأمن الغذائي، الذي يقترح الخطوط الموجهة والأولويات المتعلقة بالسياسة الوطنية الخاصة بالتغذية والأمن الغذائي؛ المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وهو هيئة مكلفة بتقديم المشورة المباشرة لرئيس الجمهورية؛ الغرفة المشتركة بين الوزارات للتغذية والأمن الغذائي؛ وتتكون من الوزراء والكتاب الخاصين المسؤولين عن الوكالات التي تعالج مسائل ذات صلة بالنظام الغذائي الوطني. ومن بين مهام الغرفة المشتركة بين الوزارات تخطيط سياسة النظام الغذائي الوطني وتنسيق عمليات تنفيذها.

وتعتبر وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع، على مستوى الجهاز التنفيذي، المخاطب الرئيسي في الحكومة في كل ما يتعلق بالنظام الغذائي الوطني. ويعمل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية باعتباره هيئة استشارية ومنسقة مرتبطة برئاسة الجمهورية، وليس باعتبارها هيئة تداولية مرتبطة بقطاع وزاري معين. ذلك لأن الأمن الغذائي سياسة تهم قطاعات متعددة، ولا ينبغي ربطها بقطاع معين أو وزارة معينة - حتى لا تفقد قدرتها على ربط العلاقات مع القطاعات المتعددة. فالهدف، إذن، هو إنشاء لجنة وزارية تكون هي المحاور الرئيسي.

لكن، ما هو النموذج المؤسسي الأفضل؟ بالنسبة لبلدان أمريكا اللاتينية التي تتحدث عن ضرورة تبني سياسة خاصة بالأمن الغذائي، فإن نقطة البداية في البحث عن الجواب تكمن في انشغالها بتأمين التموين الغذائي للسكان وحماية مزارعيها. وهذا هو شأن المكسيك التي تناقش أيضا مسألة وضع قانون أساسي للأمن الغذائي. واستنادا إلى مشروع القانون الذي تم عرضه أمام اللجنة الزراعية للبرلمان في سبتمبر/أيلول 2005، فإن سياسة وضع قانون للأمن الغذائي تعتبر "مسألة مستعجلة تحظى بالأولوية" بالنسبة للمكسيك، لأنه يشكل "أساس السيادة والأمن الغذائي للأمة المكسيكية".

وتتضمن برامج الأمن الغذائي التي وضعتها جمهورية فنزويلا البوليفارية عناصر تؤكد بقوة أهمية التموين الغذائي. وحسب لامبي (Lambi, 2005)، فإن "المخطط الوطني يعتبر أن الهدف الذي يحظى بالأولوية في سياسة الأمن الغذائي هو تحقيق الاكتفاء الذاتي للبلاد في ما يتعلق بالتموين الغذائي، وتركيز الاهتمام على اتخاذ الاحتياطات عن طريق وضع لائحة بمنتجات غذائية معينة، باعتبارها مواد حساسة".

لذلك، فإنه من الواضح وجوب أن يكون الإطار المؤسسي لهذه البلدان مركزا وبشكل قوي في وزارات الزراعة والثروة الحيوانية. غير أن الأمر يختلف بالنسبة للبرازيل، حيث تم حل مشكلة التمويل المرتبطة بمسألة تحقيق الأمن الغذائي في البلاد منذ عشرات السنين. وهو ما مكن البرازيل من أن تصبح اليوم بلدا من أكبر البلدان المصدرة للمواد الغذائية الأساسية في العالم. لقد تم التغلب على المشاكل الزراعية الحيوانية بفضل السياسات الناجعة لوزارة الزراعة. ولهذا السبب، كان النموذج المؤسسي الذي اقترحه البرازيل مختلفا.

ومن المرجح أن تعود الإنجازات التي تحققت في إطار الجهود المبذولة لتعزيز الأمن الغذائي، في المقام الأول، إلى إنشاء وزارة خاصة بالقطاع، مكلفة بوضع وتنفيذ سياسات لم تكن موجودة في السابق، ومتوفرة على ميزانية خاصة بها، وتتمتع بالاستقلالية الضرورية للتنفيذ السريع للمشاريع، على الرغم من وجود العديد من أوجه القصور- مثل الافتقار إلى الأطر، وغياب علاقات شراكة من أجل تنفيذ مشاريع أخرى على المستوى الفيدرالي أو على مستوى الولايات والجماعات. وقد اتضح في السنوات اللاحقة أن سمات النموذج الأصلي لم تتغير. ولقد كان الاستمرار في نهج سياسات محددة ممكنا إلى حد كبير، بفضل النموذج الذي تم تبنيه في البداية، مع 1.8 مليار ريال برازيلي من المواد المتوفرة. ومن وجهة نظر الحكومة، فإن هذه الموارد كانت تشكل سابقة بالنسبة لبرنامج الأمن الغذائي. ويجدر التذكير بالصعوبات الجمة التي واجهها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية في سبيل الحصول على اعتمادات في الميزانية لصالح برنامج التغذية والأمن الغذائي، وعلى الإذن بإنفاقها، في سنة 1993. ولأن الميزانية تكون مرنة إلى حد ما (أي أن ميزانية السنة الموالية بالنسبة لكل وزارة يتم تحديدها على أساس ما تم إنفاقه في السنة السابقة)، فإن إنشاء نظام الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي قد مكن من الحفاظ على نفس الاعتمادات المخصصة لبرنامج منحة الأسرة (من 50.00 إلى 63.00 ريالا برازيليا في المعدل لكل أسرة) والتي تمت الزيادة فيها. ومع ذلك، فقد تم تسجيل عدة نواقص، خاصة في ما يتعلق بالتنسيق مع الوزارات الأخرى.

وفي هذا السياق، كان وجود المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية أساسيا لدعم الالتزام الحكومي بتنفيذ سياسة الغذاء والأمن الغذائي كهدف استراتيجي له أبعاد متقاطعة، وللضغط من أجل ضمان مراقبة اجتماعية ملائمة للبرامج الاجتماعية، خاصة برنامج منحة الأسرة.

غير أن وجود هيئات تنسيقية وتنفيذية في الجهاز التنفيذي يعتبر ضروريا أيضا. ذلك لأن المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، باعتباره هيئة اجتماعية وهيئة للرقابة والرصد لا يمكنه أن يقوم بالدور الذي تقوم به الدولة. وفي هذه

الحالة، هناك بديلان يتسمان بالطابع المؤسسي يتم النظر فيهما: البديل الأول، وقد نص عليه القانون الأساسي للتغذية والأمن الغذائي، وهو أن تكون هناك وكالة غير قطاعية يكون وضعها فوق وضع الوزارات القطاعية التنفيذية، بحيث تكون هي الجهة المحاوراة والمنسقة للسياسة الحكومية الخاصة بالغذاء والأمن الغذائي. وقد تكون مديرية الشؤون المدنية هي التي تتوفر فيها هذه الشروط، نظرا لكون دورها بالضبط هو تنسيق العمل الحكومي. ومن منظور هذا النموذج، تشتد الحاجة إلى التزام واضح من طرف الحكومة بأن تجعل من ضمان الأمن الغذائي هدفا يحظى بالأولوية في سياساتها، وإلا فإن مخاطر عدم الاستقرار والبطء في اتخاذ القرارات ستزداد بشكل كبير. غير أن هذا النموذج البديل لا يلغي الحاجة إلى إدارات تنفيذية محددة داخل وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة، على سبيل المثال.

والسؤال الذي لا يجيب عنه هذا البديل هو: ما هو نوع العلاقات التي ستربط بين سياسة الأمن الغذائي والسياسات الاجتماعية الأخرى؟ هل ستكون الأولى تابعة للثانية، أم العكس؟ إن أهمية هذا السؤال تكمن في حقيقة وجود منطقة رمادية وغموض في ما يتعلق بالسياسات الهيكلية الرامية إلى التغلب على أنواع الهشاشة المختلفة التي تشمل المجال الاجتماعي ككل.

إن البديل المؤسسي للتعاطي مع هذه الأمور، نظريا، هو معالجة مسألة الحصول على الغذاء الجيد، كمكون قطاعي دائم في السياسة الاجتماعية للحكومة. وما يبرر ذلك هو الحاجة إلى التعامل مع الغذاء كحق اجتماعي، مثله في ذلك مثل الحق في الصحة والتعليم والعمل والمساعدة الاجتماعية؛ وبذلك يتم استئناف العمل بمفهوم الأمن الاجتماعي وإتمامه، كما هو منصوص عليه في دستور 1988. ويعني ذلك أنه، تماما مثلما هو الشأن بالنسبة للحق العالمي في الحصول على الرعاية الصحية والتعليم الذي يتم تحقيقه من خلال توفير الخدمات الملائمة للسكان، فإن القطاع الغذائي يجب عليه بدوره أن يوفر خدمات تجعل الحصول على الغذاء الجيد أمرا متيسرا، أما مسألة التنسيق فستتم معالجتها في إطار أوسع، وهو إطار السياسة الحكومية في مجال الأمن الغذائي، حيث يكون الأمن الغذائي أحد أهدافها المتقاطعة. لكن، ولكي تكون فرص نجاح هذا النموذج مضمونة، فإنه يتعين على كل الوزراء المكلفين بمعالجة قضايا الأمن الاجتماعي أن يفهموا طبيعته التكاملية وأن يعملوا سويا على أساس اتفاقيات، كشركاء وليس كمتنافسين. ويشكل هذا الأمر، في حد ذاته، تحديا كبيرا عندما تكون هناك خلافات سياسية.

ويمكن إسناد مهمة صياغة سياسات محددة خاصة بالأمن الغذائي والتغذية وتنفيذها ومتابعتها، بالمعنى العام للكلمة، إلى وزارة أو إلى شركة كالشركة الوطنية للتموين الغذائي، أو إلى معهد كالمعهد الوطني للغذاء والتغذية، القديم العهد

مع الأخذ بعين الاعتبار، وباستمرار، ومصالح ووجهات نظر المجتمع المدني، كما يتم التعبير عنها داخل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية. ولكي يتسنى للحكومة العمل بطريقة تتسق والأولوية المرتبطة بالتغذية والأمن الغذائي، يجب عليها، أولاً، أن تتبنى الموقف الذي يعتبر محاربة الجوع عملية بنوية واضطرابية في آن واحد؛ وثانياً، أن تُطوّر روابط تجمع بين الوزارات المختلفة حول مسألة التغذية والأمن الغذائي، مع تحديد الجهة التي ستتولى مهمة التنسيق، وذلك بشكل واضح؛ وثالثاً وأخيراً، أن تُطوّر مشروعاً واضحاً لسياستها الاجتماعية، يكون أكثر شمولية من برنامج تحويل النقود. وبالإضافة إلى ما سبق، فإنه لا بد من العودة مجدداً، وبقوة، إلى الخطاب الذي يؤكد الحق في الغذاء، والحاجة إلى تبني سياسات هيكلية مرتبطة بالعمليات الاضطرابية، وضمان الرقابة الاجتماعية كوسيلة لتوسيع حقوق المواطنة؛ وذلك من أجل تفادي خطر ارتفاع عدد الناس الذين يتفقون مع الانتقادات القائلة إن السياسات الاجتماعية إنما تستعمل لأغراض الانتخاب فقط.

وبارتباط مع تحديد السياسة الاجتماعية، تقترح بلدان أمريكا اللاتينية نهجاً تنبني على فرضيتين متعارضتين: إذ تدعو بعض هذه البلدان إلى سياسة تركز على الأسر الأكثر فقراً بين السكان، مع إنفاق أقل على السياسات الاجتماعية العامة، كالسياسات المصممة لتعزيز الأمن الاجتماعي العام، والحق في العمل، والرعاية الصحية، وتوزيع موارد الميزانية على برامج التحويلات النقدية المرتبطة بشروط معينة. وفي هذه الحالة تكون العمليات الخاضعة لرقابة ضعيفة والهادفة إلى إيجاد مخرج من حالة الفقر بالنسبة للأسر، مبنية على فكرة مفادها أن السبيل إلى خروج الأسر من وضعها الهش رهين باختياراتها الفردية: إبقاء أطفالها في المدرسة، مع متابعة منتظمة لوضعهم الصحي من قبل نظام المراقبة الصحية، والتأكد من حضورهم دروس التكوين المهني، إلخ. وتجدر الإشارة إلى أن مبدئي الرقابة الاجتماعية والإدارة التشاركية لا يحظيان بأي دعم.

أما البلدان الأخرى فتدعم الرأي القائل بأحقية كافة المواطنين في الحصول على غذاء كافٍ وصحي ومتوازن، كحق من حقوق الإنسان، وكواجب من واجبات الدولة. ويعتقد مؤيدو هذه الفكرة أن الهشاشة لا يمكن القضاء عليها إلا من خلال نهج تنموية واقتصادية تؤمن فرص العمل والدخل للأسر، وتخفف من نسبة اللامساواة الاجتماعية، مقترنة بسياسات توزيع الدخل وأخرى عامة تهدف إلى تأمين الحقوق واسترجاع القدرة الشرائية للحد الأدنى من الأجور. وفوق هذا كله، يعتقد مؤيدو هذا الرأي أن وضع سياسات خاصة لتأمين الحصول على الغذاء، لا بد أن يؤدي إلى تطورات إيجابية من حيث خلق فرص العمل المدرة للدخل، بالإضافة إلى تدعيم حقوق المواطنة والرفع من نسبة مشاركة السكان من خلال هيئات

إطار توزيع الدخل في البرازيل



الرقابة الاجتماعية المحلية. وقد كان هذا النموذج الثاني، في الحالة البرازيلية، هو الذي عرف تطوراً أكثر قوة.

ويجب أن تكون الحويلة الإجمالية لسياسة الأمن الغذائي هذه مركزة على مجموعة من الأهداف ذات الأولوية، منها تقليص نسبة الفقر، وتعزيز الأمن الغذائي والسيادة الغذائية. أما التحويلات النقدية، فيمكن أن تشكل إحدى الأدوات التي توفر المساعدة الأنوية للأسر الأكثر فقراً بين السكان، والتي يجب أن تحظى بالأولوية لدى الحكومة ككل. وهذا يعني أن أي سياسة لن تستطيع، بصفة منفردة، أن تحقق النتائج المرجوة، وأن أي برنامج من برامج توزيع الدخل عن طريق التحويلات النقدية لا يجب أن يكون برنامجاً منعزلاً ينفرد به قطاع معين من القطاعات الحكومية أو مجال من مجالاتها. وفي إطار هذا المشروع تعتبر المخارج أو الحلول، كما يبين الرسم البياني أدناه، عناصر جوهرية بالنسبة لتصميم السياسة الاجتماعية للحكومة. ففيما تستطيع التحويلات النقدية تلبية الحاجيات الأساسية للأسر الفقيرة بصفة فورية تتلاقى كل المجالات التي ذكرت هنا في نقطة واحدة، وهي ضمان الحقوق والوسائل لتلك الأسر حتى تتغلب على وضعيتها الهشة. ويتضمن المشروع اقتراحات من أجل إحداث تغييرات مشتركة في نظام توزيع الدخل في البرازيل.

المراجع

- BICKEL, G.; ANDREWS, M. A evolução do programa de cupom alimentação e a mensuração da fome nos Estados Unidos. In: *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Citizenship Institute, 2002.
- BRAZIL. Chamber of Representatives. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. *Balanço do Fome Zero*. Brasília, Federal District, 2005. (Technical study n. 20).
- _____. Federal Government. *Fome Zero: balanço dos programas e ações*. Brasília, Federal District, October 2005.
- National Food Supply Company (CONAB). *História do abastecimento alimentar*. (Draft). Brasília, 2005.
- DE HAEN, H. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL, 2., 2004, Olinda.
- DEAN, H. The global human rights agenda and the (im)possibility of the ethical state. In: CIMADAMORE, A.; DEAN, H.; SIQUEIRA, J. *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. Clacso-Crop Series, 2005.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA)*. Brasília, Federal District, 2005: Ipea, 2005. (Discussion paper n. 1145).
- DESER. *Compras governamentais: o programa brasileiro de aquisição de alimentos*. Brasília, 2005.
- GOMES, A. *Salvem os comitês gestores*, 2003. Mimeo. CITIZENSHIP INSTITUTE, 2002. *Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.
- LLAMBI, L. *Los programas de combate a la desigualdade social, seguridad alimentaria y reforma agrária del gobierno de Venezuela*. Caracas, 2005.

MACINKO, J.; GUANAIS, F. C.; SOUZA, M. F. M. de. Evaluation of the impact of the family health program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *Journal Epidemiol Community Health*, v. 60, pp. 13-19, 2005. Available at: < <http://jech.bmjournals.com> > . Accessed on: December 16, 2005.

MONTEIRO, C. A. *A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas*, 2003. Mimeo.

_____; ONDE, W. L.; KONNO, S. C. *Desnutrição infantil no semiárido brasileiro: prevalência, distribuição social, tendência secular e impacto dos programas de transferência de renda*. Analysis of the survey “Chamada Nutricional 2005” carried out by the Ministry of Social Development and the Ministry of Health, 2006.

ORTEGA, A. C. *Relatório de viagem: os Comitês Gestores Locais e as Coordenações Estaduais do Programa Fome Zero em Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte*, 2003. Mimeo.

ROCHA, S. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000. (Discussion paper n. 720).

SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Org.). *Políticas públicas e participação social no Brasil Rural*. Porto Alegre: Federal University of Rio Grande do Sul - UFRGS, 2004.

SEN, Amartya. Food entitlements and economic chains. In: LE MAY, B. W. J. (Ed.). *Science, Ethics and Food*. Washington, DC: Smithsonian Institute Press, pp. 58-70, 1988.

TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 150 pages. Thesis (PhD in Economic Sciences) – State University of Campinas, Campinas, State of São Paulo, 2006.

_____; DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 2001. (Discussion paper n. 101).

8- برنامجا الزراعة الأسرية و ضمان الأسعار في البرازيل

برنامج اقتناء الغذاء¹

أدونيرام سانثيس بيراسي
جيلسون ألسوه بيتينكورت

مقدمة

شكل القرض الريفي على الدوام الأداة الرئيسية للسياسة الزراعية البرازيلية. وحتى في سنوات السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، عندما كانت تتوافر موارد مهمة لضمان الحد الأدنى للأسعار وتأمين المساعدة التقنية، كان القرض يشكل الأساس لعملية التحديث الزراعي بالنسبة للبرازيل.

لقد كان نظام القرض الريفي انتقائيا بالأساس، ويميل إلى تركيز الدخل، وذلك تماشيا مع الموقف الذي كان سائدا في الحكومة البرازيلية، والذي كان يقول بضرورة اعتماد "الزراعة والمزارعين" على سياسات زراعية بغض النظر عن حجم المزرعة - وهو ما يعني أن كافة المزارعين كانوا يعاملون بنفس الطريقة، دون الأخذ بعين الاعتبار اختلافاتهم الاقتصادية والاجتماعية. وكنتيجة لهذا الموقف، أصبح المزارعون المتوسطون والكبار المستفيدين الرئيسيين، نظرا لكونهم في وضع أفضل للاستفادة من خدمات القرض الريفي، والاستفادة من مزايا سياسات الحد الأدنى للأسعار.

وعلى الرغم من أن ما يفوق 80 في المائة من المنشآت الريفية، ونسبة مهمة من الإنتاج الزراعي والحيواني في البرازيل - خاصة المواد الغذائية الأساسية - كانت تعود إلى أسر المزارعين، إلا أن هذه الأسر كانت في غالب الأحيان مستبعدة من السياسات الزراعية. غير أن هذا الوضع بدأ يتغير بعد إنشاء البرنامج الوطني لدعم الزراعة الأسرية في 1995.

البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية (PRONAF)

يعتبر البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية من منجزات أسر المزارعين ومنظمتهم. ويمكن تعريفه كأول نظام للقروض، مصمم خصيصا لأسر المزارعين

¹ ملخص لتقرير قدم لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في يونيو/حزيران 2010.

في البرازيل. ففي سنة 1994، وبعد ضغوط كبيرة من قبل الأسر المزارعة، من خلال عمليات تعبئة نظمها الحركات الاجتماعية المختلفة، منذ 1992، خاصة الاتحادات الوطنية للعمال المزارعين (Contag)، والقطاع الوطني للعمال المزارعين، التابع لنقابة العمال المتحدين، تم وضع برنامج إنعاش الإنتاج الزراعي في نطاق محدود. وخلال الفترة الممتدة بين 1992 و1996، وعلى الرغم من أن لائحة مطالب الأسر المزارعة قد تضمنت المساعدة التقنية والبنى الأساسية، ومطالب أخرى تتعلق بالبيئة والتكنولوجيا، إلا أن هذه المواضيع لم تحظ إلا بأهمية ثانوية أثناء المفاوضات، حيث كان المطلب الرئيسي للأسر المزارعة هو الحصول على الحد الأقصى للقروض، وبشروط تفضيلية. وكانت الحجج التي استند إليها زعماء النقابات آنذاك كالتالي: "كيف يمكننا مناقشة المساعدة التقنية في غياب إمكانية الحصول على القروض؟"؛ "لا يمكن لنا أن نناقش تنويع البدائل إذا كنا لا نستطيع الحصول على القروض"؛ "إن البيئة مهمة، لكننا بحاجة إلى أن نحصل على دخل أولاً، قبل أن نناقش كيفية الحفاظ على البيئة". وهكذا، كانت مسألة القروض هي محور الاهتمام الرئيسي بالنسبة للأغلبية الواسعة من الحشود التي عبأتها أسر المزارعين.

وفي 1995، وكنتيجة لعمليات التعبئة التي قامت بها أسر المزارعين خلال التظاهرة الثانية، المعروفة باسم "Grito da Terra Brazil"²، أنشأت الحكومة الفيدرالية البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، وذلك بقرار أصدره مجلس النقد الوطني (CMN). وفي تلك السنة، تم منح القروض المكونة لرأس المال الوظيفي فقط. وقد تم منح هذه القروض للمزارعين الذين تقل مساحتهم الزراعية عن أربع وحدات ضريبية، ويستعينون باليد العائلية (لكنهم يستطيعون استئجار عمال عرضيين)، والذين تبلغ نسبة دخلهم الأسري من الزراعة/ تربية المواشي 80 في المائة على الأقل، ويقيمون في المزرعة أو في منطقة ريفية أو حضرية مجاورة.

وفي عام 1999، تم نقل مسؤولية الإشراف على البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية من وزارة الزراعة والثروة الحيوانية والتموين إلى وزارة التنمية الزراعية الحديثة العهد آنذاك. وبعد أن توقف العمل ببرنامج القرض الخاص بالإصلاح الزراعي (Procera)، تم إيجاد فئات جديدة من المستفيدين. لقد تم تصنيف الأسر المزارعة في أربع مجموعات - ألف، وباء، وجيم، ودال - حسب مستوى دخلها وطرق تنظيم عملها. وتم وضع برنامج للقروض الجماعية للأشخاص المعنويين، وهي قروض موجهة خصيصاً للجمعيات والتعاونيات، كما تم الشروع في تمويل الأنشطة غير الزراعية، كالسياحة الريفية والصناعة اليدوية التقليدية وأنشطة أخرى مرتبطة بالبيئة.

² مظاهرات وطنية بتنسيق مع Contag و DNTR/CUT وبمشاركة عدد من المنظمات الأخرى التي كانت تمثل أو تساند الأسر المزارعة، كانت تنظم سنوياً في مختلف الولايات وفي العاصمة الفيدرالية وذلك من أجل التفاوض وتقديم لائحة المطالب لحكومات الولايات وللإدارة الفيدرالية.

وفي 2003، وتزامنا مع تغيير الحكومة، أعطي البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية مجالا أوسع وموارد أكثر، وراحت الإدارة الفيدرالية تنظر إليه باعتباره برنامجا يحظى بالأولوية. وفي نفس السنة، تم إنشاء برنامج اقتناء الغذاء (PAA)، لضمان دخل مادي للأسر المزارعة الأكثر حاجة إلى رأس المال، وخلق فرص لتسويق منتجاتها، وإيجاد آلية لضمان سعر منتجها الزراعي.

وفي 2004، تم إلحاق مجموعة جديدة من الأسر المزارعة بالبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية (المجموعة هاء)، وهي مكونة من المزارعين الأيسر حالا، الذين تتوفر فيهم شروط البرنامج المتعلقة بالمساحة المزروعة والعمل الزراعي وتدابير شؤون الأسرة - ولكن دخلها الإجمالي السنوي يفوق الحد الأدنى الذي كان يتبناه البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية آنذاك. وفي نفس السنة، تم وضع برنامج خاص لتأمين الزراعة الأسرية، أطلق عليه اسم "Proagro Mais". ويعتبر هذا البرنامج، المعروف أيضا باسم نظام تأمين الزراعة الأسرية SEAF، مخططا للتأمين ضد المخاطر المتعددة، ويغطي مجموعة واسعة من الوقائع، بما في ذلك التساقطات المطرية المفرطة، والصقيع، والبرد، والجفاف، والتقلبات الحادة في درجات الحرارة، والعواصف، والرياح الباردة، والأمراض الفطرية أو الأوبئة التي تستعصي السيطرة عليها إما بسبب انعدام الوسائل التقنية أو بسبب ارتفاع تكلفتها الاقتصادية. ويمكن لنظام التأمين أن يغطي كل المحاصيل الزراعية التي تمت معاينتها في المناطق الزراعية التي حددتها وزارة الزراعة، بما في ذلك المواشي والأنعام والمؤن. وفي 2003، كان عدد هذه المحاصيل محددًا في ثمانية أنواع، أما اليوم فقد ارتفع عددها إلى 35 نوعًا. ويمكن أيضا تأمين كل المحاصيل المروية. ويقوم نظام تأمين الزراعة الأسرية بمعاينة مجموعة محددة من خصائص الزراعة الأسرية، بما في ذلك المحاصيل المختلطة، والتقليدية، والمهجنة (شريطة أن تكون مسجلة لدى وزارة التنمية الزراعية)، بالإضافة إلى مخازن المحاصيل عند المزارعين أنفسهم. وفي الوقت الحالي، يتم تأمين حوالي 600 000 عقد مقترض كل سنة، برأس مال تبلغ قيمته حوالي 5 مليارات ريال برازيل، مخصصة لتمويل الأعمال الزراعية للأسر المزارعة. وتبلغ القيمة المؤمن عليها 100 في المائة من رأس المال العمل الممول، تضاف إليها تغطية للدخل تعادل 65 في المائة من الدخل الصافي المتوقع الذي يبلغ حده الأقصى 2 500 ريال برازيلي للمزارع الواحد في السنة الواحدة. ويدفع المزارعون 2 في المائة فوق القيمة المؤمن عليها، بينما تبلغ الإعانة الحكومية 6 في المائة من القيمة المؤمن عليها.

وفي عام 2006، تمت المصادقة على القانون رقم 11 326، المعروف بقانون الزراعة الأسرية. وكان ثمره للمناقشات التي جرت في مختلف المنديات الوطنية وفي الكونغرس الوطني، ومن حسنات هذا القانون أنه دعم مفهوم الزراعة الأسرية، التي

كانت في السابق تسمى "الزراعة على النطاق الصغير". وينص القانون على مجموعة من المفاهيم والمبادئ والأدوات التي ينبغي استعمالها في تصميم السياسات الخاصة بالزراعة الأسرية، وبالتزامات الأسر الريفية. كما أنه يعرف الأسر المزارعة باعتبارها تلك التي تمارس أنشطة في مناطق ريفية وتستجيب للشروط التالية:

أولاً - لا تملك - تحت أي نظام من أنظمة الحيازة - أرضاً تزيد مساحتها عن أربعة وحدات ضريبية؛

ثانياً - تعتمد في الغالب على العمل العائلي الذاتي في مزرعتها أو مشروعها؛

ثالثاً - يكون مصدر دخلها العائلي في الغالب هو منشأتها أو مشروعها الزراعي؛

رابعاً - تكون منشأتها أو مشروعها الزراعي مسيراً من طرف الأسرة نفسها.

ويعتبر القانون مزارعي الأشجار المثمرة، وأعضاء جماعات كويلومبو،

ومربي الأحياء المائية والأنشطة الأخرى، وصيادي الأسماك كمستفيدين أيضاً.

وفي 2007، تم وضع برنامج ضمان أسعار الزراعة الأسرية (PGPAF)، كأداة تقوم الدولة من خلالها بتأمين الحد الأدنى للسعر أو السعر المرجعي، لمنتجات الأسر المزارعة، عن طريق تخفيضات في قيمة التمويلات التي يتكفل بها البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، عندما تكون أسعار السوق أدنى من السعر المرجعي بالنسبة لمنتج معين، خلال الفترة التي يسدد فيها المزارعون ما عليهم من ديون، سواء تلك المتعلقة بإنجاز الأعمال أو بالاستثمار.

وفي 2008، تم فتح خط جديد للقروض أطلق عليه اسم "Pronaf Mais Alimentos" الذي يقدم قروضا تصل قيمتها إلى حد 100 000 ريال برازيلي لكل أسرة مزارعة، بنسبة فائدة تبلغ 2 في المائة في السنة، مع مدة أداء يصل أجلها إلى 10 سنوات. وفي تلك السنة نفسها، تم إدماج مجموعات جيم، ودال، وهاء من البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية في مجموعة جديدة واحدة، أطلق عليها اسم "الأسرة المزارعة"، بينما تم الحفاظ على المجموعة ألف (التي ظلت مستقرة في إطار برنامج الإصلاح الزراعي). وتشرع في منح القروض للمجموعة باء (الفقراء الريفيون) في إطار البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، تبعا لمنهجية القروض الريفية الصغرى (التي تشرف عليها وكالات القروض).

وفي 2009، صدر قانون جديد يمكن بموجبه، مستقبلاً، إحداث زيادة مهمة في المساعدة التقنية المتوفرة حالياً للأسر المزارعة.

ويتعين على المزارع في الحالة الراهنة، لكي يستفيد من البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، أن يستجيب للشروط المنصوص عليها في القانون 11 326، الصادر في 2006، على ألا يتعدى الدخل الإجمالي السنوي للأسرة 110 000 ريال برازيلي. وبمجرد حصول الأسر المزارعة على صفة المستفيد من البرنامج الوطني لتعزيز

الزراعة الأسرية، فإنها تصنف في ثلاث مجموعات: المجموعة ألف، والمجموعة باء، ومجموعة الأسر المزارعة الأخرى. وتتكون المجموعة ألف من المزارعين المصنفين من قبل صندوق استصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي في إطار البرنامج الوطني للإصلاح الزراعي (PNRA)، بينما يتم تقسيم المجموعتين المتبقيتين حسب دخلها السنوي وحصة الأسرة في العمل داخل منشأتها الزراعية.

ويجب على المستفيدين من البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية أن يثبتوا صفتهم كأسر مزارعة وأنهم مصنّفون ضمن إحدى مجموعات البرنامج، وذلك بواسطة التصريح بالأحقية في الانضمام إلى البرنامج المذكور. وتتم تعبئة الاستثمار والتوقيع عليها من طرف عامل تقني مسجل³ وذلك بإذن من أمانة الزراعة الأسرية التابعة لوزارة التنمية الزراعية (SAF/MAD)، ومن المنظمة التي تمثل المستفيدين، بالإضافة إلى إذن المزارعين أنفسهم. ويتم إعداد استثمار الانضمام إلى البرنامج بالنسبة للأسرة المنتجة الواحدة بكاملها، متضمنة كل أفرادها الذين يعيشون في منزل واحد أو يستغلون نفس المساحات الزراعية.

وبين 1995 و2010، تم توسيع الحدود القصوى المفروضة على القروض الممنوحة من طرف البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية للأسرة الواحدة، كما تم خفض نسبة الفائدة، وزيادة في الاعتمادات المالية (من 2.4 مليار ريال برازيلي في موسم 2002-2003، إلى 17 مليار ريال برازيلي لموسم 2009-2010). وكذلك ازداد عدد المزارعين المستفيدين من القروض ليبلغ 2.2 مليون مزارع في 2010. وبالإضافة إلى ذلك، تم إتاحة صورة أخرى للقروض، خاصة بالشباب والنساء والصناعات الزراعية ورأس المال العامل والحصص في التعاونيات ومشاريع الصناعة الزراعية والسياحة الريفية والمحافظة على البيئة والمناطق شبه القاحلة، وغير ذلك.

لقد كان البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية إنجازاً عظيماً بالنسبة للأسر المزارعة، لأنه مكن من توسيع السياسات الزراعية بالنسبة لهذه الفئة من السكان ومن تحويلها من مجرد عمليات لتوفير القروض للسكان الريفيين إلى برنامج عمل يتضمن دعم التسويق وتأمين الأسعار، والتأمين الخاص بالتقلبات المناخية، وتأمين الدخل والمساعدة التقنية. وفوق هذا كله، ساهم البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية في تعزيز إدراك المجتمع لأهمية الزراعة الأسرية في خلق فرص العمل والدخل.

ولقد عرف البرنامج تعديلات وتحسينات مستمرة منذ انطلاقه، كنتيجة للتواصل الاجتماعي مع الجمهور المستهدف ومع منظماته، الشيء الذي زاد في توسيع نطاق عمله، وبشكل يتلاءم والخصائص المميزة للزراعة الأسرية.

³ تقوم أمانة الزراعة الأسرية (SAF) بتسجيل وكالات المساعدة التقنية مثل وكالة EMATER، ومعاهد الأراضي، ومراكز الرقابة التابعة للدولة ووحدات القروض على الأراضي التابعة للدولة وغيرها.

الإطار 1 - المعايير المحددة للأسر المستفيدة من البرنامج الوطني لتعزيز
الزراعة الأسرية حسب المجموعات، 2009-2010

قرض البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية-تصنيف أسر المزارعين	
المجموعة أ	المجموعة ب
تتكون هذه المجموعة من المزارعين المصنفين تحت البرنامج الوطني للإصلاح الزراعي ومن طرف صندوق استصلاح الأراضي والإصلاح الزراعي، شريطة ألا يكونوا قد انخرطوا في عقد قرض استثماري تبلغ قيمته الحد الأقصى للفرد المسموح به من قبل برنامج القرض الخاص للإصلاح الزراعي والبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية	ملاك الأراضي، المستحذون عليها بغير حق، المستأجرون أو الشركاء
تضم أعضاء مجموعة كويلومبو وجماعات السكان الأصليين	تضم الأسر الحاصلة على تراخيص خاصة في إطار برنامج مخطط الإصلاح الزراعي الوطني وصندوق استصلاح الأراضي والتي لم تعد ضمن المستفيدين المصنفين في مجموعة أ
تقيم في المنشأة الزراعية أو في جوارها	لا تملك تحت أي نظام حيازي أرضاً تفوق مساحتها 4 وحدات ضريبية
مصدر دخلها العائلي هو ممارسة الزراعة/ تربية المواشي أو أنشطة أخرى غير الزراعة/ تربية المواشي، تمارس داخل منشأتها الزراعية.	70 بالمائة على الأقل من دخلها العائلي مصدره ممارسة الزراعة/ تربية المواشي أو أنشطة أخرى غير الزراعة/ تربية المواشي، تمارس داخل منشأتها الزراعية.
يشكل أفراد الأسرة اليد العاملة الأساسية في مزرعتها.	أفراد الأسرة هم اليد العاملة الغالبة في مزرعتها، مع إمكانية توظيف عاملين اثنين بصورة دائمة. ويسمح بالاستعانة بأطراف أخرى حسبما تتطلبه الطبيعة الموسمية للعمل.
الدخل الإجمالي للأسرة لا يتعدى 6 000 ريال في السنة.	الدخل السنوي للأسرة يتجاوز 6 000 ريال ولا يتعدى 110 000 ريال في السنة.

ملاحظات عامة

فوائد الأمن الغذائي لا تدخل ضمن حساب الدخل الإجمالي.

للاستفادة من البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، يمكن خفض الدخل الإجمالي الناتج عن أنشطة مختلفة ذات علاقة بتربية المواشي وذات قيمة مضافة عالية بنسبة تبلغ 90%.

تتضمن الأنشطة غير الفلاحية والخدمات المدرة للدخل السياحة الريفية، والحرف اليدوية، والمقاولات الزراعية العائلية، والخدمات التي تتناسب مع المشاريع الريفية، وتستهمل اليد العاملة العائلية استعمالاً أفضل.

ومن بؤادر التقدم الذي تحقق بفضل البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، والسماوات التي تميزه عن غيره من البرامج في أمريكا اللاتينية، نذكر ما يلي: تصنيف المزارعين في مجموعات على أساس رتبتهم الاقتصادية؛ وتدعيم أسعار الفائدة على القروض التمويلية؛ وتقديم منح تحفيزية لتشجيع الصناعات التي تقوم على الزراعة، والزراعة المحافظة على البيئة؛ ودعم الأنشطة الزراعية المدرة لمزيد من الدخل، والتحفيز على إقامة مشاريع صغيرة للصناعة الزراعية؛ ودعم أنشطة تدريب المزارعين من الشباب؛ ودعم تطوير الغابات لأغراض بيئية واقتصادية عبر إنشاء البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية (PRONAF FLORESTAL) للقروض؛ وتبسيط تخطيط الائتمانات الخاصة بالقروض؛ وتسهيل الالتحاق بالدورات التدريبية بصورة ديمقراطية، وذلك عن طريق اختيار ودعم مشاريع جمعيات المزارعين؛ وتوفير الحوافز والدعم لإنشاء أنظمة الائتمان ذات الطابع التعاوني؛ وتأمين الأسعار والإنتاج، وحديثا المساعدة التقنية.

إدارة لولا وبرنامج القضاء على الجوع وأصل برنامج اقتناء الغذاء

في 2003، وفي المراحل الأولى لإدارة الرئيس لولا، توصل الخبراء التقنيون، فيما كان يسمى آنذاك بالوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي، وزملاؤهم من وزارة التنمية الزراعية، إلى رأي مشترك مفاده أن أدوات ضمان الأسعار لم تكن تتناسب بشكل ملائم مع واقع الأسر المزارعة. إذ لم تكن سياسة ضمان الحد الأدنى للأسعار، في نظرهم، تلبي حاجيات الأسر المزارعة الفقيرة، لأن هذه الأخيرة كانت تعيش في مناطق بعيدة جدا عن المراكز التي كان يتم فيها توزيع الغذاء من طرف الشركة الوطنية للتموين الغذائي، أو لأن مستوى إنتاجها كان ضعيفا جدا، يصعب معه تطبيق تلك السياسة باستعمال الأدوات التقليدية لضمان الأسعار.

وما ينبغي التأكيد عليه في هذا السياق هو أن بعض هذه المشاكل كانت في طريقها إلى الحل في سنوات السبعينات والثمانينات من القرن الماضي، عندما كان الشراء المباشر للغذاء من قبل صغار المزارعين يتم بواسطة موظفي لجنة تمويل الإنتاج سابقا، ومصرف البرازيل، حيث كانوا يذهبون إلى مواقع الإنتاج ويقيمون هناك وحدات تموين متحركة لهذا الغرض؛ غير أنه تبين أن تكلفة العمليات كانت مرتفعة للغاية بالنسبة للحكومة.

ومن جهة أخرى، قام برنامج القضاء على الجوع، القاطرة التي تجر عمليات الحكومة ضد الفقر، بتقديم حوافز للأسر المزارعة الفقيرة لرفع إنتاجها من المحاصيل الغذائية، ليس من أجل الاستهلاك الذاتي فحسب، ولكن من أجل بيع الفائض ولتحقيق

زيادة في دخلها المالي. وكان واضحا أن أسرا مزارعة كثيرة، خاصة الأكثر فقرا، لم يكن لديها ما يحفزها على زيادة إنتاجها من المحاصيل الغذائية، لأنه لم يكن باستطاعتها بيع منتجاتها بأسعار تمكنها من تغطية النفقات وتحقيق الأرباح، خاصة لأنه كان عليها أن تعتمد على الوسطاء لبيع تلك المنتجات. وقد أدت هذه العملية إلى ما يشبه الحلقة المفرغة، حيث أنه بقدر ما كانت صعوبة بيع المنتجات الغذائية وتحقيق الدخل أكبر، بقدر ما كان إنتاج الغذاء للاستهلاك الشخصي أقل.

إن تطبيق قواعد السوق الحرة في سياق يتسم بتجميع قوي للملكية وبأسواق غير سليمة، أو منعمة، يؤدي دائما إلى تهميش المشاريع التي لا تستطيع الصمود أمام المنافسة غير المتوازنة التي تتعرض لها من طرف المشاريع الكبرى التي تنجز على نطاق واسع. ومن شأن ذلك أن يخلق وضعاً يكون فيه التنافس على السوق أمراً في غاية الصعوبة بالنسبة لآلاف المزارعين.

وقد كان إدراك هذه الحقيقة هو ما أدى إلى إنشاء برنامج الزراعة الأسرية وشراء الغذاء، من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- أولاً - تشجيع الأسر المزارعة الفقيرة على إنتاج الغذاء لكي تساهم بذلك في ضمان أمنها الغذائي؛
- ثانياً - توليد الدخل بالنسبة للأسر المزارعة الفقيرة، عن طريق بيع فائض إنتاجها للحكومة الفيدرالية؛
- ثالثاً - التشجيع على خلق قنوات للتسويق، أو تطويرها، لصالح منتجات الأسر المزارعة في الجماعات التي كانت فيها تلك القنوات ضعيفة أو منعمة؛
- رابعاً - الزيادة في مخزونات المواد الغذائية المقرر توزيعها على البرامج الغذائية، بهدف تمكين السكان المعرضين لسوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي من الحصول بصورة منتظمة على غذاء جيد وبكمية كافية؛
- خامساً - تشجيع الاندماج الاجتماعي في المناطق الريفية، وذلك عن طريق تعزيز الزراعة الأسرية.

الأساس القانوني لبرنامج اقتناء الغذاء

أنشئ برنامج اقتناء الغذاء بناء على القانون رقم 696 لعام 2003، وذلك عن طريق تضمين مادة واحدة في مشروع قانون كان قيد المناقشة من طرف الكونغرس الوطني. وفي ما يلي نص المادة المضافة:

المادة 19- يتم إنشاء برنامج اقتناء الغذاء بهدف تشجيع الزراعة الأسرية، وسيضمن إجراءات عملية لتوزيع المنتجات الزراعية/الحيوانية على السكان الذين يعانون انعدام الأمن الغذائي ولإنشاء مخزونات استراتيجية.

الفقرة 1 - تخصص كل الأموال المحصلة من بيع المخزونات الاستراتيجية التي يتم إنشاؤها طبقا لمقتضيات هذه المادة، لمحاربة الفقر وتعزيز الأمن الغذائي.

الفقرة 2 - يكون الهدف من البرنامج المشار إليه في استهلاك هذه المادة، شراء المنتجات الزراعية/الحيوانية التي تنتجها الأسر المزارعة المسجلة في البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية بدون حاجة إلى وسيط أو مناقصة، شريطة ألا تكون أسعارها تفوق الأسعار المطلوبة في الأسواق الإقليمية.

الفقرة 3 - يقوم الفرع التنفيذي بإنشاء لجنة تسيير تتكون من ممثلي كل من وزارة استصلاح الأراضي، ووزارة الزراعة والثروة الحيوانية والتموين، ووزارة المالية، ووزارة التخطيط، ووزارة الميزانية والإدارة؛ ومن ديوان الوزارة فوق العادة المكلفة ببرنامج الأمن الغذائي ومكافحة الجوع، من أجل تنفيذ البرنامج المشار إليه في استهلاك هذه المادة.

الفقرة 4 - لا تتم عملية شراء المنتجات المنصوص عليها في شرح هذه المادة إلا في نطاق الحدود التي تفرضها الميزانية والموارد المالية المتوفرة.

ولقد وفرت هذه المادة الأساس القانوني لشراء المنتجات الغذائية من الأسر المزارعة مباشرة وبدون حاجة إلى وسطاء. كما أنها أمنت للمزارعين أسعارا أكثر عدالة، تنسجم مع الأسعار المتداولة في الأسواق المحلية. لذلك أصبح بإمكان برنامج اقتناء الغذاء أن يتم الأعمال التي شرع فيها في إطار سياسات التغذية والنظام الغذائي، وأن يعزز نفسه كعنصر رئيسي في هيكله طلبات المؤسسات الخاصة بمنتجات الأسر المزارعة. وكنتيجة لذلك، ساهم البرنامج في تأمين الدخل للأسر المزارعة، بينما يتم تحسين ظروف الحصول على الغذاء بالنسبة للسكان الذين يواجهون الهشاشة الاجتماعية أو انعدام الأمن الغذائي. إن الجوع وسوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي ظواهر ما تزال تعتبر مشاكل رئيسية في البرازيل، وللزراعة الأسرية دور رئيسي تلعبه لكي تساهم في اقتلاع جذور هذه الآفة.

وفي 2009، نص القانون رقم 11 947، الصادر في 16 يونيو/حزيران من نفس السنة، على وجوب تخصيص 30 في المائة على الأقل من الموارد المالية للصدوق الوطني لتطوير التعليم (FNDE)، التي كان يتم تحويلها إلى البلديات في إطار البرنامج الوطني للوجبات المدرسية، لشراء منتجات غذائية من الأسر المزارعة - وهو ما أدى إلى توسع مهم لبرنامج اقتناء الغذاء في السوق الرسمية. وبمجرد ما تمت المصادقة على هذا القانون، شرعت وزارة التعليم في المشاركة في المجموعة المسيرة لبرنامج اقتناء الغذاء. وتم لهذا الغرض تعديل الفقرة 3 من المادة 19 للقانون رقم 10 696 لعام 2003 لتصبح كالتالي:

الفقرة 3 - يقوم الفرع التنفيذي بإنشاء لجنة مسيرة تتكون من ممثلي كل من وزارة استصلاح الأراضي، ووزارة الزراعة والثروة الحيوانية والتموين، ووزارة المالية،

وزارة التخطيط، ووزارة الميزانية والإدارة؛ ومن الوزارة فوق العادة المكلفة ببرنامج الأمن الغذائي ومحاربة الجوع، من أجل تنفيذ البرنامج المشار إليه في شرح هذه المادة.

وقد صدر بشأن برنامج اقتناء الأغذية مرسوم تنظيمي تحت رقم 4 772 بتاريخ 2 يوليو/تموز 2003. لكن هذا المرسوم تم إلغاؤه في 2006 بمرسوم تحت رقم 5 873، الذي ألغى بدوره في 2008 بالمرسوم رقم 6 447، الذي تم تعديله جزئياً بالمرسوم رقم 6 959، الصادر في 15 سبتمبر/أيلول 2009. ومن أجل تلبية حاجيات الأسر المزارعة الأكثر فقراً كهدف طارئ، حدد مرسوم 2003 قيمة المقتنيات من المواد الغذائية بـ 2 500.00 ريال برازيلي سنوياً لكل مزارع، وهو ما كان يعادل آنذاك عشرة أضعاف الحد الأدنى للأجور. وهذا يعني أنه حتى ولو كان محصول الأسرة المزارعة يفوق ذلك المقدار، فإن الشراء بالنسبة للمزارع الواحد كان محددًا في ذلك المبلغ.

وفي 2008، وبفضل المرسوم رقم 6 447، تم رفع الحد الأقصى للمبالغ المخصصة لشراء المواد الغذائية من الأسر المزارعة في إطار برنامج اقتناء الغذاء، كما تم وضع حدود قصوى متميزة بالنسبة للصيغ الشكلية التي كان يتبناها البرنامج. وأقر المرسوم كذلك عضوية وزارة التربية في اللجنة المسيرة لبرنامج اقتناء الغذاء.

وقد كان اهتمام البرنامج منذ البداية منصبا على الشراء المباشر للمواد الغذائية كالأرز والفاصوليا، وطحين المانيهوك والذرة والقمح وجوز الكاشيو والجوز البرازيلي والذرة الرفيعة ومسحوق الحليب الكامل الدسم، لتخزينها أو للتبرع بها من طرف الوزارة فوق العادة المكلفة بالأمن الغذائي ومكافحة الجوع. وفي فترة لاحقة، وبشراكة مع حكومات الولايات، شرع البرنامج في شراء الحليب من الأسر المزارعة وتوزيعه على الجماعات الفقيرة في المنطقة الشمالية الشرقية من البرازيل تحت صيغة سميت بـ PAA Leite (أي برنامج اقتناء الغذاء/الحليب).

ويقع برنامج اقتناء الغذاء، بالإدارة العامة الفيدرالية، تحت مسؤولية وزارة التنمية الاجتماعية، حيث تتركز معظم الموارد المرصودة للبرنامج. وقد أطلقت وزارة التنمية الزراعية، في 2006، عملية تكميلية تهدف إلى تسهيل إنشاء مخازن للمواد الغذائية من طرف تعاونيات الأسر المزارعة، معززة بذلك استراتيجيات الأمن الغذائي المحلي وشبكاته. ولضمان تنفيذ برنامج اقتناء الغذاء، دخلت وزارة التنمية الاجتماعية في تعاقدات مع الشركة الوطنية للتموين الغذائي، وحكومات الولايات والمجالس البلدية، تقضي بأن تقوم وزارة التنمية الزراعية بتحويل الأموال إلى الشركة الوطنية للتموين بصفة حصرية.

المجموعة المسيرة لبرنامج اقتناء الغذاء ومجال اختصاصها

تتكون المجموعة المسيرة لبرنامج اقتناء الغذاء، التي تنسق أعمالها وزارة التنمية الاجتماعية ومكافحة الجوع، من ممثلي وزارة التخطيط والميزانية والإدارة ووزارة التنمية الزراعية ووزارة الزراعة والإنتاج الحيواني ووزارة المالية ووزارة التربية والتكوين. وتتكفل المجموعة المسيرة بتنفيذ البرنامج وفق خطوته العريضة التي تم وضعها ونشرها في شكل قرارات. كما أنها مسؤولة عن:

- أولاً - تحديد القواعد الخاصة بشراء المنتجات الزراعية/الحيوانية من أجل تكوين مخزونات استراتيجية بهدف توزيعها على السكان الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي واستعمالها من طرف برنامج الوجبات المدرسية؛
- ثانياً - تحديد الأسعار المرجعية لشراء المنتجات الزراعية الحيوانية، مع الأخذ بعين الاعتبار الفوارق الإقليمية وواقع الزراعة الأسرية؛
- ثالثاً - تحديد المناطق التي تحظى بالأولوية في تطبيق برنامج اقتناء الغذاء؛

رابعاً - تحديد شروط التبرع بالمواد المشتراة على المستفيدين وفق الحالات التي وردت في القانون التكميلي رقم 111 لعام 2001، أو في البرنامج الوطني للحصول على الغذاء؛

خامساً - تحديد شروط إنشاء مخزونات عامة في إطار برنامج اقتناء الغذاء؛

سادساً - تحديد شروط بيع المنتجات التي تم شراؤها وفق مقتضيات المرسوم رقم 2008/6447؛

سابعاً - تحديد الشروط المتعلقة بدعم إنشاء مخزونات غذائية من طرف منظمات الأسر المزارعة؛

ثامناً - تحديد الإجراءات الأخرى الضرورية لتنفيذ برنامج اقتناء الغذاء. ويقوم البرنامج بشراء المواد الغذائية دون اللجوء إلى الوساطة، وبأسعار مرجعية⁴ لا تزيد ولا تنقص عن الأسعار المطلوبة في الأسواق الإقليمية، دون أن تتجاوز الحد الأقصى السنوي المحدد بالمرسوم رقم 6 447 لكل أسرة مزارعة مستوفية للشروط المنصوص عليها في القانون رقم 10 696 الصادر في 24 يوليو/تموز 2006، ومن طرف البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، باستثناء الإجراءات الشكلية الخاص بتحفيز إنتاج الحليب واستهلاكه، الذي يقضي بوضع حد أقصى له كل ستة أشهر.

⁴ تنص المادة 3 من القانون رقم 8 666 الصادر في 21 يونيو/حزيران 1993 على ما يلي: "يتم تعيين وسطاء لضمان احترام المبدأ الدستوري الذي ينص على المساواة أمام القانون وعلى انتقاء الفرص الأكثر نفعاً للإدارة العامة..." إلا أن ذلك القانون ينص أيضاً على بعض الاستثناءات التي، على الرغم من إمكانية وجود المنافسة، يكون فيها اللجوء إلى الوساطة غير ملائم للمصلحة العامة، كما هو الشأن بالنسبة لعملية شراء المواد الغذائية لدى الأسر المزارعة من أجل توزيعها على الفئات التي تواجه انعدام الأمن الغذائي.

إن الهدف الأساسي من عملية شراء المواد الغذائية من طرف البرنامج هو مساعدة السكان المعرضين لانعدام الأمن الغذائي، والذين يستفيدون من البرامج الاجتماعية المحلية، بالإضافة إلى غيرهم من المواطنين الآخرين المعرضين لنقص غذائي محتمل - من بينهم السكان الأصليون، والسكان المنتمون إلى جماعات كيلومبو، والسكان المقيمون في المخيمات في انتظار إعادة إسكانهم في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، والسكان المتضررون من بناء السدود. وتعد المجموعة المسيرة للبرنامج اجتماعات عادية مرة كل أربعة أشهر، واجتماعات غير عادية كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

صيغ تنفيذ برنامج اقتناء الغذاء

الشراء المباشر للغذاء من الأسر المزارعة

تحدد هذه القاعدة الكيفية التي تشتري بها الحكومة الفيدرالية المواد الغذائية من المزارعين المنظمين في إطار مجموعات (تعاونيات وجمعيات رسمية وغير رسمية) بأسعار إشارية تحددها مجموعة إدارة البرنامج، وعن طريق الشراء المباشر. وتقوم الشركة الوطنية للتموين الغذائي بتطبيق هذا الإجراء بتقديم الاعتمادات المالية الموضوعة تحت تصرفها من طرف وزارة التنمية الاجتماعية ووزارة التنمية الزراعية في إطار اتفاقية مبرمة بينهما لهذا الغرض.

وتشمل المواد الغذائية المشتراة بهذه الكيفية الأرز وجوز الكاشيو والجوز البرازيلي وطحين المانيهوك والفاصوليا والذرة البيضاء والقمح ومسحوق الحليب الكامل وطحين القمح وغيرها من المواد الأخرى.

ويمكن استخدام هذه القاعدة أيضا لاستعادة المبالغ المدفوعة للمزارعين عن طريق عمليات التخزين، مع الملاءمة بين المخزون المتوفر والحاجيات الاستهلاكية، مما يلعب دورا مهما في تنظيم الأسعار. ويمكن استخدام المواد التي تم شراؤها بهذه الطريقة في إعداد السلال الغذائية التي يتم توزيعها في إطار برامج اجتماعية معينة. ولكي تقبل الحكومة الفيدرالية بشراء هذه المنتجات، فإن هذه المنتجات يجب أن تكون بطبيعتها نظيفة وجافة وملبية معايير الجودة التي تحددها وزارة الزراعة والإنتاج الحيواني. وإذا خضع أي منتج للمعالجة، فإنه يجب أن يكون معلبا طبقا للمعايير التي وضعتها الجهات المختصة، وأن يتم تسليمه في معدات خاصة للمشتريات (في مواقع خزن البضائع التابعة للشركة الوطنية للتموين، أو مسجلة لديها)، أو في معدات متحركة (في الأماكن التي لا تتوفر على مرافق لخزن البضائع).

وقد تم تخصيص 166.2 مليون ريال برازيلي لعملية الشراء المباشر، وذلك من مجموع المبالغ المرصودة للبرنامج في سنة 2009، وهو ما يعني

أن المواد الغذائية من إنتاج الأسر المزارعة قد تم اقتنائها وفق هذه القاعدة، مباشرة من جمعيات المزارعين، خاصة التعاونيات التي تستجيب للمعايير التي وضعها برنامج اقتناء الغذاء. وباعتماد قاعدة الشراء المباشر، فإن كمية المواد الغذائية التي أنتجها 42 837 مزارعا في ما يزيد عن 302 بلدية تم شراؤها في تلك السنة. وهو ما يمثل معدل شراء تقدر قيمته بـ 4 000 ريال برازيلي لكل أسرة مزارعة. وقد شاركت وزارة التنمية الاجتماعية في هذه العملية بـ 109 ملايين ريال برازيلي، فيما شاركت وزارة التنمية الزراعية بما مقداره 57.2 مليون ريال برازيلي.

وتجدر الإشارة، بصفة خاصة، إلى أن هذا الإجراء قد مكن من ضمان الأسعار بالنسبة لمنتجات الحليب واللبن، خاصة في الجنوب، حيث كان الحليب يشتري في عملية ترمي إلى التحكم في الأسعار وإنشاء مخزونات عامة. وتحت هذا الإجراء، تم إنفاق 61.5 من الاعتمادات المالية في المنطقة الجنوبية، استفاد منها 58 في المائة من مزارعيها، خاصة في ولاية ريو كراندي دوصول Rio Grande do Sul، حيث تم إنفاق 45.8 في المائة من مجموع الاعتمادات المرصودة للعملية. أما في المنطقة الشمالية الشرقية، فقد تم شراء مواد غذائية من 12 187 مزارعا بهذه الطريقة، بتكلفة إجمالية بلغت 46 مليون ريال برازيلي. وعلى الرغم من الدور الهام الذي لعبه برنامج اقتناء الغذاء في ضمان الأسعار بالنسبة للأسر المنتجة للحليب، التي كانت تواجه مشاكل شتى بسبب الفائض في الإنتاج، إلا أنه لوحظ أن البرنامج كان يميل إلى تركيز عملياته في المنطقة الجنوبية للبرازيل، حيث تعتبر المشاركة الاقتصادية للأسر المزارعة قوية جدا. الشيء الذي يعني أن إجراء تشخيص أفضل للحالة، وبناء علاقات أكثر فعالية مع منظمات الأسر المزارعة، قد كانا ضروريين بالنسبة للمناطق الأخرى، خاصة في الشمال.

شراء المواد الغذائية مباشرة من الأسر المزارعة بقصد التبرع الفوري: برنامج الشراء المباشر المحلي
لقد وضع برنامج الشراء المباشر المحلي (CDL) من أجل تعزيز الروابط بين إنتاج الأسر المزارعة والطلبات المحلية على الغذاء والتغذية التكميلية في المدارس ومراكز الرعاية اليومية والملاجئ ومراكز الإيواء والمستشفيات العامة والبرامج الاجتماعية المحلية كبنوك الغذاء والمطاعم المدعومة والمطابخ الجماعية. ويقصد بهذه القاعدة الإجرائية أيضا المساعدة على تطوير وتنمية الاقتصاد المحلي وتعزيز الزراعة الأسرية وخلق فرص العمل في المناطق الريفية.

وتتمثل الآلية المعتمدة من طرف وزارة التنمية الاجتماعية من أجل تنفيذ برنامج الشراء المباشر المحلي في الانخراط في اتفاقيات تحويل الاعتمادات المالية مع حكومات الولايات والبلديات أو مع الشركة الوطنية للتموين تقضي بأن تتولى هذه الأخيرة مسؤولية تفعيل البرنامج بهدف تحقيق نتائجه الأساسية المرجوة وتنفيذه تنفيذًا كاملاً.

وتشكل المنظمات المسجلة لدى بنوك الغذاء المكلفة بتقديم الوجبات الغذائية الموجهة لمساعدة الأسر أو الأفراد الذين يوجدون في حالة اجتماعية هشة أو يعانون من انعدام الأمن الغذائي والتغذية المستفيد المباشر من البرنامج. ويقوم البرنامج أيضاً بدعم البرامج الاجتماعية الهادفة إلى تأمين الحصول على الغذاء كالمطاعم المدعمة والمطابخ الجماعية والبرامج الأخرى التي تتولى توزيع الوجبات الغذائية في المدارس ومراكز الرعاية اليومية ومراكز الإيواء والمستشفيات العامة. وتعدى الأسبوعية للأسر المزارعة في عملية شراء المواد الغذائية حسب الترتيب التالي: الأسر المزارعة المنتمية إلى جماعات كويلومبو؛ جماعات السكان الأصليين والجماعات المجاورة لها؛ العمال الريفيون الذين يعيشون في مخيمات ولا يملكون أرضاً؛ الأسر المزارعة التقليدية.

ولكي تصبح منظمات المزارعين مؤهلة لاستلام المواد الغذائية يجب عليها أن تقوم بإعداد مشروع يجمع بين الاحتياجات الاستهلاكية للسكان الذين تقوم بمساعدتهم، من جهة، والإمكانيات المتوفرة لدى الأسر المزارعة في المنطقة لتلبية تلك الحاجيات من جهة ثانية، كما يجب أن يتضمن المشروع لائحة بأسماء المزارعين المعنيين وأسعار البيع، والمقدار الإجمالي للمواد المراد شراؤها، والمكان الذي تسلم فيه المواد المشتراة. ويجب إيداع جميع المشاريع مع طلب المشاركة لدى أحد المجالس المحلية للتغذية والأمن الغذائي للموافقة عليها، أو إيداعه، في حالة عدم وجوده، لدى أحد المجالس المحلية العاملة، الذي يصبح المسؤول المباشر عن تنفيذ الاتفاقية بدءاً بالموافقة عليها وانتهاء بالإشراف عليها ومراقبتها.

وبعد أن تتم الموافقة على طلب الاشتراك تشرع إحدى منظمات المزارعين في تسليم موادها وفقاً لبرنامج زمني متفق عليه مسبقاً، ويتم أداء ثمنها عن طريق إيداعه في حساب بنكي جارٍ مفتوح بعد الإقرار (بواسطة شهادة الإقرار بالتوصل والقبول) بأن المواد المعنية قد تم تسليمها فعلاً بالجودة والكمية المتفق عليها.

وتقوم الشركة الوطنية للتموين بالموافقة الرسمية على المشروع بواسطة سندات المنتجات الزراعية التي يتم إصدارها إثر تقديم طلب بالمشاركة من طرف الأسر المزارعة المنظمة في إطار مجموعات رسمية (تعاونيات وجمعيات)، التي تلتزم بتسليم المواد الغذائية للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية، تزاوياً أنشطتها

معترف بها من طرف العامة، والغاية منها هي مساعدة السكان الذين يعانون مخاطر نقص الأغذية والتعرض لسوء التغذية.

ويمكن للبلديات الواقعة خارج المنطقة التي تشملها الاتفاقيات المبرمة بين وزارة التنمية الاجتماعية وحكومات الولايات والبلديات التي لا تشتغل فيها الشركة الوطنية للتموين أن تنخرط في اتفاقية مباشرة مع وزارة التنمية الاجتماعية. التي تقوم كل سنة بالإعلان عن عمليات لانتقاء البلديات التي ترغب في الانضمام إلى البرنامج وتطبيق قاعدة الشراء المباشر من أجل التبرع الفوري.

وأهم ما ابتكرته هذه القاعدة هو تشجيع الوساطة العامة عن طريق شراء مواد غذائية مختلفة كالحلويات والهلاميات والكعكات والخضروات بدون حاجة إلى تخزينها، وذلك فقط من أجل تسهيل عملية التواصل بين الأسر المزارعة وشبكات المستهلكين، أي فقط بهدف تقوية شبكات الأغذية المحلية وإغناء النظام الغذائي الإقليمي.

وتطبيقا لهذه القاعدة الإجرائية، تقوم وزارة التنمية الاجتماعية بالإفراج عن الاعتمادات المالية عبر اتفاقيات تربط هذه الوزارة بثلاثة أطراف أخرى منفذة وهي: الشركة الوطنية للتموين، والبلديات، والولايات. وقد بلغت الاعتمادات المخصصة لشراء الغذاء تحت هذه القاعدة في 2009 ما مقداره 202.1 مليون ريال برازيلي ساهمت فيها الشركة الوطنية للتموين بـ 150.3 مليون ريال برازيلي، وحكومات الولايات بـ 27.1 مليون ريال برازيلي، والمجالس البلدية بـ 24.6 مليون ريال برازيلي. والجدير بالذكر أن نسبة 34.2 في المائة من مجموع الاعتمادات المالية المخصصة لبرنامج شراء الغذاء في عام 2009 تم إنفاقها بهذه الطريقة مما مكن من شراء محصول 65 000 أسرة مزارعة. كما يجب التذكير بأن الاعتمادات المالية المخصصة للاتفاقيات بين البلديات قد شملت في المجموع 670 بلدية، بينما انفردت الشركة الوطنية بتنفيذ البرنامج في 326 بلدية أخرى.

واعتبارا لكون الهدف من وراء سن هذه القاعدة هو نسج علاقات أكثر حميمية بين المنتجين للغذاء، من جهة، والمستهلكين من جهة ثانية، فإنه من الواجب الإشارة، بصفة خاصة، إلى أن مقدار الاعتمادات المالية التي رصدت خصيصا للمنطقة الشمالية لـ Minas Gerais بلغت 50 في المائة من مجموع الاعتمادات المالية المخصصة للعمليات المنجزة بواسطة الشركة الوطنية للتموين والولايات والبلديات مجتمعة.

وقد شمل هذا الإجراء، في ما يتعلق بالتغذية التكميلية، أكبر عدد من السكان المستفيدين من البرنامج في 2009، أي 9.8 مليون من مجموع السكان الذين استفادوا من المواد الغذائية التي تم إنتاجها من طرف الأسر المزارعة. وقد تم شراء حوالي 144.6 ألف طن من المواد الغذائية لغايات مختلفة، وتم نقلها إلى المنظمات المنخرطة في أنشطة البرنامج مرفقة بوثائق الشراء ومراقبة التوزيع.

واستناداً إلى المعطيات الصادرة عن وزارة التنمية الاجتماعية، فإن 50 في المائة من مجموع المواد الغذائية المشتراة من قبل الأسر المزارعة في إطار برنامج توزيع الغذاء على مجموعات خاصة من السكان، قد تم توزيعها فعلاً على مجموعات معينة من المستفيدين مثل جماعات كويلومبو، والأسر المقيمة في المخيمات ريثما يعاد توظيفها في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، وسكان القرى التي تعرضت لكارثة عامة، وأصبح أهلها غير قادرين على إنتاج الغذاء أو شرائه. كل هذه المجموعات استفادت من عملية شراء الغذاء من أجل التبرع الفوري.

وبالإضافة إلى قدرتها على التنفيذ في إطار برنامج شراء الغذاء، وهو ما تم التأكد منه، فإن هذه الآلية تتضمن أصعب التحديات الواردة في جميع أليات البرنامج والتي تنبغي مواجهتها، فهي تفترض إقامة شبكة مركبة وشاملة. كما تضم الآلية عناصر تشجع، نظراً إلى آثارها على الصعيد المحلي، على تكامل طائفة من الأنشطة الضرورية للإسهام في صياغة مقترح تنمية مستدامة.

تشكيل المخزونات للزراعة الأسرية

تهدف هذه الآلية إلى تمويل تخزين المنتجات المحصولية التي توفرها أسر من المزارعين تُنظم في إطار مجموعات رسمية. وتشكل منظمات المزارعين بحد ذاتها هذه المخزونات لتعزيز المنظومات والسلاسل المحلية للأمن الغذائي، وللحفاظ على المواد الغذائية في مواقعها الأصلية مع ضمان بيعها في الفترات التي تكون فيها أسعارها مغرية بالنسبة للمزارعين.

وأنشئ مخزن الزراعة الأسرية عام 2006، وكان يحصل في البداية على موارده من وزارة الزراعة الوطنية، إلا أنه استطاع أن يُعول لاحقاً على موارد وزارة التنمية الاجتماعية أيضاً. وتعمل هيئة المخزونات الغذائية الوطنية (CONAB) كونا ب على نقل الموارد، وهي تنشط من خلال منظمات زراعة أسرية اقتصادية (التعاونيات، والجمعيات، والصناعات الغذائية الأسرية، وغيرها) وتتألف من 70 بالمائة من المزارعين الأسريين على الأقل المنتسبين إلى برنامج الاعتماد الإئتماني (PRONAF). وتوفر هذه الآلية الرامية إلى دعم تشكيل مخزونات خاصة التمويل، وتمنح شهادة المنتج الزراعي (مخزن الزراعة الأسرية) لهذه المجموعات لتتيح لها أن تشتري منتجات المزارع الأسرية، وإقامة المخزونات الغذائية، وبيعها لاحقاً في ظروف أفضل، لتحويل منتج ما، أو إسباغ قيمة مضافة عليه، أو عرضه عندما ترتفع الأسعار. ويصل المبلغ الأقصى لكل من المنظمات إلى 1.5 مليون ريال برازيلي سنوياً، وفقاً للمعدل الذي يُحدد بحسب عدد المزارع الأسرية التي تباع منتجاتها.

وتنظر منظمة المزارعين مع أعضائها في إمكانية إقامة مخزن للمواد التي تحصل عليها، وهي تقدم طلب مشاركة في الآلية لدى أقرب هيئة إقليمية تابعة لهيئة المخزونات الغذائية الوطنية كوناب. ويحدد طلب المشاركة هذا المنتج موضوع التخزين، والمهلة القصوى لإقامة المخزن، والمواد التي ينبغي شراؤها، وأسعارها، والمزارعين المستفيدين. كما ينبغي أن يُشار في الطلب إلى أنه سيجري الاحتفاظ بالمنتج كضمانة.

وبعد الموافقة على طلب المشاركة، تمنح المنظمة شهادة مخزن الزراعة الأسرية، وتصرف هيئة المخزونات الغذائية الوطنية كوناب الأموال التي تسمح للمنظمة ببدء عملية شراء المواد الغذائية لدى المزارعين الأسريين المشار إليهم في الطلب. ويحدد مخزن الزراعة الأسرية المهلة، على ألا تتجاوز 12 شهراً. وعند انقضاء المهلة، على المنظمة أن تسدد الثمن لمخزن الزراعة الأسرية وفقاً للمبلغ الذي تلقتة، على أن يُضاف إليها معدل سنوي يناهز 3 بالمائة، يحسب بدءاً من تاريخ إصدار شهادة المخزن وحتى تاريخ السداد.

وقد كلفت هذه المبادرة، في عام 2009، استثمار 46 مليون ريال برازيلي في 16 ولاية، خاصة في المنطقة الجنوبية (49 في المائة) حيث شكل القمح ومسحوق الحليب أهم المواد التي تم شراؤها. غير أن مبادرة برنامج شراء الغذاء، وعلى عكس مبادرة الشراء المباشر، قد كانت موزعة بطريقة أفضل عبر الأقاليم. وهو الأمر الذي شجع الأسر المزارعة على إنشاء مخازن خاصة تحتوي على عدة أنواع من المنتجات الغذائية المختلفة كالجوز البرازيلي، والسكر، والعسل، ولباب الفواكه، وطحين المانيهوك، واللحم، والسمك، والبن، والجبن، والأرز والفاصوليا، والقمح، والذرة، ومسحوق الحليب وغيرها من المواد الأخرى. وباختصار، فقد مكنت هذه المبادرة من إنشاء مخزونات من هذه المنتجات ومن التحكم في أسعارها إلى حد ما، خاصة خلال فصول جمع المحاصيل، مما أمن استقلالاً ذاتياً للأسر المزارعة وأسعاراً أفضل لمنتجاتها، وذلك بالتخلص من شبح السمسار.

وكما هو الشأن بالنسبة لبرنامج الشراء المباشر، فإن الدور الذي لعبته منظمات الأسر المزارعة في إنشاء المخازن كان دوراً مشهوداً. ففي 2009، بلغ عدد منظمات المزارعين التي توصلت بتحويلات مالية من الاعتمادات المخصصة لهذه المبادرة 192 منظمة، تتضمن 11 135 أسرة مزارعة. وخصصت وزارة التنمية الزراعية 32.4 مليون ريال برازيلي، بينما خصصت وزارة التنمية الاجتماعية 14 مليون ريال برازيلي أخرى، لهذه المبادرة التي تدخل في إطار برنامج الشراء المباشر وهو ما يساوي في المجموع 46.4 مليون ريال برازيلي الشيء الذي مكن من تمويل مخزون بلغ حجمه 52 000 طن من المنتجات المختلفة.

تحفيز إنتاج الحليب واستهلاكه

يهدف هذا الإجراء إلى المساهمة في الرفع من نسبة استهلاك الحليب من طرف الأسر التي تواجه سوء التغذية وانعدام الأمن الغذائي، وإلى تنشيط مشاريع إنتاج الحليب من طرف الأسر المزارعة. ويتم تنفيذ هذه العملية بواسطة اتفاقيات بين وزارة التنمية الاجتماعية وحكومات الولايات في المنطقة الشمالية الشرقية، أي حكومات ولايات الأقواس Alagoas وباهيا Bahia وسيارا Ceará ومارنباو Maranhão وباريبا Paraíba، ومرنامبوكو Pernambuco وبيايوي Piauí وريو كراندي دونورتي Rio Grande do Norte وسيرجيبى Sergipe، وولاية ميناس خيريس Minas Gerais. وتجدر الإشارة إلى أن المنطقة الشمالية الشرقية للبرازيل هي المنطقة الأكثر فقرا في البلاد.

ولذلك، فقد تم تصور ووضع هذا البرنامج لكي تنتفع منه مجموعتان اثنتان: الأسر المزارعة التي تستفيد عن طريق بيع الحليب الذي تنتجه، والسكان ذوو الدخل المنخفض الذين يوزع عليهم الحليب بالمجان.

ولكي تكون الأسرة ذات الدخل المنخفض مرشحة لاستلام هذا الحليب، يجب أن لا يتجاوز الدخل الفردي لديها نصف الحد الأدنى للأجور، كما يجب أن يتكون أفرادها من:

- أولا - الأطفال الذين لا يتجاوز عمرهم ست سنوات؛
 - ثانيا - الأمهات اللاتي يرضعن أطفالهن رضاعة طبيعية إلى غاية الشهر السادس من عمرهم؛
 - ثالثا - الأمهات الحوامل، كما يُنَبَت ذلك بشهادة مسلمة من إحدى المراكز الصحية؛
 - رابعا - المسنون الذين يتجاوز عمرهم الستين عاما؛
 - خامسا - أفراد آخرون، شريطة أن يرخص لهم المجلس الوطني الاستفادة من المساعدات التي يقدمها البرنامج.
- ولكي يتسنى للأسر المزارعة الاستفادة من تغطية البرنامج ومن ضمان بيع منتجاتها الزراعية بأسعار محددة يجب عليها أن تستوفي الشروط التالية:
- أولا - ألا يتعدى مجموع إنتاجها من الحليب 100 لتر في اليوم كحد أقصى، على أن تعطى الأولوية للأسر التي يبلغ متوسط إنتاجها اليومي 30 لترا؛
 - ثانيا - الالتزام باحترام الحد الأقصى للإعانة المالية المحددة في 4 000 ريال برازيلي لكل منتج والتي تمنح كل ستة أشهر؛
 - ثالثا - الحصول على شهادة الأحقية للاستفادة من البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية؛
 - رابعا - إثبات تحصين الحيوانات الزراعية على الوجه المطلوب ضد الأمراض.

وتبين السجلات التاريخية لهذا البرنامج أن الاعتمادات المالية المخصصة لشراء الحليب وتوزيعه كانت مستقرة ومتوازنة خلال السنوات الأخيرة. ففي عام 2009، تم إنفاق 175.4 مليون ريال برازيلي على عمليات أنجزتها كل من وزارة التنمية الاجتماعية وحكومات الولايات في إطار اتفاقيات مشتركة بالإضافة إلى 33.3 مليون ريال برازيلي تم استثمارها من طرف الولايات في المشروع. وبذلك يكون مجموع الاعتمادات المخصصة لبرنامج الحليب في 2009 هو 208.7 مليون ريال برازيلي، وهو المبلغ الذي تم استثماره في عمليات شراء المواد الطبيعية ومعالجتها وتوزيعها على المستفيدين من البرنامج.

الجدول 1 - الأموال المخصصة من طرف ولايات الاتحاد الفيدرالي بين 2003 و 2009 بالعملة الوطنية لبرنامج اقتناء الغذاء/الألبان واستهلاكهما بحسب سجلات وزارة التنمية الاجتماعية - سلسلة تاريخية

وحدات الاتحاد	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ولاية الاكواس	6 840 000	2 954 880	16 963 874	18 147 200	15 664 800	15 433 856	17 830 445
ولاية باهيا	6 321 428	4 000 000	13 100 000	18 160 000	14 426 759	10,842 095	13 280 000
ولاية سيارا	6 942 200	5 392 064	9 678 331	20 438 461	14 702 195	18 290 465	22 729 857
ولاية مرنهاو	6 378 111	0.0	0.0	12 094 320	11 054 177	11 810 754	10 580 312
ولاية ميناس جيرائس	6 727 500	15 054 250	46 730 443	44 600 600	42 210 541	43 554 477	36 300 300
ولاية بارايبا	8 018 222	10 825 658	49 692 400	40 189 213	39 303 893	40 509 318	37 826 355
ولاية برنامبوكو	7 340 587	9 872 470	16 211 332	28 049 060	24 163 320	23 808 406	24 842 060
ولاية بيباو	2 364 000	2 587 200	12 407 733	8 865 457	9 644 100	1 928 820	2 366 167
ولاية سرجيبى	6 861 222	9 600 108	16 107 394	0.00	0.00	0.00	0.00
ولاية ريو كراندي ديل نورتي	4 094 571	1 000 000	9 782 393	11 264 120	7 972 480	9 485 200	9 604 000
المجموع الكلي	61 887 841	61 286 630	190 673 900	201 808 432	179 142 266	175 663 394	175 359 496

المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية.

الجدول 2 - تنفيذ برنامج اقتناء الغذاء/الألبان واستهلاكهما، 2009

وحدات الاتحاد	عدد البلديات	قيمة المقتنيات (ريال)	عدد مزارعي الأسر	عدد الأسر المستفيدة	كمية الألبان بالليتر
ولاية الاكواس	101	17 830 445	2 791	53 500	18 718 140.70
ولاية باهيا	25	13 280 000	2 136	104 520	17 093 204.00
ولاية سيارا	148	22 729 857	1 924	56 277	15 878 500.00
ولاية مرنهاو	85	10 580 312	1 317	46 000	7 663 614.67
ولاية ميناس جيرائيس	202	36 300 300	5 410	151 500	45 341 966.55
ولاية بارايبا	224	37 826 355	5 043	120 168	28 501 790.00
ولاية برنامبوكو	158	24 842 060	4 282	92 500	32 455 856.00
ولاية بيباو	100	2 366 167	-	8 000	-
ولاية سرجيبى	35	9 604 000	1 055	30 000	8 644 774.56
المجموع الكلي	1 078	175 359 496	23 958	662 465	174 297 846.48

المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية.

وقد كان ما يقارب 59 في المائة من الاعتمادات المالية المستثمرة في إطار تحفيز إنتاج الحليب واستهلاكه مخصصة لشراء الحليب من الأسر المزارعة أو من منظماتها، من تعاونيات وجمعيات رسمية وغير رسمية، بينما خصص الباقي لعمليات المعالجة والتعقيم والتوزيع على المستفيدين من البرنامج (انظر الجدولين 1 و 2).

كما أنّ عدد الأسر المستفيدة من برنامج شراء الحليب كبير أيضاً. وعلى مستوى المزارع الأسرية شارك 24 000 منتج للحليب في تسع ولايات في البرنامج من خلال بيع منتجاتهم. وقد تم إدراج ما مجموعه 662 000 أسرة مستهلكة في هذا البرنامج أي ما يناهز 3.3 مليون شخص.

الشراء بالدفع مقدماً

منذ 2003، عندما تم وضع برنامج شراء الغذاء، ولاحظت وزارة التنمية الزراعية أن عددا مهما من الأسر المزارعة لم تكن لديها الوسائل المالية الضرورية لشراء

البذور من أجل زرعها، وبالتالي، فإن تلك الأسر سوف لن يكون بمقدورها إنتاج أي شيء. ولم يسبق لبعض هؤلاء المزارعين خاصة الأشد فقرا أن استفادوا من أي قرض زراعي من قبل. ولم يكن هؤلاء المزارعون يعرفون كيف يعمل نظام القروض، ولم يكونوا يحصلون لا على ضمانات ولا على تجربة في التعامل مع البنوك تتيح لهم الحصول على قرض زراعي، حتى في إطار الإجراءات المبسطة التي وضعها البرنامج الوطني لتدعيم الزراعة الأسرية. وإلى جانب ذلك، كانت هناك فئة أخرى من المزارعين الذين يفتقرون بدورهم إلى وسائل الإنتاج الزراعي. وكان قد سبق توطيّن هؤلاء في الأراضي الزراعية في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، كما سبق لهم أن استفادوا من القروض الزراعية، إلا أن عدم تسوية حالتهم إزاء المؤسسات المالية حال دون منحهم قروضا جديدة.

وفي محاولة لمساعدة هؤلاء المزارعين اقترحت الشركة الوطنية للتموين خطة جديدة لشراء الغذاء في إطار برنامج شراء الغذاء أطلقت عليها اسم " الشراء بالدفع مقدما". وتسمح هذه الأداة للشركة الوطنية للتموين بأن تدفع للمزارعين مقدما، في موسم زراعة الحبوب، ما قيمته 2 500.00 ريال برازيلي في السنة لكل مزارع مقابل ما ينتجه من المواد شريطة التزام المزارعين بتسليم المنتوجات حسب الكمية التي تم اقتناؤها من طرف الشركة في موسم الحصاد. ويمكن للمزارعين أن يؤدوا ما بذمتهم من دين إزاء برنامج شراء الغذاء إما نوعا أو نقدا.

وقد بدأت كل من شركة التموين الوطنية والمزارعون ومنظماتهم، في زمن وجيز، يرون أن مبادرة شراء الغذاء بدون أي قيود وبدون أداء نسب الفائدة وبدون الخضوع للنظام الصارم للبنوك ومراقبتها- وبالخصوص، بدون تفحص لسجلات ديونهم السابقة. لقد كان أمل الجميع أن تنجح هذه الأداة في القضاء على- أو التقليل من- الحاجة إلى استخدام النظام المصرفي لإدارة مختلف أنواع القروض التي يقدمها البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية الشيء الذي قد يؤدي إلى حفظ النفقات الحكومية على نسب الفائدة المسددة إلى البنوك. وقد اعتبر الجميع أن هذه الخطة تشكل استرجاعا لبرنامج القروض الزراعية للأسر المزارعة دون أن يترتب على ذلك أداء أي مقابل مالي للوساطة المصرفية، وباستعمال خدمات مؤسسة تحافظ على علاقات وثيقة بالمزارعين من أجل أن تمنح لهم القروض التي يحتاجون إليها.

وقد بلغ مجموع الاعتمادات المستخدمة في القروض الممنوحة في إطار خطة الشراء بالدفع مقدما 92.3 مليون ريال برازيلي في موسم 2003-2004، استفاد منها 215 47 أسرة. وقد تبين أثناء عملية منح القروض أن تقييم الخطة قد كان إيجابيا. لكن النتيجة كانت عند نضج المحاصيل، في موسم 2004-2005، مخيبة للأمل. ذلك لأن المنهجية المتبعة بالإضافة إلى المشاكل الماضية قد أدت إلى

نقص في الإنتاج فاق نسبة 70 في المائة، وهي نسبة أعلى بكثير من 2 في المائة المسجلة بالنسبة لأنواع القروض الأخرى التي وفرها البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية بتأمين بنكي ضد المخاطر. ولقد أدى هذا النقص الكبير في نسبة الإنتاج إلى تعليق العمل بالخطة في 2005.

وتبين التحاليل المفصلة للعمليات التي أنجزت باستعمال هذه الأداة (الشراء بالدفع مقدماً) أن غالبية القروض لم يتم منحها للمزارعين الفقراء الذين لم يسبق لهم أن حصلوا على قرض زراعي من قبل، وإنما للمزارعين الذين تم توظيفهم في إطار برنامج الإصلاح الزراعي والذين سبق لهم الحصول على قروض زراعية من مؤسسات مالية من قبل (في إطار البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية فئة ألف/جيم). أما بالنسبة لهؤلاء المزارعين الذين كانوا مصنّفين في سجلات القروض (لدى الإدارة الفيدرالية) ضمن المخالفين، فلم تحدث عملية قرض إضافي أي تغيير في وضعهم كمخالفين، حيث لم يكن مسموحاً لهم بالحصول على قرض من البنوك العامة الفيدرالية التي تشكل الوسيط الرئيسي للبرنامج الوطني لتدعيم الزراعة الأسرية. ومعنى هذا أن غالبية الأسر المزارعة التي منحت لها قروض في إطار برنامج الشراء بالدفع مقدماً، وأصبحت مخلة بالتزامها إزاء البرنامج، كان قد سبق لها أن وجدت نفسها في حالة العجز عن التسديد إزاء برنامج القرض الفلاحي. إلا أنه نظراً لكون القروض قد تم منحها بدون فحص المخالفين، فإن عمليات منح القروض قد تم الترخيص لها.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن التكلفة العملية التي طلبتها الشركة الوطنية للتمويل مقابل إنجازها لهذا البرنامج لم تكن أقل من تلك التي طلبها المصرف البرازيلي مقابل إنجاز عملية توفير القروض الخاصة بالبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، علماً بأن بنك البرازيل هو الذي تحمل مسؤولية تأمين العمليات ضد المخاطر بالنسبة لبرنامج الشراء بالدفع مقدماً، فيما تحملت الحكومة كلياً مخاطر العمليات. لذلك تم احتساب القروض التي لم تسدد ضمن التكلفة الإجمالية للبرنامج، وهو الشيء الذي زاد في عقم العملية من حيث الجدوى الاقتصادية.

ويمكن استخلاص عدة دروس من عمليات القروض المنجزة في إطار خطة الشراء بالدفع مقدماً التي تعتبر جزءاً من برنامج شراء الغذاء سواء بالنظر إلى الطريقة التي نفذت بها الخطة أو حتى بالنظر إلى الطريقة التي أعدت بها وسيلة القرض هذه، وذلك بالتركيز على الملاحظات الأساسية التالية:

- لقد ارتكبت شركة التمويل الوطنية خطأً بإعطاء حق الأسبقية في استعمال أداة الشراء بالدفع مقدماً للمزارعين الذين كانت عليهم ديون إزاء مؤسسة القرض الزراعي عوض أن تعطى الأولوية

للمزارعين الذين لم يسبق لهم أن حصلوا على قروض من قبل أو الذين كانوا يواجهون صعوبات في الحصول على القروض من البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية بسبب معرفتهم المحدودة أو المنعدمة بالطرق التي تعمل بها المؤسسات المالية؛
■ اعتبار عدم قيام الشركة الوطنية للتمويل بفحص سجل المخالفين بالنسبة لمؤسسة القرض الزراعي خطأ . غير أن ذلك لا يعني أن جميع من دونت أسماءهم في سجل المخالفين قد كانوا " متملصين"، لأن الناس يمكن أن يصنفوا ضمن المقصرين في عملية سداد القرض لأسباب مختلفة. ولذلك، فإنه ليس من الحكمة منعهم من الحصول على قرض جديد. وكما هو الأمر في كثير من الحالات، فإن الحصول على قرض جديد هو الوسيلة الوحيدة التي يتمكن المستدين من خلالها من تسديد ما عليه من ديون. ومع ذلك، فإن تحليل العملية برمتها مع الأسباب التي تكمن وراء جعل المزارع في وضع تقصير إزاء تسديد دينه تظل أساسية لمنح قروض جديدة.

يجب أن يكون نظام الاقتراض مسيرا من طرف مؤسسة مالية متخصصة في عمليات الاقتراض كمؤسسة مصرفية أو تعاونية ائتمانية. وإذا كانت هذه المؤسسة عبارة عن منظمة غير حكومية تم تأسيسها كمنظمة للمجتمع المدني لخدمة المصلحة العامة، فإنه يتوجب عليها كذلك أن تكون متخصصة في مجال القروض. إن المؤسسات المتخصصة في منح القروض التي يراها المزارعون كمؤسسات مالية (سواء كانت خاضعة لنظام البنك المركزي أو لا) تكون أكثر جدية في تعاملاتها الاقتراضية وتطبق مراقبة أكثر صرامة بخصوص عمليات منح القروض وتجعل المقترضين يتحملون مسؤولية تسديد ديونهم أيضا. لذلك، يتعين على الحكومة أن تسعى إلى إعادة السكان المبعدين إلى النظام وليس العكس. ويمكن إدماج هؤلاء في النظام المالي إما بطريقة مباشرة، بواسطة البنوك والتعاونيات المانحة للقروض، أو بطريقة غير مباشرة، بواسطة مؤسسات القروض الصغرى أو حتى بواسطة مندوبي البنوك.

ويمكن لاحتواء المالي، وبالتالي الحصول على القروض، أن يتحقق بسهولة كبيرة بفضل المشاركة الفعلية والفعالة للمؤسسات المالية الرسمية التي يمكنها، بالإضافة إلى القروض أن توفر خدمات مالية أخرى تعتبر ضرورية لتعزيز النمو الاقتصادي لأي قطاع أو جماعة، مثل فتح حسابات التوفير والحسابات الجارية وغيرها. وخارج هذا المضمار، تكون عمليات القرض في الغالب مجرد عمليات تجريبية وعلى نطاق محدود.

الجدول 3 - برنامج اقتناء الغذاء: العمليات المنجزة

والاعتمادات المخصصة لها، 2009

العملية	عدد البلديات	قيمة المشتريات		الاسر المزارعة		الكمية المشمولة
		%	ريال	عدد	%	
الاقتناء المباشر	302	28.2%	166 258 653	42 837	30.0%	أطنان 139 183
الاقتناء بالتبرع	996	34.3%	202 248 440	65 055	45.5%	9 904 170
الحكومات الولايتية	604	4.6%	27 119 350	12 462	8.7%	1 429 889
الحكومات البلدية	66	4.2%	24 652 802	7 962	5.6%	477 435
الشركة الوطنية للتموين الغذائي	326	25.5%	150 476 289	44 631	31.2%	7 996 846
برنامج الحليب	1 078	29.7%	175 359 496	23 958	16.8%	662 465
تشكيل المخزون	68	7.9%	46 483 951	11 135	7.8%	-
المجموع الكلي	2 444	100.0%	590 350 541	142 985	100.0%	10 566 635

المصدر: وزارة التنمية الاجتماعية والشركة الوطنية للتموين.

الاعتمادات المخصصة للبرامج والوحدات الفيدرالية - 2009

لقد اعتمد برنامج اقتناء الغذاء، في 2009، على ميزانية تقدر بـ 590 مليون ريال برازيلي لشراء المنتجات الغذائية من 142.9 ألف أسرة مزارعة بلغت في مجملها 458 ألف طن من المواد التي تم توزيعها على ما يفوق 10.5 مليون أسرة. كما قام بتمويل تخزين 52 ألف طن إضافية من المواد الغذائية من طرف منظمات المزارعين مع تأمين أفضل الأسعار لها.

وفي 2009، تم تخصيص نسبة 34.3 في المائة من مجموع الاعتمادات المالية المخصصة لبرنامج اقتناء الغذاء لعملية الشراء مع التبرع المباشر، التي تم في إطارها شراء 45.5 في المائة من منتجات المزارعين (65 000 مزارع) الذين شملهم برنامج اقتناء الغذاء، بينما استحوذ برنامج توزيع الحليب المقتنى من الأسر المزارعة على 29.7 في المائة من مجموع الاعتمادات المخصصة له وشمل 16.8 في المائة من مجموع المزارعين المستفيدين من البرنامج. أما برنامج الشراء المباشر من أجل التخزين أو التبرع فقد حافظ لوحده على 28.2 في المائة من اعتمادات البرنامج وشمل 30 في المائة من الأسر المزارعة المستفيدة من برنامج اقتناء الغذاء في 2009.

برنامجا الزراعة الأسرية وضمان الأسعار في البرازيل: برنامج اقتناء الغذاء

الجدول 4 - برنامج اقتناء الغذاء: الاقتناء المباشر، إنشاء المخازن، الشراء عبر التبرع الفوري، وبرنامج الألبان: صرف الاعتمادات بحسب الولايات والمناطق، 2009

وحدات الاتحاد	عدد البلديات	قيمة المقتنيات (بالريال البرازيلي)		المزارعون		الكمية المستفيدة الأسير
		(ريال)	%	عدد	%	
الشمال	205	23 186 074	%3.9	8 822	%6.2	382 685
أكري	7	2 313 764	%0.4	662	%0.5	12 063
روندونيا	36	9 542 810	%1.6	3 803	%2.7	12 296
أمازونا	12	3 171 399	%0.5	933	%0.7	40 716
أمايا	7	162 958	%0.0	95	%0.1	8 000
رورايما	6	409 481	%0.1	109	%0.1	54 892
بارا	9	727 751	%0.1	211	%0.1	152 648
طوكانطيس	128	6 857 911	%1.2	3 009	%2.1	102 070
الشمال الشرقي	1 488	264 875 972	%44.9	56 574	%39.6	3 940 702
مارانهاو	90	11 703 094	%2.0	1 744	%1.2	68 616
بياوي	226	8 643 143	%1.5	3 196	%2.2	245 873
سيارا	245	50 235 646	%8.5	10 108	%7.1	1 127 034
ريو كراندني دو نورتي	159	14 175 859	%2.4	4 872	%3.4	841 093
بارايبيبا	235	40 255 192	%6.8	5 910	%4.1	188 987
بيرنامبوكو	203	39 881 804	%6.8	8 941	%6.3	320 732
الأكواس	148	29 314 528	%5.0	5 162	%3.6	661 502
ياميا	121	50 468 063	%8.5	12 651	%8.8	421 051
سيرجيبى	61	20 198 643	%3.4	3 990	%2.8	65 814
الجنوب الشرقي	341	125 959 891	%21.3	31 097	%21.7	3 622 570
ميناس جيراييس	328	81 418 813	%13.8	19 027	%13.3	1 677 020
إسبيريتو سانتو	1	1 524 881	%0.3	525	%0.4	50 552
ريو دي جانيرو	-	498 443	%0.1	120	%0.1	37 782
ساو باولو	12	42 517 754	%7.2	11 425	%8.0	1 857 216
الجنوب	349	162 613 737	%27.5	42 491	%29.7	2 313 821
بارانا	247	44 799 130	%7.6	12 896	%9.0	1 665 054
سانتا كاتارينا	36	20 873 882	%3.5	6 412	%4.5	616 019
ريو كراندني دو سول	66	96 940 725	%16.4	23 183	%16.2	32 748
الوسط الغربي	61	13 714 868	%2.3	4 001	%2.8	306 857
ماطو كروصو دو سول	31	6 646 210	%1.1	1 728	%1.2	173 720
ماطو كروصو	28	4 587 963	%0.8	1 556	%1.1	66 527
كوايياس	2	2 480 694	%0.4	717	%0.5	66 610
الدائرة الفيدرالية	-	-	%0.0	-	%0.0	-
المجموع الكلي	2 444	590 350 541	%100.0	142 985	%100.0	10 566 635

المصدر: MDS.

لقد كُشف إبان توزيع الاعتمادات المالية لبرنامج اقتناء الغذاء في 2009 حسب المناطق عن تركيزها في المنطقة الشمالية الشرقية، التي خصص لها 44.9 في المائة من الاعتمادات التي استفاد منها 56 574 مزارع. ويعود تركيز الاعتمادات المالية في هذه المنطقة إلى برنامج توزيع الحليب، الذي يطبق بصورة مكثفة في هذه المنطقة كما في المنطقة الشمالية لولاية "ميناस خيرايس" (انظر الجدول 4).

أما المنطقة الجنوبية، فقد احتفظت بنسبة 27.5 في المائة من الاعتمادات، وبلغ عدد الأسر المزارعة المستفيدة 42 491 أسرة، تم إنفاق معظم اعتماداتها في إطار برنامج الشراء المباشر. وتجدر الإشارة إلى أن الأسر المزارعة، في هذه المنطقة، هي الأكثر تنظيماً في البلاد.

ومن بين كل الوحدات الفيدرالية، كانت ولاية ريو كراندو دو سول وولاية "ميناस خيرايس" هما اللتان خصصت لهما أعلى نسبة من الاعتمادات المالية في إطار برنامج شراء الغذاء، حيث انفردتا، على التوالي، بنسبة 16.4 في المائة و 13.8 في المائة من مجموع الاعتمادات المخصصة للبرنامج.

طرق تطبيق برنامج اقتناء الغذاء

والحدود المالية القصوى بالنسبة لكل أسرة مزارعة

كانت الحدود التمويلية السنوية القصوى المقدمة لكل أسرة في إطار تنفيذ الخطط الإجرائية لبرنامج اقتناء الغذاء التي تمت المصادقة عليها في نهاية عام 2009 كما يلي:

أولاً - شراء المواد الغذائية من أجل الوجبات المدرسية: وقد خصص له كحد أقصى مبلغ 9 000.00 ريال برازيلي، وقد رصد هذا المبلغ من ميزانية البرنامج الوطني للتغذية المدرسية التابع لوزارة التعليم.

ثانياً - شراء المواد الغذائية مباشرة من الأسر المزارعة من أجل توزيعها أو تخزينها: وقد خصص لهذه العملية مبلغ 800 000 ريال برازيلي.

ثالثاً - دعم عملية إنشاء المخازن من طرف الأسر المزارعة: وخصص لهذه العملية مبلغ 8 000.00 ريال برازيلي.

رابعاً - شراء الغذاء من الأسر المزارعة مع التبرع الفوري: خصص لهذه العملية 4 500.00 ريال برازيلي أو شراء الغذاء مباشرة من الأسر المزارعة المحلية مع التبرع الفوري، خصص له 4 500.00 ريال برازيلي (أربعة آلاف وخمسمائة ريال برازيلي).

خامساً - حوافز من أجل إنتاج الحليب واستهلاكه: خصص لهذه العملية 4 000.00 ريال برازيلي لكل ستة أشهر.

ولحساب الحد الأقصى للمبلغ، يتم جمع المشتريات التي أنجزت في إطار العمليات المختلفة لبرنامج اقتناء الغذاء من طرف الوكلاء المختلفين، ما عدا الحالة

المشار إليها في المادة 4 أعلاه في ما يتعلق بالمشتريات من عند التعاونيات والجمعيات والتجمعات غير الرسمية، فإن المبلغ الأقصى يتم تحديده بالنسبة لكل أسرة مزارعة تم شراء المواد الغذائية منها في إطار برنامج شراء الغذاء.

آليات جديدة لضمان الأسعار بالنسبة للأسر المزارعة

برنامج ضمان أسعار الزراعة الأسرية

مع ازدياد القروض الممنوحة في إطار البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، ونظرا لتمتع الزراعة الأسرية بالتأمين ضد المخاطر المناخية، قامت الحكومة الفيدرالية في 2006 بوضع برنامج ضمان أسعار المواد التي تنتجها الأسر المزارعة من أجل تحقيق الأهداف التالية:

- (أ) ضمان أسعار مناسبة لمنتجات الأسر المزارعة؛
 - (ب) ضمان استمرارية الأنشطة المنتجة للأسر المزارعة؛
 - (ج) تنشيط التنوع في الإنتاج الزراعي والحيواني للأسر المزارعة؛
 - (د) الربط بين السياسات المختلفة المتعلقة بالقروض الزراعية والتسويق.
- ولكي يتمكن أي مزارع من الاستفادة من برنامج ضمان الأسعار، فإنه يجب أن يكون للمحصول الممول سعر مضمون، باعتباره من بين محاصيل الزراعة الأسرية. ويحدد السعر المضمون على أساس تكلفة الإنتاج بالزراعة الأسرية. وقد تم، في الموسم الفلاحي 2009-2010، إحصاء 35 منتجا خصص لها مجتمعة أكثر من 90 في المائة من تمويلات البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية.
- وبعد تحديد السعر المضمون بالنسبة للسنة الزراعية، يتم منح مكافأة عن كل شهر تنزل فيه الأسعار في السوق دون مستوى السعر المضمون، من أجل تعويض الفرق. ويصل المبلغ المسموح به لكل مزارع إلى 5 000.00 ريال برازيلي كحد أقصى. وبالنسبة للفاصوليا، على سبيل المثال، التي تعتبر من المواد الغذائية الرئيسية في البرازيل، والتي عرفت أسعارها اضطرابات حادة في 2009، تم منح مكافآت تعويضية بلغت 17 في المائة في المتوسط و 24 في المائة في شهر ديسمبر/كانون الأول. ذلك أن المزارع الذي استفاد من تمويلات البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية بقيمة 7 400.00 ريال برازيلي، على سبيل المثال، قد حصل على مكافأة تعويضية بقيمة 1 776.00 ريال برازيلي. وتشرف على برنامج ضمان الأسعار لجنة مسيرة تتكون من ممثلي أربع وزارات: ثلاث وزارات مالية، ووزارة التنمية الزراعية التي تعتبر الجهاز الحكومي هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة.
- وتكمن إحدى مميزات برنامج ضمان الأسعار، بالمقارنة مع السياسات العامة الأخرى التي وضعت من أجل ضمان تسويق آمن لمنتجات الأسر المزارعة،

في غياب الحاجة إلى شراء المنتج الممول في شكله المادي. ولهذا الأمر مزيتان: فبالإضافة إلى ضمان سرعة أكبر في تنفيذ العمليات، يتم تخفيض التكاليف الناجمة عن عمليات تنفيذ هذه السياسة العامة بشكل كبير. فبفضل برنامج ضمان الأسعار، صارت الأسر المزارعة تعرف أن منتجاتها الممولة عن طريق قروض زراعية محلية في إطار البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، ستكون تغطية تكاليف إنتاجها مضمونة. لذلك سوف لن يكون المزارع مضطرا لبيع جزء من أملاكه لتسديد ما عليه من ديون عندما تنزل الأسعار دون مستوى تكلفة الإنتاج، وسوف يظل الاقتصاد المحلي في صحة جيدة بفضل سيولة القروض من جهة، وبفضل الدخل الذي يتولد عنها من جهة ثانية.

البرنامج الوطني للوجبات المدرسية

مع تقدم السياسات العامة المتصلة بالزراعة الأسرية وتعزيزها، أصبح بالإمكان إجراء حوار شامل مع القطاعات التربوية بهدف توطيد العلاقة بين هذين الفاعلين المهمين المنخرطين في تنفيذ السياسة العامة. لقد كان البرنامج الوطني للوجبات المدرسية قائما في البرازيل منذ أكثر من خمسين سنة. وقد أعيد تصميمه وتحديثه عبر السنين. وقد كانت إحدى السمات المميزة لهذا البرنامج تكمن في أنه يقوم بتوفير مواد غذائية لا يتم إنتاجها محليا ودون أن يأخذ بعين الاعتبار العادات الغذائية المحلية. ولكن هذا الواقع بدأ يتغير عندما تمت المصادقة على القانون رقم 11,947 في 2009.

إذ تنص المادة 14 من القانون على أن 30 في المائة من الاعتمادات المالية المحولة من طرف الصندوق الوطني للتنمية التربوية إلى برنامج الوجبات المدرسية يجب أن تستعمل لشراء الغذاء من الأسر المزارعة المحلية والأسر الريفية المتعاقدة التي تم توطينها في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، ومن جماعات السكان الأصليين والكيلومبو. وتجدر الإشارة إلى أن البرنامج الوطني للوجبات المدرسية يقوم بتحويل 3.1 مليار ريال برازيلي إلى الولايات والمدارس كل سنة.

ويجب أن يتم شراء الأغذية كلما كان ذلك ممكنا، من نفس الوحدة الإدارية التي تقع فيها المدارس المستهدفة. وإذا كانت المون غير متوفرة محليا، فإنه يحق للمدارس أن تسعى إلى تلبية حاجياتها من المواد الغذائية بشرائها، إما من مزارعي المنطقة أو من مزارعي المناطق الريفية المجاورة أو من قرى الولاية المجاورة مع احترام هذا الترتيب من حيث الأسبقية.

وينظم هذا القانون القرار رقم 2009/38 الصادر عن المجلس الاستشاري للصندوق الوطني للتنمية التربوية، الذي يفصل الإجراءات التطبيقية التي ينبغي احترامها أثناء بيع المواد الغذائية المنتجة من طرف الأسر المزارعة المنفذة.

وتتكون المصالح المنفذة من الأمانتين العامتين الولائية والإقليمية لوزارة التعليم بالإضافة إلى الشبكات المعنية بالتعليم الأساسي على المستوى الفيدرالي أو الوكالات الراعية لها التي تتوصل بالاعتمادات المالية مباشرة من الصندوق الوطني للتنمية التعليمية وتقوم بمهمة شراء الأغذية للبرنامج الوطني للوجبات المدرسية. إلا أن رعاية هذه العلاقة بين الزراعة الأسرية وبرنامج الوجبات المدرسية تتطلب احترام المبادئ والتوجيهات التي حددها البرنامج الوطني للوجبات المدرسية وهي كالتالي: (1) تغذية صحية وملائمة؛ (2) احترام الثقافة والأعراف والعادات الغذائية السليمة؛ (3) الرقابة الاجتماعية؛ (4) ضمان التغذية والأمن الغذائي؛ (5) التنمية المستدامة التي تعني شراء مواد غذائية متنوعة تم إنتاجها محليا؛

ولهذه العلاقة، من منظور الإنتاج الزراعي للأسر المزارعة، دور فعال في: (1) ضمان الوصول إلى السوق المؤسسي لشراء المواد الغذائية، مما يتيح للمزارعين أن يتعلموا كيف يطورون علاقتهم بالسوق (تطوير الأصناف، مفاهيم، مصطلحات الجودة، التعدد، الخ)؛ (2) ضمان الأمن الغذائي اعتمادا على الإنتاج الإقليمي، وتعزيز تنوع الإنتاج؛ (3) توليد الدخل والقيمة المضافة وتقوية الاقتصاد المحلي والإقليمي؛ (4) تدعيم النموذج الإنمائي واستمراره عن طريق تدعيم تشكيل الروابط والتعاونيات.

ويقوم البرنامج الوطني للوجبات المدرسية بإطعام التلاميذ في المدارس الابتدائية خلال فترة الدراسة. ويستفيد من البرنامج 53 مليون شخص عبر الأقاليم الوطنية من ضمنهم الأطفال والشباب والبالغون. وقد بلغت ميزانية البرنامج الوطني للوجبات المدرسية التي تم تخصيصها لشراء الغذاء من الأسر المزارعة، في 2010 مليار ريال برازيلي في المجموع. ويمكن لموردي المواد الغذائية أن ينظموا أنفسهم في شكل جمعيات للأسر المزارعة أو في مجموعات غير رسمية يتم إنشاؤها لأغراض تسويقية. كما يمكن للمجموعات التي كانت في السابق تبيع منتجاتها لبرنامج شراء الغذاء أن تزود البرنامج الوطني للوجبات المدرسية بموادها الغذائية كذلك. ويبلغ الحد الأقصى المفروض على مقتنيات برنامج الوجبات المدرسية 9 000.00 ريال برازيلي سنويا لكل مزارع.

ويقضي القانون المعمول به بأن تقوم البلديات والولايات بشراء المواد الغذائية من الأسر المزارعة، وذلك بهدف الاحتفاظ بالاعتمادات المالية المستعملة لهذا الغرض في الاقتصاد المحلي، إنعاشا له واحتراما للعادات الغذائية المحلية. ومما تجدر الإشارة إليه كذلك هو التكلفة المنخفضة لهذه السياسة بالنسبة للحكومة الفيدرالية، حيث أن القانون الذي سبقت الإشارة إليه يعني فقط بتنظيم عملية شراء الغذاء من طرف برنامج الوجبات المدرسية، وهو ما ينتج عنه خلق فرص خاصة للأسر المزارعة. ويمكن القول مرة أخرى إن الدولة تبدع في توسيع مجال سياساتها.

الخلاصات والتوصيات

ما فتى برنامج شراء الغذاء، منذ أن تم إخراجه إلى حيز الوجود في سنة 2003، ينمو ويتطور، سواء من حيث عدد المزارعين المستفيدين أو من حيث المواد أو التجربة المكتسبة من خلال تدبير البرنامج وتنفيذه. فخلال السنوات السبع الأخيرة من عمر البرنامج، تم استثمار ما يزيد على 3 مليارات ريال برازيلي، استفاد منها 140 ألف من الأسر المزارعة عن طريق تزويد البرنامج بالمواد الغذائية، و15 مليوناً من السكان عن طريق التبرعات بالمواد الغذائية.

وبفضل هذه النتائج أصبح البرنامج ينظر إليه باعتباره مثالا يحتذى للممارسات الجيدة في مجال السياسات العامة الهادفة إلى دعم الأسر المزارعة وتدعيم الأمن الغذائي، وهي السياسة التي انتهجتها الحكومة البرازيلية في السنوات الأخيرة. إن إعطاء الأولوية من طرف الإدارة الفيدرالية الحالية للقضايا الاجتماعية بصفة عامة وللزراعة الأسرية بصفة خاصة، مع التأكيد على أهمية التغذية والأمن الغذائي يشكل أحد ابتكارات الإدارة.

ويعتبر برنامج اقتناء الغذاء كأداة لتسويق الأغذية وكآلية مكتملة للبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية عن طريق الدعم الفعلي للأسر المزارعة بإدماجها في السوق.

ولقد مكن برنامج اقتناء الغذاء العديد من الأسر المزارعة من تحمل تكاليف الإنتاج، بما فيها تكاليف اليد العاملة، والتكاليف الناجمة عن عمليات التصميم والتنظيم والإمداد، وعمليات تصنيف المواد الغذائية وتعليبها وتخزينها والحفاظ على جودتها. وقد عمل البرنامج، بالنسبة لزيائنه، على توسيع مجالي تنوع وجودة المواد الغذائية التي يتم توفيرها لهم، مساهماً بذلك في الحفاظ على العادات والثقافات الغذائية الإقليمية.

لقد لعبت المنظمات الاقتصادية والجمعيات والتعاونيات ومنظمات المجتمع المدني، دوراً حيوياً في تنفيذ البرنامج وإنجاحه وذلك عن طريق تعبئة المستفيدين وتنظيمهم وإزالة العوائق التي تحول دون تلبية شروط المشاركة في البرنامج، وتحسين إطارات التعاون بين المستفيدين ومنظماتهم.

إن تداخل الإجراءات المتخذة من طرف الفرع التنفيذي في البرنامج يقتضي حواراً مؤسسياً سليماً بين مختلف الأطراف المعنية بتسيير البرنامج، ذلك لأن المرونة تشكل أحد الأسباب الرئيسية لنجاح البرنامج - دون إغفال الشروط المحددة لهيكليته.

كما يلاحظ تدخل عدد من الفاعلين في عملية تنفيذ البرنامج سواء على مستوى المؤسسات الرسمية أو على مستوى منظمات الأسر المزارعة والجمعيات

الخيرية. ويعتبر هذا الأمر ضروريا لتحديد السياسة العامة للبرنامج على أساس تقييم الإجراءات المتعلقة بتطبيقه، وذلك من أجل الحفاظ على هذه السياسة وتطويرها وتوسيع مجالها بشكل ملائم بهدف الحفاظ على ما للبرنامج من آثار إيجابية سواء على الزراعة الأسرية أو على عملية الإمداد بالغذاء بالنسبة للمناطق التي تواجه نقصا في الأمن الغذائي.

ويجب التأكيد على ضرورة الزيادة في حجم الاستثمارات من أجل تدعيم تجارب البرنامج الحالية وتوسيع نطاقها، ليس فقط بالنسبة للاعتمادات المالية بهدف الحفاظ على المشاريع القائمة وتوسيعها، ولكن أيضا بهدف اقتراح مشاريع تكميلية جديدة، على أساس التجارب التي راكمها البرنامج.

من المؤكد أن البرازيل استطاعت أن تطور مجموعة من الاستراتيجيات التي تمكن البلاد من تحقيق مزيد من التقدم في مجال التغذية وضمان الأمن الغذائي، إضافة إلى إدماج آلاف من الأسر المزارعة في الحياة الاقتصادية. ويتم كل هذا بالاشتراك مع عدد من المبادرات السياسية الأخرى التي تهدف إلى تقوية المؤسسات العامة والزراعة الأسرية بصفة عامة. وعلى الرغم من ذلك، فإن بعض التحديات مازال قائمة، منها على الخصوص:

تزايد التغطية: استفاد عدد من الأسر المزارعة لأول مرة من بعض السياسات العامة مثل البرنامج الوطني لتدعيم الزراعة الأسرية الذي يفوق عدد المستفيدين منه 2.2 مليون من السكان. إلا أن الإحصاء الذي أجري في سنة 2006 حول الزراعة والثروة الحيوانية قد كشف عن وجود 4.4 مليون مؤسسة أسرية ريفية على الرغم من احتمال أن يكون عدد كبير منها مجرد أماكن للسكنى. لذلك، فإن الجهود المتواصل في هذه الميدان من طرف كافة المؤسسات العامة له ما يبرره.

تطوير الروابط بين السياسات العامة: إن المشاكل العويصة التي يواجهها سكان المناطق الريفية، كمشاكل الفقر والبيئة، تتطلب معالجة فورية وبصفة نهائية عن طريق وضع سياسات عامة متعددة ومستمرة ومتراطة في ما بينها. وفي الوقت الراهن، يجري النقاش حول الأطر القانونية الجديدة والإجراءات المؤسسية ذات الطابع المؤسسي، اللازمة لمعالجة مشكلة العزلة والتشتت اللتين تميزان تنفيذ مختلف السياسات العامة من قبل الوزارات المختلفة.

التركيز المواضيعي والإقليمي: إن الزراعة البرازيلية زراعة مركبة ومتعددة الوظائف وتشمل أنشطة مختلفة موزعة عبر الأقاليم. فعلى الرغم من الحاجة إلى تمكين المزارعين من الوصول إلى السياسات الزراعية التقليدية (القروض، وخدمات الإرشاد الريفية، والتأمينات، والأسواق) فإن هذه السياسات يجب أن تكون منظمة ومنسقة بشكل يجعلها تتركز بشكل خاص حول تنمية المناطق البيئية الرئيسية في البرازيل (المنطقة شبه القاحلة، ومنطقة الأمازون، ومنطقة سيرادو، وغيرها)، كما

يجب أن تركز على المواضيع التي توجد حالياً تحت مسؤولية وزارة الزراعة: أي قضايا الأمن الغذائي، والبيئة، والطاقة الزراعية.

الاستراتيجيات التمكينية: يكمن التحدي بخصوص هذه المسألة في تنظيم الزراعة الأسرية حول سياسات قطاعية معينة، وتنميتها وتوسيع نطاقها بغية ضمان إدماجها في الأسواق، ومن أن تطور أصنافاً خاصة بها على أساس خصائص زراعية معينة تنفرد بها كل منطقة. ويشكل ظام التعاون ونظام الترابط للزراعة الأسرية أدواتين مهمتين لتنظيم الزراعة الأسرية، ويجب أخذهما بعين الاعتبار في كل سياسة ترمي إلى تعزيز التنمية الريفية في البرازيل.

إن التطور الذي عرفه البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية يعود إلى الاستقرار المتزايد في مصادر التمويل، وإلى توسع وتحديد مخاطبه، أي الأسر المزارعة. كما أنه يعود، من جهة ثانية، إلى الإجراءات الرامية إلى تبسيط طرق تنفيذه في إطار النظام المالي الوطني أكثر فأكثر. ومع ذلك، لا بد من البحث عن سبل جديدة لتوسيع مجال تغطيته ليشمل المجموعات الأكثر فقراً من السكان عن طريق فاعلين جدد في النظام المالي وبواسطة آليات جديدة من أجل تسهيل الحصول إلى القروض. والمطلوب هنا هو المزيد من الالتزام والانخراط من طرف حكومات الولايات والبلديات وتوفير المزيد من الاعتمادات المالية، إلخ. كما أنه من الضروري الاستمرار في تدريب المزارعين وتأهيلهم في مجالات أنشطتهم الاقتصادية، بالإضافة إلى ضمان وتسهيل وصولهم إلى المعلومات المتعلقة بالكيفية التي تعمل بها السياسات العامة، وكيفية الاستفادة من مكاسبها، مع التركيز على القروض الريفية بصفة خاصة.

إن استمرار البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية في العمل لزمناً طويلاً، وانخفاض معدله الأساسي يعودان إلى تكلفته المالية المنخفضة وإلى توافر المناخ الملائم للإئتمان وأدوات ضمان الأسعار المرتبطة بالقرض، بينما تكتفي المؤسسات المالية بإدارة المخاطر المعنوية. فقبل سنة 2004، كانت تدخلات الحكومة في هذا المجال تأتي متفرقة ومتأخرة، وكانت الإجراءات تتخذ عادة بعد وقوع أحداث عرضية، إما عن طريق تمديد فترة تسديد الديون المستحقة، أو عن طريق تخفيضات في التمويلات.

لقد ولدت تجربة تنفيذ برنامج اقتناء الغذاء اعتمادات مهمة لتطوير سياسات أخرى مبنية على الأسواق. وأحسن مثال لهذه السياسات هو قانون الوجبات المدرسية الذي تتلخص أهدافه في تقوية شبكة الأسواق المحلية والإقليمية واسترجاع العادات الغذائية الإقليمية والمحافظة عليها، وبالأخص تشجيع ودعم إنشاء الجمعيات والتعاونيات التي تقوم بدور فعال في تنظيم عملية إنتاج الأغذية وحماية اقتصاد الفئات الأشد فقراً بين السكان.

ومع ذلك، وعلى الرغم من مرور سبع سنوات على إنشائه، لا يزال برنامج شراء الغذاء عاجزا عن تلبية احتياجات عدد كبير من الأسر المزارعة. فإذا كان باستطاعته مساعدة 143 000 أسرة كل سنة، فإن الإحصائيات تقدر مجموع الأسر المزارعة (التي تنتج فائضا من المواد الغذائية) بأكثر من مليوني أسرة.

المراجع

- BRAZIL. Ministry of Social Development and Hunger Combat. *Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasília, Federal District, 2006.
- FELTRACO, S. L. *Avaliar e propor aperfeiçoamento às políticas do Ministério de Desenvolvimento Agrário – MDA de apoio à comercialização dos produtos da agricultura familiar*. Brasília, Federal District, 2009.
- CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero: uma proposta de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Citizenship Institute, 2001.
- MULLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. Dissertation (Master's Degree in Economics) – Economic Sciences School, Postgraduate Program in Rural Development, Federal University of Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- MARTINS, S. P. *Relatório propositivo para ampliação da Execução do PAA: formação de estoque na Região Nordeste*. Brasília, Federal District, 2009: GTZ/MDA Cooperation, 2009.

9- أقاليم المواطنة

التجديد في أعقاب برنامج القضاء على الجوع

كايو كالفاو دي فرانسوا

جواكيم صوريانو

مقدمة

خلال السنوات الأخيرة، تمت بلورة خطة مدمجة ذات صبغة ديمقراطية من أجل تحقيق التنمية في العالم الريفي في البرازيل. وتعطي انطلاقة هذا البرنامج دفعة قوية من أجل توطيد دعائم المسار الديمقراطي في البلاد.

ويعتبر هذا الإنجاز حديثاً إذا ما قارناه بماضينا القريب، حيث كان ينظر إلى الزراعة والمناطق الريفية باعتبارهما عائقين في وجه السياسات التنموية الداخلية أو باعتبارهما قطاعين ثانويين يجب أن يخضعا لمتطلبات المناطق الحضرية والصناعية، بل كان الريف يعتبر مرادفاً للتخلف والفقر بحيث كان الاعتقاد السائد هو أن المرء لا يمكنه أن يتمتع بحقوقه الأساسية بصفته مواطناً إلا إذا هجر هذه المناطق. ومن ثم كان ملاك الأراضي الكبار والمهيمنون على الأوضاع ينظر إليهم باعتبارهم الوحيدين القادرين على الإنتاج، وبالتالي فهم فقط من لهم الحق في الاستفادة من السياسات الاقتصادية التي تضعها الدولة.

ومع مرور الوقت، أخذت البرازيل تسعى إلى القضاء على انعدام الرؤية التي فرضت على قطاعات اجتماعية مختلفة، وهي بصدد إنجاز تقييم للتنوع الذي تتمتع به الزراعة والمناطق الريفية نظراً لما تتوفر عليه من مؤهلات من شأنها أن تعزز دوراً أكثر توازناً للأراضي البرازيلية ومختلف مناطقها كي تكون مصدراً لدينامية جديدة ترمي تحقيق تنمية مستدامة في البلاد.

وقد أصبحت هذه الإمكانيات اليوم مناسبة أكثر نظراً للدور الذي يمكن للمناطق الريفية أن تلعبه في عملية معالجة ثلاث قضايا معاصرة سوف تحدد معالم البرازيل المستقبلية، ألا وهي الأمن الغذائي وتغير المناخ والمعطيات الجديدة الخاصة بالطاقة¹.

¹ فيما يخص الزراعة الأسرية في هذه البرامج المعاصرة، راجع: Cassel, 2010.

وهذا البرنامج يشكل جزءاً من النموذج الجديد للتنمية الذي يجري تبنيه في البرازيل، والذي يجمع في نفس الوقت بين النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل والحصول على الحقوق. ويعتبر هذا السيناريو نتيجة لإعادة تعريف سياسات الاقتصاد الكلي التي بدأت منذ سنة 2003 تولى أهمية كبرى لمحاربة الفقر والحد من الفوارق في توزيع الدخل، وخلق المزيد من فرص العمل وضمان أجور أعلى.² ووراء هذا البرنامج المميز هناك عنصران أساسيان لعبا دوراً محورياً في رسم معالمه وهيئة الظروف الملائمة لتطبيقه على أرض الواقع. ويتعلق الأمر أولاً بالتغيرات التي طرأت على النموذج الذي نحتاجه للتغلب على الجوع والفقر، والذي يجسده مشروع القضاء على الجوع التجسيد الأمثل، بينما يتمثل العنصر الثاني في ترسيخ الهوية الاجتماعية للنظام الزراعي الأسري، وكذلك إضفاء الشرعية على السياسات العامة المتميزة في مجال الزراعة.

وقد استند مشروع القضاء على الجوع إلى فكرة تحويل الحاجة إلى القضاء على الجوع وضمان حق الإنسان في الغذاء إلى عنصر رئيسي في البرنامج الوطني، وذلك عبر الكشف عن الأسباب التاريخية والهيكلية للجوع، ورد الاعتبار إلى دور الدولة وحشد قوى المجتمع، مع التخلص من الفكرة الخاطئة التي تعتمد الفصل بين المجالين الاقتصادي والاجتماعي.

وعلى عكس المشروع الذي تتبناه الليبرالية الجديدة والسياسات التي اعتمدها الإدارة الفيدرالية السابقة، أكد برنامج القضاء على الجوع على ضرورة الجمع بين السياسات الهيكلية وتدخلات الدولة الطارئة. ولأجل التغلب على هذه "الحلقة المفرغة للجوع" سيكون من الضروري معالجة مسألة "النقص في الطلب" مع تغيير النموذج الاقتصادي القائم. كما سيكون أيضاً من الضروري تعزيز الاندماج الاجتماعي، وخفض أسعار المواد الغذائية بالنسبة للسكان ذوي الدخل المحدود. ولعل أفضل تعبير عن هذا النهج سيكون عبر رسم سياسة وطنية لتحقيق الأمن الغذائي مرتبطة بتدابير آنية قابلة للتنفيذ واقتراح مبادئ توجيهية لتعزيز ما يطرأ من تغييرات هيكلية.³

ويكمن العنصر الآخر البالغ الأهمية في هذه الخطة الجديدة للتنمية الريفية في التأكيد على الهوية الاجتماعية للزراعة الأسرية والتي تشمل مجموعة من العلاقات الإنتاجية الفريدة من نوعها وسبل امتلاك واستخدام الموارد الطبيعية، مع إشراك ملاك الأراضي نساء ورجالا، ومستغلي المزارع العشوائية، والمواطنين المستقرين في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، والأسر التي تقطن بمحميات غابات الأمازون وتعيش على مواردها الطبيعية، والأشخاص الذين يعيشون في السهول المهددة بالفيضانات،

² راجع: Barbosa, 2010.

³ راجع الفصل 1 من هذا الكتاب المعنون "برنامج القضاء على الجوع: وثيقة موجزة"، معهد المواطنة.

والمجتمعات التقليدية الأخرى. هذا الإقرار بالخصوصية الاجتماعية للمناطق الريفية والنشاط الزراعي، والذي جاء نتيجة تاريخ طويل من النضال الذي خاضته هذه القطاعات وكذلك عقب مناظرات فكرية مكثفة، وضع حدا لفترة طويلة من التاريخ طبعها التفرد في تمثيل مصالح سكان المناطق الريفية.⁴ كما ساهم في إدراك خاصية التنوع الداخلي في هذا القطاع، لا سيما تنوع العلاقات بين الجنسين وعدم المساواة المفروضة على المرأة الريفية، بما في ذلك المحيط المعروف بالزراعة الأسرية.

وقد مهد اعتراف الأوساط السياسية بوجود جهات فاعلة جديدة من العالم الريفي، "منهيا بذلك الاحتكار الذي طالما فرضه كبار المزارعين وأصحاب الشركات المتخصصة في الصناعات الغذائية، الطريق لعدد كبير من المشاريع المجددة، مما ساهم في إدراك اعتبار الخيارات المتاحة لإحداث تغيير في العالم الريفي تشمل العديد من البدائل والاحتمالات" (Garcia Jr.; Heredia, 2010). بذلك تتأكد الحاجة الأساسية والملحة إلى تعددية سياسية لتوطيد الخيار الديمقراطي في البلاد.

وقد تم التأكيد على هذا الاعتراف على مستوى الدولة من خلال خلق وتعزيز مجموعة من السياسات العامة المميزة التي دعمت الدور الريادي لاقتصاد الزراعة الأسرية وأعطى تصورا جديدا لعملية إدماجه الاقتصادي على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني.⁵ وصيغت هذه السياسات لضمان الحق في الأرض، والحق في إيجاد إطار أكثر ديمقراطية لملكية الأراضي، والاستفادة من الدعم للإنتاج والدخل المضمون، بما في ذلك القروض والمساعدة التقنية، وعملية التسويق، وتوفير الكهرباء، والتصنيع الغذائي، والتأمين الخاص بالأسعار والأضرار الناتجة عن أحوال الطقس، كما هدفت إلى تعزيز المساواة والاستقلال الاقتصادي للمرأة الريفية، بالإضافة إلى التنمية الإقليمية والتكامل الإقليمي.

لقد قاد اجتماع هذه العناصر والتحويلات في البرنامج الحكومي خلال الفترة الثانية من ولاية الرئيس لولا إلى صياغة برنامج أطلق عليه اسم "أقاليم المواطنة". والهدف من هذا المقال هو تحليل هذا البرنامج باعتباره عنصرا من عناصر هذه الخطة الجديدة للتنمية الريفية. وقد تم إعداد برنامج أقاليم المواطنة بغاية توسيع وتوطيد برنامج محاربة الجوع، وذلك باتباع المسار الذي رسمه من قبل برنامج القضاء على الجوع كما هيأت له الظروف السياسية والمؤسسية الجديدة لإدارة الرئيس لولا بوصفها استراتيجية جديدة للقضاء على الفقر في المناطق الريفية وإفساح المجال، ليس فقط من أجل ضمان الحقوق والمشاركة في الحركة الاجتماعية والإنتاجية، ولكن أيضا لتعزيز التنمية في مختلف المناطق.

⁴ راجع: França; Del Grossi; Marques, 2010.

⁵ في معرض مناقشتها لتطورات الإطار القانوني للزراعة الأسرية، سلط Del Grossi و Marques (2010) الضوء على بعض المراحل الهامة من عملية اعتراف الدولة البرازيلية بها.

وبالإضافة إلى هذه المقدمة القصيرة، ينقسم هذا المقال إلى خمسة محاور. في القسم التالي، سنقوم بتسليط الضوء على بعض جوانب مشروع القضاء على الجوع وكشف تفاصيله في إطار السياسات العامة القطاعية التي ساهمت في وضع خطة أقاليم المواطنة. ويقدم القسم الثالث وصفا لعملية صياغة البرنامج وإدراجه في جدول أعمال الحكومة. فيما يقدم القسم الرابع تفاصيل هذا البرنامج، مع التركيز على ترتيباته وكيفية ومراحل إدارته داخل مؤسسات الدولة، مع عرض بعض التقييمات الأولية لهذا المخطط. أما الجزء الأخير فيتكون من بعض الاعتبارات النهائية الخاصة بعناصر البرنامج ودورها في تحقيق التنمية الريفية الجديدة.

برنامج القضاء على الجوع والتنمية الريفية

جاءت فكرة مشروع القضاء على الجوع في إطار سلسلة من الانتقادات ضد هيمنة السوق وعدم تحمل الدولة مسؤولية ضمان الحقوق، وبشكل أكثر تحديداً، ضد سياسات محاربة الجوع التي استهدفت جهات بعينها دون تعميمها على جميع المواطنين. كما تبلورت الفكرة نتيجة مبادرة استباقية للمجتمع المدني الذي أصر على أن تكون له كلمته في صياغة سياسات وقرارات الحكومة من خلال انتقاده لهيمنة التيار الليبرالي الجديد في هذا الصدد.

وقد واجه المشروع تحديات علنية من قبل الذين يطالبون باعتماد سياسات اجتماعية فئوية، وكذا من الذين يعتبرون أن ضمان حد أدنى من الدخل هو السبيل الأمثل نحو محاربة الجوع والفقير. كما تعرض المشروع لانتقادات من طرف جهات أخرى اعتبرت أن المشروع غير عملي وغير قابل للتطبيق إذا ما اعتبرنا جانبه المالي والميزانية المخصصة له.⁶

وقد تم تبني المشروع من قبل حزب العمال وتم إدماجه في البرنامج الحكومي للرئيس لولا خلال الانتخابات الرئاسية لسنة 2002. وعلى إثر تعيين إدارة الرئيس لولا، سنة 2003، أصبحت خطة القضاء على الجوع مدرجة في استراتيجية مختلف الإجراءات والسياسات القطاعية الرامية إلى تشجيع التحولات في السياسة الاقتصادية وفي دور الدولة التي حولت اهتمامها إلى تعزيز النمو بالترافق مع توزيع الدخل، وضمن حصول المواطنين على حقوقهم الاجتماعية. كما أصبحت هذه الخطة نموذجاً بارزاً لمبادرات رئيس الجمهورية كلما سلب الضوء على هذا الموضوع في المنتديات الدولية، مثل المنتدى الذي نظم تحت عنوان: "العمل الدولي من أجل محاربة الجوع والفقير".

⁶ راجع الفصل 2 المعنون: "إلى منتدي برنامج القضاء على الجوع".

وبهدف معالجة مشكلة انعدام الأمن الغذائي، عملت الدولة على استئناف دورها في تحسين الظروف المعيشية في المناطق الريفية، حيث كانت المشكلة أكثر خطورة نسبيا، مما يستدعي العمل على تحقيق زيادة كبيرة في المنتجات الغذائية. وقد اختارت الحكومة الجديدة مواجهة هذا التحدي عبر إنشاء شبكة للرعاية الاجتماعية، ورسمت سياسة وطنية للأمن الغذائي بالتوازي مع سياسات قطاعية متميزة فيما يخص الزراعة الأسرية وإصلاح زراعي أفضل يتم التنسيق بشأنه عامة من قبل وزارة التنمية الزراعية.

كما أبرز غرازيانو (2009) ذلك، فقد كان من الضروري، من أجل تحقيق نتائج ملموسة بفضل برنامج القضاء على الجوع بالشكل الذي تمت صياغته، تقوية وبناء وإعادة بناء مؤسسات وآليات من شأنها دعم الزراعة الأسرية، بعد مرور عدة سنوات ظل خلالها دور الدولة مهملا في هذا المجال.

وكانت هذه المواضيع قد شكلت جانبا من مطالب الحركات الاجتماعية في المناطق الريفية عبر التاريخ، كما أصبحت ضمن أولويات البرنامج الحكومي التي اقترحها المرشح لولا، حيث وردت في وثيقة قطاعية تحت عنوان "العيش الكريم في المناطق الريفية".

ومع الزخم الذي صاحب الفترة الأولى للإدارة الفيدرالية، كان التركيز على السياسات الرامية إلى الإصلاح الزراعي وكذا تعزيز الزراعة الأسرية يُفسر بشكل أساسي بكون هذه المواضيع مكونات مهمة لبرنامج القضاء على الجوع، والتي كانت أصلا تحتل مكانة بارزة في البرنامج الحكومي، أكثر من كونها اعترافا جليا بأهمية هذه السياسات القطاعية. ومع مرور الوقت، أصبحت هذه المواضيع تشكل خيارات قائمة بذاتها حيث اكتسبت أهمية أكبر واعترافا أوسع لدى الحكومة التي جعلتها من ضمن أولوياتها. ويتبين ذلك من خلال حجم الأموال التي استثمرت في هذه المجالات والمدى الذي بلغته الإجراءات الحكومية المتميزة، وكذلك من خلال الأهمية التي أصبحت تكتسيها وزارة التنمية الزراعية، والقيمة المتزايدة التي أصبح يتمتع بها العالم الريفي في السياسة الداخلية.

ولقد أصبحت الزراعة الأسرية والإصلاح الزراعي عنصرين أساسيين للسياسات الهيكلية المنصوص عليها في برنامج القضاء على الجوع الذي يهدف إلى "الحد من حالة الهشاشة التي تعاني منها العائلات فيما يتعلق بأمنها الغذائي، وذلك عبر الرفع من دخل تلك الأسر، وتعميم الحقوق الاجتماعية للمواطنين وتوفير الغذاء الجيد لهم، وكذا الحد من الفوارق الطبقيّة." وتتطلب الحاجة إلى تقديم "حوافز لتشجيع الزراعة الأسرية" وضع سياسة زراعية تهدف إلى زيادة إنتاج الأغذية وحماية المزارعين ذوي الدخل المنخفض من خلال تمكينهم من الاستفادة من

القروض والمساعدة التقنية والتأمين على الأضرار في مجال الزراعة، بالإضافة إلى توفير آليات للتسويق والأبحاث والبنية التحتية المناسبة⁷.

وقد تحقق الكثير مما كان مقررا في الأصل، كما أن كل هذه السياسات هي الآن في طور التطبيق، وأدت الدعائم التي تقوم عليها استراتيجية برنامج القضاء على الجوع إلى إنشاء شبكة شاملة للرعاية الاجتماعية تستجيب لشروط التحولات النقدية المعمول بها عالميا والسياسات العامة الخاصة بالتنمية الريفية والمرتبطة بالسياسة الوطنية للتغذية والأمن الغذائي، وتركز على تعزيز الدور الريادي لسكان الريف على المستويين الاقتصادي والاجتماعي⁸.

غير أنه يجب الإشارة إلى أن هذه التجربة ذهبت إلى أبعد من ذلك. فقد شكلت فرصة لصياغة مجموعة من السياسات الرامية إلى تعزيز الاستقلالية والمساواة بالنسبة للمرأة الريفية، نظرا لكونها أكثر عرضة للفقر. وكانت مجموعة من السياسات الإيجابية والإجراءات الشاملة قد تم وضعها بناء على حوار الحكومة مع المنظمات والحركات النسائية الريفية، مما ساعد على بلورة سياسة تنموية بمختلف الأقاليم تعكس رؤية أكثر شمولية للمناطق الريفية وباعتبارها مرجعية جديدة للتخطيط وتسيير شؤون التنمية الإقليمية مع إشراك الفاعلين الاجتماعيين ذوي الصلة.

وقد أفسحت التغييرات التدريجية التي طرأت على السياسات الاقتصادية، التي كانت سائدة في ذلك الحين والتي تميزت بدينامية اقتصادية ضعيفة، المجال أمام توسيع نطاق السياسات الاجتماعية والآليات الداعمة للزراعة الأسرية. وتأكدت شيئا فشيئا الفرضية التي مفادها أن تلك التحولات كانت ضرورية من أجل القضاء على الجوع وتأمين الغذاء بشكل فعال.

وفي خضم هذه التطورات الإيجابية، بدأت الولاية الثانية للرئيس لولا، في عام 2007، بالإعلان عن خطة جريئة خاصة بالاستثمارات العامة والخاصة في مجال البنية التحتية، وهو ما عرف "ببرنامج تسريع النمو"، وكذلك الإعلان عن مخطط اجتماعي شامل يرمي إلى ضمان حصول جميع المواطنين على حقوقهم الأساسية. وتشكل هذه المجموعة من الإجراءات مثالا لاندماج الأهداف الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها جزءا لا يتجزأ من نموذج وطني جديد.

وفيما يتعلق بالتنمية الريفية، وبعد مرحلة السياسات القطاعية الهادفة إلى تعزيز الزراعة الأسرية، وتفعيل إجراءات الإصلاح الزراعي، وتعزيز المساواة بالنسبة للمرأة، وتحقيق تنمية إقليمية تندمج فيها مختلف المناطق، أصبح التحدي يكمن في كيفية التنسيق والتكامل بين كل هذه الإجراءات وجعلها تنصب حول هدف استراتيجي مشترك، ألا وهو تعزيزا لتنمية الريفية المستدامة.

⁷ راجع الفصل 1 من هذا الكتاب: "برنامج القضاء على الجوع: وثيقة موجزة"، معهد المواطنين.

⁸ للاطلاع على ما تحقق بفضل السياسات القطاعية الخاصة بالتنمية الريفية، راجع: França; Del Grossi; Marques, 2010.

ومع تراكم الخبرة السياسية والمؤسسية، اكتسبت الإجراءات المشتركة بين مختلف القطاعات والمؤسسات الحكومية أهمية كبرى وتوفرت لها ظروف مثلى لتنفيذها. وبفضل التقاء النموذج الوطني الجديد للتنمية والسياسات التنموية القطاعية الخاصة بالعالم الريفي مع نضج برنامج يوحد وينسق بين القطاعات، فقد تمت ملاءمة استراتيجية محاربة الفقر في المناطق الريفية مع وضع برنامج أقاليم المواطنة.

إعداد برنامج أقاليم المواطنة وإدراجه في جدول أعمال الحكومة

انطلق برنامج أقاليم المواطنة في فبراير/ شباط 2008، بعد سنة واحدة تقريبا من تقديم تصوره الأولي من طرف وزارة التنمية الزراعية. وقد كانت عملية صياغة المخطط وإدماجه في البرنامج الحكومي مثمرة ومعقدة، وانخرطت فيها وزارات أخرى تدريجيا، مما أدى إلى إدراجه في البرنامج الاجتماعي باعتباره من أولويات الحكومة خلال فترة ولاية الرئيس لولا الثانية.

وقد أدت موافقة رئيس الجمهورية وحماسه تجاه المخطط، بالإضافة إلى العمل المستمر الذي أنجزه "البيت المدني"، وهو الهيئة المسؤولة عن تنسيق أولويات الإدارة الفيدرالية، إلى انخراط مختلف الوزارات فيه، مقرة بقدرته على تذليل العقبات التي كانت تمنعها فيما قبل من تمكين سكان المناطق الريفية من الاستفادة من الإجراءات والسياسات القطاعية. وترجع هذه الصعوبات إلى القصور الذي كانت تعرفه السياسات العامة والترتيبات القائمة وإلى العراقيل الناتجة عن عمل المؤسسات، وذلك بسبب الآليات المعمول بها من أجل فرض هيمنة سياسية واقتصادية في المناطق الريفية، بالإضافة إلى كون سكان الريف ينتشرون على مساحات واسعة من هذه المناطق مما جعل مستوى عمل مؤسسات وأجهزة الدولة ضعيفا هناك.

ومن بين النقاط التي تم التركيز عليها مرارا خلال عدة لقاءات مع هيئات فيدرالية أخرى احتمال اتساع نطاق نتائج السياسات القطاعية التي من شأنها أن يكون لها تأثير تراكمي، مما يعزز فعالية الإجراءات القطاعية وقدرتها على تحسين الظروف المعيشية للفئات المستهدفة من خلال هذا المخطط.⁹

إن تجربة وزارة التنمية الزراعية للوصول إلى سكان المناطق الريفية، كما يظهر جليا من خلال التوسع السريع لنطاق سياساتها، وكون ظاهرة عدم المساواة والفقر قد استمرت في المناطق الريفية على الرغم من الانخفاض المطرد والبطيء

⁹ هذه ملاحظة جاءت على لسان Mária Carvalho Ribeiro، أحد أعضاء الفريق المكلف بصياغة البرنامج.

في نفس الوقت الذي طرأ عليها منذ أواخر التسعينات، قد شكلا أيضا دليلين إيجابيين ومفيدين للجهود المشتركة بين مختلف الوزارات والرامية إلى التوصل إلى استراتيجيات وطرائق عمل عامة جديدة في التعامل مع المناطق الريفية.

وقد لعب "البيت المدني" الذي يتمتع بتفويض من قبل رئاسة الجمهورية من أجل إشراك وزارات أخرى، والذي له خبرة في مجال تنسيق الإجراءات والبرامج المشتركة بين مختلف القطاعات، دورا رئيسيا خلال عملية التثبيت من تفاصيل وملاءمة النسخة الأولية من البرنامج. وخلال انخراط مختلف القوى والمكونات الحكومية في إطار هذه الخطة تم توسيع البرنامج وإدخال التغييرات الضرورية عليه، خاصة عبر خلق الظروف الإيجابية الداخلية التي تساعد على تنفيذها.

ولذلك، فإن وضع البرنامج وإدراجه في جدول أعمال الحكومة كان ثمرة تضافر الجهود وتراكم الشروط والسياسات التي عملت مؤسسات الدولة على توفيرها، وكذلك بفضل السيناريو الجديد الذي خلقه فوز لولا في الانتخابات الرئاسية، والأفق الجديد الذي تبلور انطلاقا من الولاية الثانية للرئيس.

وكما يتضح من خلال البرنامج الحكومي، فإن الهدف الأساسي لهذا المخطط يتمثل في تعزيز سلسلة جديدة وبعيدة المدى من الإجراءات التنموية التي تسعى إلى الحد من الفوارق الاجتماعية والإقليمية بناء على الظروف الجديدة التي نشأت بعد المرحلة الانتقالية التي بدأت في 2003، أخذا بعين الاعتبار الحاجة الماسة إلى توسيع رقعة البرامج الاجتماعية وضمان حصول جميع المواطنين على حقوقهم (حزب العمال، 2006).

وخلال العملية الانتخابية، كانت السياسات الاجتماعية المعنية عرضة لعدة انتقادات من قبل المواطنين الذين شككوا في قدرة أنشطة المساعدة على تهيئة الظروف اللازمة لتمكين المستفيدين منها. وعلى الرغم من إقرارهم بأهميتها، فقد أكد أولئك المنتقدون على ضرورة تعزيز "سبل الخروج من حالة الفقر" وتشجيع بدائل من شأنها خلق فرص للشغل وتوفير مصادر للدخل والاستقلال الاقتصادي لتلك الفئات المجتمعية. وقد أخذت هذه الانشغالات أيضا في الاعتبار ضمن البرنامج الحكومي، حيث لعبت دورا في توسيع نطاق الخدمات الأساسية المقدمة للمستفيدين من برنامج "منحة الأسرة" ليشمل أيضا إجراءات تهدف إلى "خلق فرص العمل وتوفير الدخل لهؤلاء السكان بفضل مخطط مشترك بين مختلف الوزارات يهدف إلى تعزيز الاكتفاء الذاتي للأسر المستفيدة من تلك المساعدات" (حزب العمال، 2006).

وما بدأ الرئيس لولا ولايته الثانية، حتى أعلن عن عزمه على إحداث تغيير في مجال السياسات الاجتماعية. وقد اقترح، بناء على تقييم إيجابي للوضع، "مرجعية جديدة" لتلك السياسات، وأشار إلى أن أحد أهدافه كان تشجيع "نهج

مشتركة بين القطاعات تعتمد على سياسات متكاملة لخلق دينامية أكبر واستثمار للموارد بشكل أفضل وتحقيق نتائج أفضل". وفي تلك الفترة، وعلاوة على اقتراح "إجراءات مشتركة بين القطاعات في إطار مندمج وشامل"، فقد تمكنت الحكومة الفيدرالية من إنشاء علاقة بين كل الفاعلين تتضافر فيها الجهود من أجل إنجاز مشاريع بمختلف الأقاليم كشرط مسبق من أجل القضاء على الإقصاء الاجتماعي والفقر (البرازيل، 2007).

وفي إطار عملية إعداد "برنامج تسريع النمو"، ناقشت الحكومة الفيدرالية، وبشكل أكثر فعالية بعد انطلاقه في يناير/ كانون الثاني 2007، صياغة مخطط اجتماعي يرمي إلى تحديد المبادئ التوجيهية والآليات اللازمة للربط بين السياسات والبرامج ذات الطابع الاجتماعي وتحسين أدائها، ووضع مجموعة من التدابير الرامية إلى تمكين الناس من حقوقهم والحد من الفوارق الاجتماعية بينهم، وذلك تحت إشراف وتنسيق كل من "البيت المدني" ووزارة التخطيط والمالية والإدارة.

وقد ضمن استمرار الرئيس لولا وإدارته الجديدة في الحكم مناخاً أنسب لمؤسسات الدولة للتجديد في مجال السياسات الاجتماعية ووفر بيئة أفضل لصياغة الإجراءات القطاعية والتنسيق فيما بينها. وبالإضافة إلى ذلك، فقد كان لوجود "حزمة من السياسات العامة المتزامنة والدائمة" (وهو التعبير الذي استخدمه إنياسي ساكس) بدرجات متفاوتة من الشمولية والفعالية، مهدت الطريق لمنهج جديد في مجال التنمية الريفية.

وانسجاماً مع هذا التوجه، ركزت وزارة التنمية الزراعية، في حدود اختصاصاتها، على الحاجة إلى إدماج السياسات الحكومية بشكل خلاق وفعال، ولا سيما الحاجة إلى دمج الإجراءات المتعلقة بالمساعدات الاجتماعية والضمان الاجتماعي وتحويل الأموال، وذلك في إطار السياسات الرامية إلى دعم الإنتاج وخلق فرص العمل وتشجيع أنشطة مدرة للدخل وتعزيز التنمية الإقليمية. ومن ضمن الأولويات التي شددت الوزارة عليها كذلك الحاجة إلى تحسين كل سياسة متميزة على المستوى الداخلي، وبذل جهد لوضع هدف استراتيجي مشترك بين تلك السياسات، مع خلق روابط تجمعها على مستوى المكان والزمان بناء على الفئات المستهدفة من قبل هذه الإجراءات. وقد شكلت هذه المبادرة برنامجاً قطاعياً جديداً يسعى إلى تحقيق مطلب الرئيس المتكرر من أجل جعل السياسات العامة في متناول الفئات التي صيغت من أجلها، وذلك بشكل شامل ومتزامن.

وفي ظل المناخ المؤسسي الذي تشكل فيه البرنامج الاشتراكي للإدارة الفيدرالية كانت وزارة التنمية الزراعية، التي سهرت على مناقشة وتنسيق خطة لتحسين نوعية الحياة والقدرة على الإنتاج في الأوساط المعنية ببرنامج الإصلاح

الزراعي، قد قامت بإعداد مسودة لمخطط أكثر شمولية للربط بين السياسات والإجراءات الخاصة بالمناطق الأكثر فقرا في البلاد. وهكذا أصبحت المناطق الريفية، كما تم تعريفها في السياسة العامة الأخيرة، تمثل مرجعية للعمل المشترك والتنسيق بين القطاعات والوزارات، بما في ذلك سياسات قطاعية أخرى، لاسيما السياسات الاجتماعية الرئيسية ومختلف الفئات المستفيدة منها.

وخلال عملية التطرق لتفاصيل هذا البرنامج من أجل معالجة مشكلة الفقر في المناطق الريفية من خلال استراتيجية للتنمية المستدامة بمختلف الأقاليم، تم استثمار ما تراكم من خبرة في مجالات العمل المختلفة لوزارة التنمية الزراعية، فضلا عن مساهمات جاءت في إطار مبادرات خلال الفترة الأخيرة بهدف خلق روابط بين عدة سياسات، كما هو الشأن بالنسبة لمشروع رائد يسعى إلى دمج البرنامج الخاص بمنح الأسرة وآخر يتعلق بالقروض الصغرى لصالح سكان الريف، في بلديات ولاية سيارا، وهي مبادرة مشتركة بين وزارة التنمية الزراعية ووزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع وبنك الشمال الشرقي (بانكو نورديستي)، بمشاركة فعاليات أخرى على مستوى الاتحاد والولايات والبلديات، وكذلك الجمعيات الأهلية.

وتجدر الإشارة هنا إلى العلاقة بين البرنامج الجديد والعناصر الهامة المعنية بصياغة السياسات الخاصة بتنمية الأقاليم، والإجراءات الرسمية العامة التي تقوم بها وزارة التنمية الزراعية. وتتضمن هذه العناصر رؤية أكثر شمولية لما يعنيه قطاع العالم الريفي، وتقييما أعمق للمشاركة الاجتماعية، واستخدام الأراضي بالمناطق الريفية بالشكل الذي تم تحديده سابقا، واعتماد نهج إقليمية، والتنسيق بين الفعاليات العامة والهيئات الفيدرالية، واعتبار المؤسسات الإقليمية إطارا لإدارة ورصد السياسات الخاصة بتسيير الشؤون العامة من حيث بعدها الاجتماعي.

لذلك تمت صياغة برنامج "أقاليم المواطنة" مع الأخذ بعين الاعتبار التغييرات التي أدخلت على جدول أعمال الحكومة، ودينامية السياسات الاجتماعية والتحولت الأخرى في الدور الذي تقوم به وزارة التنمية الزراعية، مما أفسح المجال أمام السياسات الرامية إلى محاربة الفقر وتعزيز التنمية الريفية ليتم تحديدها مجددا ويتسع نطاقها. وفي خضم هذا السيناريو المؤسسي الجديد الذي كان أكثر استعدادا لاحتواء سياسات مشتركة بين الوزارات والهيئات الفيدرالية ولانخراط الفاعلين الاجتماعيين فيها، استطاعت وزارة التنمية الزراعية صياغة تصور جديد ذي جودة عالية.¹⁰

لقد سلط إنياسي ساكس الضوء على الطابع الخلاق للبرنامج، حيث رأى فيه نقطة تحول في السياسات العامة ضد الفقر وعدم المساواة، وذلك نظرا لكونه قرارا من أجل "تطوير الاقتصاد في مناطق البرازيل الأقل نموا حيث تتركز جيوب الفقر

¹⁰ للاطلاع على تقدم مراحل صياغة البرنامج انظر: BRASIL, MDA, 2007a and 2007b, and BRASIL, MDA, 2008.

المدقع الأكثر عنادا"، وذلك عن طريق حشد كل الطاقات الحية في المجتمع المحلي للانخراط في العمل، وكذلك لكونه يقوم على فرضية بقضي بضرورة أن تتم التنمية المحلية بالأقاليم بالاتفاق مع الجهات المعنية بها (Sachs, 2008).

وقد كان رد فعل المحافظين ضد هذا البرنامج مباشرا إلى درجة أنهم طعنوا في دستورية المرسوم الرئاسي.¹¹ وقد أدى هذا الأمر إلى تسليط الضوء بشكل أكثر على البرنامج، مما أكسبه دعما أكبر استنادا إلى ما يتوفر عليه من مؤهلات عملية، ونظرا "لاندماجه الفعال في واقع" السياسات المتبعة وآثارها الإيجابية، بما في ذلك تلك التي تسعى إلى تعزيز الديمقراطية في المجتمع البرازيلي وتفكيك الآليات التقليدية التي تفرض هيمنتها السياسية على المواطنين.¹²

برنامج أقاليم المواطنين

عند انطلاق البرنامج، اتضحت الأهمية التي اكتسبها في جدول الأعمال الاجتماعي للحكومة الفيدرالية كسياسة جديدة تهدف إلى تفعيل إجراءات القضاء على الفقر والفوارق الاجتماعية في المناطق الريفية، كجزء من استراتيجية لضمان حقوق المواطنين وتحقيق التنمية المستدامة بمختلف أقاليم الاتحاد.

ولتقديم فكرة موجزة عن حجم البرنامج، نشير إلى أنه قد تم اختيار 60 إقليما خلال العام الأول لانطلاقه، ليرتفع العدد فيصل إلى 120 إقليما في عام 2009، أي بنسبة 33 في المائة من مجموع البلديات في البرازيل، و23 في المائة من مجموع السكان، و42 في المائة من سكان المناطق الريفية، و46 في المائة من المنشآت الخاصة بالزراعة الأسرية، و67 في المائة من عدد المزارعين العاملين في إطار برنامج الإصلاح الزراعي.

كما يشمل البرنامج 180 إجراء ضمن ميزانيات 22 وزارة تم تبويبها تحت ثلاثة محاور هيكلية وهي: دعم الأنشطة الإنتاجية، والمواطنة والحقوق، والبنية التحتية. ويتضمن هذا المحور الأخير سبعة مواضيع: (1) تنظيم الإنتاج المستدام؛ (2) الإجراءات المتعلقة بالأراضي؛ (3) التعليم والثقافة؛ (4) الحقوق والتنمية

¹¹ العمل غير الدستوري المباشر (Direct Unconstitutionality Action (ADIn)) العدد رقم 4032، 26 فبراير/شباط، 2008، كما تم تسجيله من طرف الديمقراطيين والحزب الديمقراطي الشعبي البرازيلي. وهناك عرضان آخران تم تقديمهما للمحكمة العليا للانتخابات ومكتب المدعي العام الفيدرالي.

¹² تم التطرق لهذه الجوانب، مع جوانب أخرى، في المقالات التالية:

Política vai parar de ganhar com a miséria (Valor Econômico) - 28 فبراير/شباط 2008، للكاتبة Maria Inês Nassif؛
Cidadania e política (Correio Braziliense newspaper) - 27 فبراير/شباط 2008، للكاتب Marcos Coimbra؛
Oposição a quê? and Pode-se ou não fazer políticas para os pobres? (Gazeta Mercantil) - 13 مارس/آذار 2008؛
22 أبريل/نيسان 2008، للكاتب Ladislau Dowbor.

أقاليم المواطنة البالغ عددها 120



الاجتماعية؛ (5) الرعاية الصحية والصرف الصحي وتوفير المياه للمواطنين؛ (6) تقديم الدعم لإدارة الأقاليم؛ (7) البنية التحتية. ويعتمد هذا البرنامج الجديد على أربعة مبادئ توجيهية مرتبطة باستراتيجية برنامج القضاء على الجوع، وتشمل: التخطيط والتكامل بين السياسات العامة، والرفع من مستوى المشاركة الاجتماعية، وبذل جهود من أجل تعميم البرامج الداعمة لأسس المواطنة، وتشجيع سبل الإنتاج في أوساط الفئات الفقيرة بمختلف الأقاليم.¹³ ويركز البرنامج على المناطق الريفية التي تتكون من مجموعات من البلديات ذات خصائص اقتصادية واجتماعية وثقافية مشتركة. وقد كانت هذه المناطق

¹³ عرض مجموعة شرائح للمناقشة مع "البيت المدني" في سبتمبر/أيلول 2007 بعنوان:

Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento com inclusão social no Brasil rural. Slide presentation for discussion with the Civil House, سبتمبر/أيلول 2007.

التي تتمتع بهوية قائمة مسبقا تتوفر على هيئات جماعية تتكون من ممثلين عن الحكومات المحلية والمجتمع المدني، وتعرف هذه الأراضي أدنى مؤشرات التنمية البشرية، وأضعف نشاط اقتصادي، وأكبر تجمع للفلاحين في إطار الزراعة الأسرية، وتجمعات نشأت في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، ومجمعات ريفية تقليدية، وأكبر عدد من المستفيدين من "برنامج منحة الأسرة".

وتعتبر هذه المصفوفة، مع الأخذ بعين الاعتبار كل الاستثمارات المتعلقة بالأقاليم الـ 120، ثمرة الخبرة المتراكمة لدى كل هيئة حكومية. وبفضل الحوار الذي جرى بين الوزارات المعنية، مع التعديلات التي أجريت وفقا لمطالب اللجان الإقليمية المشتركة. وقد أدرجت كل الإجراءات التي تطرقت إليها المصفوفة مسبقا في الخطة الثلاثية لفترة 2008-2011، والتي أضافت مليار ريال برازيلي إلى ميزانية وزارة التنمية الزراعية.

كما تمت إضافة الإجراءات التي تم تبنيها على مستوى الولايات والبلديات إلى المصفوفة الفيدرالية كجزء من الجهود الرامية إلى وضع ميثاق توافقي بغية تنفيذ البرنامج.¹⁴

وقد تقرر إجراء هذه الاستثمارات بعد مشاورات عامة عقدت في الأقاليم المعنية كمرحلة خاصة بتحديد الاتفاقات وضمن المشاركة الاجتماعية. ويتم خلال هذه العملية تحديد الإجراءات ذات الأولوية والجماعات والفئات الاجتماعية المستهدفة، كما يتم إعداد خطة على مستوى الأقاليم تشمل إجراءات متكاملة، يتم في إطارها وضع الآليات المادية والمالية من أجل تنفيذ الإجراءات القطاعية والأهداف المنشودة. وينشر هذا البرنامج المتفق عليه على نطاق واسع، كما يتم إشهاره في الموقع الإلكتروني الذي أنشئ خصيصا لتتبع أطوار البرنامج، وقد أطلق عليه اسم "بوابة أقاليم المواطنين".¹⁵

إطار الإدارة

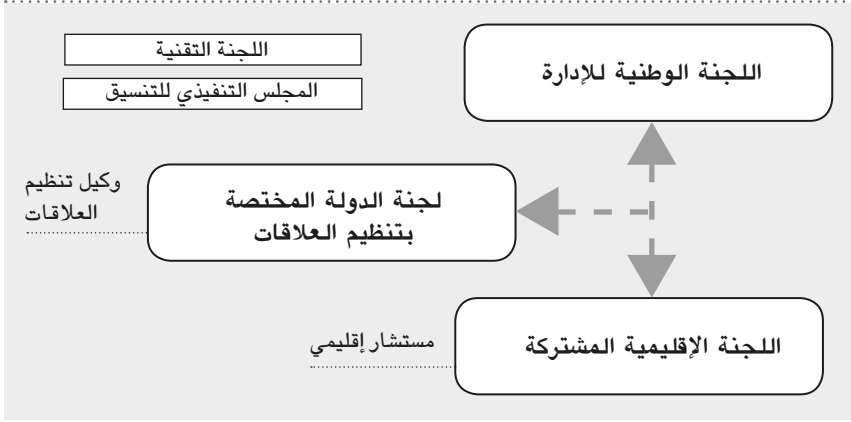
يعتمد البرنامج على إطار جديد للإدارة يشمل هيئات على المستوى الوطني ومستوى الولايات والمستوى الإقليمي، حيث يتكون من لجنة وطنية للإدارة، ولجنة ولاية للرصد، ولجنة إقليمية مشتركة.

وتعتبر اللجنة الوطنية للإدارة أعلى هيئة مسؤولة عن تحديد المبادئ التوجيهية واتخاذ القرارات من أجل تسوية مختلف القضايا، وهي تتكون

¹⁴ في كل ولايات البرازيل تم توقيع "بروتوكول للتعاون الفيدرالي" من قبل الحكومة الفيدرالية (رئيس الجمهورية)، والولاية (المحافظ) والبلديات (العمدة) لتنفيذ أنشطة في مجال التعاون والتضامن كإجراءات تدخل في عملية تطبيق برنامج أقاليم المواطنين.

¹⁵ يمكن تصفح هذا الموقع على الرابط: www.territoriosdadadania.gov.br

الشكل 1 - إطار إدارة البرنامج



من ممثلي الوزارات الـ 22 بالإضافة إلى الهيئات الفيدرالية التي تشارك في البرنامج.¹⁶ ومن جهة أخرى، هناك مجلس تنفيذي للتنسيق يتكون من "البيت المدني" التابع لرئاسة الجمهورية (والذي يسهر على تنسيق الإجراءات ذات الأولوية للإدارة الفيدرالية) ووزير التنمية الزراعية ووزير التخطيط والميزانية والإدارة، والأمانة المكلفة بالعلاقات بين المؤسسات التابعة لرئاسة الجمهورية (وهي المسؤولة عن التواصل مع ممثلي الولايات والبلديات). كما يعتمد المكتب التنفيذي على دعم لجنة فنية مكلفة بمتابعة تفعيل البرنامج.

ولكل ولاية "لجنة للرقابة"، وهي هيئة غير مخولة للتداول في القضايا ذات الصلة، أنشئت من أجل خلق علاقات وتطوير مشاورات، وتعبئة ومراقبة الإجراءات المتعلقة بالبرنامج. وتتألف هذه اللجنة من ممثلين عن وكالات فيدرالية من مختلف الولايات، وأعضاء من الأمانات والهيئات العامة على مستوى الولايات والبلديات التي يشملها البرنامج. ويتم تنسيق هذه اللجنة في الغالب من قبل وكالة التنمية الزراعية الفيدرالية، وهي هيئة تابعة لوزارة التنمية الزراعية وتعمل في إطار اللامركزية.

أما اللجان الإقليمية المشتركة فهي عبارة عن منتديات للمشاركة الاجتماعية كانت موجودة من قبل، وقد تم توسيعها في معظمها بعد انطلاق العمل بالبرنامج. وتمثل هذه اللجان منتديات تسعى إلى تحقيق العدالة الاجتماعية، وهي مكونة

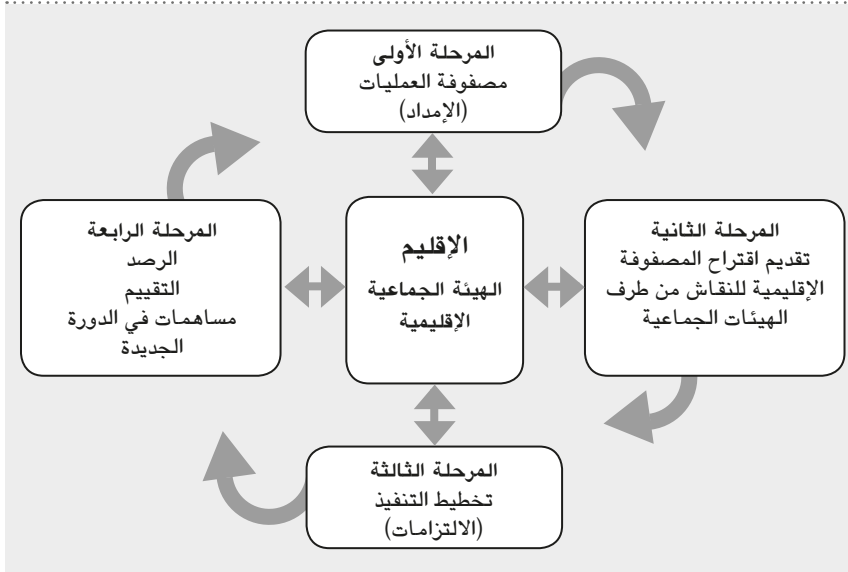
¹⁶ هذه الوزارات والهيئات هي كالتالي: البيت المدني لرئاسة الجمهورية، ووزارة التنمية الزراعية، ووزارة التخطيط والميزانية والإدارة، والأمانة المكلفة بالعلاقات بين المؤسسات التابعة لرئاسة الجمهورية، والأمانة العامة لرئاسة الجمهورية، ووزارات المالية، والمعادن والطاقة، والصحة، والاندماج الوطني، والعمل والتشغيل، والتعليم، والثقافة، والزراعة والثروة الحيوانية والتموين، والبيئة، والمدن، والتنمية الاجتماعية، والعلوم والتكنولوجيا، والصيد البحري والثروة المائية، وفوناسا، وانكرا، والأمانة الخاصة للسياسات الخاصة بالمرأة، وفوناي بانكو دو برازيل، وبانكو دا أمزونيا، والبنك الفيدرالي للاذخار، وبنك الشمال الشرقي للبرازيل، والبنك الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

من ممثلين عن المجتمع المدني والسلطات العامة، حيث تهدف إلى فرض رقابة اجتماعية على السياسات العامة وإلى الرفع من مستوى الإجراءات السياسية ودمجها في إطار المخطط التنموي بالأقاليم. وتتلقى هذه اللجان، لأجل تنفيذ عملياتها، الدعم من الأموال العامة وكذلك من المهنيين الذين يعملون معها.

دورة الإدارة¹⁷

لقد أرست دائرة الإدارة برمجة التدفق وتنفيذه ورصد سيره وتقييمه، وذلك مع توفير أدوات الدعم المستعملة بشكل محدد خلال كل مرحلة من المراحل. وتتمثل الخطوة الأولى في إعداد برامج التمويل لدى الوزارات والهيئات الفيدرالية في إطار ميزانياتها وكذا في إطار مصادر التمويل الأخرى خارج تلك الميزانيات وتخصيصها للإجراءات التي سيتم تنفيذها في كل سنة وفي كل إقليم. وتعكس هذه المرحلة نظرة قطاعية عن الأقاليم تتم ترجمتها إلى قائمة للإجراءات التي تتخذ على مستوى الاتحاد، ومن ثم يتم وضع جدول على مستوى الوطن يشمل مجموع البيانات المتعلقة بالبرنامج حسب كل بند من بنود الميزانية، بالإضافة إلى جدول آخر خاص بكل منطقة.

الشكل 2 - دورة التخطيط وإدارة البرنامج



¹⁷ تم إعداد هذا الفصل بالاعتماد على وثيقة أولية أعدتها اللجنة الوطنية للإدارة بعنوان:

ويتم تقديم هذا "الاقتراح" الخاص بالإجراءات التي على الحكومة الفيدرالية اتخاذها إلى اللجنة الإقليمية المشتركة التي تشرف على تنسيق عملية عامة للتشاور تعرف بالنقاش الإقليمي. وتختلف الآراء حول الجدول الذي تم إعداده وفقاً للإمكانيات المتاحة لكل إجراء. وبحسب هذا الجدول فإن تلك الإجراءات يمكن تصنيفها إلى أربعة أنواع: يتعلق النوع الأول منها بالمداولات، والثاني بالتشاور، والثالث بالتنسيق، والرابع بالرقابة الاجتماعية. وبالتالي، فإن هناك إجراءات يتم تقديمها للمداولة في إطار النقاش الإقليمي، وذلك بتنسيق من قبل هيئة مشتركة، بينما هناك إجراءات أخرى تكون فقط موضوع مشاورات يمكن أن تؤدي إلى تحديد الأولويات فيما يتعلق بتخصيص الميزانية لبعض الفئات أو المناطق، على سبيل المثال.

كما تحدد الهيئة المشتركة الإجراءات ذات الأولوية الستة من بين تلك المدرجة في المصفوفة، وثلاث عمليات أخرى تكتسي أيضاً أولوية لكنها لم تدرج في المصفوفة، وقد يتم إدراجها فيها في السنة التالية ويكون لها دور أيضاً في التعديلات التي تطرأ على صياغة السياسات العامة.

وبعد هذه المرحلة، يتم ضبط المصفوفة الإقليمية على أساس الآراء الصادرة عن الهيئة المشتركة أو بسبب المتطلبات التقنية أو المالية التي يحددها المشرفون على تدبير الإجراءات المشار إليها. وتنتج عن هذه العملية صياغة خطة تنفيذ، حيث يتضح من خلالها التزام الحكومة الفيدرالية بتنفيذ الإجراءات التي سيتم تطبيقها في كل إقليم.

ويتم رصد وتقييم الإجراءات حسب القطاعات مباشرة وعلى وجه الحصر من قبل هيئات فيدرالية تقوم بعد ذلك بإرسال نتائجها إلى "اللجنة الوطنية للإدارة" التي تقوم بدورها بتوثيق تلك المعلومات ضمن تقرير سنوي لتقييم مدى تنفيذ الإجراءات يتم من خلاله توفير المعطيات التي تحدد المصفوفة التي سيتم استخدامها في السنة الموالية.

العناصر الأولية للتقييم

خلال السنوات الأولى للبرنامج اتضح أن تنفيذه كان إيجابياً حسب التقييم الذي أنجز في هذا الشأن، كما لوحظ استقرار في عدد الإجراءات المتخذة وارتفاع في الأموال التي رصدت له. في سنة 2008، تم إدراج 180 إجراء في إطار البرنامج واستثمار 12.9 مليار ريال برازيلي، وقد بلغت نسبة إنجاز تلك الإجراءات 77.8 في المائة. وفي سنة 2009، ارتفع عدد الإجراءات إلى 203 وبلغ مجموع الأموال المرصودة لها 19.3 مليار ريال برازيلي، وقد تم إنجاز 78.6 في المائة منها. وفي سنة 2010، تمت برمجة 183 إجراء للإنجاز وخصص لها مبلغ 27 مليار ريال برازيلي، مما سيؤدي إلى إنجاز 5200 مشروع بناء إضافي.

وقد تم، في غضون عامين، استثمار أكثر من 29 مليار ريال برازيلي في مناطق البرازيل الريفية الأشد فقرا، مما يعني أن المناطق التي تعاني من الفقر بشكل أكبر التي لم تكن تستفيد من السياسات العامة من قبل قد أصبحت تعطي الأولوية في سياق البرنامج الجديد. فقد بدأت السياسات الاجتماعية تطبق في المناطق التي طالما كانت غائبة فيها، وذلك بفضل الأولوية التي أصبح يعطيها لها البرنامج ونتيجة للنهج التشاركية التي تم نهجها بين السياسات، مما خلق دينامية إيجابية رفعت من مستوى الانخراط في العملية والرقابة الاجتماعية، ووسعت نطاق الروابط وتضافر الجهود. وقد يسرت كل هذه العوامل تنفيذ تلك السياسات بشكل أكثر فعالية. وبالإضافة إلى ذلك، تم توسيع نطاق الإجراءات الرامية إلى تشجيع اندماج السكان بصفتهم عناصر منتجة، وذلك كعملية تكميلية لتلك التي نفذت في إطار "برنامج منحة الأسرة" (البرازيل، 2010)

وأدى التشديد على التخطيط والتكامل بين السياسات إلى وضع جدول أعمال موحد لتنفيذ البرنامج عبر إنشاء وتفعيل 26 لجنة متابعة على مستوى الولايات، رغم أنها لا تزال غير متكافئة. وقد جعلت هذه الإجراءات أيضا حكومات الولايات تغير مخططاتها الولائية التي كانت قد صاغتها بناء على نهج إقليمية. وقد تبنت عشر ولايات فعلا استراتيجية "برنامج أقاليم المواطنين" لصياغة جداول أعمالها على مستوى الولاية، وهي: باهيا، وميناس جيريس، وماتو غروسو دو سول، وبارانا، وغوياس، وسيرغيبى، وروندونيا، وماتو غروسو، وسيارا، وريو دي جانيرو، في حين قسمت عشر ولايات أخرى مساحاتها الجغرافية إلى أراض ريفية وهي: أكري، وأمابا، وبارا، وغوياس، وبياوي، وسيرغيبى، وريو غراندي دو نورتي، وباهيا، وسيرغيبى، وإسبيريتوسانتو (البرازيل، 2010)

وقد كان ينظر إلى إدماج السكان الفقراء كي يصبحوا منتجين في الأقاليم هو الآخر، باعتباره نتيجة لمزيج من الإجراءات المختلفة، لا سيما القروض والمساعدة التقنية وإجراءات التسويق. وقد أدت جهود البرنامج الرامية إلى تمكين الجميع من الاستفادة من برامج المواطنين الأساسية بالفعل إلى إحداث تغييرات في السياسات القطاعية بناء على مطالب تلك الأقاليم. وهكذا، تم، على سبيل المثال، إدخال تغييرات على المعايير التي تخص الاستفادة من عدة برامج كبرنامج "الصيدليات الشعبية" (وهو برنامج لدعم الصيدليات من أجل مساعدة السكان ذوي الدخل المنخفض)، والبرنامج الخاص بإفساح المجال للسكان للاستفادة من التكنولوجيا الرقمية والمواقع المتخصصة في المجال الثقافي، وبرنامج "بيتي، حياتي"، والسياسات الخاصة بتوفير خدمات الصرف الصحي بالمناطق الريفية.

وتجدر الإشارة، بوجه خاص، إلى المبادرات الناجحة لدمج السياسات مثل تلك التي اتخذت لتعزيز سلاسل الإنتاج في مناطق السيزال (ولاية باهيا)، وألتو

سرتاو (ولاية سيرغيببي)، ونوردستي بارانيسي (ولاية بارا)، وجراندي دورادوس (ولاية ماتو غروسو دو سول). أما في منطقة سيرا دا كاييفارا (ولاية بياوي)، فإن الإجراءات اللازمة لإدماج السياسات المعنية تخص الجمع بين الاستثمار في التعليم وتوسيع نطاق التكنولوجيا الرقمية والمساعدة التقنية من جهة، وتعزيز فرص الحصول على القروض وإنشاء جمعيات وتعاونيات وإجراءات تهدف إلى تنظيم الإنتاج من جهة أخرى، بالإضافة إلى تمكين المواطنين من الحصول على الوثائق المدنية الأساسية والضمان الاجتماعي والكهرباء. وهناك حالة مهمة أخرى، في هذا الصدد، وتتجلى في منطقة ماديرا ماموري (ولاية روندونيا) حيث تبذل جهود حالياً لدمج استثمارات في أشغال البنية التحتية (طرق، ومجاري المياه، ومنشآت توليد الطاقة) المنصوص عليها في "برنامج تسريع النمو" ضمن تقنين منظومة الأراضي وإجراءات المساعدة التقنية التي تستهدف تعزيز تنظيم الإنتاج المستدام والحصول على الحقوق والتنمية الاجتماعية (البرازيل، 2010).

وتم بالفعل تحديد بعض المشاكل بشكل جيد. وتتمثل أولى هذه المشكلات في وجود فجوة بين حجم البرنامج وقدرته من حيث المؤسسات المخصصة له، مما يحد من إمكانية توفير الآليات الملائمة لرصد ومتابعة تنفيذه. ويجري حالياً بحث البدائل الممكنة ومن بينها تعزيز الإطار الخاص بالبرنامج من حيث طريقة إدارته والمؤسسات التي تعمل على تطبيقه، وكذلك زيادة مشاركة الهيئات الحكومية في تنفيذه. ومن المتوقع أن يؤدي هذا إلى عدة نتائج من بينها وضع نظام محدد ومشارك لرصد إنجاز البرنامج وتطبيقه، وأيضاً قياس الأثر الناتج عن تلك السياسات مع مرور الوقت.

وتكمن المشكلة الثانية في القدرات التقنية المحدودة للبلديات الصغرى لصياغة المشاريع وتنفيذها. وللتغلب على هذه المشكلة، تم تعديل القوانين كي يصبح توفير التحويلات اللازمة من الأموال إلزامياً بهدف تنفيذ أعمال البرنامج من قبل البلديات التي يبلغ عدد سكانها أقل من 50 000، وكذلك لتوفير المشورة التقنية وتقديم برنامج للتدريب على كيفية إعداد وتنفيذ المشاريع، بمشاركة من بانكو دو نورديستي، والوكالة البرازيلية للخدمات من أجل دعم الشركات الصغرى، والبنك الفيدرالي للادخار. وهناك، بالإضافة إلى ذلك، تدابير أخرى قيد المناقشة تشمل تخصيص أموال لمشاريع في إطار مناقصة، وتدابير ترمي إلى تبسيط الإجراءات وتقليص عدد ما تشابه منها (البرازيل، 2010).

ونظرًا لحجم الاستثمارات المنصوص عليها في "برنامج تسريع النمو" وتأثيرها على ديناميكية الأقاليم على المستويين الاقتصادي والاجتماعي، يمكن استكشاف مجموعة واسعة من الخيارات التي يمكن استثمارها بشكل صحيح والتي تستوجب التنسيق بين مشاريع البناء والإجراءات المتخذة في إطار "برنامج أقاليم المواطنين".

ومن جهة أخرى، تمثل زيادة الموارد التي ينص عليها هذا البرنامج تحدياً آخر. وبصرف النظر عن تعبئة الموارد الذاتية الخاصة ببرنامج أقاليم المواطنة، يقترح ساكس (2010) بوضوح وبشكل مباشر ضرورة تمويل صندوق التضامن الوطني من خلال نسبة مئوية تؤخذ سواء من الميزانية الوطنية المخصصة، كما هو مصرح به، للحد من الفوارق بين الأقاليم وفي أوساط المجتمع، وأمن الإتوات المفروضة على استغلال البترول الموجود تحت الطبقة الملحية للأرض. ويعتبر هذا الأمر ضرورياً نظراً للتحديات الحضارية الضخمة التي نواجهها، وبشكل أكثر تحديداً، نظراً للأهداف التي وضعت في إطار "برنامج أقاليم المواطنة" والرامية إلى تمكين تلك الأقاليم بشكل تدريجي ومرتبب ببرنامج منحة الأسرة، وذلك عبر خلق فرص عمل تدر دخلاً للمعنيين بالأمر (فرص العمل، فرص التشغيل ذاتي، الجمعيات أياً كان نوعها)، وتقليص الفوارق فيما يخص مستوى العيش بين مختلف المناطق، مع تقليص الفجوة فيما يتعلق بتوزيع الدخل بين الفئات الاجتماعية.

وينبغي أيضاً أن نشير إلى ثلاثة عناصر أخرى، بما أنها جزء من جدول أعمال البرنامج في المستقبل. يتعلق الأمر أولاً بالتعديلات التي أدخلت على منطلق السياسات القطاعية بناءً على التجربة الفعلية الناتجة عن تنفيذها في إطار "أقاليم المواطنة" بالموازاة مع غيرها من السياسات، مع الأخذ بعين الاعتبار التقييم والملاحظات التي توفرها آليات الرقابة الاجتماعية. والعنصر الثاني مرتبط بمناقشة الفرص المتاحة من أجل توسيع نطاق المشاركة الاجتماعية والرفع من مستواها. أما العنصر الثالث فيتمثل في تعزيز سبل إشراك الحكومات والبلديات على مستوى الولايات في البرنامج من خلال إدراج بعض أعمالها ضمن لمصفوفة الإقليمية.

اعتبارات ختامية

يعتبر هذا البرنامج مثالا جيدا عن سياسة عامة تتم إدارتها بطريقة مبتكرة، وذلك بهدف تشجيع العمل المشترك بين مختلف القطاعات بما في ذلك الحكومة الفيدرالية ومختلف الدوائر الحكومية الأخرى، في إطار مخطط يهدف إلى تنفيذ استراتيجية من أجل القضاء على الفقر في المناطق الريفية وتعزيز التنمية الإقليمية المستدامة، مع تحقيق الاندماج والمشاركة الاجتماعيين في المناطق ذات الأولوية، أي في "أقاليم المواطنة".

ويعتبر البرنامج نتيجة للنهج الجديدة لإدارة الشؤون العامة ولجدول أعمال يهدف إلى تعزيز التسيير الديمقراطي في البرازيل، نظراً للبعد الديمقراطي للهدف القاضي بتمكين جميع سكان الريف من الحصول على حقوقهم ومن المشاركة كفاعلين اقتصاديين في المجتمع، وكذلك نظراً لتطابقه مع جوانب محددة للنقاش الحالي الخاص بإدارة الشؤون العامة.

ويعتبر هذا البرنامج أيضا نتيجة للنقاش الذي جرى مؤخرا حول التنمية في المناطق الريفية والذي تميز بالتجديد باعتباره سياسة لإدارة الشؤون العامة وتجربة في مجال إدارة الأقاليم في ظل السياسات القطاعية القائمة، إلا أن ذلك لا يعني أن البرنامج يجسد نهجا جديدا تماما، نظرا لأن العديد من الجوانب المجددة تتوافق مع القيم التي تم إدراجها خلال صياغة سياسات عامة أخرى، كما هو الشأن بالنسبة لبرنامج "منحة الأسرة"، والنهج الخاصة بإدارة "برنامج تسريع النمو"، وخاصة الاستراتيجية المعتمدة من قبل برنامج "القضاء على الجوع" وغيرها من الإجراءات المتعلقة بتنمية الأقاليم.

وتعد معالم الإطار الخاص بالبرنامج على مستوى التخطيط والإدارة متوائمة مع الجوانب المؤسسية الرئيسية للإجراءات التي اتخذتها الإدارة الفيدرالية في سياق نهج التسيير الذي تبنته (Pacheco, 2004). وهناك حضور جلي للمؤسسات في جهاز الدولة، ومنبر داخل الحكومة، يتمثل في اللجنة الوطنية للإدارة. وهو السلطة السياسية التي يمكن مساءلتها بخصوص ما تتخذه من قرارات، واللجنة التنفيذية، والجهاز المؤسسي لنشر أعمال البرنامج بشكل منهجي (وهو البوابة الالكترونية "البرنامج أقاليم المواطنة")، ومنتدى تشترك فيه الحكومات وتنخرط فيه الهيئات التابعة للدوائر الحكومية الفرعية على مستوى الوطن، ولجنة الولايات لمتابعة تنفيذ البرنامج.

وهناك خصائص أخرى تميز برنامج أقاليم المواطنة بصفته جزءا من الخطة الحالية للسياسات العامة، ومن بينها: اعتبار التنمية الريفية هدفا بعيد المدى، والإدارة التشاركية التي تساهم فيها مختلف الجهات الحكومية، والمشاركة الاجتماعية في تنفيذ الإجراءات التي تم اقتراحها، وتنسيق السياسات القطاعية وتحديد الأهداف على المستوى الإقليمي، وبذل جهود لضمان متابعة متكاملة للإجراءات المتخذة، والتعلم من التجارب السابقة مع توفر إرادة إدخال التعديلات اللازمة.¹⁸

لقد اتبع برنامج أقاليم المواطنة نهجا مألوفاً في مجال السياسات العامة من حيث إنه جاء بوصفه عنصرا من عناصر خطة حكومية، ومن ثم تم إدراجه في خضم الشؤون العامة، وهو بذلك يشكل عملية معاكسة لمشروع القضاء على الجوع. لقد تمت صياغة البرنامج خلال فترة طويلة من "المرونة" منذ أن تم اقتراحه في البداية من قبل وزارة التنمية الزراعية، ومن ثم تمت الموافقة عليه من طرف الرئيس، وبعد ذلك تمت مناقشته في "البيت المدني" وغرفة السياسات الاجتماعية، ثم تمت صياغته من جديد بعد حوار مع الوزارات الأخرى. ورغم أن هذه العملية

¹⁸ مكتب رئاسة الوزراء، المملكة المتحدة، 1999. "صياغة السياسات الفنية للقرن الحادي والعشرين"، تقرير لفريق صنع القرارات الاستراتيجية، في: باتشيكو، 2004.

استغرقت وقتا طويلا إلا أنها كانت جوهريّة، لأن الظروف مواتية لإضفاء الشرعية عليه، ولضمان جدوى هذا الابتكار في السياسات العامة، وذلك من خلال عرض البرنامج أمام منتديات مختصة وعن طريق الاستفادة من الفرص المختلفة لإدخال تحسينات عليه.

كان دور وزارة التنمية الزراعية محوريا في هذه العملية، وذلك من خلال إضافة مبادرات ومعالجة المواضيع المتكررة وتحديد الأولويات فيما يخص إدارة الشؤون العامة، مثل السهر على سير الحوار والرقابة الاجتماعيين، وحصول جميع المواطنين على الحقوق، ووضع جدول أعمال مشترك، وتنسيق السياسات العامة، والتهيئة المجالية للأقاليم، وغيرها. وكان هذا الدور ضروريا لتركيز اهتماماتها وتصوراتها حول كيفية محاربة الفقر وتعزيز التنمية بالمناطق الريفية في صلب جدول أعمال الحكومة، وذلك من أجل تعزيز خياراتها بشأن حوارها مع المجتمع وبين أعضائها، ومن أجل الاستفادة من هذه "الفرصة المتاحة". إن هذه العملية برمتها، بالإضافة إلى اهتمام الحكومة بها نظرا لكونها ملائمة لأهدافها، أدت إلى نجاح البرنامج.

وقد استفاد برنامج أقاليم المواطنة من الفرص التي توفرت خلال المراحل الأولى من الولاية الثانية للرئيس لولا وخلال عملية صياغة البرنامج الاجتماعي للحكومة، ولهذا الغرض أيضا اعتمد البرنامج على الخبرة المتراكمة لوزارة التنمية الزراعية فيما يتعلق بصياغة السياسات القطاعية للتنمية الريفية لم يكن الأمر مجرد مسألة إدراج موضوع ما في برنامج الحكومة، ولكن الأمر كان يتعلق بالتأكد من أن تعزيز التنمية الريفية سيشكل إحدى الأولويات، وسيكون واحدا من أهم المواضيع التي سيتم التركيز عليها في إطار مشروع وطني أوسع. إن البرنامج الذي نحن بصدده يتيح إمكانيات حقيقية لتعزيز الديمقراطية، لأن المنطق الذي يستند إليه يساعد على إزالة الآليات التقليدية لفرض الهيمنة والتحيز وتدخلات أعضاء الكونغرس لتأمين أموال الاتحاد، فضلا عن إفساح المجال لتعدد السياسات وتعزيز التنمية المستدامة.

وفي الآونة الأخيرة، أثار البرنامج اهتمام بلدان أخرى مثل باراغواي وبيرو وإكوادور والسلفادور، كما تم إدراجه في جدول أعمال التعاون التقني للبرازيل في أمريكا اللاتينية.

لقد بذلنا جهدا من خلال هذا النص لكي نقدم وصفا للبرنامج، وذلك في سياق الآفاق التي يفتحها "برنامج القضاء على الجوع"، حيث قمنا بتسليط الضوء على الجوانب المشتركة بينهما، وكذلك على بعض الاختلافات الطفيفة محاولين جعل استراتيجية محاربة الفقر في المناطق الريفية تلائم العصر بصفاتها عنصرا محوريا في مخطط ديمقراطي من أجل تحقيق التنمية الريفية.

لذلك، فإن هذا السيناريو يعتبر واعدة للقضاء على الفقر المدقع والحد من الفوارق الاجتماعية والإقليمية. فالمؤشرات الرسمية تبين أن الفقر وعدم المساواة في تراجع مضطرد وسريع في المناطق الريفية، كما أن الحد من الفقر وعدم المساواة في هذه المناطق يعتبر أكثر فعالية مما هو عليه في المناطق الحضرية، ويمكن تفسير هذه الوقائع بشكل أساسي بارتفاع الدخل لدى العمال في المناطق السالفة الذكر.

وبناء على ما سلف، فإن الانتشار النوعي "لبرنامج أقاليم المواطنة" يجب أن يستند إلى الترابط الفعال بين النمو الاقتصادي وتوزيع الدخل وسياسات عامة متزامنة وأكثر اتساقاً، والرفع من مستوى الأداء الحكومي، ومبادرة أكبر من الزراعة الأسرية، ومشاركة اجتماعية أوسع، وديمقراطية أشمل. لذلك فإن موسم جني ثمار البرنامج يبشر بالخير.

المراجع

ABRUCIO, F. L. Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos de reforma. *Cadernos ENAP*, Special 20th anniversary edition, 2006.

BARBOSA, N. Uma nova política macroeconômica e uma nova política social. In: *A nova política econômica: a sustentabilidade ambiental*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo publishing house, 2010. (Coleção 2003-2010 O Brasil em transformação, 1).

BRAZIL. Ministry of Agrarian Development. Territorial Development Secretariat. *Territórios da Cidadania: proposta do Ministério do Desenvolvimento Agrário para redução da desigualdade no meio rural brasileiro*. Brasília: MDA, 2007a.

_____. Ministry of Agrarian Development. *Programa Territórios da Cidadania: uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável com inclusão social para o Brasil Rural*. [Discussion Paper]. Brasília: MDA, 2007b.

_____. Presidency of the Republic. Press and Dissemination Secretariat. *Patrus Ananias*. Press conference with the Minister of Social Development and Hunger Combat. Brasília, March 22, 2007. 2007c.

_____. Ministry of Agrarian Development. *Territórios da Cidadania: políticas integradas para reduzir desigualdades*. Brasília: MDA, January 2008.

_____. *Document prepared for a meeting to evaluate the Territories of Citizenship Program*. Brasília, February 2010.

CASSEL, G. *Desenvolvimento Agrário* [Lecture Cycle]. Brasília: Presidency of the Republic, Strategic Affairs Secretariat, 2010.

DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. P. M. *A agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006: o marco legal e as opções para sua identificação*. [submitted for publication in the Revista Estudos Sociedade e Agricultura magazine of CPDA/UFRRJ].

FRANÇA, C. G. *Territórios da Cidadania e política de gestão pública*. 2009. Course completion paper (Specialization in public management) – Ilape/Cepeg, Brasília, 2009.

___; DEL GROSSI, M.; MARQUES, V. P. M. *A agricultura familiar faz bem ao Brasil*. Brasília: NEAD/MDA, 2010. (Discussion paper). In press.

PACHECO, R. S. Public management as a non-policy field in Lula's administration. In: [Conference] GENERATION REFORM IN BRAZIL AND OTHER NATIONS, Rio de Janeiro, November 17-19, 2004.

WORKERS' PARTY. *Lula Presidente: Programa de Governo 2007-2010*. Brasília.

SACHS, Ignacy. Da Bolsa Família aos Territórios Rurais. *O Globo* newspaper, March 13, 2008.

___ . *Planejamento do desenvolvimento territorial incluyente e sustentável no Brasil*. Brasília: IICA, NEAD/MDA, September 2010.

SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. *Revista do Setor Público*, Special Edition, p. 7-18, 2007.

SILVA, J. G. Zero Hunger and Territories of Citizenship: promoting food security in Brazil's Rural. In: VON BRAUN, J.; VARGAS, R.; PANDYA-CORCH, R. *The poorest and hungry: assessments, analyses, and actions: an IFPRI 2020 book*. 2009.

10- المشاركة الاجتماعية في

برنامج القضاء على الجوع

تجربة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية

فرانسيسكو مينيزيس

معلومات أساسية

كما هو الشأن بالنسبة للعملية السابقة الخاصة بتشكيل وتدعيم حكومة ديمقراطية للشعب، فإن انتخاب لولا لرئاسة البرازيل في عام 2003 لم يكن من قبيل الصدفة، وإنما هو ناجم عن تعبئة المجتمع البرازيلي حول الجهود الرامية إلى تعزيز التغييرات التي هو في أمس الحاجة إليها من أجل بناء دولة أكثر عدلا وذات سيادة كاملة. وفي نسق مماثل، فإن إعداد وتنفيذ مشروع "القضاء على الجوع" قد كان تتويجا لسلسلة الاقتراحات والإجراءات العملية السابقة بهدف محاربة الجوع والنهوض بالأمن الغذائي والتغذية في البرازيل سبق لحكومات ومنظمات اجتماعية أخرى أن تبنتها (على مستوى البلديات والولايات).

وتجدر الإشارة هنا إلى بعض المراحل الرئيسية في هذه العملية لكي ندرك أهمية المشاركة الاجتماعية والخبرة المتراكمة في إطار النهوض بها. ومن الواضح أن تكون أهم لحظة تستحق الأخذ بعين الاعتبار هي تلك المتعلقة بالدور الريادي الذي اضطلع به جوزيه دي كاسترو في هذا السياق خلال الأربعينات والخمسينات. لقد أدرك حجم المأساة التي يتسبب فيها الجوع بناء على تجربته الشخصية وانطلاقا من معينته لهذا الواقع. لقد فهم أن ظاهرة الجوع ليست ظاهرة طبيعية أو نقمة لا مفر منها لدى بعض الشعوب، وإنما هي ظاهرة اجتماعية لا يمكن مواجهتها إلا عن طريق إجراءات يقوم بها الإنسان. غير أن محاربة الجوع في نظر جوزيه دي كاسترو لا تتطلب فقط الزيادة في الإنتاج الزراعي بل تتطلب كذلك توزيعا أفضل للمواد الغذائية. ولهذا الغرض، اعتبر أنه كان من الضروري الأخذ بعين الاعتبار قضايا مثل مركزية امتلاك الأراضي وتدهور التربة عند التعامل مع مسألة الحاجة إلى تقاسم الثروة بشكل عادل. لقد ساهم هذا الفيزيائي وعالم الاجتماع والجغرافي، في كتبه المختلفة، ولا سيما في كتابه "جغرافية الجوع"، وبشكل استثنائي في المناقشات وفي اتخاذ إجراءات عملية بشأن المسائل التي شكلت خلال تلك العقود تحديا لأولئك الذين رفضوا فكرة اعتبار الجوع قدرا محتما على البرازيليين وغيرهم

من الشعوب في جميع أنحاء العالم، وأنه لا خيار أمامهم سوى القبول به، كما كان له دور فعال أيضا في هذا الصدد من خلال الأفكار التي برزت لاحقا على قاعدة المزج بين مختلف الحقول العلمية من أجل فهم المشكلة.

لقد كان جوزويه دي كاسترو في المنفى إلى أن توفي خلال فترة الحكم العسكري في البرازيل، وهي الفترة التي بدأت في سنة 1964 واستمرت لمدة 21 عاما، وقد اتخذت كل التدابير القمعية لإسكات أولئك الذين أرادوا التطرق لأسباب الجوع، والتي أثرت على الملايين من البرازيليين. وعلى الرغم من كل الضغوط، فقد برزت القوى المناهضة لذلك الوضع من القاعدة الشعبية عندما انطلقت حركة في أواخر السبعينات انخرطت فيها كل من ربات البيوت والعمال لمواجهة ارتفاع الأسعار وانخفاض القدرة الشرائية في أوساط أفقر شرائح المجتمع في البرازيل، حيث لم يعد في استطاعة المواطنين الحصول على السلع والخدمات الأساسية، وخصوصا المواد الغذائية. وقد تم آنذاك جمع حوالي 1.3 مليون توقيع وتم تنظيم مظاهرات احتجاج واسعة ضد لامبالاة النظام العسكري إزاء ارتفاع الأسعار. وعلى الرغم من أن المتظاهرين لم يكتب لهم النجاح تماما في تحقيق مطالبهم، إلا أن تلك الحركة شكلت الشرارة الأولى للتطورات التي حدثت لاحقا.

وفي سنة 1985، وفي ظل الحكومة المدنية الأولى في أعقاب ديكتاتورية العسكر، تم استخدام مصطلح "الأمن الغذائي" رسميا لأول مرة في وثيقة لوزارة الزراعة بعنوان "الأمن الغذائي: اقتراح سياسة من أجل محاربة الجوع"، كما ينبغي أيضا الإشارة هنا إلى أنه بعد عام واحد من ذلك الوقت، تم تنظيم المؤتمر الوطني الأول للغذاء والتغذية تحت رعاية وزارة الصحة، حيث تمت تعبئة المهنيين في قطاع الصحة وغيرهم من قطاعات المجتمع لمناقشة المواضيع المتعلقة بالغذاء وبالتغذية.

وقد كان دستور عام 1988 حدثا بارزا تمثل في عودة البرازيل إلى الديمقراطية، وذلك نظرا لكونه أضفى الطابع المؤسسي على مشاركة المجتمع في الحياة السياسية من خلال آليات مباشرة مثل الاستفتاءات والانتخابات والمبادرات الشعبية أو عن طريق تعزيز ما يسمى بمجالس وضع السياسات العامة على مستوى البلديات والولايات والفيدرالية ككل. وقد تم تفعيل مثل هذه الإجراءات من خلال تجارب مماثلة في الماضي، على شكل المجلس الوطني للصحة، على سبيل المثال، والذي جاء نتيجة النشاط المكثف لحركة الإصلاح التي عرفها قطاع الصحة، وبفضل الزخم الذي رافق تبني الدستور الجديد، وكذلك بفضل رغبة المجتمع المدني في ممارسة الرقابة الاجتماعية، بالإضافة إلى الإرادة السياسية لبعض الزعماء، وتم إنشاء عدة مجالس أخرى خاصة بسياسات إدارة الشؤون العامة.

ولم يختلف الوضع تماما مع ظهور موضوع الأمن الغذائي. ففي سنة 1991، ونتيجة للأعمال التي قام بها ما يسمى بـ"الحكومة الموازية"، والتي كانت آنذاك

بقيادة لويس إنياسيو لولا دا سيلفا، كبديل لإدارة الرئيس كولور دي ميلو، فقد تمت صياغة مقترح لسياسة خاصة بالأمن الغذائي. بعد ذلك بعامين، تم تسليم المقترح للرئيس الجديد إيتمار فرانكو، الذي كان قد تولى الرئاسة في أعقاب توجيه الاتهام لكولور. وكان المقترح قد نص على إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وهو ما تم بالفعل في شهر مايو/أيار من سنة 1993.

وقد خلف إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية ارتياحا في أوساط المجتمع الذي تعباً من أجل محاربة الجوع مباشرة بعد اتهام كولور، وكان ذلك بعد انطلاق ما سمي بالحملة ضد الجوع التي قادتها حركة "حملة المواطنين ضد الجوع والفقر ومن أجل الحياة". وقد اعتمدت هذه الحركة على الآلاف من اللجان التابعة للأحياء ومقار العمل وغيرها، والتي أخذت على عاتقها مهمة التصدي لمشكلة الجوع لمدة ثلاث سنوات من خلال جمع وتوزيع المواد الغذائية على الفئات الاجتماعية الأكثر فقرا. وبالفعل، فقد أبان هذا العمل المباشر الذي قام به أناس من المجتمع إلى أي حد كان صبر السكان قد نفذ إزاء حكومة ضعيفة لم تكن لديها الرغبة في فعل ما كان يشكل إحدى مسؤولياتها الرئيسية، ألا وهو ضمان الغذاء لجميع الناس الذين يعيشون في البلاد. لذلك، وبالرغم من أن المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية كان هيئة استشارية مؤلفة من ممثلين عن الحكومة، وفي الغالب من ممثلين عن المجتمع المدني الذين كانوا أعضاء في هيئات داخل رئاسة الجمهورية، فقد تحمل مسؤولية القيادة فيما يخص تنفيذ بعض البرامج مثل برنامج توزيع الغذاء والذي انخرطت فيه لجان "حملة المواطنين" بموازاة مع عمل "مصلحة الدفاع المدني" في عملية توزيع سلال الغذاء على السكان المتضررين من الجفاف في المنطقة الشمالية الشرقية بالبرازيل. وقد كشفت هذه التجربة الأولى للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية عن إمكانيات ايجابية للقيام بعمل من قبل مجلس مشترك بين القطاعات، لكنه بين في الوقت نفسه عقبات رئيسية أعاققت العمل على نحو فعال، حيث أن الأولوية الرئيسية في تلك الأيام كانت تتمثل في كيفية التصدي للأزمة الاقتصادية (الناجمة عن ارتفاع معدلات التضخم) والحد من الإنفاق العام.

وكان من نتائج الأعمال التي قام بها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية عقد المؤتمر الوطني الأول للأمن الغذائي في شهر يوليو/تموز 2004. وقد أدى هذا المؤتمر إلى تعبئة قوية من قبل الولايات، ولاسيما من خلال "لجان عمل للمواطنين" والحركات الاجتماعية الوطنية التي تقودها نقابة العمال المركزية الموحدة، واتحاد العمال الزراعيين وغيرها من الهيئات ومكاتبها في مختلف الولايات. وبصرف النظر عن التعبئة التي تم حوزها خلال الفترة التي انعقد فيها المؤتمر، فإن هذا الحدث كان من ثماره أيضا مجموعة من القرارات التي من شأنها توجيه الخطوات المقبلة للحركات الرامية إلى تحقيق الأمن الغذائي في البرازيل. غير

أن المبادئ التوجيهية التي أكد عليها المؤتمر لم يتم تطبيقها نظرا لأن الإدارة التي خلفت حكومة إيتامار فرانكو بعد عام واحد من ذلك الوقت جاءت بنهج مغاير فيما يخص سياستها الاجتماعية، حيث أعادت النظر في الأولوية التي كان يتمتع بها سابقا موضوع محاربة الجوع، وأنهت بذلك تجربة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية عبر مرسوم رئاسي، كما أن المشاركة الاجتماعية فقدت طابعها السياسي وأصبح ينظر إليها باعتبارها مجرد "مشاركة تضامنية".

وفي ظل هذا السيناريو الجديد، حاولت اللجان المنخرطة في الحملة ضد الجوع الاستمرار في نشاطها، ولكنها فقدت زخمها مع مرور الوقت. إلا أن المنظمات التي كانت قد جعلت من التأثير على السياسات العامة شغلها الشاغل منذ انعقاد المؤتمر، واصلت بشكل أكثر قوة نضالها من أجل قضيتها، وذلك على الرغم من أن الإدارة الفيدرالية لم تبد أي اهتمام بالموضوع. وقد تجلّى هذا الموقف من خلال الضغوط التي مارستها هذه المنظمات بخصوص المشاركة الاجتماعية في مؤتمر القمة العالمي للأغذية الذي عقد في روما عام 1996. وفي البداية، أرغمت الحكومة على قبول فكرة صياغة وثيقة مشتركة كي يتم تقديمها إلى المنتدى الرسمي، وبعد ذلك تم تشكيل أكبر وفد يمثل المجتمع المدني لحضور المؤتمر. وخلال تلك الفترة كان مفهوم الأمن الغذائي قد تم تحديده بشكل أدق وتم العمل على إدراك شموليته على نحو أفضل، وقد أدرجت مسألة السلامة الغذائية ضمن مفهوم الأمن الغذائي، كما تم التأكيد على ترابطهما الوثيق.

وفي عام 1998، أنشئ المنتدى البرازيلي لسلامة التغذية والأمن الغذائي والتغذية في مدينة ساو بولو، وقد شمل ما يقرب من 100 منظمة، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، والحركات الاجتماعية، وجمعيات حماية الطفولة والأراضي، ومؤسسات أكاديمية وغيرها. وقد بذلت، في ذلك الوقت، جهود حثيثة لتطوير علاقات أوثق بين هذه المنظمات في مشاركتها، وإثر ذلك وجد المنتدى نفسه أمام فرصة سانحة وتحد في آن واحد. فمن جهة، لم يتحقق طلبه لإعادة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، إلا أن انتخاب المحافظين الجدد، من جهة أخرى، قد شكل بداية الطريق نحو إقامة مجالس للأمن الغذائي على مستوى الولايات، كما حدث بالفعل في أربع ولايات.

بلورة مشروع القضاء على الجوع

يعتمد مشروع القضاء على الجوع الذي تم إعداده من قبل معهد المواطنة ابتداء من عام 2001 بهدف تقديم مقترح لمحاربة الجوع وتطوير برنامج للأمن الغذائي بالبرازيل لرئيس الجمهورية، الذي تم انتخابه في نهاية عام 2002، على

أداء بعض الأفراد الذين انخرطوا في العملية المذكورة أعلاه بخصوص اقتراح مجموعة من الأفكار للعمل بها في إطار سياسات لإدارة الشؤون العامة فيما يتعلق بالأمن الغذائي والتغذية وما يؤثر عليهما. وقد ساهم في ذلك ممثلو المنظمات غير الحكومية والأكاديميون والباحثون وأعضاء الحركات الاجتماعية وغيرهم مساهمة فعالة منذ عام 2001 من خلال إجراء بحوث ومناقشة مقترحات لمعالجة مشكلة الجوع ووضع سياسات للأمن الغذائي والتغذية.

واستناداً إلى مفهوم حق الإنسان في الغذاء باعتباره مبدأ توجيهياً لجميع التعريفات التي تلت ذلك، فإن مفهوم الأمن الغذائي والتغذية ازداد نضجاً، ومسألة الجوع ومسبباته في البرازيل قد تم تمييزها، وبرامج السياسات العامة القائمة ودرجات فعاليتها المختلفة قد تم إدراكها، وكذلك كان الشأن بالنسبة لتحسينها. وقد تم تحديد الثغرات التي يجب سدها في هذه السياسات من خلال مقترحات برامج وإجراءات جديدة، كما حددت وسائل لتطبيق سياسة صحية للأغذية والأمن الغذائي.

لقد أصبح من الواضح أن ضمان المشاركة الاجتماعية قد كان من أهم الأمور التي أكدت عليها تلك المقترحات. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الحاجة إلى إعادة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية قد وردت في الوثيقة التي تحتوي على اقتراح مشروع القضاء على الجوع، وهذا أمر طبيعي بما أن العديد من أعضاء المنتدى البرازيلي للأمن الغذائي كانوا أعضاء كذلك في المجموعة التي أعدت تلك الوثيقة.

المشاركة الاجتماعية في عهد إدارة الرئيس لولا

بمجرد ما تم انتخاب لويس إيناسيو لولا دا سيلفا رئيساً، لم يتعهد فقط بتطبيق كل ما كان قد تم اقتراحه في برنامج القضاء التام عن الجوع، ولكنه أكد أيضاً على أن محاربة الجوع ستكون من بين أولى أولويات إدارته. وقد كان أول قرار اتخذه بعد تنصيبه هو إعادة تشكيل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وسلامة التغذية كما اتخذ عدة تدابير أخرى كان قد تم الاتفاق عليها من قبل. فقد تأسس المجلس رسمياً في 30 يناير/ كانون الثاني سنة 2003، وكان يتألف من 59 عضواً منهم 17 وزير دولة و 42 من ممثلي المجتمع المدني.¹

وقد تم قبول اقتراح أن يكون ثلثاً أعضاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على الأقل ممثلين عن المجتمع المدني، كما كان عليه الحال في المجلس

¹ خلال ولايته الثانية التي بدأت في 2007، بعد المؤتمر الوطني الثالث للأمن الغذائي والتغذية، كان المجلس يتألف من 57 عضواً، من بينهم 38 ممثلاً عن المجتمع المدني و 19 وزيراً.

السابق، كما اعتبر اختيار رئيس المجلس من بين ممثلي المجتمع المدني وتحديد مكان اجتماعاته داخل مقر رئاسة الجمهورية دليلاً على الأهمية القصوى التي أصبح يوليها المسؤولون لمشاركة المجتمع في برنامج يمثل هذا الحجم.

وينبغي أن نشير هنا إلى أن هذه الصيغة تعكس رغبة الإدارة الفيدرالية الجديدة في تنفيذ مشروعها "الديمقراطي التشاركي" من خلال إنشاء ليس فقط المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، ولكن العديد من المجالس الوطنية الأخرى التي تعنى بالحقوق وسياسات تدبير الشأن العام، وكذلك من خلال دعم عقد مؤتمرات وطنية حول مواضيع وقطاعات مختلفة.

وما يسترعي الانتباه أيضاً هو دراسة ومناقشة مسارات المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية خلال السنوات الثماني من إدارة لولا. ذلك أن أول الجوانب التي تستحق الأخذ بعين الاعتبار هي كيفية اعتبار المجلس أداة تهدف إلى تعزيز الروابط الوثيقة بين الحكومة والمجتمع المدني فيما يتعلق باقتراح المبادئ التوجيهية لاتخاذ إجراءات في مجال الغذاء والتغذية. ويعد إدراك معنى هذا التعريف من الأهمية بمكان، لأنه شكل دائماً نقطة مثيرة للجدل خلال المناقشات التي دارت حول طبيعة المجلس، أي ما إذا كان ينبغي أن يكون مجلساً استشارياً أم تداولياً. فالمرسوم الذي أنشئ بموجبه المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية حدد وظيفته بكونه استشارياً، بحيث تكمن مهمته في تقديم المشورة لرئيس الجمهورية بخصوص صياغة السياسات والمسائل المتعلقة بتحديد المبادئ التوجيهية الرامية إلى ضمان الحق في الغذاء، وهذه مهمة مختلفة عن تلك التي تضطلع بها المجالس الأخرى كالمجلس الوطني للصحة الذي له دور تداولي. وأما بالنسبة للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، فهناك سببان رئيسيان حدد بموجبهما دوره الاستشاري. يعود السبب الأول إلى كون القضايا التي لها علاقة بالأمن الغذائي والتغذية هي قضايا تتميز بخصائص مشتركة بين القطاعات المختلفة، وبالتالي ينبغي أن يتم تدبيرها في إطار سياسات موجهة لعدة قطاعات تابعة لمختلف الوزارات والأمانات، كما يجب كذلك أن تتم دراستها من قبل مجالس أخرى كي تقدم اقتراحات بخصوص جوانب بعينها. لهذا السبب، إذا أجرى المجلس مداولات واتخذ قرارات ما، فإن ذلك قد يتسبب في تعارض أو تداخل بين بعض جوانب القرارات التي تتخذها مؤسسات تابعة لمختلف القطاعات. ويعود السبب الثاني إلى كون المجلس مكلف بتقديم المشورة لرئيس الجمهورية، لذلك لا ينبغي أن يقوم بإصدار قرارات ملزمة له. وهذا يعني أنه يصدر تقارير أو آراء حول إجراءات حكومية معينة، ولكن ليس له سلطة تخول له اتخاذ قرارات أو صلاحية وضع مبادئ توجيهية بشأن سياسة معينة. وأما المبرر الذي يستند إليه أولئك الذين ينتقدون طبيعة المجلس التداولية فهو أن سلطته السياسية، باعتباره مجلساً استشارياً، تعتبر محدودة جداً، وفي المقابل، يبرر خصوم هذا التوجه موقفهم بالقول إن ما يحدد قدرة المجلس على اتخاذ

قرارات ذات سلطة ملزمة هو في الواقع ما يتمتع به من دعم سياسي لمواقفه والاتساق الذي يميز مقترحاته، كما يتبين من خلال سجله التاريخي. وغالبا ما تكون القرارات التي تتخذها بعض المجالس التداولية التي لها صلاحية مناقشة القضايا المطروحة غير قابلة للتطبيق إذا لم تواكبها تعبئة كبيرة من قبل قوى المجتمع لدعمها.

والآن وقد اتضحت لنا هذه النقطة، يجب أن نتحقق من فعالية المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية فيما يخص وضع بعض السياسات العامة ورصدها حسب ما تسمح به اختصاصاته، مع إعطاء الأهمية لعمليات المشاركة الاجتماعية وغيرها من العمليات التي ترافقها. وفي هذا الصدد، ليس هناك شيء أكثر ملاءمة للشروع في هذا التحليل من العودة إلى العملية التي على أساسها قامت الحكومة الفيدرالية بوضع "برنامج اقتناء الغذاء عن طريق الزراعة الأسرية". وخلال أول اجتماع للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وبعد أن أدى أعضاؤه اليمين، وقد صادفت تلك الفترة أيضا انطلاق برنامج القضاء على الجوع، قيل إنه من خلال العمل على توفير الغذاء بشكل أكبر للفئات الشعبية التي كانت في حاجة إليه، يصبح أيضا من الضروري توفير كميات كبرى من الإمدادات الغذائية لتفادي أي نقص محتمل فيها أو ارتفاع في أسعارها كنتيجة لذلك النقص. وبصرف النظر عن هذا العنصر الهام، فإن هناك من أكد أن الفقر في المناطق الريفية تعيشه بشكل خاص عائلات المزارعين الذين يواجهون صعوبات بالغة في الحصول على القروض والمساعدة التقنية والذين يفتقرون إلى القدرة على ضمان وجود سوق لمنتجاتهم، مما يعني أن الكمية الإضافية المطلوبة لتلبية الطلب المتزايد على المواد الغذائية عن طريق برنامج القضاء على الجوع ينبغي أن يقوم بتوفيرها المزارعون الأسريون حيث يستفيدون من دعم السياسات العامة التي تهدف إلى مواجهة الصعوبات التي يعانون منها والعمل على القضاء عليها. وقد تم إنشاء فريق عمل ضمن المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية يتألف من ممثلين عن الحكومة والمجتمع المدني لوضع اقتراح من أجل صياغة "مخطط خاص بحصاد الزراعة الأسرية" يرمي إلى توفير القروض والمساعدة التقنية وآليات الإرشاد الزراعي للفلاحين الذين يشتغلون في إطار الزراعة الأسرية، بالإضافة إلى نظام للتأمين لصالحهم، مما أدى في النهاية إلى إنشاء "برنامج اقتناء الغذاء عن طريق الزراعة الأسرية" والذي يعتبره الخبراء الذين كانوا قد أعدوا دراسة بشأنه أفضل مثال عن سياسة عامة تستند حقا إلى نهج تشارك فيها مختلف القطاعات، وهي نهج ينصح بها لتحقيق الأمن الغذائي، نظرا لأنها تشمل عناصر تتراوح بين المنخرطين في مرحلة الإنتاج الغذائي حتى مرحلة استهلاكها من طرف السكان الأكثر فقرا. ولم يكن المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية فقط الإطار الذي تمت فيه صياغة "برنامج اقتناء الغذاء عن طريق الزراعة الأسرية"، بل أصبح يشكل منتدى دائما للمتابعة وتصوير مقترحات لإدخال تحسينات عليه.

وهناك برنامج آخر لعب المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية دورا نشطا في تقدمه وهو "البرنامج الوطني للوجبات المدرسية". وهكذا، وبعد عقد جلسات عامة لمناقشة مسألة التدابير اللازمة للعودة إلى تطبيق هذا البرنامج من جديد، اقترح المجلس، في سنة 2004، على رئيس الجمهورية زيادة المبلغ المخصص لكل فرد فيما يتعلق بالوجبات التي تقدم في المدارس الابتدائية، إذ لم يسبق أن ارتفع خلال السنوات العشر السابقة. وفي رده على طلب المجلس، شرع الرئيس لولا في اتخاذ التدابير لرفع هذا المبلغ، حيث تمت زيادته سنة 2010 بنسبة 130 في المائة، مقارنة بسنة 2004. أما المدارس الأخرى (مراكز الرعاية النهارية، ومؤسسات التعليم في مرحلة ما قبل المدرسة، والمدارس الخاصة بالشباب، والكبار، والسكان الأصليين، والكيلومبو) استفادت أيضا من الزيادات التدريجية لكل فرد، وقد توصلت إليها في إطار البرنامج سالف الذكر، ولكن الجهود التي بذلها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية لتحسين الخدمات في هذا المجال، لم تقتصر على زيادة المبلغ المخصص لكل فرد. فنظرا للحاجة إلى اتخاذ تدابير تهدف إلى رفع مستوى الخدمات الأخرى ذات الصلة تدريجيا، تم تشكيل فريق عمل داخل المجلس، يتألف من أعضاء يمثلون الحكومة والمجتمع، وقد قدم بعد عام من تأسيسه مشروع قانون لتحويل برنامج الوجبات المدرسية إلى قانون تم من خلاله اقتراح العديد من الأفكار الابتكارية، من بينها توسيع نطاق البرنامج ليشمل المستوى الأعلى من المدارس الثانوية، وزيادة عدد المستفيدين من البرنامج من 36 إلى 48 مليون طالب وطالبة؛ واشتراط أن يوفر المزارعون الأسريون ما لا يقل عن 30 في المائة من المواد الغذائية التي تزود منها كل بلدية في إطار هذا البرنامج، مما يضمن لهؤلاء المزارعين سوقا كبيرة، وأضا اشتراط أن تكون المواد الغذائية الصحية والمغذية مدرجة في الوجبات التي تقدم في المدارس، إلى غير ذلك من التدابير. وعندما ناقش البرلمان هذا المشروع، كان من الصعب جدا تمريره لأن بعض النواب والشيوخ واجهوا الاقتراحات الجديدة الواردة فيه بالرفض، غير أن الحملة التي قادها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية لعبت دورا رئيسيا في ضمان المصادقة عليه في سنة 2009، وإن كان ذلك بإجراء بعض التغييرات على نسخته الأصلية، التي قللت من حجم التجديد الذي حاول البرنامج تبنيه. وإذا كان حجم المشاركة الاجتماعية قد تعزز بفضل الإجراءات التي اتخذها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، فإن الأمر يختلف بالنسبة لما تمت ملاحظته على الصعيد المحلي، حيث لا تزال المجالس البلدية المسؤولة عن تدبير شؤون الوجبات المدرسية تواجه صعوبات كثيرة تعيق دورها بخصوص الرقابة الاجتماعية على مستوى البلديات.

لقد كانت مساهمة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية فيما يتعلق ببرنامج منحة الأسرة مهمة كذلك، حيث قدم العديد من المقترحات لتحسينه،

لا سيما من خلال جعل الفئات المشكلة من السكان الأصليين والكيلومبو. إلا أنه توجد إحدى نقاط الضعف الرئيسية التي يمكن ملاحظتها في أعمال المجلس وتكمن في كونها ذات صلة بالرقابة الاجتماعية للبرنامج. ومن أجل فهم هذه الفجوة، من المهم أن نأخذ بعين الاعتبار التجربة السابقة لما يعرف بلجان الإدارة المحلية التي كانت ترتبط ببعضها البعض على المستوى الوطني عبر شبكة تعليم المواطنة وكانت تنشط في 2 132 بلدية حتى ديسمبر/كانون الأول 2003. هذه الشبكة التي كانت تتألف في معظمها من ممثلين عن منظمات المجتمع المحلي المنتخبة خلال الجمعيات العامة، كان لها دور مباشر في تنفيذ "برنامج بطاقات الغذاء"، وهو يمثل أحد البرامج الأربعة الخاصة بتحويل الأموال والتي تم توحيدها تحت ما يعرف "ببرنامج منحة الأسرة". ونظرا لطابع اللامركزية لهذا البرنامج الذي خول مسؤوليات محددة جدا للبلديات، فقد أصبح من الصعب على المستوى السياسي الإبقاء على لجان تعمل بصلاحيات تمكنها من التدخل من أجل اختيار العائلات الجديدة التي ستستفيد من البرنامج. وقد شكل تجريد هذه اللجان من تلك الصلاحيات وقرار تحويلها إلى هيئات رصد لبرنامج منحة الأسرة على المستوى المحلي تهديدا للتجربة برمتها، حيث فشلت في إيجاد آلية جديدة لضمان رقابة اجتماعية لهذا البرنامج. إن وجود حالتين مختلفتين، أي مشاركة اجتماعية نشطة على الصعيد الوطني من خلال المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وفي المقابل وجود مشاركة اجتماعية يطبعها عدم الاستقرار والهشاشة على المستوى المحلي، يكشف عن الصعوبات التي مازالت قائمة على هذا الصعيد، لا سيما في البلديات التي تقع على مسافات بعيدة من المراكز الحضرية الكبرى.

ويعتبر برنامج المليون صهرج، والذي استمد وجوده من برنامج القضاء على الجوع، مبادرة أخرى تؤكد التكامل بين الإدارة الفيدرالية ومنظمات المجتمع المدني. وقد تم تصور هذا البرنامج كليا من قبل المجتمع المدني من خلال ما سمي بـ "التمفصل شبه القاحل"، وهو عبارة عن شبكة تتكون من أكثر من 700 منظمة تنشط في مناطق البرازيل شبه القاحلة. ويتمثل المشروع المقترح في بناء خزانات لجمع مياه الأمطار بتكلفة منخفضة وتعليم الأسر التي يتم بناء هذه الصهاريج في منازلها كيف تستخدم تلك المياه بشكل ملائم. وقد أقرت الحكومة أهمية البرنامج وبدأت في تقديم الدعم له بشكل أكبر، كما عملت على تسريع تنفيذه. لقد أصبح المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية يمثل منبرا هاما لإضفاء الشرعية على الشراكة بين الحكومة وحركة "التمفصل شبه القاحل"، وقد أثبت قدرته على تعزيز المبادرات من هذا النوع.

ومع ذلك، فإن المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية لم يثبت فعاليته في ضمان مستوى جديد من المشاركة الاجتماعية فقط من خلال إنشاء أو تعزيز أو تحسين

البرامج، بل أكد ذلك أيضا من خلال تطوير الإجراءات الاستراتيجية المحورية من أجل إعداد النظام الوطني والسياسات الوطنية في مجال الأمن الغذائي والتغذية. وفي هذا الصدد، هناك عملية سبق ذكرها أعلاه ينبغي أن تسبق غيرها من التحليلات هنا، ألا وهي عملية انعقاد المؤتمرين الوطنيين الثاني والثالث. فالمؤتمر الوطني الثاني حول الأمن الغذائي والتغذية، الذي عقد في مارس/آذار 2004 في أوليندا، كان يهدف بشكل أساسي إلى استئناف عملية كانت قد توقفت منذ عشر سنوات، أي بعد انعقاد المؤتمر الأول. وخلال هذه الفترة، تم إلغاء المشاركة الاجتماعية، كما تم وقف تدفق الأفكار والمقترحات الجديدة على المستويين المحلي والوطني، ونتيجة لذلك، أصبح الآلاف من البشر الذين كانوا يعتبرون أنفسهم عناصر فاعلة وهامة في تعزيز التغيير المنشود في مجال الأمن الغذائي يغمرهم شعور بالإحباط. وقد تميزت تلك السنوات العشر بظهور مفاهيم ومقترحات متناقضة، ليس فقط بين الحكومة والمجتمع، ولكن أيضا بين أولئك الذين عبروا عن آرائهم في المؤتمرات، وداخل الحكومات وبين تيارات فكرية مختلفة في المجتمع. ومع استئناف دورة المؤتمرات، بدأت البلديات والولايات تنظم مؤتمرات في جميع أنحاء البرازيل، وبلغت ذروتها مع المؤتمر الوطني حيث كان مناسبة لممارسة الديمقراطية القائمة على المشاركة وإبراز التناقضات القائمة. كما كانت فرصة للأغلبية كي تظهر قدرتها على طرح المبادرات وإثبات شرعيتها، وقد تأكد ذلك من خلال أهم قرارات المؤتمر الذي مهد الطريق لتوطيد الإطار القانوني للأمن الغذائي والتغذية. وقد انبثق هذا الاقتراح عن أشغال المؤتمرات التي نظمت على مستوى الولايات، ثم أخذ صيغته النهائية خلال المؤتمر الوطني. وسوف تتم مناقشة تداعيات هذا القرار أدناه، في القسم الذي يتطرق للعملية التي أسفرت عن إصدار القانون الأساسي الخاص بالأمن الغذائي والتغذية. وهناك مبادئ توجيهية أخرى تم تحديدها خلال المؤتمر الثاني واتخذت أساسا للعمل الذي من المفروض أن يقوم به المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية خلال الفترة 2004-2007.

لقد تم تنظيم المؤتمر الوطني الثالث في يوليو/تموز 2007 في فورتاليزا، كحلقة طبيعية في مسلسل العمل التشاركي الذي دشنته برنامج القضاء على الجوع. وكان الموضوع الرئيسي الذي دارت حوله أشغال هذا المؤتمر هو: "من أجل تنمية مستدامة مع تحقيق السيادة والأمن في مجال الغذاء والتغذية"، وقد كان اختيار هذا الموضوع منطقيا في أعقاب انتهاء المرحلة الأولى للبرنامج، والتي عرفت وضع الإطار القانوني لتحقيق الأمن الغذائي، ونظرا لكون النموذج الذي يتعين اعتماده لضمان الأمن الغذائي ينبغي أن يطرح للنقاش. غير أن المؤتمر الثالث ركز بشكل أكبر على القضايا المتعلقة ببناء نظام للأمن الغذائي على المستوى المحلي ومستوى الولايات. وعلى الرغم من عدم التطابق بين ما كان من المقرر أن يناقش

وما نوقش فعلا، فإن المؤتمر دافع عن عملية المشاركة التي أطلقت في الولايات. وقد عقدت عدة مؤتمرات هامة على مستوى الولايات، وقد فوجئت الولايات التي كانت التعبئة بها حول هذا الموضوع ما تزال في بدايتها، كما هو الشأن بالنسبة لروايمبا، بحجم استجابة الفئات الاجتماعية لنداء المؤتمر. وهكذا نظمت بعض الجماعات الإثنية تظاهرات خاصة بها، ووضعت جدول أعمال مختلفا مع إسهامات بارزة فيما يخص تحقيق الأمن الغذائي. وقد عكس الحدث الوطني للمؤتمر الثالث كل هذا التنوع والقوة المنبثقة عنه، وأتاح فرصة لاستخلاص الدروس من عملية المشاركة الحيوية ومن المضامين التي عبرت عن هذه الإرادة الجماعية.

إن العملية الأخرى التي أكدت أن المشاركة الاجتماعية، باعتبارها عنصرا محوريا، كانت العملية التي أدت إلى إصدار القانون الأساسي الخاص بالأمن الغذائي والتغذية. فكما سبق أن أشرنا إلى ذلك، فإن فكرة إعطاء الأولوية لتعزيز سياسة الأمن الغذائي والتغذية بوصفها سياسة محلية بمختلف الولايات قد جاءت نتيجة انعقاد المؤتمرات على مستوى الولايات بين أواخر سنة 2003 وبداية سنة 2004. وفي أعقاب المؤتمر، أنشأ المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية فريق عمل مؤلفا من ممثلي المجتمع المدني والحكومة لوضع مشروع قانون خاص بالأمن الغذائي والتغذية. وتم تقديم مشروع القانون المقترح، كما تمت المصادقة عليه في جلسة عامة للمجلس، ثم أحيل على رئاسة الجمهورية لإدخال التعديلات اللازمة عليه وتقديمه إلى الكونغرس. وطوال هذه العملية، حافظ المشروع على جميع العناصر الرئيسية التي كان قد أقرها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية من قبل. وبمجرد وصول مشروع القانون إلى الجمعية الوطنية تمت مناقشته والمصادقة عليه بسرعة، وذلك بفضل العمل الدؤوب الذي قام به المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية نيابة عن المجتمع المدني، وكذلك بفضل المساهمة الحاسمة لوزير التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع ولمساعدين وأعضاء في الكونغرس أنفسهم. لقد كانت تلك هي أول تجربة للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية في إعداد مشروع قانون والتفاوض بشأنه والعمل على تمريره. كما أن مشاركة المجتمع المدني كانت حاسمة في هذا الصدد، وذلك من خلال توقيع العرائض وتنظيم المؤتمرات على الهواء والتظاهرات داخل الجمعية الوطنية وجلسات الاستماع العلنية.

وبعد مرور ثلاث سنوات، خلال النصف الثاني من سنة 2009 وأوائل 2010، أشرف المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على عملية هامة أخرى، وذلك عندما استطاع تمرير مشروع قانون لتعديل الدستور من أجل اعتبار حق الحصول على الغذاء حقا من حقوق الإنسان. فبمبادرة من نائب في البرلمان يتزعم الجبهة البرلمانية للأمن الغذائي والتغذية في الجمعية الوطنية، تم ممارسة الضغوط من جديد على مجلس النواب لتمرير مشروع قانون التعديل الدستوري الذي كان قد

صادق عليه مجلس الشيوخ الفيدرالي قبل ست سنوات. وكانت الحاجة إلى ضمان حق الإنسان في الغذاء قد دُعمت من قبل داخل الحركة من أجل تحقيق الأمن الغذائي، ولهذا السبب لم تلق الدعوة إلى المصادقة على مشروع قانون التعديل الدستوري أي اعتراض، وقد لعب المجتمع، هذه المرة أيضا، دورا رئيسيا في الضغط على النواب وإقناعهم بالتصويت لصالح مشروع القانون من خلال توقيع عرائض، وتنظيم مظاهرات صاخبة، والدعاية على شاشة التلفزيون بالاستعانة بالمشاهير، والمشاركة في جلسات استماع علنية.

وكما هو واضح، فإن البرامج والإجراءات الخاصة بالأمن الغذائي والتغذية يتم تنفيذها على المستوى المحلي. ولهذا السبب فإن العلاقة بين المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية ونظرائه من المجالس الأخرى على مستوى الولايات والبلديات، في حالة وجودها، أمر أساسي. وقد تكون هذه العلاقة صعبة في بعض الأحيان نظرا لاختلاف الحالات التي تواجهها تلك المجالس، حيث يقوم بعضها بعمل جد نشط، في الوقت الذي تنخفض فيه وتيرة عمل البعض الآخر. خلال الولاية الثالثة للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية تم تشكيل لجنة تتألف من رؤساء المجالس على مستوى الولايات للاجتماع مرة كل شهرين، ومناقشة قضايا الأمن الغذائي والتغذية والحلول الممكنة في هذا المجال. وينبغي أيضا أن نشير على وجه الخصوص إلى أهمية اجتماعات أعضاء المجالس الخاصة بالأمن الغذائي والتغذية على مستوى الولايات برعاية المجلس الوطني، كما هو الشأن بالنسبة للاجتماع الذي انعقد من أجل بحث ما إذا كانت المبادئ التوجيهية التي تم الاتفاق عليها خلال المؤتمر الثالث قد تم احترامها بعد سنتين من انعقاده.

كما تجدر الإشارة أيضا إلى الحالات التي تشكل فيها بعض المواقف أغلبية داخل المجلس إلا أنها لا تؤثر على القرارات التي تتخذها الحكومة. فالاقتراحات التي قدمها المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية بشأن التدابير اللازمة فيما يتعلق بإنتاج واستهلاك المواد الغذائية المعدلة وراثيا واستخدام المبيدات الحشرية في الزراعة والقيود المفروضة على استخدامها، وكذلك المواقف التي تبناها ضد الحوافز الممنوحة للصناعة الغذائية، لم تجعل الحكومة تتخذ تدابير أو تعتمد سياسات جديدة لإعادة توجيه نموذج مهيمن من الزراعة. فهل السبب راجع إلى كون المجتمع لم يضغط بما فيه الكفاية لدعم هذه المواقف؟ أم أن هذه القضايا قضايا قد لا يسمح للمجتمع بالتدخل فيها؟

وفي الوقت الذي تعتبر فيه تجربة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية العنصر الرئيسي الذي نقوم بتحليله هنا، فإنه لا ينبغي أن ننسى أن برنامج القضاء على الجوع كان حافزا للعديد من الأشكال الأخرى من المشاركة الاجتماعية. فقد أعاد الإجراءات ضد الجوع مرة أخرى إلى جدول أعمال الحكومة باعتبارها إحدى أولوياتها، ونتيجة لذلك، فإنه ساهم في الرفع من مستوى النقاش حول السياسة

المتبعة فيما يخص الأمن الغذائي والتغذية في البرازيل. وقد جعلت هذه المستجدات أولئك الذين عملوا ونظموا أنفسهم حول هذه المواضيع يدركون أن الحظوظ التي قد تمكنهم من تحقيق أهدافهم تتزايد بشكل كبير.

وبعد أن تم تنفيذ برنامج القضاء على الجوع، انصبّت الجهود في اتجاه العمل على استئناف حملة كتلك التي تم إطلاقها في العقد السابق من أجل تعبئة كل شرائح المجتمع حول الإجراءات الرامية إلى التبرع بالمواد الغذائية لفائدة الفئات الأكثر احتياجاً. وما جعل الأمر مختلفاً هذه المرة هو أن المواد الغذائية التي تم جمعها عادة ما كانت تسلم بشكل مباشر أو غير مباشر إلى هيئة حكومية تتكفل بتوزيعها. ففي البداية، كانت نتائج الحملة جد إيجابية، إلا أنها بدأت تفقد زخمها شيئاً فشيئاً، وهنا، يكون من المهم أن تثار مسألة تتعلق بموضوع تطرقنا إليه أعلاه. فخلال التسعينات، عندما أطلقت الحملة ضد الجوع، فإن ما جعل المجتمع يسارع إلى المساهمة في التخفيف من حدة معضلة الجوع هو أنه كان يشكك، بل لا يصدق، في أن الدولة ستتحمل هذه المسؤولية. وعلى الرغم من أن الحملة نجحت في حشد الناس للتبرع، إلا أنه لم يتم القضاء على الجوع والفقر المدقع، وهو ما جعل منظمات اجتماعية مختلفة تعتقد مجدداً أنه لا يمكن ضمان الحق في الغذاء إلا من خلال سياسات عامة فاعلة. كما بدأت المبادرات الخيرية والإجراءات المباشرة للمجتمع ضد الجوع تفقد زخمها، إذ بمجرد ما بدأ تنفيذ برنامج القضاء على الجوع وأصبح مؤكداً لدى الجميع، ولأول مرة، أنه بإمكان البرازيل أن تعتمد على مجموعة من السياسات العامة الرامية إلى مواجهة مشكلة الجوع، حتى تبين أن الدولة قد تسلحت بالآليات الفعالة من أجل تنفيذ سياسة من شأنها تحقيق الأمن الغذائي (معتمدة بشكل أساسي على المشاركة الاجتماعية)، كما أن المبادرات الخيرية قد بدأت تفقد زخمها.²

وفي ذات الوقت، أفضت الإجراءات التي انطلقت في إطار برنامج القضاء على الجوع إلى اتساع نطاق المشاركة الاجتماعية وأدت إلى تقدم ملحوظ على مستوى الأداء السياسي، فضلاً عن الإنجازات التي تحققت بفضل إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وتنظيم المؤتمرات. فعلى سبيل المثال، هناك التحفيز الذي أحدثته برنامج "اقتناء الغذاء عن طريق الزراعة الأسرية" في إنشاء وتعزيز تعاونيات المزارعين والجمعيات من خلال ما تقوم به الشركة الوطنية للتموين الغذائي. وهناك مثال آخر يتجلى في "برنامج المليون صهريج" والذي سهرت على تنظيمه شبكة واسعة من المنظمات يطلق عليها اسم "التمفصل شبه القاحل" حيث أصبح يكتسي أهمية كبرى نظراً لحجم الأموال التي بدأت تخصص له. والجدير بالذكر هنا أن هذا

² من بين المستجدات التي أسفر عنها برنامج القضاء على الجوع، القرار الذي اتخذته حركة "عمل المواطن" سنة 2006 لتمويض حملة كان قد أطلق عليها "عيد ميلاد بدون جوع" بأخرى سميت "عيد ميلاد بدون جوع الأحلام". وأطلقت الحملة لمعرفة الأسر التي تعاني من الفقر المدقع والتي لم تكن تستفيد بعد من برنامج منحة الأسرة.

البرنامج تتولى تنفيذه منظمات من المجتمع المدني، ونظرا للأهمية التي اكتسبها بفضل دعم الحكومة له، صعد نجم شبكة "التمفصل شبه القاحل" لتصبح واحدة من أهم الشبكات في مجال العمل من أجل سيادة والأمن الغذائيين. ومن جهة أخرى، لعب برنامج القضاء على الجوع دورا في إنشاء "شبكة المواطنة من أجل التعليم" التي ساهم فيها مختلف الفاعلين الاجتماعيين والمنظمات والحركات الشعبية من جميع أنحاء البرازيل. وبسعيها لترسيخ مفهوم المواطنة عبر توفير التعليم وتعزيز الحقوق للجميع، تمكنت الشبكة من تعزيز التمكين الاجتماعي للفئات الضعيفة، وهي نفس الفئات التي يستهدفها برنامج القضاء على الجوع بشكل خاص. وتعتبر مسألة الأمن الغذائي والتغذية موضوعا ذا أولوية على جدول أعمال هذه الشبكة التي تعمل في كثير من الأحيان بالشراكة مع المنتدى البرازيلي من أجل سيادة الأمن الغذائي والتغذية.³

القيود والتحديات التي تواجه البرنامج

من المتوقع أن تتواصل مطالب المجتمع من أجل مشاركة أكبر في صياغة ورصد عمليات صنع سياسات إدارة الشؤون العامة والمساهمة فيها، وقد تم الكشف في هذا الصدد عن أن التطور الذي عرفته الأوساط الاجتماعية داخل البرازيل ناتج عن عوامل عدة، من بينها ارتفاع عدد جمعيات المجتمع المدني، وتزايد الوعي بالحقوق لدى الناس، وتجربة أشكال مختلفة من العلاقات مع الدولة، وغير ذلك من الأسباب. غير أننا قد نسمع أحيانا رأيا مغايرا مفاده أن الحركات الاجتماعية لا تزداد إلا ضعفا، وتعبئة المجتمع البرازيلي في تراجع مستمر. وفي الواقع، وبالرغم من أننا مررنا بحالات لم تعرف تعبئة المجتمع استجابة لظروف لو أنها حدثت في الماضي خلفت ردود أفعال قوية من قبل السكان، فإن تعميم وجهة نظر كهذه قد يجانب الصواب. لذلك فإن السبيل الأفضل ربما يكون من خلال الأخذ بعين الاعتبار الوسائل والمنابر الجديدة التي تتم من خلالها المشاركة والتحقق مما إذا كانت تعد أكثر فعالية في التأثير في السياسات المتبعة، وإن لم يكن ذلك بشكل حصري. وتجدر الإشارة إلى أن بلدا مثل البرازيل قد عرف توطيد دعائم الديمقراطية النيابية بعد فترة طويلة من عدم الاستقرار لم ينعم خلالها بأي شكل من أشكال المشاركة الديمقراطية، وبإمكانه الآن أن يتوقع خوض تجارب تجعله يتقدم خطوات جديدة في حدود ما تسمح به الديمقراطية التمثيلية نفسها، معتمدا على الخبرات المتراكمة لدى المجتمع في ما يخص آليات المشاركة التي سبق أن جربها مع مر السنين.

³ تمت إضافة كلمة "سيادة" إلى اسم المنتدى خلال لقاء وطني نظم في السلفادور بولاية باهيا، في سنة 2009.

لهذا السبب، فإن عملية بناء نظام وسياسات تختص بالأمن الغذائي والتغذية وترتبط في الوقت نفسه وبشكل مباشر بمسلسل أكبر يدعمها بناء على ما تم اكتسابه من خبرة وما تحقق من مكاسب وإنجازات، وكذلك بناء على الوعي بما يعترضها من قيود وتحديات كبرى يتعين مواجهتها. ومرة أخرى، مع اعتبار المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية معياراً، فنحن بحاجة إلى مناقشة هذه القيود والتحديات بصفتها فرصاً يمكن استغلالها لتعزيز التطورات الجديدة كما بينا ذلك هنا.

وتعتبر المشاركة الاجتماعية، دائماً وبكل أشكالها التعبيرية، هدفاً لانتقادات شديدة من قبل أولئك الذين يشعرون بأن قوة التغيير التي تطلقها تهددهم. وينطبق الأمر نفسه على المجالس الخاصة بسياسات إدارة الشؤون العامة والتي كثيراً ما تتعرض للانتقاد بحجة أنها عبارة عن منابر تشهد الكثير من المناقشات فيما تكون نتائجها العملية ضئيلة. أما المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية فلم يكن هدفاً لأية انتقادات حتى الآن، ولكنه يواجه صعوبات كثيرة لنشر ما يقوم به وما يحققه من نتائج. وبالرغم من أنه يعتمد على مشاركة ممثلين بارزين للمجتمع، فإنه ينبغي أن يتم التعريف به على نطاق أوسع وأن يتم الاعتراف به من قبل هذا المجتمع. لذلك يعتبر التواصل الفعال وسيلة محورية لتعزيز المجلس وللحفاظ على ما استطاع إنجازه ولتمكينه من تحقيق المزيد من التقدم.

كما أن أوجه القصور في السياسات الاجتماعية، لا سيما عدم وجود موارد مالية كافية لتمويل البرامج والإجراءات التي تنص عليها، تولد باستمرار شعوراً بعدم الرضا في أوساط المنظمات الاجتماعية الممثلة داخل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وبإمكان هذا الشعور أن يتحول بسرعة إلى توتر بينها وبين الحكومة. وهذا الوضع لا يمكن تفاديه بطريقة ما، وذلك راجع إلى الأدوار المختلفة التي يلعبها كل طرف. فبرنامج القضاء على الجوع خلف آمالاً كبيرة في أوساط المجتمع لدرجة أن بعض الناس اعتقدوا أن نتائج عمله ستكون سريعة جداً، ونظراً لحالة عدم الاستقرار الاقتصادي والنقص في الأموال التي خلفتها الفترة السابقة، فقد عاش المجلس توتراً خلال العامين الأولين من عمر الإدارة الجديدة. ولأن العقود السابقة مع الوكلاء الاقتصاديين ماتزال سارية المفعول، فقد تولد الانطباع بأن التعهد بتسديد الديون الاجتماعية سيتم تأجيله مرة أخرى، وقد أظهرت تجربة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية أن على الحكومة أن تتعامل بشفافية في مثل هذه الحالات وأن على ممثلي المجتمع تقييمها بحذر لأنها تنطوي على عناصر تتجاوز تركيز المجلس على مسألة الأمن الغذائي.

ويقودنا هذا الأمر إلى موضوع آخر مرتبط بعمل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وقد حقق فيه تقدماً كبيراً لحد الآن إلا أنه لا يزال يتطلب المزيد. ذلك أن الأمن الغذائي والتغذية موضوع مشترك بين عدة قطاعات في جوهره، غير

أن الثقافة السياسية السائدة في البرازيل ذات طابع قطاعي، وإطار العمل الحكومي ينقسم إلى عدة قطاعات تتسم بالتنافس فيما بينها بخصوص الموارد المالية، كما أن المجتمع ينتظم في إطار قطاعات مختلفة. ومن جهة أخرى، فإن النطاق الواسع للأمن الغذائي والتغذية يشمل ممثلين عن قطاع الإنتاج والمزارعين، ونظم الرعاية الصحية والمهنيين التابعين لها، ونظم التعليم والعاملين بها، وقطاع الاستهلاك والمستهلكين، ومن مختلف فئات المواطنين ومجموعات أخرى كثيرة، والناس مصممون على الدفاع عن مصالح معينة، ومع ذلك، فإن السياسة الخاصة بالأمن الغذائي والتغذية يجب أن تتسم بالشمولية لكي تكون فعالة ومجدية. ولهذه الأسباب كلها يجب على جميع هذه الأطراف أن تدرك وتقتنع بالطابع الشمولي لهذه السياسة وتحافظ عليها في المبادرات والإجراءات والبرامج التي تقترحها. ونظرا لطبيعة الأمن الغذائي باعتباره موضوعا مشتركا بين مختلف القطاعات، فإن ذلك هو ما يبرر ضرورة أن يكون المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية جهازا مقره في رئاسة الجمهورية. ومع ذلك، فإن جعل تفكير المجتمع المدني وأعضاء الحكومة يخضع لنظرة مشتركة بين القطاعات لا يمكن تحقيقه بين عشية وضحاها، بل هو عملية بطيئة يمكن التأكد من مدى ملاءمتها من خلال ما يتم تحقيقه من نتائج. وقد شكل ما أنجزه المجلس من أجل تعزيز هذا المنظور، وسوف يشكل ذلك دائما، مساهمة فعالة في مجال صياغة السياسات العامة في البرازيل.

إن الأعضاء في مجالس من هذا النوع يجب أن يمتلكوا مهارات سياسية قد لا تكون فطرية عند بعضهم. وبالنسبة لهؤلاء، تكون تلك المهارات مرتبطة بمشاركتهم في المجلس التي تمثل عملية تعلم تدريجي كما يحدث داخل الحكومة والمجتمع. وبالنسبة للآخرين، يمكن أن يتمثل الشعور المباشر لديهم في كون المجالس تشكل عقبة يجب تجاوزها في إطار عملية تنفيذ السياسات، حيث تجد الحكومات التي تم انتخابها بشكل قانوني نفسها مرغمة على التفاوض. أما بالنسبة للمجتمع، الذي كانت لديه خلال الفترة الطويلة التي سبقت برنامج القضاء على الجوع فرص محدودة للغاية للمشاركة في صنع القرار وفي أجهزة الرقابة الاجتماعية، وكان يركز جهوده على توجيه الاتهامات السياسية وتنظيم الاحتجاجات، فإن التحدي يكمن في وضع مقترحات متسقة وقابلة للتنفيذ. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن تتوفر لديه المهارات المطلوبة للتفاوض من أجل تأمين مكاسب لصالح أولئك الذين يمثلهم. ومن شأن هذا أن يشكل عملية أخرى طويلة ومبتكرة تمثل تحديا للمشاركين فيه لتجديد الممارسات القديمة وإدراك المعنى الحقيقي للديمقراطية القائمة على المشاركة.

وأخيرا، وبما أن البرازيل تتجه نحو بناء نظام وطني للأمن الغذائي وللغذوية، فإن وضع طريقة سليمة للتواصل بين مختلف الكيانات على مستوى الفيدرالية

والولايات والبلديات ضرورة قصوى، فضلا عن تشجيع الذين ينزعون نحو العمل البطيء وتقوية الذين يتسمون بالضعف. وتكمن المشكلة هنا في كون برنامج القضاء على الجوع صادرا عن الحكومة الفيدرالية - وهذا هو المطلوب - يجعل وتيرة التنفيذ أسرع على مستوى قمة الهرم مما هي عليه على مستوى قاعدته، هذا إذا ما تم فعل شيء ما على مستوى القاعدة. ولا يختلف الوضع بين المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية والمجالس العاملة على مستوى الولايات ومنطقة العاصمة الفيدرالية والبلديات. وفي هذه الحالة، تكون الخلافات أكثر تواترا بين الولاية أو الحكومات المحلية التي ترفض فكرة وجود مجلس للأمن الغذائي والتغذية من جهة، والمجتمع الذي يرغب في وجوده. غير أن هناك أيضا بعض الحالات، لا سيما على مستوى البلديات، يكون فيها تنظيم المجتمع لا يزال في بدايته وغير قادر على تلبية المتطلبات التي حددها المجلس، لذلك تبدو الجهود الجارية لإنشاء منتديات بين المجالس على المستويات الثلاثة أفضل سبيل نحو تسوية هذه الخلافات، ولكن ونظرا لكون تأسيس نظام للأمن الغذائي والتغذية هو قرار قانوني، وبالتالي فهو ناتج عن سياسة الدولة، فإنه ينبغي وضع برامج تلزم الولايات أو البلديات بتشكيل هذه المجالس وضمان عملها فعليا.

لا أحد يستطيع القول إن ضمان المشاركة الاجتماعية في السياسات العامة مهمة سهلة. إنها عملية حيوية تتميز بالتناقضات، لأنها تنطوي على مواضيع ومصالح مختلفة لمجتمع يتسم بالتعقيد ويواجه مشاكل معقدة. ومع ذلك، وعلى الرغم من كل الصعوبات السالفة الذكر، فإن تجربة مجالس الأمن الغذائي أمر مشجع للغاية. فهي تساهم في بناء ديمقراطية تقوم على المشاركة، وتؤكد أن عملية البحث عن حلول مشتركة، بالرغم من صعوبتها، تكون دائما أكثر فعالية من خلال نتائجها وأكثر ملاءمة لتلبية المطالب الاجتماعية.

المراجع

- BEGHIN, N. et al. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Ipea: Brasília, 2005.
- CASTRO, J. *Geografia da fome*. 10th edition. São Paulo: Brasiliense publishing house, 1967. COSTA, C.; PASQUAL, M. Participação e políticas públicas na segurança alimentar e nutricional no Brasil. In: GARCÉS, M. ET al. *Democracia y ciudadanía en el Mercosur*. Santiago, Chile: LOM, Programa Mercosur Social y Solidario, 2006.
- MALUF, R.; NASCIMENTO, R. C. *Construção do sistema e da política nacional de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira*. Brasília, 2005: Consea; FAO; IICA, 2009.
- SILVA, E. R. *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Brasília, 2005: Ipea, 2009. (Discussion paper n. 1378).
- SILVA, J. G. et al. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo: Citizenship Institute, 2001.
- ___; TAKAGI, M. Fome Zero: política pública e cidadania. In: ROCHA, M. (Org.). *Segurança alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*. São Paulo: Perseu Abramo Foundation, 2004.
- SILVA, M. O. S. Participação social nas políticas de segurança alimentar e nutricional. *Revista de Políticas Públicas*, São Paulo, v. 9, n. 2, 2005.
- ZIMMERMANN, C. *Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre primeiro ano de implementação*. Available at: www.espacoacademico.com.br. Accessed on: July 10, 2010.

11- مشاركة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية في بناء النظام الوطني والسياسات الوطنية للأمن الغذائي والتغذية

ريناتو س. معلوف

يجري في البرازيل، على قدم وساق، بناء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Sisan)، والسياسات الوطنية للأمن الغذائي والتغذية (PNSAN). وبالنظر إلى أن المشاركة الاجتماعية في النظام والسياسات تشكل عنصرا هاما من هذه العملية، التي يعتبر المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) تعبيرها الأسمى، فإن المعلومات المتوفرة، هنا، تعكس الجهود المتضافرة لممثلي الإدارة الفيدرالية والمجتمع المدني الذين يشكلون عضوية المجلس.

وتعتبر تجربة الديمقراطية التشاركية في حقل أمن الغذاء والتغذية، وكذلك في غيرها من مجالات السياسات العامة، السمة الفريدة للعملية البرازيلية، مع الحدود والتوترات والتناقضات التي عادة ما تكون لمثل هذه المشاركة. وتلعب المنتديات التي توجد فيها الديمقراطية التشاركية دورا من بين أدوار أخرى في إضفاء الوضوح في الرؤية على مختلف المواقف والنزاعات داخل المجتمع والحكومة وفي خلق التوافقات، ولو كان ذلك في حالات خاصة، والمقترحات الخاصة بالسياسات العامة، وذلك بصرف النظر عن دورها في المحافظة على استقلالية منظمات المجتمع المدني ومسؤوليات الحكومات في هذه العملية.

وقد تم التعبير عن التزام إدارة الرئيس لولا بضمان الحصول على الغذاء في برنامج القضاء التام على الجوع. كما تم الاعتراف بالمنتديات التي أقامتها الإدارة الفيدرالية لهذا الغرض مباشرة بعد تنصيبها، بإعادة بناء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وقد استفادت من هذه المنتديات باقتدار الحركة الاجتماعية الشاملة والمتنوعة التي قامت، وعلى امتداد ما يزيد على 20 عاما، ببذل مجهود مكثف لتنظيم نفسها في البرازيل من أجل تعزيز السيادة الغذائية، وأمن الغذاء والتغذية وحق الإنسان في الغذاء، فشملت بذلك المنظمات الاجتماعية والشبكات والحركات والمكلفين بإدارة الشؤون العامة والباحثين. وخلال ولايتين من حكم الرئيس لولا، تحسنت عمليات المجلس من حيث التمثيل الاجتماعي والقدرة على

وضع جدول أعمال عام وشامل مع اقتراح برامج وإجراءات متعددة. وقد كان وضوح الرؤية، والكفاءة التقنية، والإجراءات الدائمة لضمان التفاعل مع السلطات الحكومية والمنظمات الاجتماعية أساسية لهذا الغرض.

ويعكس إنشاء نظام وسياسة وطنيين للأمن الغذائي والتغذية تنخرط فيه مختلف القطاعات بمشاركة المجتمع المدني في رسم برامجها وإجراءاتها ورصدها، ووضع تصور للأمن الغذائي والتغذية تجري صياغته في البرازيل، حيث ينظر إليه باعتباره هدفا استراتيجيا ودائما للسياسات العامة الخاضعة لمبادئ حق الإنسان في الغذاء الكافي (HRAF) والسيادة الغذائية. وبصرف النظر عن قيام المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، فإن عملية التصور هذه قد أفضت بالحكومة إلى إنشاء الغرفة المشتركة بين الوزارات لتأمين الغذاء والتغذية (Caisan). ولا بد من الإشارة إلى أن قيام هاتين الهيئتين منصوص عليه في القانون الأساسي للأمن الغذائي والتغذية (لوزان- القانون رقم 346/11/2006). لقد تم وضع نظام وسياسة للأمن الغذائي والتغذية، اللذين يتم تناولهما في هذا الفصل، باعتبارهما حصيلة نشاطين متصافين لهاتين الهيئتين.

لقد تم تنظيم النص أسفله في أربعة أقسام. فالقسم الأول يوفر الخلفية ويصف المفاهيم التي على أساسها قام كل من نظام وسياسة الأمن الغذائي الوطني والتغذية في البرازيل. ويصف القسم الثاني السمات والمبادئ الموجهة للسياسات والنظام الوطني. ويعالج القسم الثالث بعض جوانب تجربة الأنشطة المشتركة للدولة والمجتمع في مجال تعزيز الأمن الغذائي والتغذية (FNS). ويشير القسم الأخير إلى التحديات الرئيسية التي تتم مواجهتها لتنفيذ السياسة والنظام الوطنيين للأمن الغذائي والتغذية.

الخلفية والمرجعيات كما تحددها المفاهيم النظرية

لقد عبأت العمليات الهادفة إلى قيام الأمن الغذائي والتغذية بالبرازيل، ولأكثر من عقدين، المنظمات، والحركات الاجتماعية، والباحثين، والمسؤولين العاميين عن إدارة الشؤون العامة، من بين فاعلين آخرين. ومن الطبيعي أن تثر عملية التعبئة الجديدة هذه عناصر من أنشطة تم تنفيذها منذ النصف الأول من القرن العشرين وذلك بهدف ضمان الحصول على الغذاء والتغذية للأفراد والأسر والفئات الاجتماعية بالبرازيل. ويجب أن ننوه بشكل خاص بمساهمة جوزيه دي كاسترو (1908-1973) Josué de Castro، وهو فيزيائي وعالم اجتماع وجغرافي وسياسي من ولاية بيرنامبوكو (Pernambuco) خلال هذه الفترة.

إن السياسة الوطنية والنظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية التي يجري تنفيذها اليوم قد نتجت عن حدثين وقعا في منتصف 1980، أحد هذين الحدثين كان

أكثر تقنية من حيث طبيعته، فيما كان الآخر موجها أكثر نحو التعبئة. ويكمن الأول منهما في صياغة مسودة وثيقة تسمى بـ "الأمن الغذائي - مقترح سياسة للتغلب على الجوع" Segurança Alimentar-proposta de uma politica de combate à fome بوزارة الزراعة في سنة 1985 التي شددت، على وجه الخصوص، على الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية. بينما تمثل الحدث الثاني في ما ترتب على حملة التعبئة الاجتماعية التي أدت إلى انعقاد المؤتمر الوطني الأول حول الغذاء والتغذية (CNAN) في سنة 1986، والذي تقرر خلاله وجوب إضافة التغذية، من بين أمور أخرى، إلى المفهوم التعاقدى للأمن الغذائي (Maluf, 2007).

وقد أخذ كل منهما بعين الاعتبار مقترح إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية لمعالجة الجوانب المتعددة التي ينطوي عليها أمن الغذاء والتغذية وضمان مشاركة المجتمع المدني في رسم وتنفيذ ورصد السياسات العامة في هذا الحقل. وبمجرد ما عادت البلاد إلى النهج الديمقراطي، أصبحت الانتقادات الموجهة إلى صناعة السياسات العامة التكنوقراطية والاستبدادية أقوى، ونشأت الفكرة القاضية بالأقتصر المنتديات العامة على الزيادة في عدد مسؤولي الحكومة. وقد دعمت المقترحات المذكورة أعلاه أيضا فكرة إعداد سلطة حكومية تعنى بتنسيق عملية تحديد وتنفيذ الإجراءات والبرامج في مختلف القطاعات التي يشملها الأمن الغذائي والتغذية (الزراعة، والتموين الغذائي، وتطوير التربة، والرعاية الصحية، والغذاء والتغذية، والتعليم، وغيرها). وقد كان المؤتمر الوطني الأول حول الغذاء والتغذية الهيئة الأولى التي اقترحت إنشاء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وما رافق ذلك من تداعيات على مستوى الولايات والبلديات، وهو ما تم تنفيذه بعد عقدين من الزمن.

لقد استمرت التجربة الأولى للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية لمدة عامين، خلال 1993 و1994، حينما كانت تتمتع بقدرة محدودة على التأثير على السياسات العامة. وقد توقفت هذه التجربة في سنة 1995 واستؤنفت في سنة 2003. وكما هو معروف، في البرازيل، كما هو الحال في أجزاء عديدة من العالم، فإن التسعينات قد طبعتها هيمنة ليبرالية جديدة كان لها تأثير سلبي على السياسات الاجتماعية وعلى العديد من برامج الغذاء والتغذية. ومع ذلك، فقد اتسمت تلك الحقبة أيضا بظهور الزراعة الأسرية باعتبارها فئة اجتماعية سياسية، كما شهدت المصادقة على السياسة الوطنية للغذاء والتغذية. وقد تم الشعور بالتعبئة الاجتماعية باعتبارها قوة للحث على القيام بأنشطة لمحاربة الجوع والارتقاء بالحق في الغذاء في حملة وطنية كبرى "ضد الجوع والفقر المدقع ومن أجل الحياة" قادها هيربرت دي سوزا Herbert de Souza، المعروف شعبيا باسم بيتينهو Betinho، في المؤتمر الوطني الأول حول الأمن الغذائي والتغذية، الذي انعقد في

برازيليا في سنة 1994. وقد شرعت بعض الحكومات البلدية والدولة في استعمال الأمن الغذائي والتغذية باعتباره معيارا في أنشطتها. ومع ذلك، وكالعادة، فقد كانت آفاق المبادرات الاجتماعية محدودة.

ومن شأن التشديد على الارتقاء بالأمن الغذائي والتغذية بالبرازيل أن ينظر إلى الأمن الغذائي والتغذية بوصفه هدفا استراتيجيا ودائما في السياسة العامة، وسمة تميزها باعتبارها الفئة الأساسية الواجب أخذها بعين الاعتبار في عملية تحديد اختيارات تنمية البرازيل. وهو يشمل، كما تم ذكر ذلك أعلاه، عناصر الغذاء والتغذية، إلى جانب ربط الجوانب غير القابلة للتجزئة وتخص توافر السلع (الأمن الغذائي) وجودة هذه السلع (سلامة الأغذية). ويجب أن تخضع سياسات أمن الغذاء والتغذية لمبادئ حق الإنسان في الغذاء الكافي والسيادة الغذائية. ويعني ذلك أن هذه المبادئ يجب أن توجه تحديد استراتيجيات التنمية بالبرازيل، كما يجب أن توجه تصميم السياسات العامة المرتبطة بأهدافها، وآليات التنفيذ، وأدوات الرصد والمراقبة الاجتماعية (Maluf, 2007).

ويشمل الحق في الغذاء بعدين غير قابلين للتجزئة وهما: (1) الحق في عدم المعاناة من الجوع والنقص في التغذية، (2) الحق في الغذاء الكافي حيث يستوجب تحقيقه واجب احترام الحكومة له وحمايته والارتقاء به وتوفيره، بالإضافة إلى مراقبته وتقييمه وضمان استحقاقه (Valente, 2000). وترتبط السيادة الغذائية، بدورها، بحق الشعوب في تحديد سياساتها واستراتيجياتها لإنتاج الغذاء وتوزيعه واستهلاكه. ولقد استعمل هذا المعيار لتعزيز استدامة نماذج الإنتاج القائمة على الأسرة، وتقليل المسافات بين إنتاج الغذاء والاستهلاك، وحسن تقدير مختلف العادات الغذائية (Menezes, 2001).

وتعتبر الصلات الرابطة بين مبادئ حق الإنسان في الغذاء الكافي والسيادة الغذائية والطبيعية بين القطاعات للأنشطة والبرامج العامة والمشاركة المجتمعية سمات تميز كيف يستعمل مفهوم "الأمن الغذائي" حاليا من قبل العديد من الحكومات والمنظمات الدولية وقطاع الأعمال.

إن الجهود المبذولة من أجل الحق في الغذاء بغاية استعماله كعنصر أساسي في مبادرات الأمن الغذائي والتغذية قد أدت إلى قيام النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وفقا لأحكام القانون الأساسي للأمن الغذائي والتغذية (القانون رقم 346/2006). لقد أنشأ قانون لوزان النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية، ونص على الحاجة إلى سياسات وطنية للأمن الغذائي والتغذية لضمان حق الإنسان في الغذاء الكافي. وهذا هو القانون الوطني الأساسي الذي يعالج الموضوع، وقد تم إعداده في إطار المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية بمشاركة واسعة من ممثلي الحكومة والمجتمع المدني.

وعلى الرغم من أن هناك العديد من الإشارات إلى الحق في الغذاء في الدستور الفيدرالي لسنة 1988 - كالحق في الحياة، والحق في عدم التسامح مع التمييز بجميع أشكاله، والحق في الحد الأدنى للأجور، والحق في الإصلاح الزراعي، والحق في الرعاية الصحية، والحق في المساعدة الاجتماعية، والحق في التغذية بالمدارس، إلا أنه لا يشير بصريح العبارة إلى هذا الحق الأساسي. ولهذا السبب، قاد المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية حملة وطنية شاملة وناجحة تحت شعار: "الغذاء: حق لجميع الناس"، بمشاركة فعالة لمنظمات المجتمع المدني، ودوائر الحكومة الثلاث، ومشاهير الناس، وغير ذلك. وقد أدت هذه الحملة بالمؤتمر الوطني إلى إصدار تعديل دستوري تحت رقم 2010/64 يضمن الحق في الغذاء ضمن قائمة الحقوق الاجتماعية المنصوص عليها في المادة 6 من الدستور، مثل الحق في التعليم، والرعاية الصحية والسكن، من بين حقوق أخرى. وقد تم ذلك لضمان غذاء كاف للسكان ككل باعتباره التزاما من الدولة من خلال سياسات دائمة تشمل الدوائر الثلاث للحكومة، وكذلك لتأمين التزام المجتمع بضمان أعمال هذا الحق.

النظام الوطني والسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية

سيتولى هذا القسم وصف العناصر الأساسية المطلوبة في بناء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية والسياسة الوطنية المناسبة كما ينص عليها قانون لوزان. وتعتمد هذه العملية على النهج المنهجية للأمن الغذائي والتغذية الذي هو قيد التطوير في البرازيل بغاية معالجة هذا الموضوع بكل تعقيداته، بما في ذلك الحاجة إلى تبني أنشطة متكاملة. وقد نجمت هذه المقاربة أيضا عن التجربة المتراكمة في بناء أنظمة السياسة العامة في مجالات أخرى (الرعاية الصحية، والعمل الاجتماعي، إلخ). ولأن الأمر يخص هدف السياسة العامة، فإن تطور النهج النمطية للأمن الغذائي والتغذية على مستوى المفاهيم قد ظهر في نفس الوقت الذي تم فيه تبنيه باعتباره مبدأ منظما للأنشطة العامة. وتسمح هذه النج بتعريف علاقات الترابط والتحديد المتبادل بين العوامل التي لها تأثير على حالة الغذاء والتغذية للأفراد والأسر والفئات الاجتماعية والمناطق والبلدان. وهي تسعى في نفس الوقت إلى تقوية المكاسب التفاعلية الناتجة عن العلاقات المنهجية بين كل مكونات النظام من خلال مؤسسة الصلات فيما بينها وتعميقها. ومع ذلك، لا بد من أن نحذر من أن النظام يتكون من مجموعة من العناصر التي تتطور مع التناقضات، أي أن العلاقات المنهجية التي لوحظت في الديناميكية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية تضم عناصر متصارعة (Burlandy et al., 2006).

إن العنصرين اللذين يميزان أي نظام - الترابط بين مكوناته وآليات تنسيقه - هما إذن ملائمان تماما لتحليل الأمن الغذائي والتغذية والارتقاء به. ولقد أخذ بعين الاعتبار الترابط النسقي للعوامل التي تتحكم في الأمن الغذائي والتغذية في الاهتمام المشترك بين القطاعات بالأنشطة والبرامج ذات الصلة بالأمن الغذائي والتغذية، وأدى إلى تنفيذ الإجراءات تنفيذا مندمجا. وقد كان من نتيجة ذلك أن أدت أنشطة الأمن الغذائي والتغذية وعملياته، وبمنطق إجرائي، إلى تعزيز الروابط بحيث تشمل قرارات مشتركة تضم أكثر من قطاع حكومي ومنظمات اجتماعية مع التنفيذ المشترك لهذه الإجراءات والبرامج. أي أن نهج المعالجة المشتركة بين القطاعات المقترحة في هذا المجال يمكنها أن تتخذ شكل إجراءات مشتركة تشمل قطاعات حكومية مختلفة، وهو ما يؤشر على القيام بجهود تهدف إلى تطوير علاقات أوثق بينها، أو يمكنها أن تتخذ شكل أنشطة متكاملة من مستوى أعلى، من قبيل الأنشطة التي تربط الإنتاج بالاستهلاك (Burlandy et al., 2006).

أما بالنسبة لآليات التنسيق، فقد اهتمنا بتلك الآليات الناتجة عن استكشاف إمكانات التآزر وغيرها من الآثار التي يوفرها التفاعل بين مكونات النظام المعني بالأمر. وترتبط رؤية التنسيق هاته باستعادة الدولة لقدرتها على ضبط النظام الغذائي على مستوى السلطات العامة، بخلاف ما هو جار العمل به بشكل متزايد من قبل وكلاء خاصين من قبيل ما تروج له السياسات الليبرالية الجديدة. وقد اتخذت آليات تنسيق النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية شكل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وهو هيئة تختص مباشرة بتقديم المشورة إلى رئيس الجمهورية ومنتدى المشاركة الاجتماعية ورصد ومتابعة السياسات العامة، وغرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين الوزارات، وهي الهيئة الحكومية المشتركة بين القطاعات المرتبطة بوزير التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع.

وتعتمد أنشطة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وغرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين القطاعات الوزارية على مداوات المؤتمرات الوطنية حول الأمن الغذائي والتغذية، التي تشكل منتديات يتم في إطارها اقتراح المبادئ التوجيهية والأولويات فيما يخص "المخطط الوطني والسياسة الوطنية للأمن الغذائي" وكذلك تقييم النظام ككل. وفي العملية التي تشمل آلاف السكان في جميع أنحاء البلاد، تعقد المؤتمرات الوطنية كل أربع سنوات، وتسبقها مؤتمرات على صعيد الولايات والمقاطعات والبلديات يتم فيها اختيار الممثلين لحضور المؤتمر الوطني، ومعالجة الموضوعات التي تندرج ضمن نطاق أعمالها. وقد عقدت حتى الآن ثلاثة مؤتمرات وطنية حول الأمن الغذائي والتغذية (في 1994، 2004 و 2007)، وقد عبأ كل مؤتمر منها حوالي 2 000 شخص من جميع أنحاء البلاد، بما في ذلك المجتمع المدني وممثلي الحكومة.

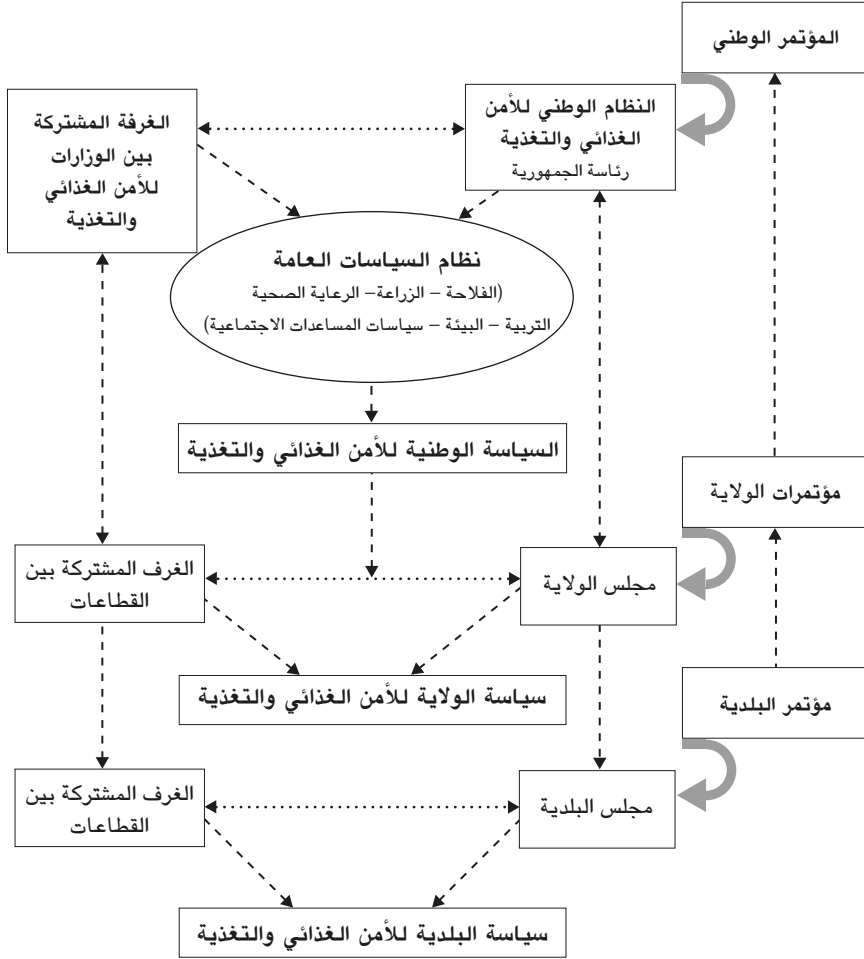
ويعتبر المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية بدوره مسؤولاً عن تحويل مداولات المؤتمرات الوطنية إلى مقترحات للنظام الوطني وللسياسة الوطنية، ثم إحالتها على غرفة الأمن الغذائي والتغذية بين القطاعات الوزارية لدراستها. ويشكل الممثلون الحكوميون ثلث أعضاء المجلس، بمن فيهم 19 وزيراً حكومياً وكتاب دولة خاصين مكلفين بالشؤون ذات الصلة بالأمن الغذائي والتغذية: التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع (المكلف بالأمانة التنفيذية للمجلس)؛ والزراعة، والثروة الحيوانية والتموين، وتربية الأحياء المائية، والثروة السمكية؛ والبيت المدني؛ والحواضر؛ والعلم والتكنولوجيا، والتنمية الزراعية، وحقوق الإنسان؛ والتعليم؛ والمالية؛ والاندماج الوطني؛ والبيئة؛ والتخطيط؛ والسياسات الخاصة بالنساء؛ والارتقاء بالمساواة بين الجنسين؛ والعلاقات الخارجية؛ والصحة؛ والأمانة العامة لرئاسة الجمهورية؛ والعمل والعمالة.

ويتم اختيار ثلثي أعضاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية الذين يمثلون المجتمع المدني بالاستناد إلى معايير يصادق عليها المؤتمر الوطني للأمن الغذائي والتغذية بين 38 منظمة من منظمات المجتمع المدني، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية، والشبكات، والحركات الاجتماعية، والمؤسسات الدينية، والجمعيات المهنية. وللمجلس أيضاً ملاحظون يمثلون مجالس فيدرالية مماثلة، ومنظمات دولية، ومنظمات التعاون الدولي ومكتب المدعي العام الفيدرالي. ويتم ترشيح رئيس المجلس في جلسة عامة من بين ممثلي المجتمع المدني، ويتم تعيينه من قبل رئيس الجمهورية. وقد كان الرئيسان الأخيران للمجلس عضوين في المنتدى البرازيلي حول الأمن الغذائي والتغذية والسيادة.

غير أن آلية التنسيق الوطنية الثانية للنظام هي آلية حكومية حصرًا، أي غرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين الوزارات، التي تتمثل مهمتها في تحويل المقترحات التي يقوم المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية بصياغتها إلى برامج حكومية. وتتكون غرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين الوزارات من ممثلي كل الوزارات الـ 19 الممثلة في المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، بتنسيق من وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع (MDS). ونعرض في الرسم البياني 1 الإطار المؤسسي ودينامية النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية.

ويمكن تمييز النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية باعتباره نظاماً مفتوحاً بسبب هدفه المتمثل في تنظيم ورصد الأنشطة والسياسات العامة لمختلف القطاعات الحكومية وغير الحكومية، مع ربطها بسياسة أمن الغذاء والتغذية على مستوى الوطن. ويتوخى من سياسة الأمن الغذائي والتغذية، باعتبارها "سياسة كل السياسات"، أن تقترح مبادئ توجيهية وإجراءات شاملة بمشاركة أنظمة أو منظمات أخرى لها أهلية اتخاذ القرارات. لذلك فإن النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية

الرسم البياني 1 - السياسة الوطنية والنظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية



يتمتع باستقلالية محدودة (ليست له سلطة مطلقة) في مجال أنشطته، بخلاف الأنظمة التي تقوم بصياغة وتنفيذ سياسات أو برامج معينة، وهي غالباً ما تكون ذات طابع قطاعي ويتم تمويلها من مالها الخاص (على الرغم من أنها تتفاعل مع القطاعات الحكومية الأخرى). ومن شأن هذه الخاصية أن تجعل أداء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية أكثر تعقيداً، لاسيما أداء آلياته التنسيقية، بارتباط مع أنظمة قطاعية أخرى تدير برامج قطاعية خاصة بها.

لذلك، فإن أول مبادئ التوجيهية الأساسية للنظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية يكمن في كون أنشطته وسياساته وبرامجه ذات طابع مشترك بين

القطاعات. وتتطلب الجوانب المتعددة التي لها تأثير على الأمن الغذائي والتغذية للأفراد، والأسر، والفئات الاجتماعية، والبلدان برامج مدمجة وأنشطة منسقة تشمل مختلف القطاعات الحكومية، وتتطلب كذلك نهجا يتجاوز نطاق التركيز القطاعي من قبل منظمات المجتمع المدني. ويتطلب هذا الأمر قيام نظام وطني وهو أيضا نظام مشترك بين القطاعات ومرتبب بالأنظمة المختلفة للسياسة العامة المعتمدة في البرازيل، مثل الرعاية الصحية، والتعليم، والمساعدة الاجتماعية، والتنمية الزراعية والفلاحية، والمناطق البيئية.

ويحيل المبدأ التوجيهي الثاني على المشاركة الاجتماعية المعبر عنها في الأنشطة المشتركة التي تشرك الدولة والمجتمع المدني للتغلب على المفاهيم التكنوقراطية المركزية التي يتم تطبيقها على السياسات العامة. ويعكس هذا المبدأ أيضا الخبرات المتراكمة في الديمقراطية التشاركية في موضوع صياغة السياسات في مجالات مختلفة بالبرازيل، وهو مبدأ ستتم معالجته أدناه. وتجدر الإشارة إلى مجموعة من المنظمات الاجتماعية، والشبكات والحركات التي أطلقت، بتفاعل مع البرامج الحكومية، عددا من المبادرات الخاصة.

ويعتبر إعداد السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية، كما تمت الإشارة إلى ذلك من قبل، مسؤولية مسندة إلى غرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين القطاعات الوزارية، فهي المكلفة بتقديم مقترح في هذا الصدد إلى رئيس الجمهورية، ويتم إعداد هذا المقترح بالاشتراك مع المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، بناء على مداورات المؤتمر الوطني الثالث المنعقد في سنة 2007. وقد استخدمت نفس المداورات باعتبارها معيارا في التقييم الحديث للعهد للأنشطة التي تقوم بها الإدارة الفيدرالية لبناء سياسة الأمن الغذائي والتغذية والنظام الذي أسفر عن وثيقة التقييم التي أعدتها غرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين القطاعات الوزارية (Caisan, 2009).

وتقترح هذه الوثيقة ضرورة أن تأخذ سياسة الأمن الغذائي والتغذية، التي يجري بناؤها، بعين الاعتبار المبادئ التوجيهية السبعة والأنشطة الرئيسية المبينة في الشكل 1.

وبما أن البرازيل جمهورية فيدرالية تلعب فيها الولايات والبلديات دورا نشيطا في تنفيذ وتمويل السياسات العامة على حد سواء، فإن الهيئات والسلطات الشبيهة بالهيئات والسلطات الفيدرالية يجب استنساخها على مستوى الولاية والبلدية. فقد تم إرساء المجالس في كل ولايات البلاد الـ 26 وقبلها في المقاطعة الفيدرالية، في الوقت الذي ما زال فيه إنشاء وكالات التنسيق بين القطاعات من قبل حكومات الولايات في بداياته الأولى. وقد تم الشروع، على مستوى البلديات، في إرساء المجالس. وهي تصل، لحد الآن، إلى حوالي 600 من أصل 5 564 بلدية

الشكل 1 - المبادئ التوجيهية للأمن الغذائي والتغذية وأنشطة الإدارة الفيدرالية

برامج وأنشطة الحكومة الفيدرالية	المبادئ التوجيهية للسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية
التحويلات النقدية: برامج الوجبات المدرسية؛ برنامج غذاء العمال؛ تسهيلات الغذاء العمومي والتغذية؛ توزيع سلال الغذاء.	أولاً - تعزيز حصول الجميع على الأغذية السليمة والكافية والتمتع بعادات غذائية صحية وكافية، مع إعطاء الأولوية للأسر والأفراد الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي والتغذية.
قروض لدعم عائلات المزارعين؛ أسعار مختلفة مضمونة؛ مساعدة تقنية وإرشاد فلاحي ريفي؛ إصلاح زراعي؛ زراعة في المناطق الحضرية والشبه الحضرية؛ التموين، مصائد الأسماك والزراعة المائية؛ الاقتصاد التضامني.	ثانياً - تعزيز التموين الغذائي وهيكل أنظمة منصفة وغير ممركة قائمة على مقارنة زراعية بيئية ومستدامة لإنتاج الغذاء، واستخراجه ومعالجته وتوزيعه.
التربية على الغذاء والتغذية في الأنظمة العمومية؛ تقدير الثقافة الغذائية البرازيلية؛ التكوين في مجال حق الإنسان في الغذاء والتعبئة الاجتماعية لضمان أمن الغذاء والتغذية FNS؛ تكوين منتجي الغذاء ومعالجيه.	ثالثاً - إجراء عمليات دائمة للارتقاء بالتربية على الغذاء والتغذية، والبحث وإنتاج المعرفة والتكوين في موضوع سيادة وأمن الغذاء والتغذية وفي حق الإنسان في الغذاء الكافي والصحي.
ولوح الأراضي التقليدية والموارد الطبيعية؛ الإدماج الإنتاجي والحواجز على خطط الإنتاج المستدام؛ غذاء وتغذية السكان الأصليين؛ توزيع الغذاء على مجموعات السكان الخصوصيين؛ المساعدة المختلفة في برامج أمن الغذاء والتغذية وأنشطته.	رابعاً - تعزيز وتوسيع وتنسيق أنشطة أمن الغذاء والتغذية التي تركز على الجماعات التقليدية والناس التقليديين.
المراقبة الصحية لضمان جودة المنتجات الغذائية؛ التغذية في مجال الرعاية الصحية الأساسية؛ مراقبة الغذاء والتغذية؛ الرعاية الصحية؛ برنامج منحة الأسرة؛ الارتقاء بالتغذية الكافية؛ الوقاية ومراقبة النقص في التغذية؛ هيكل وتنفيذ أنشطة الغذاء والتغذية في الولايات والبلديات.	خامساً - تقوية أنشطة الغذاء والتغذية على كل مستويات نظام الرعاية الصحية إلى جانب السياسات الأخرى للأمن الغذائي والتغذية.
هيكل نظام تدبير الموارد المائية الوطنية؛ تدبير وتنشيط مستجمعات المياه؛ التوفر والحصول على الماء لاستهلاك الغذاء وإنتاجه؛ الصرف الصحي وجودة المياه.	سادساً - تعزيز حصول الجميع على مياه جيدة بكمية كافية، إعطاء الأولوية للأسر التي تواجه انعدام الأمن المائي، والارتقاء بالحصول على الماء بالنسبة للزراعة الأسرية للزيادة في إنتاج الطعام.
مفاوضات دولية؛ تعاون جنوب-جنوب في مجال أمن الغذاء والتغذية FNS والتنمية الزراعية؛ المساعدة الإنسانية الدولية.	سابعاً - دعم مبادرات الارتقاء بالسيادة والأمن الغذائيين والتغذية وحق الإنسان في غذاء كاف وصحي عالمياً.

بالبرازيل. وينص الاقتراح القاضي بوضع السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية على إشراك إدارات الولايات والبلديات على أساس جدول الأعمال المتفق عليه على الصعيد الوطني التي ترسم مشاركة وانخراط الولايات والبلديات في النظام الوطني والسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية.¹

أما بالنسبة لتمويل السياسة الوطنية والنظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية، فإنه يجب أن يرتبط بأهداف هذه السياسة ومبادئها التوجيهية لضمان توافر أعلى مبلغ ممكن لتمويل برامجها. إذ هناك فئتان من النفقات مطلوب توافرها في بناء الأمن الغذائي والتغذية. تتعلق الأولى منهما بصيانة وإدارة عناصر النظام (المؤتمرات، والمجالس، والسلطات المشتركة بين القطاعات) والأنشطة المرتبطة بها في جميع الدوائر الحكومية. وتتعلق الفئة الثانية بتمويل البرامج العامة التي تخضع لمسؤولية السلطات المكلفة بتنفيذها. وبالارتباط مع هذه الفئة، فإن المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية سبق له أن طور منهجية لتقديم المقترحات وتتبع تنفيذ البرامج التي تأخذ بعين الاعتبار البنود التي تم إدراجها بشكل نمطي في ميزانية الأمن الغذائي والتغذية، التي سنعرضها أسفله.

ويركز تتبع وعرض مقترحات لإدراجها في الميزانية الفيدرالية على البرامج والعمليات المعتمدة في المخطط المتعدد السنوات (PPA)، مشكلة يمكن الإشارة إليها باعتبارها "ميزانية الأمن الغذائي والتغذية". وقد حددت المنهجية التي تم اعتمادها 149 إجراء، وزعت في البداية على 43 برنامجا نص عليها المخطط المتعدد السنوات 2008-2011، وقد تم تجميعها في 18 كتلة من الموضوعات ذات الصلة بالأمن الغذائي والتغذية. وقد أفضت هذه النهج إلى تحديد مجموعة من 65 إجراء تحظى بالأولوية موزعة على 17 برنامجا وتتضمن 15 موضوعا: الإمداد بالأغذية الزراعية؛ والحصول على الغذاء؛ والتحويل النقدي؛ والأنشطة الهيكلية؛ والزراعة الأسرية؛ ومخطط موسم الحصاد ومخطط شراء الغذاء؛ وبرنامج الوجبات المدرسية؛ والعادات الغذائية الصحية؛ والتنوع البيولوجي والسكان التقليديون؛ والإدارة السياسية (النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية)؛ ومصائد الأسماك؛ والزراعة المائية؛ والإصلاح الزراعي؛ وتنظيم الأراضي ووحدات الصيانة؛ والأمن الغذائي والتغذية للسكان السود؛ والأمن الغذائي والتغذية للسكان الأصليين؛ والأمن الغذائي والتغذية في المناطق شبه القاحلة؛ والرقابة الصحية. وبالنظر إلى الحجم، فإن مبالغ التمويل الإجمالية للميزانية المسماة بـ "ميزانية أمن الغذاء والتغذية" المدرجة في قوانين الميزانيات السنوية لسنوات 2005-2009 كانت

¹ هناك ثلاثة مجالات يمكن فيها لحكومات الولايات أن تلعب دورا نشيطا لتأمين الغذاء والتغذية FNS من بين مجالات أخرى: تنفيذ برامج على مستوى الولايات، بصرف النظر عن المشاركة في البرامج الفيدرالية؛ والتدريب على الأمن الغذائي والتغذية FNS؛ ودعم الأنشطة البلدية وسياساتها، بما في ذلك المبادرات القاضية بالربط بين أنشطة البلديات. وينبغي تسليط الضوء على إمكانية وأهمية برامج البلدية وأنشطتها في كافة الجوانب ذات الصلة بالأمن الغذائي والتغذية FNS.

كالآتي: 14 مليار ريال برازيلي (2005)؛ 14.6 مليار ريال برازيلي (2006)؛ 15.6 مليار ريال برازيلي (2007)؛ 18.9 مليار ريال برازيلي (2008)؛ 20.3 مليار ريال برازيلي (2009).

كما طور المجلس منهجية لحساب مؤشرات تتبع التحقيق التدريجي لحق الإنسان في الغذاء الكافي بالاعتماد على المبادئ التالية: المشاركة الاجتماعية الواسعة؛ والتركيز على ضمان الحقوق العالمية وغير القابلة للتجزئة؛ والمساهمة في الحفاظ على النتائج الإيجابية التي تحققت حتى الآن وضمن الاستفادة القصوى من الموارد المتاحة؛ ومساءلة القطاعات المكونة للنظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية. ويشد التتبع القائم على الحقوق على المجموعات السكانية الأكثر تأثراً بالأمن الغذائي والتغذية، بينما يعتبر استعمال المعطيات التي تكشف عن عدم المساواة بين السكان وفي مختلف الأبعاد مطلوباً. وتحتوي المصفوفة الناتجة على سبعة مظاهر للتتبع، يتم بالنسبة لكل واحدة منها انتقاء المؤشرات والسياسات ذات الصلة: (أ) إنتاج المواد الغذائية؛ (ب) توفر الغذاء؛ (ج) الدخل/الحصول على الغذاء والإنفاق؛ (د) الحصول على الغذاء الكافي؛ (هـ) الرعاية الصحية والاستفادة من الخدمات الصحية؛ (و) التعليم؛ (ز) السياسات العامة.

وهناك مجال لاستكشاف إمكانية الجمع بين المؤشرين (المؤشرات والميزانية) وآليات إنتاج المعلومات المتاحة في مختلف المناطق الحكومية ومؤسسات البحوث وذلك على شكل نظام فرعي للمؤشرات والميزانية والتتبع المتوفر لدى النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية. ومن شأن ذلك أن يكون أداة للإدارة العامة والرقابة الاجتماعية، وهما هدفان يمكنهما، من حيث المبدأ، أن يسود التوتر فيما بينهما، إلا أن أحدهما لا يقصي الآخر. وعلى المسؤولين على إدارة الشؤون العامة أن ينظروا إلى ذلك باعتباره أداة مفيدة وعلى المجتمع المدني أن تتاح له إمكانية المطالبة بالمؤشرات التي تلبى أغراض الرقابة الاجتماعية. وعلى أية حال، فإن النظام الفرعي المقترح قد يكون عنصراً من آلية تتبع النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية، بما أن دور تتبع حق الإنسان في الغذاء يجب أن تقوم به الدولة بطريقة شفافة، وهكذا تكون كل المعلومات التي تم توليدها متيسرة لكل أعضاء النظام، بما في ذلك الشرائح الأكثر هشاشة، مع احترام جميع المعاهدات، والقوانين والقواعد التي تهدف إلى حماية حقوق الإنسان وضبطها.

الدولة والمجتمع وتطوير الأمن الغذائي والتغذية

لقد تم تعزيز المشاركة الاجتماعية في صياغة ومتابعة السياسات العامة في البرازيل على إثر المصادقة على الدستور الفيدرالي الجديد للبلاد في 1988. وقد تمت

إشارة خاصة هنا، في مجال الأمن الغذائي والتغذية، إلى إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية في سنة 1993، وإلى عقد المؤتمر الوطني الأول حول موضوع الأمن الغذائي بعد عام واحد، وإلى المبادرات التي اتخذتها الولايات والبلديات لإقامة فروع المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على مستوى الولايات والبلديات. وقد تم استئناف هذه الممارسة السياسية بفاعلية في سنة 2003، عندما أعيد تكوين المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على المستوى الفيدرالي ووضع مجالس أخرى عديدة لضمان المشاركة الاجتماعية التي شملت ممثلين عن الحكومة والمجتمع. وفي نفس الوقت، تجري العديد من العمليات الديمقراطية على المستوى المحلي التي تصل ذروتها في عقد مؤتمرات وطنية واسعة.

إن ممارسة الديمقراطية التشاركية، التي ما تزال في مراحلها الأولية، لا تحل محل ما يسمى بالديمقراطية التمثيلية، وإنما يجب أن تضاف إليها في عملية صياغة السياسات العامة في البرازيل. وحتى الساعة، فهي عملية تعلم هامة بالنسبة لكل أولئك الذين يشاركون فيها. ويتطلب ذلك تعزيز القدرات من جانب ممثلي المجتمع الذين يشاركون في المجالس والمؤتمرات لتقديم المقترحات. كما تتطلب رغبة ممثلي الحكومة في عرض أعمالهم ومبادراتهم كي تتسنى مناقشتها وإبداء الآراء بشأنها. ونظرا لتنوع المصالح التي يدافع عنها كل من ممثلي المجتمع والحكومة المشاركين معا في هذه المنتديات، فإنهم يرون كيف أن اختلافاتهم قد تكشف وأفضت إلى استقطاب أطراف أخرى، ليس فقط من بين ممثلي الحكومة والمجتمع، بل أيضا من بين المنتمين إلى صفوفهم أيضا.

إن استعمال المجالس لا ينفرد به مجال الأمن الغذائي والتغذية، بما أن فكرة إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية قد خرجت إلى حيز الوجود بفضل توجه عام كان له بالغ الأثر في الدعوة إلى إنشاء مجالس مكلفة بالسياسات العامة في كل المجالات، وحتى داخل البرامج الحكومية في البرازيل. غير أن للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية خصائص ينفرد بها في تكوينه وأنشطته. وتتطلب المهام ذات الطابع المشترك بين القطاعات لمصالح الأمن الغذائي والتغذية أن يحظى المجلس بموقع على المستوى المؤسسي يمكنه من الإشراف على حوار بناء بين مختلف القطاعات الحكومية ويضمن بنفس القدر تمثيلا متنوعا لكل القطاعات الاجتماعية. وقد كان من شأن هذا الفهم الأساسي أن جعل مقر المجلس بمقر رئاسة الجمهورية، وقد أدى ذلك، وبشكل أعم، إلى إنشاء فروع للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على مستوى الولايات والبلديات داخل مجلس رئيس الفرع التنفيذي للدائرة الخاصة للحكومة (حاكم الولاية أو عمدة البلدية).

وبالإضافة إلى ذلك، وبناء على معيار التمثيل الهادف إلى التعويض عن العلاقة غير المتكافئة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني، فإن أغلبية ثلثي

أعضاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية يمثلون المجتمع المدني وثلث واحد يمثل القطاعات الحكومية المختلفة. وقد تم تحديد نسبة الأغلبية هذه بالاعتماد على الخبرات السابقة، غير أنه يجب أن نعترف بعدم تقديم أي مبرر واضح لذلك. والأمر الدال والمتفرد على حد سواء هو كون رئيس المجلس يتم اختياره من بين ممثلي مجتمعه المدني - وهذا هو الإجراء ذاته الذي تم اعتماده من قبل المجالس الأخرى - بينما يتم اختيار أمينه العام من قبل الوزارة المكلفة بمعظم الأنشطة في مجال الأمن الغذائي والتغذية، أي وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع.

لقد تم وضع المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية باعتباره مجلسا تخول له صلاحية تقديم المشورة لرئيس الجمهورية، وهذا يعني أن مداولاته تولد مقترحات ليست إلزامية للفرع التنفيذي. ويمكن للمرء أن يتصور بسهولة كيف يمكن لوجهات النظر حول هذه المسألة الحساسة أن تكون متضاربة، ولهذا السبب، فإن التصدي لها أمر لا بد منه. وحجتي هي أن القوانين الداخلية للمجلس الاستشاري تعبر عن "تكلفة هذه النهج المشتركة بين القطاعات" في المرحلة الراهنة من الإطار المؤسسي للأمن الغذائي والتغذية بالبرازيل. ويتوقف أي تغيير في اتجاه تحويل مداولات المجلس ذي السمات المذكورة أعلاه إلى متطلبات إجبارية على التقدم الحاصل في هذا الإطار المؤسسي، وذلك بدءاً بإعادة تعريف إطار الحكومة للملاءمة بين الأهداف المشتركة بين القطاعات. وتتطلب إعادة التعريف هذه، من بين أمور أخرى، إقامة آليات التنسيق بين مختلف المنتديات التي تتداول حول البرامج والأنشطة التي تناسبها ومراجعة المعايير المطبقة على تشكيل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وعلى الإجراءات المعتمدة لانتقاء أعضائه.

دعونا نلقي نظرة أعمق حول هذه القضية الهامة. لقد أسفرت النهج المشتركة بين القطاعات عن إدراج نسبة هامة من القطاعات الحكومية ممثلة على التوالي بوزاراتها في المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية. وترمي السياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية، أكثر من وزاراتها، إلى أن تشمل نسبة كبيرة من برامج وأنشطة الحكومة، التي تتوفر على منندياتها التداولية الخاصة التي تتطلب تقريبا وعلى نحو ثابت المشاركة الاجتماعية التي تتخذ شكل مجالس سياسة عامة قطاعية. ويمكن أن يشكل تحويل مداولات المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية إلى متطلبات إلزامية سابقة تطرح تساؤلات في أوساط نظرائه من المنتديات التداولية المشروعة، والتي يتمتع بعضها بخبرة ونضج أكبر على المستوى المؤسسي. أما بالنسبة لإجراءات التشاور واقتراح ممثلي المجتمع المدني ليكونوا أعضاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، فإنها تعرف تحسنا وذلك بهدف إضفاء شرعية اجتماعية كبرى وتنوع أكبر على مختلف أبعاد الأمن الغذائي والتغذية والقطاعات الاجتماعية والمناطق بالبرازيل، وعلى الرغم من ذلك، فما زالت تطال درجة من

الاعتباطية التي لا يمكن تفاديها الاجراءات التي تفتقد المشروعية المؤسسية والمرونة وتحديد أدق للمجال الخاص الأمن الغذائي والتغذية إذا صح التعبير. وإذا كانت هذه العناصر المتعلقة بتحديد المفاهيم غير كافية، فإن قدرا قليلا من الواقعية قد يساعد المرء على أن يفهم ألا وجود لحكومة قد تعرض نفسها على مداوات مجلس يضم في عضويته أغلبية الثلثين من ممثلي المجتمع المدني وأيضاً برئاسة ممثل للمجتمع المدني، مع عدد كبير من القطاعات الحكومية الممثلة فيه. فلكي ترفض الحكومة المداوات التي لا توافق عليها، يمكنها أن تحتج، قانونياً، بكون برنامجها قد اجتاز اختبار صناديق الاقتراع. وعليه، فالتقدم الحاصل في النظام المشترك بين القطاعات من قبيل الأمن الغذائي والتغذية لا يمكن بناؤه إلا في إطار حوار معقد وعملية تفاوض بين هيئات القطاعات الحكومية المختلفة المعنية التي أحدثت، وتجب الإشارة إلى ذلك، باعتبارها نتيجة سياسة أكثر مما هي نتيجة حلول رسمية وهمية أعتبرها خاطئة في السيناريو الحالي.

ومع ذلك، فإن قدرة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على التأثير على السياسات العامة ليست محددة فقط من قبل وضعه كصانع للقرار. وبالفعل، فإن محتويات قراراته وقاعدته الاجتماعية وقوته السياسية هي التي تحدد ما إذا كانت قراراته ستسود أو لا. ولهذا الغرض، فإن المواقف التي يساندها المجلس يجب أن يدعمها المجتمع بشكل ملحوظ، ولا يجب أن يقصي وجود المجالس التعبئة الاجتماعية. فقد أبانت التجربة، على العكس من ذلك، أن المجالس الوطنية للأمن الغذائي والتغذية أكثر فعالية، حيث يكون المجتمع المدني الممثل فيها منظماً بشكل مستقل، وأبانت أن هناك شبكات اجتماعية قوية وحركات. وينبغي للمجلس، في الوقت نفسه، أن يكون قد صقل مهارات التفاوض، وذلك من أجل بلوغ المقترحات التي يمكن أن يصادق عليها وأن تنفذ بالفعل.

لقد اختبر المجلس، بعد إعادة تأسيسه، عدة نجاحات وقد كان المنتدى الذي بُني فيه برنامج اقتناء الغذاء من المزارع الأسرية وتم فيه إطلاق مقترح يخص مخططاً خاصاً للحصاد لصالح المزارع الأسرية. لقد أنشأ المجلس مجموعة عمل مكونة من ممثلي المجتمع المدني وممثلي الحكومة الذين وضعوا ورقة عمل بخصوص قانون عضوي للأمن الغذائي والتغذية، وتفاوضوا مع رئيس الجمهورية حول استعادة مقدار الفرد الواحد المخصص لبرنامج الوجبات المدرسية، وقد شارك في إعداد ورقة عمل خاصة بقانون جديد ومتقدم لهذا البرنامج. كما طور مقترحات أكثر تفصيلاً لتحسين برنامج منحة الأسرة، بعضها قد تم تنفيذه. غير أن بعض المقترحات لم يتم تنفيذها، مثل المقترحات التي توصي باتخاذ احتياطات كبرى في مجال إنتاج وتسويق المنتجات الغذائية المعدلة وراثياً، واعتماد سياسة التمويل الغذائي الوطني بما يتفق مع متطلبات الأمن الغذائي والتغذية.

وبإيجاز، فإن الأمن الغذائي والتغذية قد وجد أرضية سياسية في إدارة لولا التي جعلت من الممكن إجراء حوار بين المجتمع المدني والحكومة الفيدرالية، وتطوير أنشطة متفق عليها في المنتديات التي تلقي الأضواء على الموضوع ومختلف الرؤى بخصوصه، وبذلك تساهم في تحديد السياسات العامة السليمة. لقد قاد المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية عملية تعبئة لاستئناف المناقشات حول أجندة عامة للأمن الغذائي والتغذية بالنسبة للبرازيل، وهي المهمة التي كان ييسرها وضوح الرؤية التي أولتها للموضوع الإدارة الفيدرالية والبرامج المناسبة المنفذة في هذا المجال، وصياغة وتنفيذ تلك التي تشكل عناصر مركزية في أجندة عمل المجلس.

ولا تعتبر المنتديات الهجينة للنقاش بين الدولة والمجتمع المدني من قبيل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية مساحات تشاركية تماما، بسبب التوترات والنزاعات المجربة داخلها، الشيء الذي يستلزم مجهودات مركزة للوصول إلى توافقات ممكنة، وإن كان ذلك بشكل متقطع. كما تؤثر في المجلس المشاركة المتدنية للمؤسسات الخصوصية، وحتى بعض الحركات الاجتماعية، غير أن ذلك لا يعني أنه لم يحظ باعتراف متزايد في البلاد.

وكما هو متوقع، فقد لوحظ تقدم في المشاركة الاجتماعية في السياسات العامة في سيناريو استأنفت فيه الدولة الدور الأساسي في مسألة ضمان حق الإنسان في الغذاء. إن استراتيجية القضاء على الجوع تدل على هذه الحقيقة، بسبب أنها تعيد النموذج الذي كان سائدا في الماضي، لكن ذلك لا يخلو من وجود معارضة من الناطقين باسم مصالح النخب. ولقد تم مرة أخرى، في النصف الأول من سنة 2008 وفي ذروة الأزمة الغذائية بالبرازيل، وضع خيار وجود دولة نشيطة محل الاختبار، وقد جاءت الحكومة الفيدرالية بمبادرات متنوعة. غير أن وجود الدولة ما يزال غير كاف لمعالجة الأسباب البنيوية للأزمة، التي ترتبط بتسليع الغذاء، كما سنرى ذلك أدناه.

ملاحظات ختامية: التحديات

على الرغم من التقدم الملحوظ في المجال الاجتماعي على العموم وفي مجال الغذاء والتغذية على وجه الخصوص، فإن البرازيل لا زال عليها دين اجتماعي يجب سداه وهو ما لا يتلاءم مع مستواها في التطور. فالبلاد ما تزال تعرف عددا كبيرا من الناس الفقراء، ومستويات عدم المساواة فيها من بين الأعلى في العالم وما تزال ملايين الأسر محرومة من الاستفادة من البرامج العامة، وهو ما يؤدي إلى انتهاك حقها الإنساني في الغذاء الكافي على أساس يومي. وبالإضافة إلى ذلك،

تستمر القطاعات المحافظة في محاكمة المنظمات والحركات الاجتماعية المكافحة من أجل العدالة الاجتماعية وإضعافها وتجريمها، وإذن المساهمة في إضعاف الديمقراطية في البرازيل.
وفي هذا القسم الأخير، سنعالج بعض تحديات الارتقاء بسيادة الأمن الغذائي والتغذية وحق الإنسان في الغذاء بالبرازيل.

المحافظة على الأولوية وتوسيع نطاق التركيز

لقد رأينا أن مواجهة الجوع والارتقاء بالأمن الغذائي والتغذية كانت من بين مبادرات إدارة لولا، مع ما كان لذلك من تداعيات على المستوى الدولي. إن قرار الرئيس القاضي بإعطاء الأولوية القصوى لهذه الأهداف، مع إعادة تشكيل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية من خلال إصدار قانونه المعياري الأول، الذي صدر سنة 2003، وإرسائه في مقرر رئاسة الجمهورية، قد وضع رؤية الأنشطة المشتركة بين القطاعات، وعزز القدرة على التعبئة لصالحها، وزاد في نطاقها. وينبغي أن نشير، في المرحلة الحالية من هذه العملية، إلى اقتراح تم تقديمه إلى الرئيس لولا بغاية إصدار مرسوم يتم بموجبه وضع سياسة الأمن الوطني للغذاء والتغذية قبل نهاية إدارته.

أما بالنسبة لإنشاء النظام الوطني للأمن الغذائي والتغذية، فيجب العمل على مواصلة الجهود لضمان التزام حكومات الولايات والبلديات للارتقاء بالأمن الغذائي والتغذية الذي دعمه المؤتمر الوطني بتمرير التعديل الدستوري رقم 64/2006، والذي أضاف الحق في الغذاء ضمن قائمة الحقوق الاجتماعية المنصوص عليها في الدستور الفيدرالي. وينبغي أن يعقب هذا الإنجاز الكبير إنشاء وتدعيم وتأمين آليات تعزز فعلا حق الإنسان في الغذاء الكافي بالتنسيق مع النظام الذي تُنفذ من خلاله سياسات حقوق الإنسان العامة في البرازيل، وتبني ثقافة احترام هذه الحقوق في البلاد.

واليوم، تتوافر للبرازيل مجموعة شاملة من السياسات الاجتماعية التي بإمكانها أن تترقي بالحصول المنتظم على الغذاء بالنسبة لأفقر شرائح سكانها. وقد تحقق الكثير من حيث الارتقاء بالقدرة الإنتاجية للمزارع الأسرية. وقد تحسن بوضوح برنامج الوجبات المدرسية. ومع ذلك، وتحت ضغط عمليات الطوارئ المرتبطة بموضوعات أخرى على جدول أعمال الحكومة، فإن هذه النجاحات وغيرها لا ينبغي لها أن تقلل من الأولوية المعطاة لموضوع يشمل العديد من المجالات التي لم تعالج بعد، كما سنرى ذلك أدناه، وذلك بصرف النظر عن مطلب اليقظة الدائمة لصيانتها من الانتكاس.

وبدعم من الشبكات الاجتماعية والمنظمات المتنوعة، عمل المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية على تحويل الحق في الغذاء الكافي والصحي إلى معيار

لتعبئة المجتمع وتوجيه البرامج العامة والأنشطة لتتجاوز تلك الأنشطة التي تستهدف محاربة الجوع، الذي يتم بالحفاظ على الوسائل الموجودة. ويشمل هذا المعيارُ السبلَ المستدامة لإنتاج الغذاء واستهلاكه وسبل تعزيز تقييم التنوع الثقافي وتنوع الموارد الطبيعية والحق في حياة كريمة وصحية. وتكمن دلالة مثل هذه النظرة للعمل في الحاجة إلى تعبئة مجموعة كبيرة من القطاعات الحكومية والربط بينها وبين المجتمع بدعم من رئاسة الجمهورية، وهو هدف من الصعب على المجلس القطاعي تحقيقه.

ولهذا ينبغي على المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية الحفاظ على المكانة التي اكتسبها من حيث الاعتراف والشرعية باعتباره منتدى لتلقي الطلبات من المجتمع والدولة معا بهدف الوساطة بينهما، حيث غالبا ما يقوم باستقراء مجال الأمن الغذائي. ويشكل ضمان الوضع القانوني والمؤسسي للمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وغرفة الأمن الغذائي والتغذية المشتركة بين القطاعات الوزارية الخاضعة للإدارات الفيدرالية القادمة، والحفاظ على وضوح رؤية النظام الوطني والسياسة الوطنية للأمن الغذائي والتغذية في الأجندة العامة البرازيلية كل ذلك يشكل مطلباً من أجل الاستمرارية.

الإجراءات النسقية لمعالجة الأزمات الغذائية والاقتصادية

كما نعلم، تحمل العالم، وما يزال يتحمل، إلى حد ما، لحظة حرجة أثرت على حق الإنسان في الغذاء الكافي لنسبة كبيرة من سكانه نتيجة لتداعيات الارتفاع العالمي الحالي لأسعار المواد الغذائية والأزمة الاقتصادية - المالية التي انتهت بالتشويش على النقاش حول ذلك. وقد ارتفع مرة أخرى عدد الجياع في العالم ليكشف عن هشاشة الالتزامات الدولية للحد من الجوع بشكل كبير.

لقد تمت الإشارة، في التشخيص الذي قام به المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، إلى أن هذه الزيادات في أسعار المواد الغذائية تعبر، على وجه الخصوص، عن وجود هوة بين التموين والطلب الغذائيين بالعالم، لأنها تكشف عن وجود أزمة في نموذج إنتاج واستهلاك الغذاء العالمي الذي يهدد السيادة والأمن الغذائيين والحق في الغذاء. ويؤثر على المبادرات الرامية إلى تأمين الاندماج الاجتماعي لنسبة كبيرة من السكان المحتاجين. وعلاوة على ذلك، يمكننا إدراك الطبيعة النسقية للأزمة الغذائية من خلال مقابلتها مع الأزمات الاقتصادية والبيئية وأزمة الطاقة، لاسيما في الأجوبة المترابطة التي تتطلبها.

وبعلاقة مع النظام الغذائي، يتم التساؤل بشأن الطريقة التي ينظم بها إنتاج الغذاء العالمي، وشروط الاتفاقات الدولية، والسلطة المتزايدة للشركات الكبرى لتحديد أنماط الإنتاج والاستهلاك. لقد زاد التعامل مع الغذاء كسلعة تجارية في

تدفق رأس المال في إطار المضاربات على الأسواق الزراعية، الشيء الذي أدى إلى وجود سيناريو عدم استقرار الأسعار المرتفعة وزعزعة استقرار الإنتاج وأنظمة التموين في هذه الأسواق. وقد قلص خياراً ليبرالية التجارة والتحرر من قيود السوق الطاقة التنظيمية للدولة في معظم البلدان، مما أدى إلى حرمانها من وسائل سياسة ملائمة للتعامل مع آثار هذه الأزمة.

لقد قلل توسيع إنتاج الزراعة الأسرية من وقع هذه الأزمات في البرازيل، وهي الزراعة التي تدعمها السياسات العامة المختلفة (برنامج اقتناء الغذاء، والبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية وبرنامج المزيد من الغذاء)، والتي تقدر بنحو 70 في المائة من مجموع الأغذية المستهلكة في البرازيل. وقد أضيفت إلى هذه السياسات سياسات ذات وقع على الحصول على الغذاء، أي ارتفاعات متزايدة في الحد الأدنى للأجور والتعديلات الفورية في التحويلات النقدية للفرد الواحد بموجب برنامج منحة الأسرة. ومن المعروف اليوم أن الإجراءات الرامية إلى تعزيز السوق المحلية قد خففت من آثار الأزمة الاقتصادية على البلاد. ويجب أن تتخذ الإجراءات، الآن، لمعالجة الوضع الذي ما زالت تواجهه الفئات الاجتماعية الأكثر فقراً والمحرومة من الحقوق الأساسية، بما في ذلك الحق في الغذاء، مثل كثير من الشعوب الأصلية والناس الذين يعيشون في الشوارع.

ومن المرجح أن تستفيد البرازيل من الظروف الدولية، باعتبارها المصدر والممون الأساسي للغذاء الشامل. غير أن مسؤوليات البلاد المحلية والدولية المستمدة من سوء السمعة التي اكتسبتها في هذا المجال تتطلب أكثر من استجابة تجارية تهدف إلى تحقيق الربح بفضل السيناريو الاقتصادي. وقد اقترح المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية الحاجة إلى مناقشة العواقب الاجتماعية - البيئية لنموذج الإنتاج الزراعي/إنتاج الثروة الحيوانية الذي يحافظ على مكانة البرازيل باعتبارها بلداً مصدراً، كما أنه نموذج يركز، على نطاق واسع، على المبيدات المكثفة وعلى الأرض والثروة.

لقد جاء المجلس بمقترحات من أجل: (أ) الارتقاء بأسس جديدة لنموذج الإنتاج والاستهلاك؛ (ب) دعم الزراعة الأسرية البيئية؛ (ج) ضمان توسع إنتاج الغذاء المتنوع الذي يثمن التنوع البيئي الزراعي؛ (د) تعزيز الثقافات الإقليمية والعادات الغذائية؛ (هـ) تأمين الحصول الديمقراطي على الأرض (تكثيف سياسات الإصلاح الزراعي الوطنية). وعلى الماء والموارد الطبيعية الأخرى. ويمكن لهذه المقترحات، بالنسبة للجزء الأكبر منها، أن تطبق بالفعل فقط إذا استعادت الدولة قدرتها التنظيمية وتم تنفيذ سياسة التموين لضمان الحصول المتزايد على الغذاء الجيد القائم على الأنظمة اللامركزية، ومزيج من الأنشطة المختلفة ذات الصلة بالإنتاج والاستهلاك، وإجراءات لمعالجة الآثار السلبية للتغذية السيئة على صحة المرء.

الوقود الحيوي وتغير المناخ

تعتبر معالجة استدامة الوقود الحيوي - في دعائمه الاقتصادية والاجتماعية والبيئية- واجبا على المستوى المحلي كما على المستوى العالمي. لقد اقترح المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية أن يأخذ وجود البرازيل الدولي بعين الاعتبار الأمن الغذائي والتغذية العالمي، والأمن على مستوى الطاقة، وحاجيات التنمية المستدامة. وتعتقد الحكومة البرازيلية أنه من الممكن تفادي التناقضات بين الأمن الغذائي وإنتاج الوقود الحيوي، غير أن اختيار الوقود الحيوي يجب أن يقوم على معايير صلبة، مع احترام واقع كل دولة، وتحقيق توازن بين الأبعاد الاجتماعية والبيئية، لا تعرض إنتاج التغذية للخطر.

وفي حالة البرازيل، لا يقوم أي تنافس بين المحاصيل الغذائية ومحاصيل الطاقة على رصد المساحات المخصصة لزراعة قصب السكر لغرض إنتاج الإيثانول؛ كما يجب تنظيم علاقات العمل في هذه المجالات. وينبغي الإشارة أيضا إلى الآثار الاجتماعية والبيئية للزراعة الأحادية المنتشرة على أوسع نطاق، وكذلك الحاجة إلى اعتبار عناصر أخرى بدل الأرقام الإجمالية الخاصة بالمناطق الصالحة للزراعة المتاحة بالبلد (التي تقترح أن هناك مساحة كافية لكل الأنشطة)، وذلك لتأخذ بعين الاعتبار النزاعات على الأراضي بين مزارع قصب السكر والمحاصيل الغذائية.

وينبغي القول بأن هناك العديد من النزاعات البيئية بالبرازيل، لا سيما النزاعات الناتجة عن التوتر بين النماذج الزراعية المشار إليها أعلاه، التي تمثل، على الرغم مما بينهما من تفاعل، مفاهيم مختلفة من حيث التنظيم الاقتصادي والعلاقة بالطبيعة: الزراعة الأسرية والتجارة الزراعية. وقد تم التعبير أيضا عن هذا التوتر بمقترحات مختلفة طورها المجتمع البرازيلي لمعالجة تغير المناخ، في ما يتعلق بتدابير التخفيف والتكيف معا في سياق المجتمعات غير المتكافئة مثل المجتمع البرازيلي. لقد أطلقت الحكومة البرازيلية، في ديسمبر/كانون الأول 2008، المخطط الوطني والسياسة الوطنية حول تغير المناخ. وقد أصدر المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وثائق تحلل هذه السياسة وقضايا أخرى في ضوء متطلبات السيادة والأمن الغذائي والتغذية. ويمكن القول بأن هناك تحديات كبيرة يجب مواجهتها في هذا المجال، بسبب أن الحاجة إلى مناقشة الآثار المترتبة على ظاهرة الاحتباس الحراري على السيادة والأمن الغذائي والتغذية ليست بعد بندا في جدول الأعمال العام للبلاد.

البرازيل في السيناريو الدولي

أخيرا، ينبغي الإشارة إلى أنه في أعقاب الشهرة الدولية التي حصل عليها الرئيس لولا وإدارته، لا سيما في المجالات المذكورة أعلاه، فقد اكتسبت البرامج المتصلة

بالأمن الغذائي والتغذية وتجربة المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية وضوحا كبيرا في الرؤية، وكان الطلب عليه شديدا في ترتيبات التعاون مع البلدان الأخرى والمنظمات الدولية. وينبغي أن تحظى هذه السمعة بإقامة أدوات تعاون فعلي لضمان حق الإنسان في الغذاء الكافي وفي السيادة والأمن الغذائي والتغذية في جميع أنحاء العالم. وحتى أنشطة المساعدات الدولية يجب أن تعمل على الارتقاء بالتعاون المتعدد التخصصات والتشاركي الديناميكي بين السلطات الحكومية والمجتمع المدني. وفي الوقت نفسه، يجب على الأنشطة الدولية بالبرازيل أن تدعم الجهود الرامية إلى بناء نظام حوكمة الأمن الغذائي العالمي والقائم على مبادئ حق الإنسان في الغذاء الكافي، والمشاركة الاجتماعية، والمسؤولية والتميز، والاحتياط واحترام التعددية.

وعلى الرغم من كون السياسة الخارجية للبرازيل قد ساهمت في العديد من المبادرات الجارية، فإن انخراط هذه السياسة في مواجهة الجوع والضمآن الشامل للأمن الغذائي والتغذية قد تم بناء على دعم الفكرة القائلة بأن المبادرات في هذا المجال يجب أن يتم تطويرها داخل المنظمات المتعددة الأطراف، وعلى الخصوص في منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة. وعلى الرغم من الاعتراف بأهمية منظمة الأغذية والزراعة، فإن الحكومة البرازيلية والعديد من المنظمات الاجتماعية الأخرى والمجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية نفسه تعتقد أن هذه هي اللحظة المناسبة لإصلاح هذه الوكالة الدولية، على غرار ما تم القيام به مع لجنة الأمن الغذائي العالمي. ولكي يكون من المشروع بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة باعتبارها المكان الرئيسي لمنظومة الأمم المتحدة لمناقشة الأمن الغذائي والتغذية ولتطوير المقترحات في هذا المجال، فإنه عليها أن تعمل، على غرار المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، على أساس المشاركة، وتضم المجتمع المدني في مداولاتها، ما عدا معالجة مجموعة واسعة من الموضوعات، بما في ذلك القضايا الهيكلية مثل حق الحصول على الأراضي وموارد التنوع البيولوجي الزراعي والحاجة إلى تعزيز آليات الحوكمة الشاملة المتعددة الأطراف من أجل معالجة المكونات النسقية للأزمة الغذائية. ويجب عليها أن تعمل على الارتقاء أيضا بآليات متابعة أعمال المؤتمر العالمي للإصلاح الزراعي والتنمية الريفية (ICARRD-FAO) الذي عقد في بورتو أليغري Porto Alegre سنة 2006.

وفيما يتعلق بالمفاوضات التجارية الزراعية التي عقدت في إطار منظمة التجارة العالمية، التي يلعب فيها البرازيل دورا بارزا، طور المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية مقترحات تأخذ في الحسبان اعتبارات سيادة الأمن الغذائي والتغذية وحق الإنسان في الغذاء، على الرغم من القيود التي يفرضها شكل وتوجه جولات المفاوضات التي ترعاها منظمة التجارة العالمية. وقد اقترح المجلس أن

تعالج احتياجات البلدان النامية، لاسيما من حيث الأمن الغذائي والتنمية الريفية، في كل المفاوضات التي تنعقد في إطار منظمة التجارة العالمية، وأن يتم تحديد عدد مناسب من "المنتجات الخاصة" وذلك على أساس الأمن الغذائي وحاجيات التنمية الريفية، وأن يتم تطوير آليات الحماية الخاصة.

كما تم اقتراح وجوب التركيز، على نحو خاص، على التكامل الإقليمي، مع التشديد على السوق المشتركة الموسعة للمخروط الجنوبي (MERCOSUR). ذلك أن أزمة الغذاء العالمية الأخيرة قد أظهرت، على الرغم من أنها كانت أزمة كبار مصدري السلع الزراعية، أن البلدان الواقعة في منطقة المخروط الجنوبي تتعرض بشكل كبير لعواقب مثل هذه الأزمات. ولهذا السبب، فإن الحاجة إلى تنمية استراتيجية للأمن الإقليمي للغذاء والتغذية قد أثارت انتباه الحكومات، والمدبرين العامين الكبار، ومنظمات المزارعين والشبكات الاجتماعية ذات الصلة بمختلف قضايا الأمن الغذائي والتغذية. ويتم البحث عن التعبئة الاجتماعية حول حق الإنسان في الغذاء الكافي وسيادة الأمن الغذائي والتغذية في كل بلد وفي الكتلة برمتها. ولهذا الغرض، يجب عقد مننديات المشاركة الاجتماعية الوطنية والإقليمية أو تعزيزها من أجل وضع سياسات السيادة والأمن الغذائي والتغذية وتنفيذها وتتبعها، بما في ذلك المنتدى الإقليمي لدعم المشاركة الاجتماعية المذكورة أعلاه.

المراجع

- BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R.; MALUF, R. (Coord.). *Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ceresan/UFRJ, 2006. (Technical Report, 3).
- BURLANDY, L.; MALUF, R.; MENEZES, F. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*. Brasília: Consea, 2004. (Series).
- CAISAN – Interministerial Food and Nutrition Security Chamber. *Subsídios para balanço das ações governamentais de segurança alimentar e nutricional e da implantação do sistema nacional*. Brasília, Federal District: MDS, 2009.
- MALUF, R. S. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, state of Rio de Janeiro: Vozes publishing house, 2007.
- MENEZES, F. Food sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization. *Development*, v. 44, n. 4, Dec. 2001.
- VALENTE, F. (Org.). *Direito humano à alimentação: desafios e conquistas*. São Paulo: Cortez publishing house, 2002.

12- التحديات الجديدة والقديمة

لتحقيق الأمن الغذائي

في القرن الواحد والعشرين¹

مايا تاكاجي

جوزيه غرازيانو دا سيلفا

ملخص

تبين إحصائيات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة أنه لن يتسنى وضع حد للجوع في المستقبل القريب، وأن الهدف المصرح به منذ 13 سنة خلت قد أصبح اليوم أبعد مما كان عليه في السابق. ففي سنة 1996، تم الإعلان عن هدف يقضي بتخفيض الجوع بمقدار النصف بحلول سنة 2015، وقد تم تأكيد هذا الهدف، الذي كانت الموافقة عليه قد تمت خلال مؤتمر القمة العالمي للأغذية، ضمن الأهداف الإنمائية للألفية للأمم المتحدة في سنة 2000. وفي 2009، كان من اللازم تعزيز هذا الالتزام في القمة العالمية الثالثة، التي انعقدت في روما، والتي انتهت دون أن تضمن أي تقدم بالنسبة للقمة السابقة.

لقد تزايد الإنتاج الزراعي بشكل غير مسبوق، وحررت البلدان تجارتها، وتطورت المعرفة والتكنولوجيا، وأصبحت السياسات الاجتماعية أكثر شمولية وأكثر تعقيدا، وارتفع متوسط العمر المرتقب باعتباره نتيجة طبيعية لظروف معيشية أفضل. وكما تمت الإشارة إلى ذلك في أواخر القرن الماضي، تكمن المشكلة في الزيادة الملحوظة في عدم المساواة فيما يتعلق موضوع الحصول على الغذاء وتوزيع الدخل بين البلدان وداخل كل بلد.

ويعني هذا أن العالم ما يزال بعيدا عن التخلص من آفته الأكثر بساطة، وذلك على الرغم من زيادة إنتاج الغذاء: النقص في الحصول على الغذاء لضمان حياة كريمة لجميع سكانه.

وعلى هذا المستوى يجب طرح السؤال التالي: هل نحن نواجه تحديات جديدة أم أنها هي التحديات نفسها التي واجهناها في القرن الماضي؟ هذا هو السؤال الذي

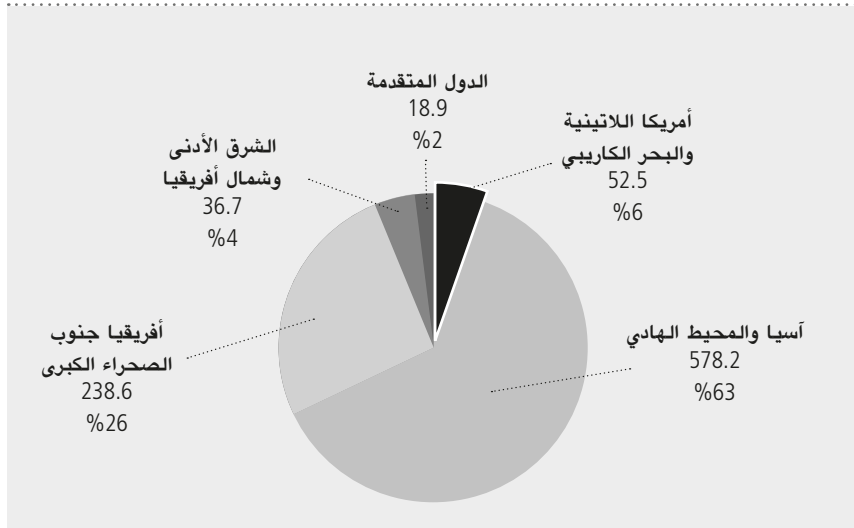
¹ تم تقديم هذا النص في مؤتمر أمريكا اللاتينية السابع حول علم الاجتماع الريفي المنعقد في بورتو كاليينهااس، ولاية بيرنامبوكو، البرازيل، 2010.

يسعى هذا المقال إلى الإجابة عنه. وقد تم تنظيم هذا المقال في أربعة فصول: ففي الفصل الأول ستتم معالجة أحدث المعطيات حول الجوع في العالم؛ وفي الفصل الثاني، ستتم معاودة النظر في التحديات القديمة إلى بداية القرن الواحد والعشرين وستتم مناقشة التحديات الجديدة. وفي الفصل الثالث، ستتم دراسة معظم أحدث السياسات التي تبنتها البرازيل من أجل معالجة مشكلة الجوع. وفي الفصل الأخير، سنجعل الاعتبارات النهائية تنبثق عن السياسات التي تم تبنيها.

الأرقام: حينما يواجه الناس الجوع

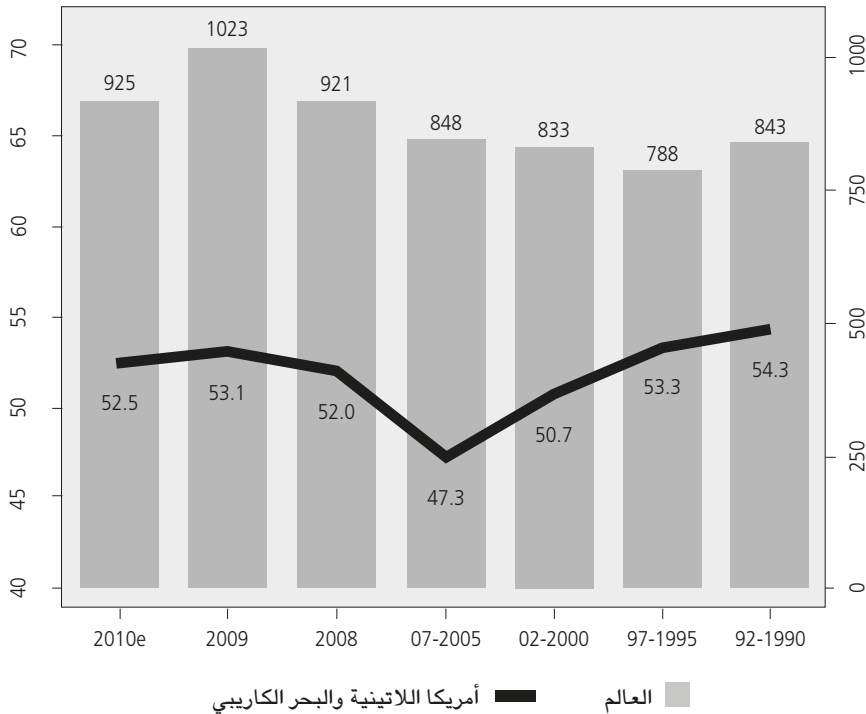
لم تنجم معدلات الجوع الأكثر ارتفاعا الملحوظة في السنوات الأخيرة فقط عن الأزمة الاقتصادية التي ضربت العالم في 2008-2009، لأن تلك المعدلات كانت قد ارتفعت قبل اندلاع الأزمة. وترتبط الأسباب المذكورة في التقرير بأسعار المواد الغذائية المحلية المرتفعة، وانعدام الدخل والبطالة المرتفعة. لقد ارتفعت أسعار المواد الغذائية أكثر فأكثر باندلاع أزمة أسعار الأغذية 2006-2008، ولم تعد بعد إلى مستوياتها السابقة. وقد اقتربت الأزمة العالمية الكبرى التي شهدتها سنتا 2008-2009 من أوج أزمة الغذاء وفاقمت سيناريو البطالة وانعدام الدخل بشكل أكبر.

الرسم البياني 1 - الجوع في العالم بحسب الأقاليم في عام 2010
(ملايين الأفراد الذين يعانون من سوء التغذية)



وبخصوص المناطق، فإن التقارير الأخيرة تبين أن انعدام الأمن الغذائي قد تزايد في كل مناطق العالم، ما عدا في أمريكا اللاتينية (بين 1995-1997 و2004-2006). ويتركز انعدام الأمن الغذائي على وجه الخصوص في آسيا ومنطقة المحيط الهادي، حيث يواجه 642 مليوناً من الناس الجوع، وفي إفريقيا. وفي المنطقة الواقعة جنوب الصحراء الكبرى وحدها يعاني اليوم 265 مليون شخص من الجوع. وما تبينه هذه الأرقام هو أن 90 في المائة من مجموع السكان الذين يواجهون الجوع اليوم يتركزون في هاتين القارتين. ومن حيث الكم، فإن البلدان ذات الأعداد الأكثر ارتفاعاً من الناس الذين يعانون من الجوع في هاتين المنطقتين هي التالية: الهند، والصين، واندونيسيا (بآسيا)، وجمهورية كونغو الديمقراطية، وإثيوبيا، وتنزانيا، ونيجيريا، وكينيا (في المناطق الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى).

الرسم البياني 2 - تطور الجوع في العالم وفي أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي بين 1990-1992 و2010 (ملايين الأفراد الذين يعانون من سوء التغذية)



ووفقا لتقديرات منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ، فإن عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية في العالم قد انخفض من 1.02 مليار في سنة 2009 إلى 925 مليون شخص في 2010. وتشير هذه التقديرات الجديدة إلى وجود تراجع في وتيرة ارتفاع معدلات الجوع الملحوظة في الـ 15 سنة الماضية. إلا أنه يجب علينا ألا ننسى أن عدد سكان العالم الذين يعانون من سوء التغذية قد بلغ 843 مليون شخص في الفترة 1990-1992، أي أقل من العدد المقدر في سنة 2010 بـ 82 مليوناً (انظر الرسمين البيانيين 1 و 2).

ويعتبر هذا الوضع محبطاً، وهذا هو السبب الذي يفسر أننا نشتغل على مشروع "مليار جائع"، والغرض منه هو جمع مليون توقيع ليتم تسليم العريضة للقادة الوطنيين والدوليين ومطالبتهم بإعطاء الأولوية لاستئصال الجوع في أجنداتهم السياسية.

ما هي التحديات؟

خلال منتدى الخبراء التحضيري لمؤتمر القمة العالمي للأغذية الثالث الذي رعته منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة في أكتوبر/تشرين الأول سنة 2009، تم تحديد التحديات التي من الواجب معالجتها لضمان الأمن الغذائي في الكرة الأرضية في سنة 2050. ويكمن التحدي الأول في ما إذا كان بإمكان الموارد (الأراضي والمياه والموارد الوراثية) أن تكون متاحة لكل سكان العالم، الذين من المتوقع أن يصل عددهم إلى 9.1 مليار شخص بحلول ذلك الوقت.

ويتعلق التحدي الثاني بالتحديات التي تواجه الزراعة في مواجهة تغير المناخ والطلب الجديد على الوقود الحيوي.

ويرتبط التحدي الثالث بالاستثمار في التكنولوجيا، مع التركيز على تحسين الإنتاجية وحماية البيئة - والاستثمار في البنية التحتية لضمان تدفق الإنتاج. ويشير التحدي الرابع إلى تنفيذ السياسات العامة المتجددة لضمان الأمن الغذائي ومحاربة الجوع.

فيما يعتبر التحدي الخامس التحدي الذي تواجهه البلدان الآسيوية والإفريقية، التي تتركز معظم الأنشطة فيها على استئصال الجوع من العالم.

وفيما يتعلق بالتحدي الأول، تشير المؤشرات والسيناريوهات التي ناقشها الخبراء الذين جمعتهم منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة إلى أن العالم يمتلك كل الموارد الضرورية لإطعام سكانه في سنة 2050: الأراضي، والمياه، والقدرات على تعزيز الإنتاجية. إذ هناك 4.2 مليار هكتار متوفرة لإنتاج الغذاء، يستغل منها الآن 1.6 مليار هكتار، إلا أنه من الضروري توسيع الطرق والبنى التحتية لتدفق الإنتاج والتخزين والتعليم.

وبذلك يمكننا أن نرى أن المشكلة تكمن في كيفية توزيع الموارد، نظرا لأنها لا تخصص بالتساوي في البلدان والأقاليم وبين الفئات الاجتماعية. ومن شأن هذا الواقع أن يؤكد الخلاصة التي مفادها أن مشكلة الأمن الغذائي هي بالأساس مشكلة الحصول على الغذاء (انخفاض دخل الأسرة).

وبالنسبة للتحدي الثاني، تشير المؤشرات إلى أن تغير المناخ سيزيد من تنوع الإنتاج بين المناطق وسيتسبب في كوارث مناخية كبيرة. وستتضرر المناطق الإفريقية الواقعة جنوب الصحراء الكبرى على وجه الخصوص بوقوع انخفاض في الإنتاج. وتكمن المسألة في ما إذا كانت البلدان قد استعدت للتصدي لتغير المناخ وفي ما إذا كانت المحاصيل قادرة على مواجهة ذلك. ولكي تكون البلدان مستعدة تمام الاستعداد للقيام بذلك، فإنه عليها أن تعمل على تنوع محاصيلها. ويمكن لذلك أن يتأتى بإنشاء المزيد من البنوك الوراثية وتأمينها بالمزيد من المصادر. وهي اليوم تشكو من النقص وتعتمد على الموارد المحدودة. والدرس الأول الواجب استخلاصه هو أنه لا يمكن لأي بلد أو أي مزارع أن يواجه بمفرده تغير المناخ.

والتحدي الثالث هو الحاجة إلى التكنولوجيا. فالافتقار إلى التكنولوجيا يؤثر في الأمن الغذائي، مع اعتبار وجوب ضمان 90 في المائة من الزيادة المطلوبة في إنتاج الغذاء لإمداد العالم في سنة 2050 بإنتاجية أعلى. ونظرا لأن جيل المعرفة والتكنولوجيا ليس موزعا بشكل متساو على العالم، فإن ذلك يعتبر أيضا مصدرا لعدم المساواة على حساب البلدان الأكثر فقرا، ولاسيما في إفريقيا.

وفي هذا الصدد، يمكن لمشاريع نقل التكنولوجيا لصالح بلدان إفريقيا، مثل تلك التي طورتها الحكومة البرازيلية من خلال الهيئة البرازيلية للبحوث الزراعية (الزراعة/مؤسسة البحث حول الثروة الحيوانية، وهي مقابلة تابعة للدولة) أن تقطع شوطا بعيدا لتقليص هذه الفجوة.

ويكمن التحدي الرابع في الحاجة إلى سياسات عامة جديدة. وفي هذا الصدد، فالبرازيل معروفة بصنع سياسات الأمن الغذائي المجددة. ولكن ما هو الجديد فيها؟ لقد قامت الحلول السياسية التي أعدت منذ عشر سنوات خلت على الطبيعة الإقليمية للجوع. ويشير انتشار مستويات عليا من الجوع في بلدان تطبعها صراعات إثنية إلى الحاجة إلى حلول سلمية لهذه النزاعات. فيما أشارت مجموعة ثانية من الحلول إلى الحاجة إلى أجوبة اقتصادية كلية عن الجوع عبر تنمية اقتصادية طويلة المدى وأخيرا، لصالح سياسات التحويلات النقدية.

ويتم تنظيم سياسات الرعاية الاجتماعية المشار إليها من قبل منظمة الأغذية والزراعة في تقريرها لسنة 2009 في ثلاث مجموعات: سياسات فرص العمل والتأمين على الشغل (المساهمات المتعلقة بالتقاعد، والتأمين ضد البطالة،

والتأمين الصحي): وشبكات الرعاية الاجتماعية (التحويلات النقدية، والإعانات الغذائية) والسياسات القطاعية (الرعاية الصحية، والتعليمية والسياسات الزراعية). وقد وسع تقرير منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة لسنة 2009 قائمة سياسات الرعاية الاجتماعية التي يمكن تنفيذها، والتي يجب أن تنفذ بسرعة لمساعدة الناس الذين يواجهون بالفعل مشكلة الجوع. وهي تدعم السياسات المدمجة في شبكات السلامة والرعاية الاجتماعية، بما في ذلك برامج الأمن الغذائي الوطني وخاصة بالنسبة للمعوزين. ونذكر، في هذا الصدد، التحويلات النقدية وبرامج الوجبات المدرسية لتحفيز إنتاج التغذية المحلية كأمثلة. ويشير التقرير إلى سياسات أخرى للزيادة في الإنتاج الزراعي ذي النطاق الصغير والإنتاجية من خلال توفير المدخلات الأكثر حداثة، والموارد والتكنولوجيات (البذور الحديثة، والأسمدة، والمعدات، والحصى). وقد تساعد المعدلات العليا للإنتاجية على الزيادة في دخل المزارعين وكذلك على الحد من أسعار المواد الغذائية بالنسبة للمستهلكين. ويذكر البرازيل بشكل بارز في التقرير ضمن قائمة الأمثلة الناجحة. وقد حصل الرئيس لولا مؤخرًا، في يونيو/حزيران 2010، بشكل غير مسبوق، على جائزة البطل العالمي في مجال المعركة ضد الجوع من قبل برنامج الغذاء العالمي التابع للأمم المتحدة اعترافًا منه بالسياسات المطبقة في البرازيل وبالمبادرة الدولية لتعزيز المعركة ضد الجوع وفائدتها.

توصيات لفائدة سياسات محاربة الجوع

على الرغم من كل هذا التقدم، ما تزال أسئلة هامة يتعين الإجابة عنها وذلك بالارتباط مع السياسات الجديدة للقضاء على الجوع.

وأول سؤال هو التالي: لماذا يتزايد الجوع في العالم؟ أيعود ذلك إلى نقص في الموارد؟ أم إلى نقص في المعرفة أم في الإرادة السياسية لمحاربة الجوع؟ في الجلسة الختامية لمندى الخبراء التحضيري لمؤتمر القمة العالمي الثالث، في أكتوبر/تشرين الأول 2009، تم الاستشهاد بالبرازيل بوصفها نموذجًا ناجحًا في محاربة الجوع، وذلك بالاشتراك مع الصين. وباعتبار ما قام به هذان البلدان، فقد تم تحديد ثلاثة شروط للنجاح: الاستقرار السياسي - الحوكمة الجيدة؛ والنمو الاقتصادي؛ وتنفيذ سياسات قائمة على نهج مزدوجة - استثمارات من أجل الزيادة في الإنتاجية إلى جانب توفير شبكة رعاية اجتماعية، بما في ذلك التحويلات النقدية.

وقد نوقشت على نحو مكثف مسألة أخرى تتعلق بالدور الذي تلعبه الزراعة في الحد من الجوع. فهناك خمسة وسبعون بالمائة من فقراء العالم يعيشون بالمناطق الريفية. ويعتبر هذا الرقم، في أمريكا اللاتينية، أقل (40 في المائة). لذلك،

فعلى الزراعة أن تلعب دورا، ليس فقط فيما يتصل بإنتاج الغذاء، بل أيضا في توليد الدخل والحفاظ على الظروف المعيشية المناسبة في المناطق الريفية. لقد فشلت أجندة التنمية، في ما مضى، في التشديد بما يكفي على هذا الدور. وقد كان تركيزها على التعديلات الاقتصادية الكلية، لا على التعديلات في السياسات القطاعية؛ وعلى التصنيع من خلال ليبرالية الاقتصاد، لا من خلال تصنيع الزراعة، وعلى الحد من الفقر في المناطق الريفية من خلال التحويلات النقدية، بدل الزيادات المستقلة في الدخل؛ وعلى تثبيط الاستثمارات في الزراعة بسبب انخفاض الأسعار العالمية. ومع ذلك، فقد تسببت الأزمات الأخيرة والمطالب الجديدة (الغذاء العالمي والأزمة المالية، وركود الإنتاجية) في خلق دور جديد للزراعة. وفي الوقت الحاضر، لا يجب أن تعتمد التنمية على التصنيع فقط: وإنما عليها أن تكون متعددة الأبعاد. إن للزراعة دورا أساسيا تلعبه في السيناريو الحالي لارتفاع أسعار الغذاء والطاقة، وتغير المناخ والطلب على الوقود الحيوي.

وبالإضافة إلى ذلك، فهي تلعب دورا هاما في الارتقاء بالتنمية في البلدان الفقيرة، والحد من الفقر من خلال تقوية دور صغار المزارعين، وليس فقط من خلال التركيز على كبار المزارعين. غير أن العلاقة بين الإنتاج الزراعي المرتفع والدخل المرتفع ليست علاقة مباشرة. فقد خلصت الدراسة التي أعدها غرازيانو دا سيلفا Graziano da Silva، وكوميز Gómez وكاستانيضا Castañeda (2009) التي قامت بتحليل تطور الزراعة والفقر في الوسط الريفي ببلدان أمريكا اللاتينية، إلى أن الزراعة في أمريكا اللاتينية تنمو بنسبة 4.8 في المائة في السنة بين سنة 2003 و2007. لقد انخفض الفقر في المناطق الريفية، لكنه ما يزال مرتفعا جدا. ففي سنة 2007، كان 52 في المائة من مجموع السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية في أمريكا اللاتينية فقراء، في مقابل 29 في المائة في المناطق الحضرية. وبأرقام مطلقة، فإن هذه النسب تصل إلى 63 مليون شخص في المناطق الريفية (34 مليون معوز) و121 مليون شخص في المناطق الحضرية (63 مليون معوز).

وقد تركزت الزيادة الملحوظة في الإنتاج الزراعي وإنتاج المواشي حول بعض المناطق، والمزارعين، والمنتجات، مع التمكن من الوصول إلى الأسواق الخارجية. ولهذا السبب، لا يمكن للمرء أن يربط ربطا مباشرا بين الإنتاج الزراعي والحد من الفقر في المناطق الريفية.

وقد خلص الباحثون إلى أن "الزراعة باعتبارها وسيلة للخروج من الفقر عليها أن تعتمد على دولة قوية مزودة بآليات لضبط النقائص في سوق العمل" (Graziano Da Silva; Gómez; Castañeda, 2009، ص 334).

إن، فالتركيز ينبغي أن يكون على الزيادة في دخل صغار المزارعين. ويكمن السبيل للخروج من الفقر في الاستثمار في الزراعة العالية المردودية، وفي الحد من

اعتماد المزارعين على الأسمدة، وفي آليات تأمين السعر والإنتاج، سواء أكان ذلك رفقة برامج التحويلات النقدية الحكومية أم القروض المدعومة.

وتتمثل المشكلة الهيكلية المرتبطة بأسعار الأغذية والمدخلات الزراعية في تقلب أسعار النفط، وهو أمر من الصعب التحكم فيه. وللحد منه، يصبح تعطيل القدرة الإنتاجية ضرورياً، وهو ما يتوفر عليه بعض البلدان.

وتشير النقطة الأخيرة المذكورة هنا إلى التحديات التي تواجهها أفريقيا وآسيا. ويمثل صغار المزارعين في هذه البلدان معظم الإنتاج الزراعي. وتكمن التحديات الأساسية في الجمع بين التنمية الضرورية للمشاريع الزراعية وتنمية زراعة صغار المزارعين، وذلك للزيادة في الفوارق الاجتماعية السائدة. ويعتبر نقل التكنولوجيا والدعم الهائل للتطوير التكنولوجي لهذه القارات في المجال الزراعي مفتاحاً لتحقيق هذه التنمية.

ومع ذلك، فإن التجربة قد أبانت، في الأساس، أنه بات مطلوباً وضع استراتيجيات على نطاق واسع للحد من الفوارق في البلدان لاجتثاث الجوع من العالم، أكثر من وجود سياسات قطاعية أو سياسات خاصة، وذلك لأنها أفضل وسيلة لضمان تحقيق نتائج متماسكة وطويلة الأمد.

إن الكوارث الاقتصادية وكوارث الحروب التي أدت إلى سيناريو الجوع والإبادة الجماعية في النصف الأول من القرن العشرين، في ارتباطها بأزمة 1929 والحرب العالمية الثانية، قد أعطت شرعية متزايدة لسياسات الدولة غير الدورية في المجالات المالية والنقدية، محولة إياها إلى عناصر لا تتجزأ من النظرية الاقتصادية ووسائل الحكومة.

ويكمن تطور من التطورات الرئيسية الجديدة الناتجة عن هذا التقدم في كون عمليات محاربة الجوع والنقص في التغذية هذه تتخذ شكل صمام أمان دائم للمجتمع ولم تعد تعتبر إجراءات طارئة. وبصرف النظر عن الحيلولة دون وقوع تلك الأزمات والتخفيف من أثارها، فإنها يمكن أن تستفيد من الدورات الاقتصادية المزدهرة، فاسحة المجال لجزء من المكاسب المشتقة من النمو الاقتصادي بأن تستثمر في سياسات ترمي إلى معالجة أسباب الفقر والجوع، كتلك التي تعزز الزراعة الأسرية.

وقد لفتت الخسائر والأضرار التي تسببت فيها الأزمة العالمية في سنة 2009 في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي انتباه الجميع إلى الحاجة إلى تطبيق هذه المبادئ الموجهة نحو الاقتصاديات المحلية بكثافة أكبر. ورغم أن المنطقة قد تحملت الاضطرابات الأخيرة، فإن بعض المؤشرات الخاصة باستمرار الخطورة مازالت قائمة بالمقارنة مع ما حدث في الفترات الحرجة الأخرى، مثل ما حدث خلال أزمة الديون الخارجية في سنوات 1980 وهي تكشف كيف تعتبر الروابط

المحلية بين التنمية والتقدم الملحوظ في فترة ما بعد الحرب، والناجمة عن تقلص مستديم في مؤشرات الجوع والفقر هشة ومخالفة للأصول على وجه الخصوص. وتتوقع اللجنة الاقتصادية نمواً بنسبة 5.2 في المائة في المنطقة هذه السنة، وهي نسبة أعلى من تلك التي سجلت في الأزمات السابقة (1994-1995؛ 2001-2004). إلا أن وتيرة التراجع تخفي عدم تناظر مقلق. فبينما يكون من المرجح أن ينمو الناتج المحلي الإجمالي في أمريكا الجنوبية بـ 6 في المائة في المتوسط، فإن الاقتصاديات الأمريكية المركزية ستنمو بمعدل أقل من نصف ذلك المعدل (3.1 في المائة). والوضع الأسوأ هو الوضع الذي تواجهه بلدان منطقة البحر الكاريبي، حيث تسود بعض أعلى معدلات الفقر في العالم والتي من أجلها تم القيام بسبع توقعات لنمو الناتج المحلي الإجمالي السلبي. وستظل هذه البلدان تعاني من نمو اقتصادي أقل من 1 في المائة.

ومن شأن الخط الدقيق والفاصل بين الهشاشة والقوة - الذي يستنسخ نفسه داخل كل بلد بدرجات مختلفة - أن يساعد المرء على فهم مفارقة أخرى في المنطقة. وقد كانت الثلاث السنوات الحرجة، من سنة 2006 إلى سنة 2009، كافية لتقوض بشكل تام المنجزات الصلبة في موضوع الحد من الجوع في السنوات الخمس عشرة السابقة، كاشفة بذلك عن ضعف مبادرات الاندماج الاجتماعي في مجتمعات أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي. فالتقليص المتواضع لـ 600 000 متوقع من عدد الذين يعانون من الجوع في سنة 2010 يميز أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي بوصفها المنطقة الوحيدة في العالم التي لم يُشهد فيها هذه السنة تقليص مهم على مستويات الجوع والنقص في التغذية (منظمة الأغذية والزراعة، 2010). وترتبط هذه النكسة ونمو المنطقة المتباين، على وجه التحديد، بالنطاق المحدود جداً للوسائل المالية المتاحة في البلدان الأكثر فقراً في المنطقة، التي تفتقد القدرة على اتخاذ تدابير غير دورية لمواجهة آثار الأزمة. ويبلغ متوسط العبء الضريبي في أمريكا الجنوبية ومنطقة البحر الكاريبي اليوم 18 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي بالمنطقة. بينما يبلغ متوسط العبء الضريبي في الاتحاد الأوروبي تقريباً 40 في المائة. والأسوأ من ذلك هو أن أكثر من نصف هذه المداخيل تترتب على الضرائب غير المباشرة التي تكون لها بالفعل آثار ارتدادية على بنية الدخل السلبية. وبدون اتفاق مالي جديد، تنحو الميزانيات المنخفضة نحو إعادة ظهور عدم المساواة وتجعل سيناريو الإقصاء الاجتماعي متفاقماً. وتعد غواتيمالا نموذجاً نمطياً لهذه الميزانية المضمدة: فالبلد مطبوع بمؤشر النقص في التغذية الأسوأ في أمريكا اللاتينية والإنفاق الاجتماعي الفردي الأكثر انخفاضاً (350 دولاراً أمريكياً كل سنة). فعندما اندلعت الأزمة، حدث ما لا مفر منه: ذلك أن غواتيمالا شهدت زيادة في ديونها العامة في سنة 2009 وذلك على غرار ما حدث في السلفادور، وهندوراس ونيكاراغوا.

وأخيراً، واستناداً إلى التجربة البرازيلية التي تنفذ استراتيجية القضاء على الجوع، فإنه يجب تقديم بعض التوصيات أدناه التي يمكن أن تكون مفيدة لوضع سياسات وبرامج الأمن الغذائي في أمريكا اللاتينية ومناطق أخرى:

- يعتبر انعدام الأمن الغذائي والجوع والفقر من المفاهيم المختلفة التي تتطلب أنواعاً مختلفة من الأنشطة من القطاع العام. فالإشارة الأكثر وضوحاً لمفهوم الأمن الغذائي ومفهوم حق الإنسان في الغذاء أن تسمح لنا بإجراء تقييم أفضل للحاجة إلى سياسات خاصة، وأطر عمل وقوانين، إذ ينبغي أن تقوم برامج محاربة الفقر على مفهوم الأمن الغذائي والحق في الغذاء، وأن تكون شاملة، وتعالج العناصر المرتبطة بالإنتاج والحصول على الغذاء. كما يجب عليها أن تعزز اتباع نظام غذائي صحي لمحاربة النقص في التغذية والأشكال الأخرى للتغذية الناقصة، مثل تلك التي تتجلى في الزيادة في الوزن والبدانة والسكري وغيرها من الأمراض المرتبطة بالعادات الغذائية غير السليمة.
- تبين تجربة برنامج القضاء على الجوع أنه من الممكن، بتوفر إرادة سياسية كافية، تأمين تقليص سريع وهام في مستويات الفقر والجوع. ويجب أن يكون اقتلاع الجوع هدف الحكومة ككل، والرئيس هو من يجب عليه أن يوليه الأولوية. ويجب أن تخضع ميزانيات الحكومة لهذا الهدف، لا العكس. وفي الوقت نفسه، تعتبر مشاركة المجتمع المدني والفاعلين الخصوصيين وتوافر الأطر المؤسسية الملائمة أموراً جوهرية، مع النظر إلى الجوع لا باعتباره مجرد ظاهرة إحصائية أو بيولوجية، وإنما هو أيضاً ظاهرة سياسية، ونتيجة لنموذج تنمية سيئة تولد الفوارق والحرمان وتنزع نحو ترسيخ عدم المساواة. ولهذا السبب، فإن المشاركة المجتمعية في صياغة هذه البرامج وتتبعها والإشراف عليها تتسبب في الاندماج الاجتماعي، وحقوق المواطنة الحقيقية، والمراقبة الاجتماعية الفعالة في المستقبل.
- الحد من الجوع قابل للتحقيق مالياً على المدى القصير: فبرنامج منحة الأسرة تستفيد منه 12 مليون أسرة، ربع عدد سكان البرازيل، غير أنه يتطلب فقط استثماراً يزيد قليلاً عن 2 في المائة من الميزانية الفيدرالية و0.4 في المائة فقط من الناتج المحلي الإجمالي. وفي الوقت نفسه، يبدو أن الحد من الجوع يولد أيضاً منافع اقتصادية للتنمية المحلية، لا سيما في المناطق الريفية المكتنبة اقتصادياً.
- من الأهمية بمكان، في أمريكا اللاتينية حيث لا يوجد فيها تقليد موحد للتنظيم والمشاركة المدنيين، أن تعتبر هذه السياسات سياسات تشاركية

وأن تشجع المشاركين فيها. وتعتبر تقوية الأواصر مع المجتمع المحلي والارتقاء بآليات الإدارة المشتركة بين المسؤولين الحكوميين والمجتمع المدني متطلبات ضرورية، على النحو المذكور أعلاه.

■ ينبغي أن تستند سياسات الأمن الغذائي إلى نهج متعددة القطاعات ولا يجب أن تركز حصرا على الزراعة أو المساعدة الاجتماعية. ويجب أن تتضمن آليات التحويلات النقدية وغيرها من آليات المساعدة الطارئة كوسيلة لضمان الحصول على المواد الغذائية للأسر الفقيرة، بصرف النظر عن دعم برامج الزراعة الأسرية، وأنظمة تتبع التغذية والصحة، والترتيبات المحلية للتمويل الغذائي. وفي إطار النهج المزدوجة للأمن الغذائي، يدعم عنصر العنصر الآخر ويضمن تلبية جزء من الطلب المتزايد على المواد الغذائية التي أوجدتها برامج التحويلات النقدية ومبادرات مماثلة أخرى من جانب صغار المزارعين. ولم تنفذ هذا الحل القائم على ربح الطرفين مع العديد من البلدان التي تركز مبادراتها الخاصة بالأمن الغذائي على جانب التكتيف الزراعي من المعادلة لا غير.

■ ينبغي، وبشكل أساسي في حالة أمريكا اللاتينية، لفت الانتباه إلى أنه لكي تحقق سياسات الأمن الغذائي نتائج دائمة يجب عليها بالضرورة أن تطبق سويا مع سياسات شاملة لتوزيع الدخل. وتمتد جذور الجوع الهيكلي والأمن الغذائي إلى بنية الدخل غير المتكافئ وإلى دوامها وتوسعها. ولذلك وعلى الرغم من مواردها المحدودة، فإن السياسات الهيكلية واختيارات التنمية المتاحة للحكومات يجب أن تعزز بعضها البعض، وإلا فإنها لن تكون قادرة على مواجهة جذور المشكلة.

■ أخيرا، فقد تم الاعتراف المتزايد ببرنامج القضاء على الجوع وجهود الحكومة البرازيلية القاضية بالارتقاء بنموذج التنمية الاقتصادية الشاملة باعتبارها قد ساهمت بطرق هامة جدا في صمود البرازيل الملحوظ أمام ارتفاع أسعار الأغذية في العالم والأزمة الاقتصادية. وقد كان من الممكن، بخصوص سيناريو الزيادة في الاستهلاك، الحفاظ على الطلب على الغذاء وغيره من السلع والخدمات. وعلى الرغم من تقييد الائتمان العالمي في 2008 و2009، فقد ساعد أكبر توافر للائتمان العام بالنسبة للإنتاج ومن أجل تمويل المقتنيات على الحفاظ على النشاط الاقتصادي الجاري.

■ لقد جعل برنامجا التحويلات النقدية والوجبات المدرسية الحصول على نظام غذائي مناسب أمرا ممكنا أيضا بالنسبة للأسر الفقيرة في البرازيل، حتى عندما ينخفض مؤقتا إجمالي الناتج المحلي، بينما

ساهم الرفع من الحد المسموح به فيما يخص القروض للمزارعين الصغار في الاستمرار في زيادة إنتاجهم لتزويد السوق المحلية. ويكمن الدرس الهام جدا في أنه من السهل نسبيا، عندما توجد لدى الحكومة مؤسسات فعالة لمعالجة الجوع والنقص المزمن في التغذية، استعمالها لضمان الإجابة المناسبة وفي الوقت المناسب على معظم الأزمات. ومن شأن ذلك أن يضمن حصول حماية الناس الفقراء - الذين عادة ما يكونون أكثر عرضة للخطر- من المخاطر المحتملة العديدة.

المراجع

- BRAZIL. Presidency of the Republic. Social Communication Secretariat. *Destakes: ações e programas do governo federal*. Brasília. Various editions.
- FAO. *How to Feed The World in 2050*. FAO, Oct. 2009. Reference texts for the Experts' Forum. Available at: < <http://www.fao.org/wsfs/forum2050/wsfs-forum/en/> > . Accessed on: October 10, 2010.
- FAO. *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y Caribe*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, 2010.
- FAO, WFP. *The state of food insecurity in the world 2009: economic crises – impacts and lessons learned*. Rome, 2009. Available at: < <http://www.fao.org/docrep/012/i0876e/i0876e00.htm> > . Accessed on: October 20, 2010.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; GÓMEZ, S. E.; CASTAÑEDA, R. S. (Ed.). *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: Regional FAO Office for American Latina, 2009.
- CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.
- SOARES, F. V.; SOARES S.; MEDEIROS M.; OSÓRIO, R. O. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília, Federal District: Ipea, 2006. (Discussion paper n. 1,228).
- SOARES, S.; SÁTYRO, N. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Brasília, Federal District: Ipea, 2009. (Discussion paper n. 1,424).
- TAKAGI, M. *A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006. 150 pp. Thesis (PhD thesis in Economic Sciences) – State University of Campinas, Campinas, state of São Paulo, 2006.

13- الحد من ظاهرة الفقر

من 44 مليون نسمة إلى 29.6 مليون نسمة

ماورو إدواردو ديل غروسي

يتطرق هذا الفصل بالتفصيل لتطور معضلة الفقر وفقا لمفهوم الفقر الذي اعتمده برنامج القضاء على الجوع، مع التركيز على الزراعة الأسرية. وفي الفصول السابقة، تم تقديم تقارير عن أنشطة عامة مختلفة وعن السياسات التي تم تنفيذها ضمن برنامج القضاء على الجوع وتم وصف تطورها منذ انطلاق البرنامج في سنة 2003 وصفا مفصلا. ومن الواضح أنه لم يتم تحديد مستويات الفقر حصريا من قبل السياسات المتبعة مباشرة ضمن برنامج القضاء على الجوع، بل أيضا من قبل الظروف التي فرضها الاقتصاد الكلي بالبرازيل. ومع ذلك، فقد نص البرنامج منذ المراحل الأولى لصياغته على سياسات هيكلية ذات طابع اقتصادي كلي، مثل السياسات التي من شأنها خلق فرص للعمل وأنشطة مدرة للدخل، وتوفير ضمان اجتماعي شامل، وحد أدنى للدخل، وإصلاح زراعي، وحوافز لفائدة الزراعة الأسرية. وتتمثل إحدى المزايا الرئيسية للبرنامج المذكور في كونه يؤلف بين سياسات عامة مختلفة، مما يجعل من المستحيل القيام بتقييم نشاط معين أو مجموعة محددة من الأنشطة. ولذلك، فإن أثر برنامج القضاء على الجوع لن يتم تقييمه في هذا الفصل، وإنما يتم بالأحرى تقييم تطور ظاهرة الفقر بين سكان البرازيل وفقا للمنهجية التي يعتمدها هذا البرنامج. وكما هو مشار إليه في مرحلة تشخيص برنامج القضاء على الفقر وتصميمه، فإن نسب الفقر في البرازيل توفر مؤشرا قويا لأمن الغذاء والتغذية لسكان البرازيل.

تحديد السكان الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي

من أجل تقدير عدد السكان الذين سيستفيدون من برنامج القضاء على الجوع، طور هذا البرنامج منهجية قائمة على خط الفقر كما حددها البنك الدولي وهي 1.00 دولار أمريكي في اليوم، مع تكييفها حسب الظروف البرازيلية. ولأجل أن يؤخذ بعين الاعتبار الأثر الذي تخلفه نسب متباينة من تكاليف العيش في مناطق مختلفة من البرازيل، فقد تقرر اعتبار خط الفقر بحسب المناطق، على أساس مناطق ريفية من المنطقة الشمالية الشرقية وتكلفة المعيشة المختلفة الملحوظة في المناطق الحضرية الكبرى والمناطق الحضرية الصغرى والمناطق الريفية في المناطق البرازيلية

الأخرى. وقد كان المعدل المرجح لخط الفقر لسكان كل منطقة هو 68.48 ريال برازيلي حسب الأرقام المسجلة في سنة 1999، عندما تمت صياغة هذه المنهجية. وبالإضافة إلى هذه التجربة على التقسيم الإقليمي، فقد تم تعديل المعطيات بخصوص دخل الأسر الذي يشير إلى أن جزءاً من الأغذية التي تستهلكها تأتي من إنتاجها الزراعي الخاص. وفي المجموع، فإن نسبة الاستهلاك الذاتي تبلغ فقط 1.2 في المائة من دخل جميع الأسر المصرح به، مع أنه يمثل نسبة 17.3 في المائة من الأسر التي صرحت "أنها تشتغل لحسابها الخاص" في الأنشطة الزراعية. وقد تم خصم بعض العناصر التي تشكل "النفقات العامة"، مثل دفع الإيجار والأقساط الخاصة بالعقار، من الدخل الإجمالي للأسر.¹

وحتى عام 2004، فإن عملية المسح الوطني للعينة المنزلية التي قام بها المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء لم تشمل المناطق الريفية في ولايات أكر وأمازوناس وأمابا وبارا وورويما وروندوني.

وفي سنة 1999، قدر المشروع عدد الأشخاص الفقراء تناسبياً مع عدد السكان لإحصاء سنة 2000. ومنذ 2004، بدأت عملية المسح الوطني للعينة المنزلية تغطي هذه الولايات وتستخدم من أجل ذلك نسبة الأشخاص الفقراء الملحوظة في سنة 2004 لتقدير عددهم في 2001-2003، وبذلك حافظت على قابلية المقارنة مع المنهجية الأصلية.

وتتمثل جزئية أخرى من المنهجية التي اعتمدها مشروع القضاء على الجوع في كونه قد أقصى كل الأسر أرباب العمل من بين الأشخاص الفقراء، أي أنه قد تم اعتبار أن العدد القليل من أسر أرباب العمل ذات دخل فردي تحت خط الفقر - وكان عددها في سنة 1999 حوالي 70 000 أسرة - قد تكون قد صرحت بدخل أقل مما تحصل عليه في الواقع، ولهذا السبب تم تضمينها في مجموعة الأسر غير الفقيرة. وباستعمال هذه المنهجية قدر عدد الأشخاص الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي بنحو 44 مليون شخص:

تشير المعطيات إلى جمهور محتمل مكون من 44 043 مليون شخص ينتمون إلى 9 324 مليون أسرة (1999). ويمثل السكان الفقراء 21.9 في المائة من الأسر و27.8 في المائة من مجموع سكان البلاد موزعة كما يلي: 19.1 في المائة من سكان المناطق الحضرية الكبرى، 25.5 في المائة من سكان المناطق الحضرية الصغرى، و46.1 في المائة من سكان المناطق الريفية. ومن حيث الأرقام المطلقة، فالنتائج هي كالتالي: 9 003 مليون شخص، و20 027 مليون شخص، و15 012 مليون شخص لكل منطقة سكنية (Zero Hunger Project, 2001, p. 74).

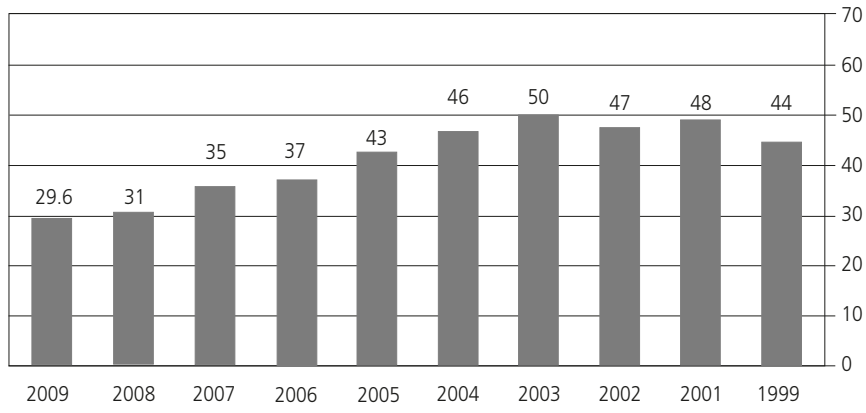
¹ من أجل وصف كامل للمنهجية، انظر: Takagi; Graziano da Silva; del Grossi, 2001.

تطور مستويات الفقر إلى حدود 2009

دعونا الآن نتحقق مما حدث للفقر على إثر انطلاق برنامج القضاء على الجوع في سنة 2003، وذلك باستخدام المنهجية الأصلية للبرنامج. ولهذه الغاية، سيتم استعمال نفس خط الفقر التي المعتمد سنة 1999 من قبل المسح الوطني للعيونة المنزلية، مع فهرسة الأرقام وفقا لمؤشر سعر الاستهلاك الوطني (INPC National Consumer Price Index)². ويعتبر المسح الوطني للعيونة المنزلية مصدر هذه المعلومات، بما في ذلك آخر المعلومات المتاحة والمنجزة في سنة 2009. وتظهر النتائج في الرسم البياني 1: فقد كان لدى البرازيل 29.6 مليون شخص يعيشون تحت خط الفقر المعتمد في برنامج القضاء على الجوع في 2009. كما تبين النتائج أن ذلك الفقر استمر في الارتفاع في البرازيل إلى غاية 2003، أي عندما بدأ تنفيذ برنامج القضاء على الجوع. وفي 2003، واجه البلد أيضا أزمة سعر العملات وميزان النفقات التي ورثها عن الإدارات السابقة، مما تسبب في ارتفاع معدلات البطالة. غير أن هذا التوجه قد تراجع اعتبارا من عام 2003 عندما بدأت مستويات الفقر تنخفض باستمرار وبحدة. وإجمالا، فقد تم تخليص 20 مليون شخص من الفقر ما بين 2003 و2009.

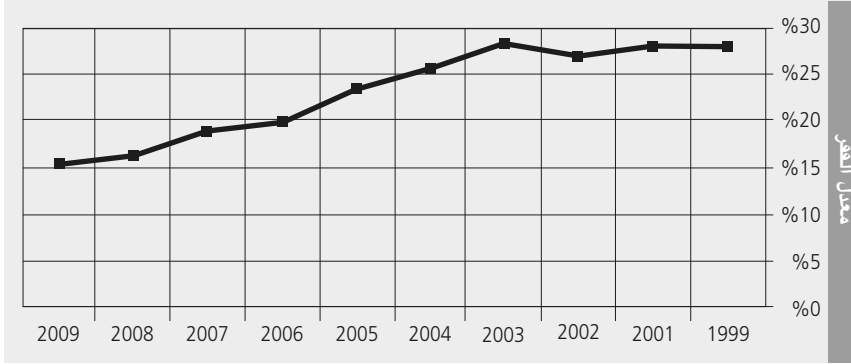
ومن حيث التناسب، فقد انتقلت نسبة الفقر من 27.8 في المائة في سنة 1999 إلى 28.1 في المائة في سنة 2003، وبذلك انخفض بحدة إلى 15.4 في المائة في 2009 (الرسم البياني 2).

الرسم البياني 1 - عدد الأشخاص الفقراء وفق المعايير التي اعتمدها برنامج القضاء على الجوع، البرازيل، 1999-2009



² من أجل وصف كامل للمنهجية، انظر: Takagi; Graziano da Silva; del Grossi, 2001.

الرسم البياني 2 - تطور نسبة الفقر وفق المعايير التي اعتمدها
برنامج القضاء على الجوع، البرازيل، 1999-2009



وقد تناقص عدد الأشخاص الفقراء بحدّة أكبر في المناطق الحضرية، حيث تم تخليص 10 ملايين شخص من الفقر (الجدول 1)، تليها المناطق الحضرية الكبرى، حيث سجل انخفاض بـ 5.6 مليون شخص، والمناطق الريفية التي عرفت انخفاضا يقدر بـ 5.1 مليون شخص. غير أن الانخفاض الأكبر في نسب الفقر قد حدث، وبشكل تناسبي، في المناطق الريفية، حيث انخفض بأكثر من 14 في المائة.

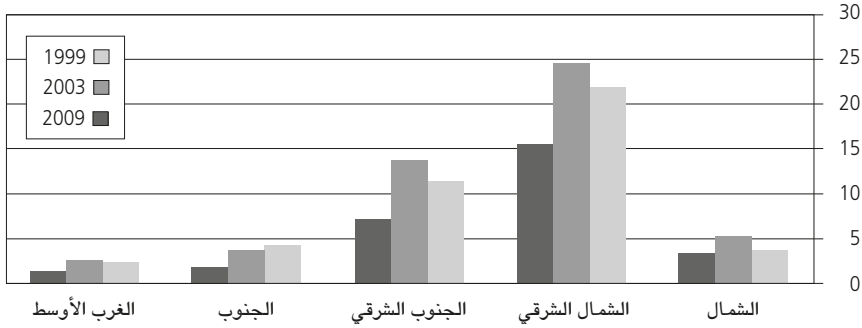
وقد كانت المنطقة الشمالية الشرقية هي أول منطقة لوحظ فيها الانخفاض الأشد في عدد الأشخاص الفقراء: فقد تم تخليص 9 ملايين شخص من الفقر ما بين

الجدول 1 - تطور السكان الفقراء وفق المعايير التي اعتمدها برنامج القضاء على الجوع بحسب مكان الأسرة، البرازيل (ألف نسمة)

المكان	1999		2003		2009		التغير 2009-2003	
	نسبة الفقر	السكان	نسبة الفقر	السكان	نسبة الفقر	السكان	نسبة الفقر	السكان
الحواضر الكبرى	19.1%	9.003	22.0%	12.208	11.0%	6.535	8.1%	5.673
الحواضر	25.5%	20.027	26.1%	24.598	14.4%	14.864	11.2%	9.734
القرى	42.7%	15.012	45.4%	13.299	28.4%	8.174	14.4%	5.125
البرازيل	27.8%	44.043	28.1%	50.105	15.4%	29.574	12.4%	20.531

الحد من ظاهرة الفقر: من 44 مليون نسمة إلى 29.6 مليون نسمة

الرسم البياني 3 - تطور نسبة الفقر وفق المعايير التي اعتمدها برنامج القضاء على الجوع، أقاليم البرازيل، 1999-2009



2003 و2009 (الجدول 2). وقد احتلت المنطقة الجنوبية الشرقية الدرجة الثانية بـ 6.5 مليون شخص تم تخليصهم من الفقر (الرسم البياني 3)، لاسيما في المناطق الحضرية الكبرى حيث تم تسجيل انخفاض يقدر بـ 2.9 مليون شخص تقريبا.

الزراعة الأسرية

كما تمت الإشارة إلى ذلك في الفصول السابقة، فقد تم تنظيم برنامج القضاء على الجوع حول أربعة محاور هي: الحصول على المنتجات الغذائية، وتعزيز الزراعة الأسرية، وتوليد الدخل، والتضامن الاجتماعي، والتعبئة والرصد وقد تم تصميم هذا المشروع لزيادة الإنتاج الغذائي المحلي في الوقت الذي يتم فيه تحفيز المزارعين الأسريين، والمزودين التقليديين للمواد الغذائية للسكان الفقراء:

يكمُن الاعتبار الرئيسي لمشروع القضاء على الجوع في الحاجة إلى استئناس سياسة زراعية في البرازيل قادرة على توفير حوافز حقيقية للزراعة الأسرية بهدف الزيادة في إنتاج الغذاء وضمان رعاية أفضل للمزارعين ذوي الدخل المنخفض. ويمكن تحقيق ذلك من خلال مجموعة من السياسات التي تجمع بين تأمين الدخل الزراعي، والأولوية للإنتاج المحلي، والاعتماد على الواردات فقط عندما يكون موسم الحصاد كاسداً، وتحفيز البحوث العامة لتمكين صغار المزارعين من الاستعانة بالتكنولوجيا المناسبة، بالموازاة مع سياسة توفر مساعدة تقنية فعالة، وسياسة قروض ناجعة مرتبطة بتطور قنوات التسويق، وتحفيز إنشاء تعاونيات لحماية البيئة والمناظر الطبيعية، إلى غير ذلك من التدابير (Zero Hunger Project, p. 87).

برنامج القضاء على الجوع

التجربة البرازيلية

الجدول 2 - تطور السكان الفقراء وفق المعايير التي اعتمدها برنامج القضاء على الجوع بحسب مكان الأسرة، البرازيل (آلاف الأشخاص والأسر)

2009-2003		2009		2003		1999		المنطقة	الإقليم
الأسر	الأشخاص	الأسر	الأشخاص	الأسر	الأشخاص	الأسر	الأشخاص		
289-	1 760-	741	3 591	1 029	5 351	725	3 813		الشمال
39-	214-	83	351	122	565	57	285	الحواضر الكبرى	
156-	962-	442	1 042	598	3 066	453	2 394	الحواضر	
93-	584-	216	1 136	310	1 721	216	133	القرى	
1 619-	9 021-	3 562	15 491	5 181	24 512	4 455	21 873		الشمال الشرقي
364-	1 777-	538	2 157	902	3 934	639	2 981	الحواضر الكبرى	
804-	4 275-	796	7 768	2 600	12 044	2 013	9 440	الحواضر	
451-	2 968-	228	5 566	1 680	8 533	1 803	9 452	القرى	
1 374-	6 576-	1 823	7 077	3 197	13 653	2 583	11 491		الجنوب الشرقي
601-	2 861-	851	3 224	1 453	6 086	1 064	4 436	الحواضر الكبرى	
585-	2 756-	788	3 033	1 373	5 788	1 035	4 632	الحواضر	
188-	959-	184	819	371	1 779	483	2 423	القرى	
379-	1 817-	511	1 986	890	3 803	993	4 402		الجنوب
107-	536-	142	545	249	1 081	213	897	الحواضر الكبرى	
199-	935-	267	1 020	466	1 954	487	2 122	الحواضر	
73-	346-	102	421	175	768	293	1 383	القرى	
276-	1 357-	377	1 429	652	2 786	568	2 463		الغرب الأوسط
57-	268-	73	275	130	542	94	403	الحواضر الكبرى	
159-	806-	251	939	410	1 745	336	1 439	الحواضر	
60-	284-	53	214	113	498	138	621	القرى	
3 936-	20 531-	7 014	29 574	10 949	50 105	9 324	44 043		البرازيل
1 168-	5 657-	1 687	6 552	2 820	8 555	2 067	9 003	الحواضر الكبرى	
1 902-	9 734-	3 544	14 864	5 446	24 598	4 324	20 027	الحواضر	
865-	5 141-	1 783	8 157	2 648	13 299	2 933	15 012	القرى	

المصدر: DEL GROSSI ، استناداً إلى PNADs/BGE.

وبصرف النظر عن تنفيذ السياسات العامة الهادفة إلى زيادة القدرة الشرائية للشرائح السكانية الأكثر فقرا، كان لا بد من كسر حلقة الجوع المفرغة، وذلك بتوفير حوافز للزراعة الأسرية التي يمكنها، بغض النظر عن إنتاجها للمواد الغذائية الأساسية، أن تخلق دورات صالحة من حيث العمل والدخل. وسيتم الآن تقديم بعض الأرقام³ لبيان أهمية الزراعة الأسرية بالبرازيل وأبعادها. لقد أشار الإحصاء الأخير للزراعة والثروة الحيوانية الذي قام به المعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء في سنة 2006 إلى أن هناك 5 175 489 منشأة للزراعة والثروة الحيوانية في البرازيل في تلك السنة، تم تحديد 4 367 902 منها باعتبارها تنتسب إلى أسر المزارعين⁴، وهو ما يعني أنها مسؤولة عن 84 في المائة من كل منشآت الزراعة والثروة الحيوانية البرازيلية (الجدول 3). وعلى الرغم من أرقامها الهامة، فهي تشغل منطقة تزيد قليلا عن 80 مليون هكتار، وهو ما يعادل 24 في المائة من المساحة التي تشغلها كل المنشآت. وعلى الرغم من أن المنشآت غير الأسرية مسؤولة فقط عن 16 في المائة من مجموع المنشآت، فإنها تشغل 76 في المائة من المناطق التي تشغلها كل واحدة منها.

ويعمل ما يقرب من ثلاثة أرباع مجموع السكان في المناطق الريفية (ما يزيد بقليل عن 12 مليون شخص) في المنشآت الأسرية، بينما يعمل 4.2 مليون شخص فقط في منشآت غير أسرية. ويبين استخدام اليد العاملة في المنشآت الأسرية أهميتها من حيث خلق فرص العمل في المناطق الريفية:

على الرغم من أن المنشآت الأسرية تشغل فقط 24 في المائة من المنطقة، فإنها مسؤولة عن 38 في المائة من قيمة الإنتاج الإجمالي وعن 34 في المائة من جميع العائدات في المناطق الريفية. وتدر المزارع الأسرية 677 ريبالا برازيليا/ هكتار، بينما تدر المزارع غير الأسرية فقط 358 ريبالا برازيليا/هكتار. وتعتبر الزراعة الأسرية أيضا ذات عمالة كثيفة: فهي تشغل أكثر من 15 شخصا في كل 100 هكتار، بينما تشغل الزراعة غير الأسرية أقل من شخصين في كل 100 هكتار (Del Grossi; Marques, 2010, p.16).

وتدل المؤشرات المذكورة أعلاه على أن المنشآت الأسرية تستغل الأرض بطريقة أفضل وأكثر كثافة. كما تعتبر الزراعة الأسرية المزود المباشر بالمواد الغذائية المستهلكة عادة في البرازيل: فهي تشكل 87 في المائة من مجموع الكسافا، و70 في المائة من مجموع الفاصوليا، و46 في المائة من مجموع الذرة، و34 في المائة من مجموع الأرز، و59 في المائة من مجموع لحوم الخنزير، و50 في المائة

³ بالاستناد إلى: FRANCA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009.

⁴ وفقا لمعايير القانون رقم 11 326 سنة 2006 التي تحدد نوع أسر المزارعين في البرازيل.

الجدول 3 - توصيف منشآت الزراعة والثروة الحيوانية وفق تصنيف الزراعة الأسرية المنصوص عليها في القانون رقم 11 326، البرازيل، 2006

الزراعة غير الأسرية		الزراعة الأسرية		الخصائص
%	القيمة	%	القيمة	
%16	807 587	%84	4 367 902	عدد المؤسسات
%76	249.7	%24	80.3	المساحة (مليون هكتار)
%26	4.2	%74	12.3	العمل (مليون نسمة)
%62	89.5	%38	54.4	(مليار ريال) قيمة الإنتاج
%66	80.5	%34	41.3	الدخل (مليار ريال)

المصدر: DEL GROSSI; MARQUES, 2010

من مجموع الدواجن، و30 في المائة من مجموع لحوم البقر، و58 في المائة من مجموع الألبان المنتجة في البلاد. وتبين هذه النتائج الدور الاستراتيجي الذي تلعبه الزراعة الأسرية في ضمان تأمين الغذاء والتغذية للسكان البرازيليين. وباعتبار أبعاد الزراعة الأسرية في البلاد، فإن الحاجة إلى تضمينها في برنامج القضاء على الجوع كان بديهياً. دعونا الآن نأخذ بعين الاعتبار تطور السياسات العامة الرامية إلى تقوية الزراعة الأسرية في البرازيل.

البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية⁵

يعتبر هذا العمل من أضخم الأعمال وأشملها لتدعيم أسر المزارعين بالبرازيل، الذين يتم من خلالهم منح قروض زراعية وغير زراعية بأسعار منخفضة الفائدة. وقد تم، منذ 2003، توقيع أكثر من 10 ملايين عقود بقروض وتوافرت مبالغ مقدارها 52 مليار ريال برازيلي للقروض الزراعية، تستأثر بـ 85 في المائة من كل الأموال المخصصة للبرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية منذ انطلاقه.

تأمين الدخل والتأمين على آثار

التقلبات المناخية على الزراعة الأسرية

تعتبر أغلب عمليات البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية عمليات مدعمة من قبل برنامج ضمان الأسعار للزراعة الأسرية، الذي يضمن وجود خصم في

⁵ للمزيد من التفاصيل، انظر الفصل الذي أعده بيراسي وبييتنكورت.

عقود التمويل بشكل متناسب مع الانخفاض الحاصل في الأسعار خلال موسم تسويق المحاصيل. ويغطي ذلك في الوقت الراهن 35 منتجاً، ويمكن أن يصل الخصم إلى 5 000 ريال برازيلي لكل مزارع. وباعتبار البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية مرتبطاً بأسعار التسويق، فإن هذا البرنامج يعد في جوهره برنامجاً لضمان الدخل في عمليات الاقتراض التي تشمل المزارعين الأسريين. وقد تم تطبيقه على 500 000 من العقود في المتوسط خلال كل موسم للحصاد، ومنح خصم متوسط قدره 1.2 ألف ريال في عقود برنامج تعزيز الزراعة الأسرية. ومنذ موسم الحصاد 2004-2005، تمت تغطية الخسائر الناجمة عن التقلبات المناخية بدورها من قبل برنامج تأمين الزراعة الأسرية، الذي وفر 65 في المائة إضافية من العائد الصافي المتوقع من التعاقد المذكور، وذلك بالإضافة إلى ضمان تسوية القروض الممنوحة ضمن البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية. وتضمن الخطة ألا يصبح المزارعون مدينين وأن يكون لديهم دخل لتغطية نفقاتهم حتى موسم الحصاد. وتشمل خطة التأمين أيضاً توفير المساعدة التقنية لإدارة المخاطر في الزراعة الأسرية والارتقاء بالتكنولوجيات الملائمة، مثل اعتماد إجراءات وقائية ضد التقلبات المناخية التي تؤثر سلباً على الزراعة. ولا يطبق التأمين الخاص بالأضرار الناجمة عن تغير المناخ إلا فيما يخص عقود تحمل المصاريف في مجال الزراعة، وبذلك تتم حماية 600 000 من العقود لكل موسم حصاد في المتوسط، إلا أن هناك خططا لتوسيعها لتشمل عقود الاستثمار أيضاً.

برنامج اقتناء الغذاء عن طريق الزراعة الأسرية

لهذا البرنامج الذي تم تنفيذه في سنة 2003 هدف مزدوج: تحفيز المزارعين الأسريين على إنتاج المواد الغذائية وتوفير مخزون للأغذية مع خطط لتوزيع الغذاء على الأشخاص الذين يعانون من انعدام الأمن الغذائي، كما توزع المنتجات على المدارس والمستشفيات والجمعيات الخيرية.

التأمين على موسم الحصاد

لقد أريد لهذا النشاط أن يحمي المزارعين في المنطقة البرازيلية شبه القاحلة وذلك عند حدوث تقلبات مناخية سلبية. ولهذا الغرض، تم إنشاء صندوق (هو صندوق تأمين موسم الحصاد) بمشاركة الحكومة الفيدرالية وحكومات الولايات والبلديات التي تم الاعتماد عليها في حالة وقوع الكوارث الناجمة عن الجفاف أو الأمطار المتواصلة وما يترتب على ذلك من خسائر تفوق 50 في المائة فيما يتعلق بمحاصيل الذرة، والفاصوليا، والقطن، والأرز، والكسافا الخاصة بالمزارعين الأسريين في

المنطقة الشبه- قاحلة البرازيلية. ويضمن الصندوق تسديد 550.00 ريالاً برازيلياً لكل أسرة متضررة باعتبار المبلغ دعماً مالياً حتى موسم الحصاد التالي.

سياسات أخرى لدعم التنمية الريفية

على الرغم من وجود سياسات أخرى ترمي إلى الارتقاء بالتنمية الريفية المستدامة ليست جزءاً من استراتيجية القضاء على الجوع، فإنها جديرة بالذكر في هذه المرحلة. ومن بينها تلك التي تبرز بالنظر إلى توقيتها وملاءمتها، وهي كالتالي:

الإصلاح الزراعي

على الرغم من الأبعاد القارية للبرازيل، فإن عدم المساواة في توزيع الأراضي موروثاً عن نموذج امتلاكها حسب الأقاليم. فقد بلغ مؤشر جيني Gini لتوزيع الأراضي بين المنشآت الزراعية والثروة الحيوانية 0.854 في سنة 2006. وبتحليل المنشآت الزراعية والثروة الحيوانية من حيث الحجم، فإننا نرى أن 47 000 (5 في المائة) منها ذات مساحة تقدر بـ 1 000 هكتار أو أكثر، وتشغل 146 مليون هكتار (44 في المائة من المساحة الإجمالية)، بينما تصل المنشآت المتوفرة على أقل من 100 هكتار إلى 4.4 مليون (86 في المائة) وتشغل أقل من 71 مليون هكتار (21 في المائة من المساحة الإجمالية). وهكذا، فسياسات الإصلاح الزراعي قد أعدت لتقلص هذه الفوارق وتعزيز الزراعة الأسرية.

وفي الفترة الممتدة ما بين 2003 و2009، تم توطين 574 532 أسرة في أكثر من 47.7 مليون هكتار ضمن 3 386 مشروعاً تمثل حوالي 62 في المائة تقريباً من كل التجمعات السكنية التي أنشئت في الـ 39 سنة الماضية. ومن أجل تحقيق هذه النتائج، تم استثمار 7 مليارات ريال برازيلي في السنوات السبع الماضية لشراء الأراضي، وذلك بغض النظر عن الاستثمارات الأخرى.

ويتمثل عنصر آخر من عناصر المخطط الوطني للإصلاح الزراعي في سياسة قروض لاقتناء الأراضي، ويكمن الغرض منه في منح قروض طويلة الأمد للمزارعين الأسريين إما لاقتناء أرض أو لتوسيع مساحتها. وقد استفادت 74 000 أسرة، ما بين 2003 و2009، من قروض تصل قيمتها إلى 1.9 مليار ريال برازيلي لاقتناء 1.3 مليون هكتار.

برنامج الأراضي القانونية في منطقة الأمازون القانونية

يهدف هذا البرنامج الذي انطلق في يونيو/حزيران من سنة 2009 إلى تنظيم حيازة الأراضي العامة الفيدرالية الواقعة في منطقة الأمازون القانونية، وإلى

الارتقاء بالتنظيم الإقليمي في المنطقة. ويتميز الاستقرار في الأراضي في منطقة الأمازون القانونية بالهشاشة أو بدون أي اعتراف قانوني، وهو ما أدى إلى نشوء النزاعات حول الأرض اتسمت أحيانا بالعنف. لقد كان هناك 58 مليون هكتار (11 في المائة من منطقة الأمازون القانونية) من الأراضي الفيدرالية لم يتم عزلها لأي غرض من الأغراض الخاصة في المنطقة، مع ما يقرب من 158 000 تجمع سكاني يجب تسوية وضعيته القانونية في هذه المناطق.

لقد تم التنصيص على تنفيذ برنامج الأراضي القانونية في القانون 952/2009/11 الذي بسط الإجراءات الخاصة بتسوية استيطان الأراضي الفيدرالية في منطقة الأمازون القانونية بالنسبة لمساحة تصل إلى 1500 هكتار. وقد تمت بالفعل تسوية ما يقرب من 4.5 مليون هكتار من الأراضي التي تم الاستيلاء عليها من قبل ما يزيد عن 26 000 شخص في 261 بلدية. وبالفعل، فقد استفاد 270 مستغلا غير قانوني من سندات الملكية الأولى من الأراضي الممنوحة في إطار البرنامج.

وبالإضافة إلى الحاجة إلى تسوية أوضاع المزارعين الذين يستغلون هذه المناطق، فإن 170 بلدية تقع في المناطق الحضرية المشمولة كليا ضمن الأراضي الفيدرالية التي لم تتم تسوية أوضاعها، مما يجعل من الصعب فرض الضرائب على المستقرين فيها وتوفير الخدمات لهم. وسيتم تحويل هذه المناطق إلى البلديات التي ستقوم بدورها بتسوية سندات الملكية العقارية لسكانها.

المساعدة التقنية وتوسيع المجال الريفي

تعتبر الخدمات التي يتم تقييمها في إطار برنامج توفير المساعدة التقنية وتقديم الإرشاد الريفي بمثابة مفاتيح للسياسات العامة المتبعة لفائدة لجماعات الريفية. فخلال التسعينات، تم تفكيك نظام الإرشاد الريفي بالكامل تقريبا ولم يتم الاحتفاظ به إلا في بعض ولايات البلاد. وفي سنة 2003، تم استئناف سياسة المساعدة التقنية والإرشاد الريفي، كما تم توسيعها وتحسينها. وفيما بين 2003 و2009، تم استثمار 1.5 مليار ريال برازيلي تقريبا لمساعدة 2.5 مليون أسرة. وهناك حاليا 548 منظمة مسجلة لدى وزارة التنمية الزراعية وهي توفر خدمات المساعدة التقنية والإرشاد الريفي بطاقم مكون من 23 000 خبير تقني في كل الولايات البرازيلية.

برنامج "أقاليم المواطنة"⁶

ركز برنامج أقاليم المواطنة الذي تم إطلاقه في فبراير/شباط 2008 على معالجة الفقر في المناطق الريفية من خلال استراتيجية تنموية مستدامة على مستوى الأقاليم. ولهذا

⁶ للمزيد من التفاصيل، انظر الفصل الذي أعده فرانسوا.

الغرض، يقوم البرنامج على مخططات تم تطويرها في مناطق تم تحديدها باعتبارها أقاليم تعتمد على مشاركة المجتمع المدني في محاولة لدمج أنشطة الإدارة الفيدرالية وحكومات الولايات والبلدية. وقد شمل البرنامج في سنة 2009، 120 إقليمًا في جميع الوحدات الفيدرالية التي تضم 1 852 بلدية و13.1 مليون شخص في المناطق الريفية التي تشكل 46 في المائة من مجموع سكان المناطق الريفية بالبرازيل، و67 في المائة من كل الأشخاص الذين استقروا في تلك المناطق في إطار برنامج الإصلاح الزراعي، و66 في المائة من كل جماعات الكيلومبو (Quilombo)، و52 في المائة من كل أراضي السكان الأصليين، و54 في المائة من جميع الصيادين و46 في المائة من جميع أسر المزارعين الأسريين بالبرازيل. وقد مكن الجهد المشترك الذي بذلته السلطات والمنظمات سنة 2009 من هيكلة مصفوفة مكونة من 200 نشاط حكومي يجب تنفيذها في 120 إقليمًا على المستوى الفيدرالي بميزانية تقدر بـ 24.6 مليار ريال برازيلي، بما في ذلك بعض الأنشطة المنصوص عليها في استراتيجية القضاء على الجوع المشار إليها أعلاه. وفي سنة 2010، تمت إضافة مقدار 27 مليار ريال برازيلي لتستثمر في هذه الأنشطة.

تطور ظاهرة الفقر في المناطق الريفية

بالنظر إلى سياسات التنمية الريفية المذكورة أعلاه، دعونا الآن نقوم بفحص أوضاع العائلات الريفية. ونشير إلى أن هذا النص يستخدم مؤشرين لا غير، وهما: معدل الفقر، وتكوين دخل الأسرة.

لقد تمت الإشارة أعلاه إلى أن أكثر من 5 ملايين شخص قد تم تخليصهم من حالة الفقر في المناطق الريفية، حيث شهدنا في هذه المناطق تراجعًا كبيرًا في معدلات الفقر. لكن، هل هذا الانخفاض الملحوظ في الفقر متجانس في كل القطاعات الريفية؟ وبهدف فهم دينامية المناطق الريفية، تم اعتبار السكان الذين يعيشون في المناطق الريفية وجزء من السكان الحضريين الذين انخرطوا في الأنشطة الزراعية⁷. ولهذا الغاية، تم تصنيف الأسر النشيطة اقتصاديًا إلى الفئات التالية:

- الزراعة الأسرية: وتشمل الأسر المنخرطة في الأعمال الزراعية، سواء أكانت تملك أرضًا أم لا، وتسكن في منطقة حضرية أم في منطقة ريفية. وبحسب قواعد البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، فإنه يمكن لهذه الأسر تشغيل ما يصل إلى عاملين اثنين دائمين.

⁷ تشير الأنشطة الزراعية إلى المعنى العام للكلمة، ويشمل الثروة الحيوانية، والأنشطة التي تمارسها العائلات المستقرة بمحميات الأمازون وتعيش على مواردها الطبيعية والغابات وأنشطة الصيد البحري.

- الزراعة الصناعية: ويتعلق الأمر بالأسر التي تدير مشاريع زراعية بثلاثة عمال دائمين أو أكثر، سواء كانوا يسكنون في منطقة حضرية أو ريفية.
- الأسر الزراعية غير الريفية: ويتعلق الأمر بأسر العاملين أو الأشخاص العاملين لحسابهم الشخصي، والتي انخرط أفرادها في أنشطة غير زراعية على الرغم من أنهم يعيشون في منطقة ريفية.
- الأجراء الريفيون: ويتعلق الأمر بالأسر التي تعيش على عمالة أفرادها. وبتعبير أبسط، فقد تم اعتبار الأجراء الزراعيين (الذين يعيشون في مناطق حضرية أو ريفية) والأجراء غير الزراعيين الذين يعيشون في مناطق ريفية جزءاً من هذه الشريحة على حد سواء.

ويمكن أن نرى نتائج هذا التصنيف في الجدول 4. وهكذا لوحظ انخفاض هام في الفقر بين عائلات الزراعة الأسرية: إذ تخلص من بينهم 759 000 شخص من حالة الفقر. بمنطق الأرقام، لقد بلغ عدد الأشخاص المعنيين بهذا الانخفاض أكثر من 4 ملايين شخص، وهو ما يمثل تراجعاً من 41 في المائة إلى 24 في المائة في معدل الفقر الخاص بهذه المجموعة. وهذه هي الفئة المهنية التي تم فيها تسجيل تقليص هام في عدد الأشخاص الفقراء.

والفئة الثانية التي عرفت تراجعاً هاماً في عدد الفقراء كانت هي الأجراء الريفيون الذين تخلص منهم أكثر من 3 ملايين شخص من 624 000 أسرة من الفقر بين سنة 2003 وسنة 2009. وعلى الرغم من الانخفاض الكبير في عدد الأشخاص الفقراء عامة، فإن الأجراء الريفيين يمثلون غالبية الأشخاص الفقراء في المناطق الريفية في البرازيل، أقل بقليل من مليون عائلة فقيرة، وهو ما يمثل 20 في المائة من كل عائلات الأجراء الريفيين. وعندما يتم تقسيم مصادر دخل مختلف أنواع الأسر، يلاحظ ارتفاع مهم في دخل العمال (الجدول 5). ففي الزراعة الأسرية، ارتفع معدل الدخل الزراعي بـ 107.00 ريالاً برازيلية، وهو ما يمثل ربحاً حقيقياً بنسبة 17 في المائة، فيما نما الدخل غير الزراعي بـ 102.00 ريالاً برازيلياً في المتوسط (الربح الحقيقي بنسبة 43 في المائة).

وتمثل الزيادة الملحوظة في الدخل الزراعي وغير الزراعي 58 في المائة من مجموع الزيادة الحاصلة في دخل الزراعة الأسرية، أي أن الزيادة في عائدات كل الأصناف (دخل العمل والتحويلات النقدية الحكومية - معاشات التقاعد وبرنامج منحة الأسرة) تلعب دوراً كبيراً في الوصول إلى انخفاض مهم في الفقر بين المزارعين الأسريين. غير أن العمل هو المصدر الرئيسي لارتفاع دخل عائلات هؤلاء المزارعين.

الجدول 4 – الأسر الزراعية أو الأسر الريفية العاملة وفقا لوضعها بالنسبة للفقر، البرازيل (آلاف الأسر أو الأفراد)

نوع الأسرة	عدد الأشخاص			عدد الأشخاص		
	2009	2003	الفرق	2009	2003	الفرق
الأسرة الزراعية	746	1 504	4 139-	3 570	7 709	
الأسرة الزراعية الصناعية	0	0		0	0	
الأسر الريفية غير الزراعية ¹	129	198	423-	575	998	
الأسر الريفية الأجيعة ²	960	1 585	3 193-	4 662	7 855	

¹ تشمل الأسر العاملة أو الأشخاص العاملين لحسابهم الخاص، من غير الزراعيين أو العاملين في أكثر من نشاط.
² تشمل الأسر الزراعية أو الأسر العاملة في أكثر من نشاط (في مناطق ريفية أو حضرية) وأسر غير زراعية تعيش في مناطق ريفية.

ملاحظة: لا تشمل هذه الفئات الأسر الريفية في ولايات أكري، وأمازونا، وأمابا، وبارا، وروندونيا، وروريما التي بدأت تحسب اعتبارا من 2004.

الجدول 5 – المتوسط الشهري لدخل الأسرة من الأنشطة الزراعية وغير الزراعية وفقا لنوع الأسرة، البرازيل (التقديرات بالريال البرازيلي في سبتمبر/أيلول 2009)

نوع الأسرة	متوسط الدخل الزراعي			متوسط الدخل غير الزراعي			متوسط الدخل الأسري		
	2009	2003	الفرق	2009	2003	الفرق	2009	2003	الفرق
الأسرة الزراعية	620	727	%17	239	341	%43	1499	1138	%32
الأسرة الزراعية الصناعية	7528	7249	%4-	1213	1513	%25	10477	9737	%8
الأسر الريفية غير الزراعية ¹	-	-		978	1172	%20	1526	1230	%24
الأسر الريفية الأجيعة ²	322	396	%23	317	460	%45	1094	793	%38

¹ تشمل أسر أرباب العمل أو الأفراد العاملين لحسابهم الخاص، من غير المزارعين أو العاملين في أكثر من نشاط.
² تشمل الأسر الزراعية أو الأسر العاملة في أكثر من نشاط (في مناطق ريفية أو حضرية) وأسر غير زراعية تعيش في مناطق ريفية.

ملاحظة: لا تشمل هذه الفئات الأسر الريفية في ولايات أكري، وأمازونا، وأمابا، وبارا، وروندونيا، وروريما التي بدأت تحسب اعتبارا من 2004. وهذه الأرقام بحسب المؤشر المعتمد في دليل المستهلك الوطني للأسعار.

المصدر: أعدت أرقام الدراسات الوطنية لمسوح العينات المنزلية من قبل المؤلف.

ويبين الجدول 5 أيضا أن الدخل الزراعي (23 في المائة) وغير الزراعي (45 في المائة) للأجراء الريفيين يرتفعان معا من حيث قيمتهما الحقيقية. ويفسر هذان المصدران 72 في المائة من الارتفاع الملحوظ في دخل أسر الأجراء، ولكن وبما أن الأجر الذي يتقاضاه المزارعون الريفيون يعتبر تاريخيا منخفضا جدا، فحتى متوسط الزيادة بـ 74.00 ريالاً برازيليا بالنسبة للدخل الزراعي و بـ 143.00 ريال برازيلي بالنسبة للدخل غير الزراعي ليس كافيا لتتخلص أسر الأجراء من الفقر.

إن كون الدخل الناتج عن العمل هو السبب الرئيسي في ارتفاع الدخل لدى الأسر الريفية يبين أن هذه العائلات شهدت دورات مثمرة من فرص العمل وتوفير الدخل. وتوحي هذه النتائج بقوة بأن الافتراض الذي اعتمده برنامج القضاء على الجوع قد كان صحيحا: فبرنامج التحويلات النقدية مثله مثل برنامج منحة الأسرة، قد كان مهما ولعب دورا رئيسيا في تعزيز الطلب على الأسواق المحلية، وتعزيز الاقتصادات التي كانت تشهد ركودا فيما سبق.

الاعتبارات الختامية

لقد وصفت هذه المقالة التطور الذي عرفته ظاهرة الفقر، وبالتالي تطور الأمي الغذائي والتغذية وفق المعايير التي اعتمدها برنامج القضاء على الجوع. ففي ما بين 2003 و2009، تم تخليص أكثر من 20 مليون شخص من الفقر، ولا سيما في المناطق الريفية حيث تخلص منه 5 ملايين شخص.

فقد استلزم البرنامج منذ انطلاقه سنة 2003 جهودا مكثفة من قبل الحكومة للخروج من الحلقة المفرغة للجوع والفقر. وقد أبانت أرقام البرامج المختلفة التي تم تنفيذها على امتداد السنوات الأخيرة أن هذه الجهود كانت متواصلة ومتسقة مع أهدافها الأولية.

إن الجمع بين مختلف سياسات التحويلات النقدية (سياسات الطوارئ) من أجل تعزيز أسواق الاستهلاك المحلية وشروط الاقتصاد الكلي المستقرة قد ضمنت الحصول على نتائج إيجابية، كما لوحظ في المناطق الريفية بالبرازيل.

فقد تخطى ما يزيد عن 4 ملايين شخص خط الفقر وذلك في قطاع الزراعة الأسرية. وقد تخلص من الفقر من بين الأجراء الريفيين 624 000 شخص، لكن 17 في المائة من أسر الأجراء ما تزال تعيش تحت عتبة الفقر.

ومن بين مصادر الدخل، فإن الدخل المتأتي عن العمل الزراعي والعمل غير الزراعي كان هو الدخل الذي استأثر بمعظم الزيادة الملحوظة في دخل المزارعين الأسريين والأجراء الريفيين. وقد أفضى الدعم المتوفر للزراعة الأسرية والتنمية المحلية

بتضافرهما مع التحويلات المالية للاستفادة من دورات حميدة لتوليد الدخل وضمان حقوق المواطنة محليا. ويؤكد الارتفاع الملحوظ في دخل العمل هذا الإنجاز الإيجابي. وعلى الرغم من التقدم المسجل منذ 2003، فإنه من الواضح أن هناك العديد من التحديات التي ما تزال قائمة، ومن دون شك أن أكبرها يكمن في كون 29.5 مليون شخص ما يزالون يعتبرون فقراء في البرازيل.

المراجع

BRAZIL. *Inauguration speech of President Lula, on January 1, 2003*. Available at: < <http://www.info.planalto.gov.br/> > . Accessed on: October 10, 2010.

_____. Presidency of the Republic. *Fome Zero*. Available at: < <http://www.fomezero.gov.br/> > . Accessed on: October 10, 2010.

_____. President (2003 – L. I. Lula da Silva). *Message to the National Congress, 2010*. 422 pp. (Document of the Presidency of the Republic).

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil, 1995/99*. Campinas: Unicamp, IE, 2001. (Discussion paper n. 104).

DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. A. *A delimitação da agricultura familiar no Censo Agropecuário 2006 segundo a Lei 11.326*. [In the press].

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. A. *O Censo Agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: Ministry of Agrarian Development, 2009.

IBGE. *National Household Sample Surveys - PNAD*. Rio de Janeiro, 2002 and 2008. Available at: < www.ibge.gov.br > [link "População"]. Accessed on: October 10, 2010.

CITIZENSHIP INSTITUTE. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001. Version 3. 118 pp.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. *Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. Campinas: Unicamp, IE, 2001. (Discussion paper n. 101).

14- اقتراحات من أجل سياسات الأمن الغذائي في أمريكا اللاتينية

جوزيه غرازيانو داسيلفا
والتر بيليك
مايا تاكاجي

مقدمة

نقدم في هذا الفصل مجموعة من الاقتراحات من أجل وضع سياسة للأمن الغذائي قائمة أساسا على خبرة واضعيها في تصميم وتنفيذ برنامج الإدارة الفيدرالية البرازيلية للقضاء على الجوع¹.

ليست الشواغل الغذائية ظاهرة حديثة في بلدان أمريكا اللاتينية. فمنذ أيام الاستعمار الأولى، ظهر بوضوح فرق كبير بين البلدان المشار إليها بمستعمرات الاستغلال - مثل البرازيل وباقي دول أمريكا اللاتينية - والمستعمرات الاستيطانية - مثل الولايات المتحدة وكندا. وقد كان الهدف الأساسي من الأنشطة المنتجة، وهي أساسا الزراعة والثروة الحيوانية وأنشطة التعدين، في الحالة الأولى، هو توفير الإمدادات للأسواق الخارجية (أوروبا). ولذلك، كانت الأسعار الدولية تحدد المنتجات المصدرة وتخصص الموارد لإنتاجها. وعندما يرتفع سعر منتج معين، تحول جميع الموارد المتاحة لإنتاجه. وعلى العكس من ذلك، عندما تنخفض الأسعار، لا سيما أسعار الأراضي واليد العاملة، فإنه يتم تحويلها إلى أنشطة ثانوية، مثل إنتاج الأغذية. وبهذه الطريقة، تم إنشاء ما يسمى بمفارقة الجوع "في مستعمرات الاستغلال: إذ بقدر ما تزداد الثروة، بقدر ما تزداد معاناة العمال من الجوع والحرمان، بما أن استيراد أغلب المنتجات الغذائية كان ضروريا".

لقد قام تحديث الأنشطة الزراعية والحيوانية في أمريكا اللاتينية في فترة ما بعد الحرب بتدمير هذه الهويات في العديد من البلدان، نذكر من بينها على الخصوص تلك التي تنتمي إلى السوق المشتركة الموسعة للجنوب-MERCOSUR

¹ طلب النسخة الأولى من هذا النص مدير المنظمة الإقليمية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، غوستافو غوردوليو، في يوليو/تموز 2004 ليتم استخدامها "دليلا" من قبل الخبراء التقنيين المسؤولين عن تنفيذ برامج الأمن الغذائي في بلدان المنطقة. وقد استندت خلاصات هذا النص إلى نتائج ندوة سياسات التغذية والأمن الغذائي في أمريكا اللاتينية، Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina، التي عقدت في مقر معهد الاقتصاد بجامعة كامبيناس (Unicamp) في عام 2003. وقد قام بيليك (2004) بتنظيم النصوص الكاملة التي قدمت في تلك الندوة.

(ولا سيما شيلي والبرازيل والأرجنتين) - وأمريكا الوسطى (المكسيك في المقام الأول). ففي تلك البلدان - وتقريبا في كل البلدان الأخرى، ولو على نطاق أضيق - تم إنشاء أسواق حديثة للأغذية التي أنتجها المزارعون العصريون الصغار والمتوسطون والكبار، كما تم إحداث صناعات زراعية ركزت على تلبية الطلب المحلي وتزويد الأسواق الخارجية على حد سواء. ومن الواضح أن هذه الديناميكية ليست بنفس القوة في جميع دول المنطقة، لا سيما في بلدان مجموعة الأنديز (مثل بوليفيا وإكوادور وبيرو)، حيث ما يزال العرض المحلي يعتمد بشكل كبير على اقتصاد الفائض² الذي يلبي احتياجاته صغار المزارعين، وعلى الواردات كما هو الحال في فنزويلا اليوم.

ليس من الخطأ الكبير القول إن ديناميكية العرض المحلي بالنسبة للمجموعة الأولى من البلدان المذكورة أعلاه (الأرجنتين والبرازيل وشيلي والمكسيك) قد توقفت بصفة نهائية من خلال الواردات والفائض من اقتصادات الكفاف. فقد تم، في هذه البلدان، تأسيس قطاع إمدادات قوي وحديث - أو حديثي، كما يفضل البعض أن يسميه - من أجل تلبية الطلب المحلي، حيث يتحدد توسيع هذا القطاع أساسا بطلب المنتجات الزراعية/الحيوانية لا بانعدام مرونة العرض، مما يعني أن ما يعيق التوسع في إنتاج الغذاء، اليوم، يتجلى في عدم كفاية الطلب من قبل نسبة كبيرة من السكان التي تفتقر إلى القوة الشرائية لاقتناء المواد الغذائية التي تحتاج إليها. وعلاوة على ذلك، فقد نشأت، منذ التسعينات، صناعة جديدة في تلك البلدان تركز على تصدير منتجات زراعية حيوانية جديدة ذات قيمة مضافة عالية (مثل الفواكه الاستوائية البرازيلية أو سمك السلمون الشيلي) والسلع المستعملة في الصناعات الزراعية (مثل عصير الفاكهة، والزيوت النباتية واللحوم المصنعة من الأرجنتين والبرازيل). وقد ساهمت هذه الصناعة الجديدة المخصصة للتصدير في تعزيز التجارة الخارجية في المنطقة، كما أنها لعبت دورا رئيسيا في التخفيف من آثار الأزمة الناجمة عن عدم كفاية الطلب في الأسواق المحلية، التي يمكن أن تعزى بالأساس إلى انخفاض مستويات الدخل لدى سكان هذه البلدان.

ويعتبر هذا الأمر عنصرا جديدا في النقاش حول الأمن الغذائي في أمريكا اللاتينية: ذلك أن الجوع يوجد في بلدان تمكنت من التخلص من الأزمة التي عرفها العرض الزراعي الرئيسي من خلال سياسات التحديث في المجالين الزراعي والحيواني. وبعبارة أخرى، فإننا نستطيع أن نقول إن الجوع في هذه البلدان لم يعد ناجما عن ارتفاع أسعار الأغذية أو عدم كفاية إنتاجها، وإنما هو ناتج أساسا عن انخفاض القدرة الشرائية للعمال الأكثر فقرا وعن مستويات البطالة المرتفعة، خاصة في المناطق الحضرية.

2 انظر، في هذا الصدد، الأدبيات الكلاسيكية حول زراعة الكفاف ودورها في تزويد الأسواق المحلية.

وسنركز الآن على تقديم اقتراح للأمن الغذائي لهذه المجموعة من البلدان. وهذا لا يعني أننا سنولي أهمية أقل لبرامج الأمن الغذائي في بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى، في مجموعة دول الأنديز، أو في أمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي. إننا نعتقد أن منظمة الأغذية والزراعة قد وضعت، بالفعل بالنسبة لهذه البلدان، مجموعة قوية من السياسات تربط الصلة بين الإجراءات المتخذة ضد الجوع من أجل التنمية الريفية ومبادرات الحد من الفقر. وفي رأينا، فإن القضية التي تشكل تحدياً جديداً بالنسبة لمنظمة الأغذية والزراعة في أمريكا اللاتينية تتمثل في كيفية التصدي لمشكلة الجوع في البلدان التي يستقر أغلب سكانها في الحضر، لا سيما في المناطق الحضرية حيث ازداد الفقر المدقع نتيجة ارتفاع مستويات البطالة والأنشطة الاقتصادية غير الرسمية، كما هو الحال في الأرجنتين والبرازيل وشيلي والمكسيك.

مفهوم الأمن الغذائي وتداعياته

من وجهة نظر السياسات العامة، تم اعتماد ما لا يقل عن ثلاثة نهج مختلفة للأمن الغذائي، وإن كانت تشترك في عدة نقاط، وهي:

النهج الأول هو النهج "الزراعي"، ويركز على العرض. وقد بدأ اتباع هذا النهج في أواخر الخمسينات وأوائل الستينات، عندما تم الشروع في استبدال نموذج التصدير الأولي في أمريكا اللاتينية ليحل محله نموذج الاستيراد في بعض البلدان، وتفعيل التنمية الصناعية والتوسع العمراني. وقد كان مصدر القلق الرئيسي الذي أدى إلى اعتماد هذه النهج هو ارتفاع أسعار المواد الغذائية لدى سكان الحضر بسبب وجود العديد من السماسرة الوسطاء بين منتجي الفئاض والمستهلكين في المناطق الحضرية. وقد كان الاقتراح الأساسي يتمثل في قلب هذا الوضع من خلال تحديث قنوات التسويق بالجملة (مرافق الإمداد المركزي) والتجزئة (سلاسل المراكز التجارية الكبرى) بنفس وتيرة تحديث الإنتاج الزراعي والحيواني.

أما النهج الثاني فكان مصدره قلق المسؤولين المهنيين عن الرعاية الصحية العامة إزاء تغذية السكان، وخاصة منهم ذوي الدخل المنخفض. وهنا ينظر للجوع باعتباره صلة الوصل بين الأمراض والفقر. لهذا، فإن الإجراءات المقترحة في إطار هذه النهج تتضمن عمليات تبدأ من "الوقاية خير علاج" إلى توزيع الغذاء على مجموعات محددة (الأطفال والأشخاص المسنون والأمهات المرضعات ذوات الدخل المنخفض) دون إهمال عمليات الطوارئ الضرورية. وعلى الرغم من أن هذه المقترحات تشير إلى اتخاذ تدابير لضمان حصول الجميع على هذه العناصر (مثل إضافة الفلوريت إلى مياه الشرب، أو إضافة المغذيات الدقيقة في الدقيق، وغير

ذلك)، فإنها تؤدي، على نحو ثابت تقريبا، إلى إجراءات تركز على فئات معينة من السكان، من بينها على نحو متواتر جدا النقص في الغذاء.

وهناك أخيرا، النهج الثالث، وهو نهج أكثر حداثة من حيث التسلسل الزمني، ويتمثل هذا النهج في حق الإنسان في الغذاء. وقد أشير إلى هذا النهج لأول مرة في الوثائق الدولية المتفق عليها في إطار الأمم المتحدة ومنظماتها القطاعية (وخصوصا منظمة الأغذية والزراعة واليونسيف ومنظمة الصحة العالمية). ويعتبر هذا النهج الواعد في تحقيق الأمن الغذائي أكثر شمولية من النهج السابقة، كما أنه لا يقتصر على معالجة المواد الغذائية باعتبارها مشكلة تتعلق بالتوافر المادي فقط، بل يشمل الجوانب الثقافية ورضا الفرد (اللذة)، أي أن فعل الأكل لم يعد ينظر إليه فقط باعتباره حاجة بيولوجية أو من متطلبات العمل، بل باعتباره شيئا متأصلا في حياة البشر، يحترم عاداتهم وتقاليدهم.

وينبغي أيضا التذكير بأن مفهوم الأمن الغذائي يتطور، وأن بعض الكتاب قد شرعوا في الآونة الأخيرة في استخدام مصطلح السيادة والاستدامة الغذائية. وفي الواقع، فإن مفهوم السيادة الغذائية قد برز بحدّة في النقاشات التي دارت حول الموضوعات ذات الصلة بالأمن الغذائي في عام 1996. فخلال مؤتمر القمة العالمي للأغذية، وبالموازاة مع منتدى المجتمع المدني الذي عقد أيضا في روما، بدأ التشديد الكبير على الدعوة إلى السيادة الغذائية. ويركز هذا المفهوم على الاستقلالية الغذائية للبلدان وعلى الحاجة إلى استرداد المحاصيل الغذائية. كما يرتبط المفهوم بضرورة الحد من اعتماد هذه البلدان على الواردات، والتقليل من آثار تقلبات الأسعار في الأسواق الدولية، والسماح بخلق المزيد من فرص العمل فيها. وخلاصة القول، فالسيادة الغذائية تعلق أهمية كبيرة على الحفاظ على العادات الغذائية والممارسات التقليدية. فيما تنطوي الاستدامة الغذائية، في المقابل، على مفاهيم متعلقة بالمحافظة على البيئة وعدم استخدام مبيدات الحشرات والزراعة الأحادية الموسعة.

ومع ذلك، فإن تصور وتحديد مجال خاص لتطبيق مفهوم السيادة الغذائية الموسعة الواردة في هذه النهج في حق الإنسان في الغذاء في مجال السياسات العامة ليس بالمهمة السهلة، كما ستتم مناقشة ذلك أدناه.

لا توجد بعد أطر عامة موحدة وشاملة لمساعدة الأسر التي تتعرض للمخاطر الغذائية في أمريكا اللاتينية. فالتاريخ يقدم أمثلة معزولة فقط حيث أنشأت الحكومة مرافق للتموين الغذائي، والمطاعم المدعومة والترتيبات اللازمة لتوزيع سلال الغذاء الأساسي والطيب، كما اتخذت إجراءات أخرى في هذا المجال في مختلف دول المنطقة منذ الثلاثينات. وقد لوحظ، نتيجة لذلك، أن الحكومات كانت تعتمد على الإجراءات الخيرية الخاصة لتوفير المساعدات الغذائية.

الإطار 1 - الإطار المؤسسي القانوني: الحق في الغذاء والسيادة الغذائية (إنه حق للسكان وواجب على الدولة ضمانه)

في عام 1789، تم الإعلان عن الحقوق العالمية للإنسان. وقد كان ذلك نتيجة للثورة الفرنسية. ومنذ ذلك الحين والفقهاء والدستوريون يناقشون نطاق هذه الحقوق والخلافات بين الفئتين. وفي الآونة الأخيرة، اكتسب الأمن الغذائي مكانة مرموقة وتمت مقارنته مع غيره من حقوق الإنسان المنصوص عليها في قرارات لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة نفسها. ذلك أن المادة 25 من إعلان الأمم المتحدة العالمي لحقوق الإنسان، التي أعلنت في عام 1948 تنص على أن "لكل شخص الحق في مستوى معيشي يكفيه وأسرته لضمان الصحة والرفاهية، بما في ذلك الحق في الغذاء". وقد اعترف بالحق في الغذاء بدوره من قبل لجنة حقوق الإنسان للأمم المتحدة في عام 1993، خلال اجتماع عقد في فيينا وحضره ممثلون عن 52 دولة، منها البرازيل التي صوتت لصالحه ودولة واحدة فقط لم تصوت لصالحه (الولايات المتحدة). ويمكن للمرء أن يقرأ في ميثاق الأمم المتحدة الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الذي أدرج في الصفحة الأولى من نص مشروع القضاء على الجوع، ما يلي:

"الحق في الغذاء يعني الحق في الحماية من الجوع، والحق في مستوى معقول من المعيشة، بما في ذلك الغذاء والملبس والمأوى والحق في العمل". وفي الآونة الأخيرة، واستجابة لطلب من الدول الأعضاء التي حضرت مؤتمر القمة العالمي للأغذية 1996، أصدرت لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية "التعليق العام رقم 12 - الحق في الغذاء الكافي" ولقد أصبحت هذه الوثيقة معلمة رئيسية لمنظمات حقوق الإنسان ودليلاً للمجتمع الدولي ككل. ويؤكد التعليق 12 على ضرورة التزام جميع الدول بـ "احترام وحماية وتنفيذ" هذا الحق. وتنص الوثيقة في الفقرة 15 بوضوح على أنه: "[...] كلما كان فرد أو مجموعة من الأفراد عاجزين لأسباب خارجة عن إرادتهم، عن التمتع بالحق في الغذاء الكافي بالوسائل المتاحة لهم، فإنه يصبح من واجب الدول أن تحقق (توفر) ذلك الحق بشكل مباشر. وينطبق هذا الالتزام أيضاً على الأشخاص ضحايا الكوارث الطبيعية أو غيرها". وينص الدستور البرازيلي لعام 1988 على مجموعة واضحة من الحقوق الاجتماعية التي يعرفها باعتبارها حقوق الناس والمجتمعات المحلية التي تهدف إلى حماية البشر من انتهاكات الآخرين وحتى من دولتهم نفسها.

ويحدد الفصل الثاني من الدستور الفيدرالي الحقوق الاجتماعية لجميع المواطنين البرازيليين. وفي الأصل، فقد ورد في المادة 6 ما يلي: "التعليم والصحة والعمل والترفيه، والأمن، والضمان الاجتماعي، وحماية الأمومة والطفولة، ومساعدة المعوزين، كلها حقوق اجتماعية في ظل هذا الدستور.

وعلى الرغم من أن الحق في الغذاء لم يذكر صراحة في دستورنا، إلا أنه اعتبر ضمن هذه الحقوق، وأساساً ضمن الحق في الصحة ومساعدة المعوزين. لكن الدليل التوجيهي الصادر عن الأمم المتحدة قد أفضى إلى طلب إجراء تعديل دستوري (المذكورة - 64) لكي يتسنى ذكر الحق في الغذاء صراحة في الدستور البرازيلي. وقد غير هذا التعديل، الذي صدر في عام 2010 من قبل الكونغرس البرازيلي، صيغة المادة 6 ليشمل الحق في الغذاء باعتباره واحداً من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المنصوص عليها فيه. وقد كانت نتيجة ذلك أن أصبحت هذه المادة من الدستور الآن على الشكل التالي:

"تعتبر كل من التربية والتعليم والصحة والغذاء والعمل والترفيه والسكن، والأمن، والضمان الاجتماعي، وحماية الأمومة والطفولة، ومساعدة المعوزين، حقوقاً اجتماعية في ظل هذا الدستور".

فما هي النتيجة العملية للاعتراف بهذا الحق؟ لقد تم وضع الدولة في إطار الالتزام بتوفير الغذاء لأولئك الذين هم في حاجة إليه، والذين يضمن لهم بدورهم الحق في الحصول عليه.

إن الحق في الغذاء الكافي و المنتظم لا ينبغي ضمانه من خلال أعمال خيرية، ولكن بصورة رئيسية من قبل الدولة باعتباره واجباً لأنها، في نهاية التحليل، الممثل الرئيسي لمجتمعنا.

المهمة 1 - مسح للقوانين الأساسية التي تنص على الحق في الغذاء المتاحة في بلدان أخرى. يعتبر المسح (ولو لم يكن شاملاً) هذه الوسائل القانونية (أو أهمها) ضرورياً، بدءاً من الإطار القانوني المؤسسي المنصوص عليه في دستور كل بلد من أجل الحق في الغذاء.

وعادة ما يتم تقديم المساعدة في حالات محددة تتسم بعدم وجود أموال لشراء المواد الغذائية من قبل الكنائس والنقابات والمنظمات الإنسانية من خلال أعمال خيرية. وللزيادة من هذا النوع من المساعدة، فقد تم دائما الاعتماد على المزيد من التبرعات الغذائية، أغلبها من البلدان الغنية، الشيء الذي يكرس تبعية البلدان والفئات السكانية ذات الدخل المنخفض لما يسمى بالمساعدات الإنسانية.³ وعلى الرغم من أن الإجراءات التي تتخذها المنظمات الدينية تنمو أكثر فأكثر، فإن التطور الرئيسي الجديد الذي لوحظ في التسعينات هو ظاهرة واضحة تتسم بالتدخل المباشر للشركات في الأعمال الاجتماعية. وقد تم اقتراح العديد من الأسباب لتفسير هذا التطور الجديد: فمن ناحية، تم الاعتراف بأن "الدولة - الكيان الرئيسي المسؤول عن توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية - لا يمكنها معالجة المشاكل الاجتماعية للبلد بمفردها، ولهذا السبب تمت الإشارة على نحو متزايد إلى ضرورة العمل في إطار الشراكة مع منظمات المجتمع المدني لهذا الغرض" (Peliano, 2002). وقد تم تحفيز الشركات على المشاركة في الأعمال الاجتماعية بطرق متعددة: حوافز ضريبية، وتقديم صورة أفضل عن الشركات في عيون المستهلكين والمستثمرين والمجتمع. أما بالنسبة لسوق المستهلكين، فهناك أدلة قوية على أن المستهلكين يميلون أكثر إلى شراء منتجات الشركات التي تشجع على الأعمال الإنسانية أو دعم القضايا الإنسانية.

في عام 1999، وبمبادرة من منظمة الأمم المتحدة، دعي قادة المؤسسات الرئيسية لإشراك الشركات الكبرى بهدف السعي إلى تحقيق "أهداف الألفية". وقد تم تحديد هذه الأهداف في مختلف المؤتمرات التي رعتها الأمم المتحدة في التسعينات، مع إدراج العناصر الاجتماعية والبيئية والاقتصادية فيها. ونتيجة لهذه المبادرة، تم التوقيع على "الاتفاق العالمي" بين الأمم المتحدة وخمس من وكالاتها وأكثر من 1000 مؤسسة عابرة للحدود الوطنية.

إن القضاء على الفقر المدقع والجوع هو الهدف الأول المدون في لائحة من ثمانية أهداف ينبغي تحقيقها بحلول عام 2015. وبالنسبة للجوع، فإن الهدف هو التقليل من عدد الجياع في العالم بمقدار النصف، وفقا لتعهد الدول المجتمعة في مؤتمر القمة العالمي للأغذية الذي عقد في روما عام 1996.

ومن الناحية العملية، أدى إنشاء "الميثاق العالمي" بالشركات المتعددة الجنسيات إلى تنسيق أعمالها لهذا الغرض في المناطق التي تعمل فيها. وعادة ما

3 تجدر الإشارة إلى التذكير بالقانون العام (PL 480)، الذي تأسس في الثلاثينات، من قبل حكومة الولايات المتحدة كأداة لشراء المنتجات الزراعية. وقد قررت الولايات المتحدة، بنمو مشترياتها من المواد الغذائية والمخزونات، توجيه جزء من التبرعات إلى أمريكا اللاتينية، بموجب سياسة عرفت باسم "التحالف من أجل التقدم"، ولعبت في الخمسينيات أدوارا سياسية في استراتيجية الولايات المتحدة للتعامل مع آثار الحرب الباردة في المنطقة.

تؤدي هذه الإجراءات إلى التأثير على الشركات المحلية، بما في ذلك المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، بحيث تجعلها ترفع من مستوى أعمالها وتضع معيارا للقطاع.⁴

الفقر ومحاربة الجوع

يمكن أن يقع خلط بين قضية الأمن الغذائي ومشكلة الفقر، ولاسيما الفقر المدقع، وذلك في البلدان التي يكون فيها إجمالي إمدادات الأغذية ملائماً نسبياً من وجهة نظر الإنتاج (وليس بالضرورة من وجهة نظر الأسعار).

أولاً، وقبل كل شيء، ينبغي أن نفهم بوضوح أن الأمن الغذائي عبارة عن سياسة يتم تطبيقها على السكان عموماً وليس فقط على الفقراء منهم. إذ تعتبر سياسات الأمن الغذائي النموذجية، مثل تلك المتعلقة بالغذاء والتعليم والتغذية، ووضع العلامات على المنتجات، وجودة وسلامة الغذاء، من بين أمور أخرى، أمثلة جيدة عن السياسات التي تؤثر على جميع الناس، بغض النظر عن دخلهم.

إلا أنه من الصحيح أيضاً أن ينطوي الأمن الغذائي على حالة طوارئ يمكن ملاحظتها حتى في البلدان النامية التي تنتج فائضاً زراعياً للتصدير، هو الجوع. في هذه الحالة، ينتج الجوع عن انخفاض القدرة الشرائية لدى الكثير من السكان. غير أنه سيكون من الخطأ أن نفترض أن وجود سياسة لمحاربة الفقر بشكل عام كافية للتصدي لجميع أسباب الجوع (Monteiro, 2003). ويعود ذلك، حتى في البلدان النامية التي لديها فائض زراعي، إلى كون الجوع ناتجاً عما لا يقل عن سببين لهما طابع واضح للغاية: أولاً، يمكن أن يكون السبب هو ارتفاع أسعار المواد الغذائية بالمقارنة مع مستويات الدخل السائدة نتيجة للإنتاج و/أو مشاكل في التوزيع، وثانياً، حتى عندما تكون أسعار الأغذية منخفضة نسبياً، قد لا يسمح دخل الأسر بشراء الطعام بكمية كافية بسبب النفقات الأساسية الأخرى، مثل الإيجار، والنقل، والتعليم، والرعاية الصحية، وما إلى ذلك.

ومن المهم التمييز بين سياسات الأمن الغذائي، وبشكل أكثر تحديداً، سياسات محاربة الجوع، من جهة، والسياسات الرامية إلى محاربة الفقر بشكل عام، من جهة أخرى. ويمكن السبب الأول في ذلك في أن الفقر يؤثر في أمريكا اللاتينية على مجموعات كبيرة من السكان، كما أن له أسباباً هيكلية معروفة (الدخل وتركيز الأراضي، ومستويات الأجور المنخفضة، الخ)، وذلك على عكس الوضع في الدول المتقدمة، حيث يقتصر الفقر على فئات اجتماعية معينة (من بينها الأقليات العرقية، والأسر التي ترأسها النساء وكبار السن، وغيرها). ولهذا السبب، فإن ما

4 انظر في هذا الصدد معهد إيغوس، 2004.

تقوم به برامج التحويلات المالية المركزة لا يتعدى تخفيف معاناة الأسر المستبعدة بالمعنى الحرفي للكلمة. إن هذه البرامج بحاجة إلى تكملة عن طريق إجراءات أخرى ذات طابع "هيكلي"، أي من خلال إجراءات تهدف إلى تحسين الاندماج الاجتماعي للمستبعدين من الإطار الاجتماعي.

ولكن هناك سبب ثان لعدم القيام بتدوير سياسة الأمن الغذائي - وبخاصة سياسة محاربة الجوع - في سياسة عامة تهدف إلى محاربة الفقر. وعلى الرغم من أن العلاقة بين الجوع والفقر تشكل حلقة مفرغة، فإن الجوع هو السبب الجذري للفقر، وواحد من أسبابه الرئيسية، في الواقع. فلا يمكن للأشخاص الذين يعانون من الجوع أن ينتجوا، أو يعملوا، أو يتمتعوا بصحة جيدة. وقد يقصدون المدرسة، لكنهم لا يستطيعون التعلم بشكل مناسب. ومن جانب آخر، يمكن للأشخاص الذين يتغذون بشكل جيد أن يكونوا فقراء إلا أن لديهم الحد الأدنى من القدرة على الاستجابة لمحفزات سياسة تعليمية، وسياسة إعادة التأهيل المهني، الخ.

ولهذا السبب، يمكن القول إن الأمن الغذائي عبارة عن جزء مما أشار إليه سين (Sen, 1988) باعتباره استحقاقات شخص في الغذاء، والتي يمكن ترجمتها بالحق الأساسي في الغذاء (Sen, 1988). ويحيل الاستحقاق على أكثر من أي حق، وهو في نفس مستوى الحق في الحياة، باعتباره جزءاً من الحقوق الأساسية للإنسان. وبعبارة أخرى: إن حرمان الناس من الحق في الغذاء الكافي هو حرمانهم من الحق في حياة صحية أو حرمانهم من سمة غير قابلة للتصرف بخصوص شرطهم الإنساني.

ووفقاً لدي هان (De Haen, 2004) فإن الجوع هو في الوقت ذاته سبب ونتيجة للفقر. ولذلك، فإن الكاتب يرى أن اتباع نهج مزدوجة أمر ضروري لمحاربة الجوع. ويتمثل البعد الأول في هذه النهج في "الاستثمار في القطاعات الإنتاجية لخلق فرص لتحسين الظروف المعيشية للأشخاص الذين يواجهون الجوع وتمكينهم من أن يصبحوا مواطنين كاملي الحقوق". وتتضمن هذه النهج إجراءات لتعزيز التنمية الزراعية والريفية من خلال إصلاح السياسات والاستثمارات في قطاع الزراعة.

وليست الزراعة هي المصدر الوحيد للغذاء، إلا أنها تولد، جنباً إلى جنب مع الأنشطة غير الزراعية في المناطق الريفية، فرص العمل وتوفر الدخل بالنسبة للغالبية الكبرى من الفقراء في العالم. غير أن مدى إمكان تمتع أولئك الذين يواجهون الجوع بالمزايا التي توفرها الفرص الاقتصادية رهين بمدى تغذيتهم بشكل جيد، وتمتعهم بصحة جيدة ومعرفتهم القراءة والكتابة. وبذلك، فإن تحسين التغذية شرط مسبق لتمكين الفقراء من التمتع الكامل بالفرص التي تتيحها التنمية.

أما البعد الثاني فهو تعزيز حصول أولئك الذين يواجهون الجوع بشكل مباشر وفوري على الغذاء من خلال مجموعة واسعة من شبكات السلامة وشبكات المساعدة.

ويمكنها أن تشمل برامج للتحويلات المالية والغذائية، فضلا عن برامج الغذاء والتغذية مثل برامج الوجبات المدرسية وتقديم المكملات الغذائية.

ويكمن استنتاج دي هان (2004) في أن السياسات العامة التي تركز حصرا على الحد من الفقر لا يمكنها معالجة مشكلة الجوع "بشكل آلي". ومع أن الجوع هو السبب الرئيسي في الفقر في غالب الأحيان، فإن تحسين التغذية يبقى ضروريا للحد من الفقر.⁵ ولهذا السبب، ووفقا للمؤلف، فإن برنامج محاربة الجوع الذي اقترحته منظمة الأغذية والزراعة يلخص أولويات وسياسات محددة للاستثمارات العامة في تحقيق الهدف المحدد في مؤتمر القمة العالمي للأغذية المتمثل في خفض عدد الأشخاص الذين يواجهون الجوع إلى النصف بحلول عام 2015. وتشمل مجالاته الخمسة ذات الأولوية تحسين الإنتاجية الزراعية، والاستثمار في البنية الأساسية الريفية، والإصلاحات الهيكلية، واسترداد الموارد الطبيعية (الأرض والمياه والتنوع البيولوجي). كما يعترف البرنامج بضرورة التركيز على الأشخاص الذين يواجهون الجوع في المناطق الحضرية، وهي مشكلة ذات أهمية لاسيما في أمريكا اللاتينية.

المهمة 2 - الأسئلة الأساسية التي يتعين الإجابة عليها والمتصلة بهذا الموضوع هي:

- 1- ما هي المناطق التي يمكن تصنيفها باعتبارها واجهت بنجاح مشكلة إنتاج الأغذية (من حيث الكم) لكنها لم تواجه بنجاح مشكلة الحصول على الأغذية بسبب عدم كفاية الدخل لنسبة كبيرة من سكانها؟
- 2- ما هي المناطق التي تواجه مشاكل ناجمة عن ارتفاع الأسعار المترتبة على حالة الاختناق في توزيع المنتجات الغذائية الخاصة بهم؟
- 3- ما هي تكلفة الجوع من حيث آثاره على الصحة (انخفاض متوسط العمر المتوقع ومعدل وفيات الأطفال، وغيرها) والتعليم (معدلات الرسوب المرتفعة بين الأطفال في سن الدراسة، الخ)؟
- 4- ما الذي ستكون عليه نتائج سياسة محاربة الجوع على افتراض أن جميع الأموال المنقولة إلى الفئات الفقيرة تنفق بشكل رئيسي على المواد الغذائية وغيرها من السلع الأساسية؟

⁵ وفقا لدي هان (2004، De Haen)، "حيثما تكون معدلات الجوع منخفضة تكون معدلات وفيات الأطفال، وخاصة بالنسبة للأطفال أقل من سن 5 سنوات من العمر، منخفضة أيضا، ويكون ارتفاع متوسط العمر المتوقع أعلى في الدول الأكثر تضررا؛ ويتوقع للمواليد الجدد أن يعيشوا حياة صحية إلى غاية سن 38، بينما من المتوقع في الدول ذات معدلات الجوع المنخفضة أن يعيش هؤلاء المواليد إلى حدود سن الـ 60. أما في البلدان النامية، فإن ما بين 50 و 60 في المائة من مجمل الوفيات بين الأطفال يعود السبب فيها المباشر أو غير المباشر إلى الجوع والنقص في التغذية."

كيف يمكن قياس الأمن الغذائي (أو غياب الأمن) الغذائي؟

يرى دي هان (De Haen, 2004) أن "استخدام المؤشرات لقياس عدد الأشخاص الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي مهم جدا بالنسبة لمراقبة واختيار الأشخاص الذين يجب أن يستفيدوا من مساعدة البرامج الرامية إلى محاربة الجوع. إذ بإمكان هذه المؤشرات أن تساعد على فهم من يواجه الجوع، وأين يعيش الأشخاص الذين يواجهون الجوع، ولماذا هم يواجهون الجوع". وبحسب المؤلف، فإنه "يمكن استخدام العديد من المؤشرات لهذا الغرض، ويمكن لكل مؤشر منها أن يستخدم لقياس جوانب مختلفة في الأمن الغذائي، ولا يمكن لأي مقياس أن يكون كافيا بمفرده. وعلى العكس من ذلك، فإن سلسلة من المؤشرات ضرورية لفهم انعدام الأمن الغذائي بكل تعقيداته، ولمعرفة من يواجه الجوع، وأين يعيش الأشخاص الذين يواجهون الجوع، ولماذا هم يواجهون الجوع".

وبحسب المؤلف، فإن هناك خمسة مؤشرات لانعدام الأمن الغذائي وهي

الأكثر شيوعا:

- (أ) توفر الغذاء، ويقاس بإجمالي المعروض من السعرات الحرارية، وتوزيع الحصول على هذه السعرات الحرارية. ويستخدم هذا الإجراء من قبل منظمة الأغذية والزراعة في إحصاءاتها حول تطور الجوع في العالم، ولهذا الإجراء ميزة تتمثل في كونه مؤشرا عمليا على مبادئ توجيهية عالمية لاحقة، كما يمكن أن يطبق في جميع البلدان تقريبا.⁶
- (ب) الغذاء كواحد من المدخلات، ويقاس الكمية المادية من المواد الغذائية المتوفرة للاستهلاك المنزلي.
- (ج) الوضع الغذائي، الذي يقوم على مقاييس الجسم البشري مثل التأخر في النمو (نسبة الوزن/القامة). وتعتبر هذه المؤشرات متاحة للأطفال فقط ويتم حسابها بشكل رئيسي استنادا إلى المسوحات الصحية الأولية.
- (د) المشاشة، التي يمكن قياسها على أساس نماذج من الوسائل المتاحة للعيش أو التموين الذاتي (الإنتاج من أجل الاستهلاك الذاتي).
- (هـ) الحصول على الغذاء، الذي يستند إلى القدرات المحلية للحصول على سلة الغذاء الأساسي (من خلال الدخل أو أي وسيلة صالحة أخرى).

6 يستند قياس النقص في التغذية (أو الجوع) المستخدم من قبل منظمة الأغذية والزراعة إلى مدى توافر السعرات الحرارية للفرد الواحد في كل بلد وعلى مزيح من الالتزام بالتوزيع مع حد أدنى للطلب المعدل ديموغرافيا (الخط الفاصل). ونتيجة ذلك هي تقدير عدد الأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية. وتشير الحسابات الأخيرة إلى أن هناك 842 مليون شخص يعانون من سوء التغذية في العالم. يعيش معظمهم (505 مليون) في آسيا ومنطقة المحيط الهادئ، يليهم 198 مليوناً في منطقة أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. وما يقرب من 35 مليون شخص في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي يعانون من سوء التغذية. انظر في هذا الصدد: De Haen, 2004.

وقد حددت دراسة أنجزها تاكاجي وغازيانودا سيلفا وديل غروسي (2001) أساليب مختلفة متاحة لقياس عدد السكان الذين لا يجدون ما يكفي من الطعام، ويمكن تصنيفها في مجموعتين رئيسيتين هما: الطريقة المباشرة والطريقة غير المباشرة. الطريقة المباشرة تتيح الإمساك بعدد لأشخاص والأسر التي لا تستهلك سرعات حرارية كافية وبروتين وذلك من خلال المسوحات الخاصة بالاستهلاك أو بمعطيات القياسات البشرية. ويتم، على سبيل المثال، تقييم مدى ملاءمة تناول الطعام أو وزن الأشخاص بالنسبة إلى قامتهم. وهكذا يتم قياس "التأثير" المستمر لعدم وجود غذاء كاف في الجسم، غير أنه لا يمكن قياس احتمال تعرض الناس للجوع وانعدام الأمن الغذائي.

وقد تم تصميم الطريقة غير المباشرة لاستنتاج ما إذا كان السكان يعانون من النقص في التغذية، استناداً إلى مؤشرات أخرى غير استهلاك السرعات الحرارية ومعطيات القياسات البشرية. ويتمثل المتغير الرئيسي المستخدم في الطرق غير المباشرة في نصيب الفرد من دخل الأسرة. ويتجلى الافتراض الأول في أن انعدام الدخل هو العامل الرئيسي الذي يمنع الناس من الحصول على ما يكفي من الطعام، وتبدأ منهجية منظمة الأغذية والزراعة بحساب توفر المواد الغذائية في بلد ما ومن ثم إجمالي عدد السرعات الحرارية المتاحة للفرد (الإنتاج المحلي ناقص توازن التجارة الزراعية ومخزون المواد الغذائية). ثم تستخدم، بعد ذلك، مؤشرات استهلاك الأغذية وتوزيع الدخل لتقدير أوجه عدم المساواة في فرص الحصول على الغذاء، ومن ثم الوصول إلى نسبة مئوية من الناس يستهلكون أغذية أقل من الحد الأدنى من احتياجاتها كما هي محددة سلفاً، ثم يصنف هؤلاء باعتبارهم أشخاصاً يعانون من سوء التغذية. غير أن نهج القياس هذه المستخدمة من قبل منظمة الأغذية والزراعة ليست دقيقة بما فيه الكفاية، وذلك بالنظر إلى استنادها إلى بيانات مجموع المتاح من السرعات الحرارية المنتجة، وتقدير الخسائر الزراعية أثناء معالجة الصناعات الزراعية والنقل. ووفقاً لمنظمة الأغذية والزراعة نفسها، فإن هذا النهج يميل إلى التقليل من العدد الفعلي للأشخاص الذين يعانون من سوء التغذية في البلد، والى أنها أكثر ملاءمة لإجراء مقارنات بين البلدان ولتقييم القدرة المحتملة لقطاع الزراعة في كل بلد على إطعام سكانه.

والمنهج الذي يستعمل في معظم البلدان هو قصور الدخل، الذي من أجله تيسرت دراسات إضافية حول مشكلة العوز والجوع في كل من البرازيل والمنظمات الدولية مثل اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي والبنك الدولي. ويكمن هذا المنهج أساساً في تحديد خط معين للعوز و/أو للفقر لحساب عدد الأسر التي يقل دخلها عن هذا الخط. وبالفعل، فإن هذا المنهج الخاص بتقدير عدد السكان الفقراء لا يكشف عن النسبة المئوية للأشخاص الذين

هم حقا "جائعون"، لأن جزءا من هذه الفئة من السكان قد يكون مستفيدا من سلة الغذاء وبرنامجي بطاقات الأغذية والتبرعات بالغذاء، وما إلى ذلك. ويعتبر المعيار المعتمد في تحديد خط العوز/الفقر إلى جانب السياسات الإقليمية ونهج التصحيح النقدي التي يتم استخدامها هي ما يفضي إلى وقوع اختلافات في الأرقام المذكورة في دراسات مختلفة، ينبغي أن نشير، من بينها، بوجه خاص إلى الدراسات التي تحدد هذا الخط على أساس الدخل الفردي بالنسبة لبلد معين، وعادة باعتباره نسبة من الحد الأدنى للأجور، أو إلى الدراسات التي تقوم بتحديدته على أساس بنية استهلاك الأسر.

لقد قام روشا (Rocha, 2000) بتحليل دراسات ومنهجيات مختلفة تستخدم بنية الاستهلاك لتحديد خط العوز والفقر. ووفقا لهذا الكاتب، فإن الخطوات المختلفة من هذه الأساليب تنطوي على بعض "القياسات الاعتبائية" لحساب عدد المعوزين والفقراء. فيكون كل حساب، نتيجة لذلك، فريدا من نوعه ولا يمكن مقارنته مع أشكال أخرى من الحسابات (فحسابات المؤلف تفيد بأن خط العوز يمكن أن يتغير بنسبة 50 في المائة وبأن مستوى خط الفقر يمكن أن يتغير بنسبة تصل إلى 127 في المائة، وذلك تبعا للتدابير المعتمدة في كل طريقة حساب). وتنتج هذه الخلافات عن الخيارات التي اعتمدت لتحديد خطي الفقر والعوز في ما يتعلق بتحديد الكمية الموصى بها من الأسعار الحرارية، وتحديد سلة الغذاء الأقل تكلفة، وتقدير استهلاك المواد غير الغذائية، وتقدير الاختلافات في تكاليف المعيشة في مختلف مناطق البلاد، وتحديث القيم النقدية لخطوط العوز والفقر.

وعلى الرغم من كون هذه الدراسات معيارا رئيسيا للبلدان والدراسات الدولية، فإن أي دراسة منها لم يقترح وسائل أكثر تقدما لقياس انعدام الأمن الغذائي، ليس فقط بالنسبة للأشخاص الذين ليس لديهم فرص كافية للحصول على الغذاء، ولكن أيضا بالنسبة للأشخاص الذين ليس لديهم فرص ملائمة للحصول عليه نظرا لعدم وجود ممارسات غذائية صحية، وكذلك الأسر التي تعاني من عدم انتظام وصول المواد الغذائية إليها في كثير من الأحيان، وإن لم تكن تشكو من سوء التغذية.

ولقد عمل فريق برئاسة قسم الطب الوقائي والاجتماعي التابع لمدرسة العلوم الطبية بجامعة ولاية كامبيناس في البرازيل من أجل اعتماد نهج مستوحاة من برنامج بطاقات الغذاء على مستوى الولايات⁷ وكذلك من استعمال أداة لجمع المعلومات في شكل استبيان تعبئه الأسر ويتم من خلاله وضع جدول لانعدام الأمن الغذائي في ثلاثة مستويات (حاد، ومعتدل وخفيف) بناء على الأجوبة التي قدمتها الأسر.⁸

⁷ انظر نظام الرصد والتقييم لبرنامج بطاقات الغذاء في تاكاجي، غرازبانو دا سيلفا وبيليك، 2002.

⁸ انظر في هذا الصدد سيكال، 2004.

ووفقا لسيغال ومارين (2009):

وفر مشروعان للاستبيان في الولايات المتحدة أساسا لتحديد سلم قياس نفسي صمم من أجل القياس المباشر لحجم انعدام الأمن الغذائي الذي يواجهه السكان. وقد كان أولهما عبارة عن أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه من جامعة كورنيل، فيما كان الثاني يرمي إلى تحديد الأسر التي تواجه الجوع لكي يشملها مشروع التدخل وتحذير المجتمع في الولايات المتحدة من مشكلة انعدام الأمن الغذائي. وقد سمح الجمع بين هاتين التجريبتين بتطوير أداة قياس من 18 بنداً، وهي وحدة مسح الأمن الغذائي المنزلي (HFSSM) التي استندت إلى سلم، لا يمكنه فقط قياس حجم مشكلة انعدام الأمن الغذائي، بل أيضاً تحديد درجات مختلفة من فرص الحصول على الغذاء، بدءاً من الرضا الكامل عن الاحتياجات الغذائية (الأمن الغذائي) ووصولاً تدريجياً إلى مستويات أكثر خطورة من عدم الحصول على الغذاء.

وتقوم الأداة البرازيلية، واسمها إيبيا - المقياس البرازيلي لانعدام الأمن الغذائي - على تطبيق استبيان من 15 سؤالاً تم استخدامه على المستوى الوطني لأول مرة، عندما تم إجراء المسح الوطني للعيينة المنزلية 2004، التابع للمعهد البرازيلي للجغرافيا والإحصاء. وقد تم تكييف هذه الأداة ليتم استخدامها في دول أمريكا اللاتينية الأخرى، وبلدان أمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي، مثل الأرجنتين وكولومبيا وفنزويلا والمكسيك وهندوراس وغواتيمالا وهاتي. أما في أمريكا الوسطى، فقد تم تطبيق هذا المقياس في دراسات الحالة التي عملت على تطويرها "المساعدة الفنية للغذاء والتغذية" (FANTA)، وهو مشروع ترعاه الحكومة الأمريكية. وفي الآونة الأخيرة، بذل خبراء فنيون جهوداً لتوحيد إجراءاتهم تحت سلم واحد يسمى بمقياس الأمن الغذائي لأمريكا اللاتينية (ELCSA). ومع ذلك، فإن هذا يشكل تحدياً كبيراً بالنظر إلى كون الواقع الإقليمي متبايناً تماماً، ولأن جميع الاستبيانات يجب أن تخضع لعملية المصادقة، كما أن الاختلافات تبرز بشكل طبيعي، وهو ما يجعل من الصعب توحيد المقاييس.

خصوصيات سياسة الأمن الغذائي (FS)

نطاق الإجراءات

من الضروري التأكيد مجدداً، أولاً وقبل كل شيء، على ألا يقتصر وضع سياسة للأمن الغذائي على محاربة الجوع، على الرغم من أن هذا الإجراء أكثر إلحاحاً ووضوحاً. وبالإضافة إلى ذلك، يساعد (كثيراً جداً) استئناف إجراءات محاربة الجوع على توسيع القاعدة السياسية والاجتماعية لسياسة الأمن الغذائي (SF)، كما تمت البرهنة على ذلك أعلاه سابقاً.

وفي رأينا، فإنه يجب أن تستند سياسة الأمن الغذائي إلى ما لا يقل عن ستة أبعاد متميزة ومتربطة:

- (أ) برنامج التحويلات المالية لمعالجة المسألة الأكثر إلحاحا، وهي الحصول على ما يكفي من المواد الغذائية اللازمة من قبل الشرائح الفقيرة من السكان نظرا لعدم وجود قوة شرائية. وهذا هو مكون الأمن الغذائي الذي يطبق على الفئات الأشد فقرا، وتتألف من الأشخاص الذين ليس لديهم دخل لشراء المجموعة الأساسية من المواد الغذائية. ويتضمن هذا المكون إجراءات لمساعدة الأقليات، مثل السكان الأصليين، وجماعات الكيلومبو، وغيرهم.
- (ب) برنامج تحفيز المزارعين الأسريين الفقراء لكي تكون لديهم القدرة على تلبية الطلب المتزايد على المواد الغذائية الأساسية التي أحدثتها الزيادة في القوة الشرائية الناتجة عن برامج التحويلات المالية. وينبغي الإشارة إلى أن معظم الفقراء في أمريكا اللاتينية يصنفون ضمن فئة المزارعين الأسريين الفقراء، وأشخاصا لا يملكون أرضا أو يملكون أرضا محدودة، وهم عادة غير منظمين ويفتقرون إلى القدرة على الاستفادة من السياسات العامة التي تهدف إلى دعم القطاع الزراعي. ولهذا الغرض، يجب على مختلف المستويات الحكومية (المحلية والإقليمية والوطنية) استخدام قوتهم الشرائية لتنفيذ برنامج شراء الأغذية المحلية من المزارعين الأسريين، وإلا فإن هذا الطلب المتزايد ستم تلبيته بالتدريج من قبل المنتجين التقليديين للسلع المخصصة للتصدير الذين ربما لا يكونون من كبار المزارعين، لكنهم بالتأكيد ليسوا من المزارعين الفقراء الذين ينبغي عليهم أن يستفيدوا أكثر من غيرهم من التوسع في الأسواق الزراعية الناجم عن برامج الأمن الغذائي.
- (ج) برنامج رصد الصحة والتغذية لمجموعات معينة من السكان تتطلب المزيد من الاهتمام (وخاصة كبار السن والأطفال والنساء الحوامل) مع مكون لرصد الأمراض الناجمة عن نقص الفيتامينات والمغذيات الدقيقة وسوء التغذية (ارتفاع ضغط الدم، السكري، وما إلى ذلك).
- (د) برنامج للمراقبة على المواد الغذائية التي يستهلكها السكان وضمان دور عمليات التفتيش من قبل الحكومة في هذا الصدد. وتوجد هنا مسألة أساسية تتعلق بوضع الملصقات على المنتجات الغذائية، التي ينبغي أن تبين مكونات هذه المواد والتعرف على المنتجات المعدلة وراثيا على سبيل الاحتياط. وتجدر الإشارة، على وجه الخصوص في هذه المرحلة، إلى الحاجة إلى ضمان الحصول على الماء الصالح للشرب كشرط أساسي للحد من وفيات الأطفال، وخاصة في منطقة البرازيل شبه القاحلة.

(هـ) برنامج شامل من أجل التربية على الغذاء والتغذية تتم صياغته لصالح السكان عامة من أجل تعزيز تقدير العناصر الغذائية المتوفرة التي لا يتم استهلاكها من قبل هؤلاء السكان كما ينبغي، ونشر مبادئ العادات الغذائية الصحية لجميع شرائح السكان. ولعل أحد الشروط الرئيسية لتحقيق هذا الغرض هو نشر معلومات موثوق بها للمستهلكين من خلال وسائل الإعلام (الإذاعة والتلفزيون).

(و) برنامج للعرض مصمم خصيصا للمدن الكبيرة والمناطق الحضرية حيث تهيمن وساطة المراكز التجارية الكبرى ، وذلك بهدف ضمان الحصول على جودة الغذاء للسكان ذوي الدخل المنخفض. ولهذا الغرض، يكون من الضروري إعادة تحديد دور مرافق التموين المركزي التي بنيت في الستينات والسبعينات لتطوير علاقات أوثق بين المزارعين والمستهلكين، وكذلك لتشجيع برامج الفرص البديلة بالشراكة مع القطاع الخاص (منافذ كبيرة للبيع بالتقسيط ، ومعارض المزارعين وبنوك الغذاء، والمطاعم المدعمة، وغيرها)، زيادة على مجموعة محددة من برامج الأمن الغذائي مثل بنوك الغذاء للحد من الهدر الغذائي، وبرامج الوجبات المدرسية، وخطط التموين الاجتماعي، والمطاعم المدعمة، وما شاكلها.

وباختصار، فإن هناك ما يدعو إلى وجوب معالجة كل من توفير الغذاء والرعاية الصحية والتعليم وعناصر التغذية بصورة مشتركة. وهناك أيضا ما يدعو إلى الحاجة إلى الشروع في مراقبة أفراد أو مجموعات من الأفراد على أساس المناطق الجغرافية أو المجموعات الاجتماعية التي تواجه ضعفا أكبر. ولذلك نقترح أن يكون لكل حالة نهج تدخل مختلفة تجمع بين مجموعة من السياسات الواضحة المعالم لمعالجة جوانب الإصلاح الزراعي وضرورة دعم الزراعة الأسرية في المناطق الريفية، وإنشاء بنوك الغذاء، ومطابخ جماعية ومطاعم مدعمة في المناطق الحضرية، وإقامة الحدائق المنزلية والحظائر، وتنفيذ سياسات التحويلات المالية، والنهوض بالإجراءات الخاصة بإدماج الجنسين، وما إلى ذلك. ولهذا الغرض، ينبغي

المهمة 3 - مسح شامل للإجراءات التي يمكن اتخاذها بموجب هذه البرامج الرئيسية الستة التي تشكل سياسة الأمن الغذائي، وهي: برامج التحويلات المالية، وبرامج تعزيز أسر المزارعين، وبرامج مراقبة الصحة والتغذية، ومراقبة جودة الأغذية، وبرامج وضع العلامات على المواد الغذائية، وبرامج التعليم والتغذية، وبرامج الإمدادات المحلية.

الإطار 2 - سياسة الأمن الغذائي في المناطق الحضرية

من بين الانتقادات الأكثر شيوعاً ضد سياسة الأمن الغذائي التي أوصت بها منظمة الأغذية والزراعة يمكن الإشارة إلى التركيز المبالغ فيه على أدوات يُقصد منها إعطاء الأفضلية للزراعة وسكان المناطق الريفية، حيث أن معظم سكان البلدان الفقيرة التي تتم الإشارة إليها (الأرجنتين والبرازيل وشيلي والمكسيك) هم من سكان الحضر أو المدن الكبرى. وقد قام بيليك (Belik, 2003) بتقييم مهم لسياسات الأمن الغذائي في المناطق الحضرية. فحلل بالتفصيل مقترحات لإنشاء بنوك الغذاء، والمطاعم وحدائق الخضروات المدعومة في المدن. ويشير العديد من النقاط التي قام بها إلى ضرورة إعادة النظر في النماذج المعتمدة في البرازيل وغيرها من دول أمريكا اللاتينية حتى الآن.

وفي حالة بنوك الغذاء، على سبيل المثال، تبذل الحكومات جهداً كبيراً لتوسيع نطاق شبكتها الحالية عندما تشير التجارب الأكثر نجاحاً إلى الحاجة إلى إقامة شراكات مع شركات القطاع الخاص والمجتمع المدني المنظم. ذلك أن بنوك الغذاء مكون أساسى من سياسة محاربة الهدر في الأغذية لصالح المجتمع ككل، وإن كانت توفر على المدى القصير مزايا لشركات القطاع الخاص بالنظر إلى قدرتها على الحفاظ على الأسعار وهوامش الربح وتعزيز صورتها في السوق. لهذا السبب، ينبغي أن تناقش الفوائد الضريبية وتؤخذ بعين الاعتبار في سياق آخر.

وينبغي أيضاً أن ينظر من منظور مختلف إلى المطاعم المدعومة. فنحن نعلم أن تحديد السلم الذي سيعتمد ينتهي بتحديد النموذج الذي سينفذ وموقع المطاعم والفئة السكانية المستهدفة. وقد تكون المطاعم الصغيرة مرتفعة التكلفة بالنسبة لكل وحدة، إلا أنه بإمكانها أن تضمن تغطية مركزة لفئة معينة. ومن جهة أخرى، تحقق المطاعم الكبيرة مكاسب مهمة وتسمح بتغطية هائلة للسكان دون وصم الفقير بالعار. وفي كلتا الحالتين، ينبغي النظر في إمكانية تشغيل هذه المطاعم في ظل نظام يتمتع بالامتيازات من خلال شركات القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المحلي أو تعاونيات العاطلين عن العمل. ولن يمكن هذا الأمر ضمان الحصول على المواد الغذائية للسكان فقط، ولكن أيضاً تنفيذ سياسة للأمن الغذائي الذاتى المستدام.

ويعتبر تشجيع إنشاء حدائق الخضروات في المناطق الحضرية أيضاً تدبيراً كثيراً الانتشار، غير أن الأدلة تبين أنه ليس هناك سوى عدد قليل

من التجارب التي حققت نجاحا في هذا المجال على نحو مستمر، وذلك في كوبا والأرجنتين¹. إلا أنه ينبغي النظر إلى إنشاء حدائق الخضروات باعتبارها برنامجا يركز ليس فقط على مكونات الإنتاج، ولكن أيضا على مواكبة السكان المعنيين. ويمكن إنشاء أنواع متعددة ومختلفة من حدائق الخضروات في المناطق الحضرية، إذ يمكنها أن تتخذ شكل مخططات مجتمعية أو جماعية أو حدائق يعتني بها الطلاب والأسر في منازلهم، وما إلى ذلك. والأمور المهم في جميع الحالات هو وضع سياسة للحد من مخاطر تلوث المياه والنفايات في المناطق الحضرية، وتوفير المساعدة التقنية للأطراف المعنية وضمان تنظيم هؤلاء المزارعين الجدد.

وقد خلص المؤلف إلى أننا نعاني من أزمة في نماذج الأمن الغذائي في المناطق الحضرية. فقد انهارت نماذج التدخل التي اعتمدها الدول في قطاع الإمدادات في السبعينات والثمانينات بسبب الوضع المالي للحكومات، أو لانتشار الأيديولوجية الليبرالية الجديدة. إن وضع سياسة للأمن الغذائي بمشاركة القوى الاجتماعية يقوم على تنظيم وإدارة هؤلاء الفاعلين يعتبر، من أي زاوية نظر تدبرنا الأمر، مهمة معقدة للغاية. ومع ذلك، لا ينبغي لنا أن نغفل الحاجة المستمرة إلى قيام الحكومة بمهمة تنسيق تنفيذ الإجراءات في المناطق الحضرية ولعب دور منظم للمصالح الخاصة.

¹ يعتبر البرنامج الكوبي للزراعة الحضرية أحد أكبر البرامج في أمريكا اللاتينية. فما يقرب من نصف جميع الخضروات التي يستهلكها الشعب الكوبي تم زرعها في بساطين الخضار الصغيرة في المناطق الحضرية. وقد اشغل برنامج ProHuerta في الأرجنتين لمدة 12 عاما تحت مسؤولية المركز الوطني للتكنولوجيا الزراعية / الحيوانية (Inta). وتموله وزارة التنمية الاجتماعية (MDS)، وقد قام بمساعدة 3.2 ملايين شخص في البلاد في عام 2002.

إعطاء الأولوية لوضع نظام متكامل لتقديم معلومات عن الأمن الغذائي، مع بيانات عن الأسعار والإنتاج، والفئات الضعيفة، وأنظمة التعليم والمتغيرات الهامة الأخرى. ومن الضروري أيضا أن نصح أكثر اطلعا على الأدوات المتاحة لتنفيذ برامج الأمن الغذائي. فمن الخطأ الاعتقاد بأنه بالنظر إلى كون الكثير من برامج تحسين التغذية هي بالفعل برامج في طور التنفيذ تحت مسؤولية دوائر حكومية مختلفة، يمكن تنفيذ سياسة غذائية بالميزات التي وصفناها هنا ببساطة من خلال الجمع أو التنسيق بين هذه البرامج. ويجب تدعيم سياسة الأمن الغذائي بقانون للأمن الغذائي على أساس المبدأ الدستوري الواضح للحق في الغذاء الذي ناقشناه أعلاه. ولكن، وبما أن هذا الحق لم يتم إدماجه تماما حتى الآن في بعض دول المنطقة، فإن أفضل النهج تكمن في الاستمرار في خلق الأدوات القانونية

الإطار 3 - العادات الغذائية وجودة الغذاء

أظهرت إيزابيت سالي (Elizabeth Salay, 2003) في عملها، أن أمريكا اللاتينية مجتمع يمر بمرحلة انتقالية في مجال التغذية. وعلى الرغم من أن نسبها ما تزال عالية، فإن النقص في التغذية المتمثل في البروتينات والسعرات الحرارية والحديد واليود والنقص في فيتامين "أ" التي ترتبط عادة بالفقر قد طغت عليها السمنة وأمراض القلب، وارتفاع ضغط الدم، والسكري وأمراض أخرى. وهكذا، يتغير في الواقع، النظام الغذائي في أمريكا اللاتينية بحيث أن السكان يأكلون المزيد من الدهون والأقل من الألياف.

وينبغي على سياسة عمومية موضوعة لمحاربة المشاكل الناجمة عن ممارسات وعادات غذائية غير ملائمة أن تأخذ بعين الاعتبار: الحاجة للسيطرة على المعلومات المقدمة في الملصقات والدعاية للمنتجات الغذائية، والحاجة إلى وضع معايير إجراءات تنفيذ برامج التعليم والتغذية. وينبغي على التربية الغذائية أن تعزز ضرورة تغيير العادات الغذائية والسلوكيات التي تنتشر عن طريق الإعلان عن المواد الغذائية. ولأن السوق ينشر معلومات غير كاملة، فإنه ينبغي على الحكومات أن تنظم هذه المعلومات وتكملها لحماية صحة السكان.

وكتوصية عامة لمدبري السياسة في أمريكا اللاتينية، فإنه يجب تعيين منظمة أو لجنة لتقوم بتحليل المعلومات الغذائية التي توزع على السكان من قبل مصنعي المواد الغذائية، وتشجيع الدراسات وعقد حملات لنشر المعلومات المتصلة بماهية النظام الغذائي الصحي. ومن الضروري أيضاً تعبئة الفاعلين الاجتماعيين لممارسة التفتيش والرقابة على الصناعات الغذائية، ومطاعم الوجبات السريعة وشركات توزيع المواد الغذائية.

أما بالنسبة لهيئة الدستور الغذائي، فإن نصا قد أعدته مارتينيلي (2003) يبين أن هناك القليل من منديات التفاوض المتاحة في البلدان النامية لمناقشة المعايير الدولية الجديدة التي يجري تنسيقها من قبل منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الصحة العالمية. وفي الواقع، فإن القرارات التي تهم مرجعيات الدستور تؤثر في جميع مراحل سلسلة الإنتاج، ويكون لها وقع كبير على التجارة. غير أن البلدان المتقدمة تسيطر، تاريخياً، على لجان هيئة الدستور الغذائي التي تقوم، في نهاية المطاف، بإرساء قواعد للمنتجات الاستوائية والعمليات الإنتاجية التي لا علاقة لها بواقع البلدان

الاستوائية. ويتم اتخاذ القرارات بخصوص الغذاء التكنولوجي الحيوي بناء على تقييم الخبراء، وكذلك على معايير تتسامح مع نسبة المواد المضافة للأغذية والملوثات والسموم. ولأن هذه اللجان يهيمن عليها مسؤولون حكوميون من البلدان المتقدمة (وكثير منهم من المستوردين للمنتجات الزراعية)، فإن هناك دائماً مخاطر احتمال وضع معايير معينة لفرض الحواجز التجارية على البلدان النامية.

ويتجلى أحد التحديات الرئيسية التي تواجه هيئة الدستور الغذائي، في الوقت الراهن، في الاعتراف بها من قبل المستهلكين، وهذا لن يكون ممكناً إلا من خلال استقلال وكالاتها، وتسريع عمليات صنع القرار، وإجراءات أكثر حداثة حول سلامة المنتجات الغذائية.

اللازمة، كما حدث ذلك في قضية البرنامج البرازيلي للقضاء على الجوع (ميثاق السامري الطيب لتشجيع التبرعات الغذائية إلى بنوك الغذاء، وبرنامج شراء الغذاء من المزارعين الأسريين دون الحاجة إلى عمليات المناقصة غاية الوصول إلى مبلغ معين، وما إلى ذلك). وعلى وجه التحديد، فقد أدت الجهود التي يبذلها المجتمع المدني المنظم، وتنفيذ برامج مختلفة منذ عام 2003، في حالة البرازيل، إلى وضع القانون الأساسي للأمن الغذائي والتغذية، الذي صدر في عام 2006. وقد تطلبت كل من الأبعاد المذكورة أعلاه، في الواقع، قوانين شبه دستورية لكي تنفذ هذه البرامج. ففي حالة برامج التحويلات المالية، كان من الضروري تمرير تشريع خاص لوضع معايير اختيار المستفيدين منها، وكذلك لوضع نظام معقد لمعالجة التحويلات المالية المباشرة من الحكومة المركزية إلى المستفيدين من البرنامج، ويفضل أن يكون ذلك من خلال بنوك تملكها الدولة ذات شبكة واسعة من الفروع.

وفي هذا الصدد بالتحديد، تم مؤخراً بذل مجهود كبير لإنشاء سجل للمستفيدين من برامج التحويلات المالية وللحفاظ على تحديثها لتجنب عمليات مختلف أنواع الاحتيال المحتملة. فلا جدوى من إنشاء سجل من هذا النوع وتحديد الأهداف التي ينبغي تحقيقها إذا كان السجل غير منقح ولا يجري تحديثه دورياً. ففي فئة الدخل التي نركز عليها (الفقر والعوز)، تنتقل الأسر باستمرار من منزل إلى آخر، بل ومن مدينة إلى أخرى، وبما أن روابطها مع سوق العمل ليست رسمية ولا مستقرة، فإن أعضائها يميلون إلى الانشغال بعمل معقول في فترات تليها أخرى لا يعملون خلالها على الإطلاق، كما هو الحال، على سبيل المثال، في المناطق الزراعية التي تتميز بالتغيرات الموسمية القوية في الإنتاج.

وقد أظهرت تجربة برنامج القضاء على الجوع أن المشاركة الاجتماعية أمر أساسي لغرضين. أولاً، من أجل تعبئة القوى الاجتماعية التقدمية على الصعيد المحلي للتأكد من أن الأسر التي تسجل للاستفادة من هذا البرنامج أسر مؤهلة لذلك، وليست مسجلة على أساس المحسوبية السياسية أو الدينية. ثانياً، لضمان مشاركة المستفيدين في عملية بناء السياسات العامة لتعزيز التنمية المحلية، والتي بدونها سوف يتم اختزال برامج التحويلات المالية إلى حلول مسكنة للفقراء فقراً مدقعا، ولن توفر لهم وسائل بديلة جديدة للخروج من وضعهم ككائنات تتكل كليا على نظام المساعدات.

الإطار 4 - لجان التدبير بوصفها آليات للمراقبة الاجتماعية

"كيف تجرؤ على اختيار ممثل عن بلديتي دون إذن مني؟ وماذا عن رئيس البلدية، هل نسيت أنه هو الرئيس هنا؟"

بدأت مثل هذه الأسئلة تُطرح باستمرار من قبل مديرين من بلديات المدن الصغيرة (التي يصل عدد سكانها إلى 75 000) في المنطقة الشبه قاحلة شمال شرق البرازيل عندما تم اختيار ممثلين للمجتمع المدني لتدريبهم على مهمة وكيل الأمن الغذائي لبرنامج القضاء على الجوع. وقد تم تكليف هؤلاء الوكلاء بمسؤولية تنفيذ برنامج بطاقات الغذاء من قبل لجنة التدبير في بلديتهم ليكونوا مسؤولين، من بين أمور أخرى، عن ضمان جودة البرنامج ومنع استخدام تسجيل الأسر المستفيدة لأغراض سياسية. وقد تكونت اللجنة من ثلثي الأعضاء الذين يمثلون المجتمع المدني فيما يمثل الثلث الحكومة، على غرار المجالس البلدية. غير أنه كان من الواضح أنها قد كلفت بمهمة تعزيز عملية اختيار المستفيدين وجعلها أكثر شفافية وقائمة على المشاركة، نظرا لأن برنامج الحكومة الفيدرالية لم يتوفر في إطار إداري لا مركزي. ففي عام 2003، تم تعيين 2 132 لجنة للإدارة في جميع أنحاء البلاد¹.

وقد تسبب إنشاء هذه اللجنة في تخوف لدى موظفي البلدية العموميين من فقدان السيطرة على الوضع، لأنه تحدى نموجا قديما حيث كانوا يملون جميع القواعد ويعتمدون ممارسات المحسوبية لتبادل الامتيازات في إدارتهم للشؤون العامة. ونظرا لشعور رؤساء بعض البلديات الصغيرة في المنطقة شبه -القاحلة شمال شرق البرازيل بالخطر بسبب اعتماد واسع النطاق لنموج جديد لإدارة السياسات العامة، حيث تعتبر مشاركة المجتمع المدني أمرا أساسيا، فقد أبدى هؤلاء مقاومة منظمة لهذا النموج الجديد.

لقد ترافق هذا النموذج الجديد مع الإعلان عن إنشاء لجنة محلية للإدارة شكلها وكلاء الأمن الغذائي مع ستة من بين أعضائها التسعة تم اختيارهم من بين أشخاص على صلة بتنظيم قطاعات من المجتمع المدني. وقد ألهمت هذه المقاربة المتبعة في اختيار أعضاء لجنة الإدارة المحلية السكان وملأت قلوب المجتمع بالأمل في المشاركة الفعلية، ويتمثل هذا الأمل بالشعور في كونهم يمتلكون القدرة على صنع القرار في حياتهم لأول مرة. وكما يقول أحد وكلاء الأمن الغذائي: إن الاجتماعات القطاعية المتعاقبة التي انعقدت بمشاركة مختلف شرائح المجتمع هي تجل حقيقي للمواطنة.

والناس لا يصغون فقط إلى نداء جمعيات المجتمع الريفي والحضري، والنقابات، والمنظمات الدينية، ومجالس المجتمع المحلي، وما إلى ذلك، بل إنهم يعتقدون أيضاً أنهم يشاركون في بناء شيء جديد. إنها ولادة جديدة للأمل والرغبة في المشاركة ذات طعم خاص جداً، بالنظر إلى الواقع الذي يواجهه هؤلاء الناس، والذي يتمثل في وجود عدد لا يحصى من مجالس محلية أقل همومها هو المشاركة الشعبية، حيث تم تأسيسها من أجل خدمة الراحة البيروقراطية ليس إلا. ولقد كان هذا تجربة المواطنة المتراكمة عند هؤلاء السكان.

لقد أدى عمل المشاركين المتطوعين في لجان التدبير إلى الكشف عن مخالفات في السجل الموحد لكل بلدية. كما قدمت ممارسة الكشف هذه عن الشروخ في سجل الدعم الضروري لتنفيذ برنامج بطاقات الغذاء، وتم توسيع نطاق تطبيق هذه الممارسة، بناء على طلب من اللجان، لتشمل سجلات السياسات الاجتماعية الأخرى. فاصبح المجتمع يريد الآن أن يعرف ماهي العائلات التي تشملها جميع البرامج كضمان أساسي لتوطيد سياسة تقوم على مقاربة جدية، وعلى الشفافية ومبادئ العدالة الاجتماعية.

هذه هي الطريقة التي تضمن حقوق المواطنة في البلديات الصغيرة في المنطقة الشبه- قاحلة في شمال شرق البرازيل، وهي الطريقة التي يتم من خلالها بناء المشاركة الشعبية.

[استناداً إلى: A cidadania que rompe dos grotões: o Comitê]

Gestor do Programa Fome Zero, by Aldenor Gomes, 2003.]

¹ هذه اللجان هي هبات للرقابة الاجتماعية المحلية عينت في البلديات في المنطقة الشبه - قاحلة ومناطق أخرى وذلك بمشاركة متطوعي المجتمع المدني، والأسر المستفيدة والموظفين العموميين المحليين المكلفين برصد الأسر وتفقيش برنامج التحويلات المالية. وقد شارك فيها أكثر من 19 000 متطوع كلفوا بمهمة تعبئة المجتمع حول برنامج القضاء على الجوع وتقييم نوعية سجل الأسر الموجود من قبل.

الإطار المؤسسي للعمليات

أولا وقبل كل شيء، ينبغي الإشارة إلى أنه لا بد من تنفيذ برنامج الأمن الغذائي على مستوى الفيدرالية، والولاية، والإقليم والبلدية في وقت واحد، أي أنه لا ينبغي أن يكون عمل برنامج الأمن الغذائي قطاعيا (على الرغم من وجوب إعطاء الأولوية لعمليات معينة، كما تمت مناقشة ذلك سابقا)، وينبغي ألا يسمح بعزل العمليات المحلية عن العمليات التكميلية على المستوى الإقليمي والوطني.

ولا يعني ذلك أنه ينبغي تنفيذ جميع العمليات في وقت واحد في جميع المواقع، وأقل من ذلك بكثير لا يجب أن تعطى نفس الأولوية التي أعطيت لمجموعة من العمليات المتخذة في منطقة لمناطق أخرى، نظرا لاختلاف الخصائص الاجتماعية والاقتصادية والديموغرافية لكل منطقة.

وعليه، فإنه يجب تقسيم التدابير المتخذة كجزء من سياسة الأمن الغذائي إلى

ثلاثة مناطق متميزة كبيرة:

(أ) مجالات دعم إنتاج الغذاء من خلال المزارعين الأسريين الذين يشكلون

في جميع الحالات تقريبا أهم مجموعات الفئات الفقيرة والفقيرة جدا

في بلدان أمريكا اللاتينية؛

(ب) المناطق الحضرية، وتتألف من المدن المتوسطة والكبيرة ذات الكثافة

السكانية التي تتراوح بين 50 000 إلى 500 000، حيث الأنشطة الصناعية

والتجارية؛

(ج) المناطق الحضرية الكبرى.

وقد أكد غورديلو (Gordillo, 2003) ضرورة إجراء مراجعة كاملة للخطط

الوطنية للأمن الغذائي، وذلك بهدف دمج أبعاد جديدة، وللتأكد من أنه لن تتشتت

الموارد وتسدن الفعالية الكبرى لعملياتها. ووفقا للمؤلف، فقد مرت دول أمريكا

اللاتينية بمرحلة في التسعينات يمكن وصفها بالجيل الأول للإصلاحات.

ومن بين هذه الإصلاحات مجموعة إجراءات مثل خصخصة المرافق العامة،

والتعديلات المالية في النفقات العامة، وتحرير التجارة، وتحقيق اللامركزية

الإدارية، كدوافع ضرورية للاقتصاد الكلي، وكان لها تأثير مباشر على القطاع

الزراعي. ونتيجة لذلك، كانت هناك تغييرات عميقة على مستوى التخطيط

والإرشاد والبحوث في مجال الزراعة والثروة الحيوانية، وعلى مستوى سياسات

إدارة الموارد المائية. إلا أن القطاع الخاص والقطاع الثالث، على الرغم من

انخفاض حضور القطاع العام في هذا المجال، قد فشلا في احتلال الفضاء الذي

فتحتة إصلاحات الجيل الأول.

ويرى غورديلو (2003) أن التحدي الرئيسي لسياسة الأمن الغذائي يتجلى في إعادة بناء قاعدة يمكن من خلالها إحراز تقدم في مجال تحقيق أهداف "مؤتمر القمة العالمي للأغذية" و"التحالف ضد الجوع". وللحصول على المزيد من العمل الفوري، لا يكفي اتخاذ التدابير اللازمة لتحفيز إنتاج الغذاء، بل لا بد من معالجة الجوانب المتعلقة بالحصول على الغذاء في نفس الوقت الذي يتم فيه التصدي لمشكلة الإنتاج. وكما هو معروف، فإن الجوع هو سبب الفقر ونتيجته، وبالتالي، يجب على برامج محاربة الجوع أن تركز أيضا جهودها على معالجة القضايا ذات الصلة بتوليد الدخل وتوزيعه.

ونقدم كمثال عملي على هذا التغيير البرنامج الخاص للأمن الغذائي (PESA) الذي وضعته منظمة الأغذية والزراعة في البلدان ذات الدخل المنخفض. وفي الوقت الراهن، تنفذ منظمة الأغذية والزراعة هذا البرنامج في أكثر من ٢٥ بلدا، وقد بدأ أنه يتطلب تعديلات كثيرة، منها ما هو في طور التنفيذ بالفعل، مثل إطلاق البرنامج الخاص للأمن الغذائي في المناطق الحضرية، وهو قيد التنفيذ في فنزويلا بغرض إدماج القطاعين الريفي والحضري من خلال فهم أفضل لقنوات التوزيع (وستتم مواصلة دراسة هذا الموضوع أسفله).

ومع ذلك، فإنه بالإمكان أن يتم القيام بأكثر من ذلك بكثير إذا أخذنا بعين الاعتبار الحاجة إلى تنفيذ تغييرات عميقة في الكيفية التي تعمل بها برامج التنمية. وعموما، هناك العديد من البرامج الجارية التي تتنافس مع بعضها البعض، وتفتقر إلى آلية تنسيق مشتركة أو منتدى للنقاش. ولتجنب تشتت الموارد يوصي غورديلو (2003) بوضع جدول أعمال مشترك ووضع إطار مؤسسي جديد ما زال يتعين بناؤه. وفي هذا السيناريو الجديد للتخطيط، ينبغي أن نأخذ بعين الاعتبار بعض الجوانب الرئيسية من قبيل: (أ) ضرورة إيلاء المزيد من الاهتمام لقضايا المساواة بين الجنسين، حيث أن المرأة تتحمل في كثير من الحالات الجزء الأكبر من المسؤولية عن إدارة الموارد وبرامج المساعدة؛ (ب) ضرورة اعتماد نهج جديدة لتقييم التدخلات العامة، وقياس المخاطر والتقدم في كيفية تنظيم المجتمعات المحلية المستفيدة من المساعدة؛ (ج) جوانب تنمية الأقاليم، مع تنمية قدراتها الذاتية وقدراتها المحتملة على الحصول على الفرص المتاحة.

والآن، سنقوم بتحليل إمكانيات إدراج مؤسسي لنموذج جديد لبرنامج محاربة الجوع على النحو الذي اقترحه برنامج القضاء على الجوع في البرازيل منذ عام 2003.

الإدماج المؤسسي

تشير تجربة وضع وتنفيذ برنامج القضاء على الجوع إلى تداخل ما لا يقل عن ثلاث خطوات متميزة ومشاركة في عمليات من هذا النوع:

- (أ) إعداد مقترح، بمشاركة خبراء وطنيين ودوليين حول الموضوع: وينبغي على هذا المقترح أن يتضمن، فضلا عن تشخيص الوضع، الأهداف والموارد المتاحة وتصميم السياسات الرئيسية التي يتعين تنفيذها؛
- (ب) المشاورات العامة لمناقشة وإعادة تصميم هذا المقترح، والسعي لتأمين "توافق الحد الأدنى" بين المؤسسات (الكنائس، والحكومات والنقابات والشخصيات العامة)، ومنظمات القطاع الخاص (المنظمات غير الحكومية والشركات العاملة في صناعة التموين)، وذلك بهدف تعبئة المجتمع المدني المنظم وإنشاء شبكات لدعم برنامج يهدف إلى تعزيز الأمن الغذائي ومحاربة الجوع وأفق تنفيذه؛
- (ج) إنشاء وكالة حكومية تنفيذية للربط بين الأطر الموجودة مسبقا ولتنفيذ السياسات الخاصة بالأمن الغذائي.

إن هناك الكثير من الجدل حول نطاق الإجراءات التي ينبغي أن تقوم بها هذه الوكالة التنفيذية، وكذلك حول وضعها المؤسسي. فمقترح برنامج القضاء على الجوع قد قرر وجوب إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية كخطوة أولى للربط بين جميع الوكالات الحكومية التي تتعامل مع ممثلي المجتمع المدني المنظم (الكنائس والنقابات والمنظمات غير الحكومية ومنظمات الأعمال الحرة، والشخصيات البارزة، الخ)، أما الخطوة الثانية فهي إنشاء أمانة تنفيذية تقدم تقاريرها مباشرة إلى رئيس الجمهورية، وتلعب دور الربط بين السياسات القائمة. إلا أن التشخيص الذي أعده الفريق الانتقالي لإدارة لولا قد أظهر أن خمسا من السياسات التي كانت تعتبر أساسية لتنفيذ برنامج الأمن الغذائي - أي التحويلات المالية، وتقديم الدعم للزراعة الأسرية، ورصد الصحة والتعليم الغذائي والتموين الغذائي في المناطق الحضرية - إما أنها غير إجرائية أو أنها تسمح بتشتت كبير للموارد والأهداف، أي أنه من الضروري من أجل تنفيذ سياسة الأمن الغذائي، ليس فقط أن تكون هناك آلية لتنسيق البرامج الموجودة مسبقا، ولكن أيضا للقيام بإعادة نظر متعمقة في هذه البرامج أو حتى لتنفيذ برامج جديدة انطلاقا من نقطة الصفر.⁹ وقد كانت النتيجة هي إنشاء وزارة فوق العادة مكلفة بالأمن الغذائي ومحاربة الجوع خلال السنة الأولى من إدارة لولا، ثم تم استبدالها في وقت لاحق بوزارة التنمية الاجتماعية التي أصبحت مسؤولة عن التحويلات المالية والمساعدة

9 لعل أحسن مثال نموذجي هو برامج التحويلات المالية، ففي أوائل عام 2003، كانت ستة برامج من هذا القبيل لا غير قيد التنفيذ على المستوى الوطني، كل برنامج منها مخصص لجمهور متميز وبدون أية مواءمة بينها: المنحة المدرسية، ومنحة الغذاء، منحة الدخل، القضاء على عمالة الأطفال، وبطاقات الغذاء والغاز وبرنامج المنح، ناهيك عن غيرها من برامج المساعدة الاجتماعية (beneficiarios de prestação continuada) للمسنين والمعاقين.

الاجتماعية وإجراءات الأمن الغذائي إلى اليوم. وعلى الرغم من أنه ما زال من السابق لأوانه إجراء تقييم، ربما يكون هذا التصميم المؤسسي قد بالغ في التركيز على التحويلات المالية وسياسات المساعدة الاجتماعية، وذلك على حساب سياسات الأمن الغذائي بالمعنى الدقيق. وقد كان البديل الذي تم تجاهله في عملية الإصلاح الوزاري الأول الذي نفذ في وقت مبكر في عام 2004 لدعم جهود مركزة للحد من العدد الكبير للوزراء (حوالي 30) كان هو وضع سياسات التحويلات المالية وسياسة الأمن الغذائي تحت مسؤولية وزارة واحدة، ويفضل أن تكون فوق العادة، مؤكدة بذلك ضرورة الحفاظ على ارتباطها ارتباطاً وثيقاً برئاسة الجمهورية، وترك سياسة المساعدة الاجتماعية (فقط الفوائد النقدية المستمرة) تحت مسؤولية وزارة الرعاية الاجتماعية، كما كانت في الأصل. وبصرف النظر عن كونها أنظمة للتحويلات المالية مختلفة تمام الاختلاف¹⁰، فإن من شأن الجمع بين هذه البرامج وبرنامج الأمن الغذائي أن يعزز دور المساعدة الذي تتسم به هذه السياسات العامة ذات التصميم المتميز جداً، نظراً لأن البرنامج الأول يشير إلى التحويلات المالية (سواء كانت طوعية أم لا) ويجب أن تكون مركزة، في حين تهدف سياسة الأمن الغذائي إلى ضمان حصول الجميع على حق الإنسان في الغذاء.

المهمة 4 - مسح الأطر المؤسسية المتميزة في برامج الأمن الغذائي الحالية، بالإضافة إلى الإمدادات من الأغذية، وتقديم الدعم للزراعة الأسرية، ومراقبة الصحة والتغذية، وبرنامج التحويلات المالية والمساعدة الاجتماعية.

وهناك قضية يجب معالجتها في ضوء الإطار المؤسسي لسياسات الأمن الغذائي وبرنامج الأمن الغذائي ذات الصلة وهي الاندماج مع القطاع الخاص. إن وضع برنامج القضاء على الجوع، كما تم ذكره أعلاه، قد أدى أيضاً إلى إنشاء المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية، وهي الهيئة التي يتم فيها تعزيز الروابط بين الحكومة والمجتمع المدني المنظم. ومع ذلك، يمكن أيضاً لشرائح اجتماعية معينة، وبخاصة تلك المرتبطة بالمؤسسات، والحركة النقابية، والكنائس والمنظمات الخيرية، أن تلعب دوراً في دعم أهداف البرنامج، شريطة أن يتم خلق

¹⁰ في حالة البرازيل، تتم التحويلات المالية الطوعية مباشرة من الميزانية العامة للحكومة الفيدرالية إلى حساب مصرفي لكل مستفيد تم اختياره على ضوء المعايير التي وضعها البرنامج الذي هو في هذه الحالة برنامج منحة الأسرة (الذي وحد 6 برامج للتحويلات المالية الطوعية كانت موجودة من قبل). أما التحويلات المتصلة بالفوائد النقدية المستمرة فهي عمليات نقل من نوع "صندوق إلى صندوق"، أي أنه يتم نقلها من الحكومة الفيدرالية إلى صناديق خاصة ببرامج محددة تسجل المستفيدين على أساس حق الفرد المطالب به. وتدير هذا الصندوق المجالس على المستويات الحكومية المختلفة، وذلك بمشاركة أعضاء من المجتمع المدني. وقد أظهرت التجربة أن رؤساء البلديات يسيطرون على هذه المجالس المحلية، وغالباً ما تستخدم الأموال التي يديرونها لأغراض التبعية.

صلات مناسبة بينها لتفادي التحيز فيما يخص المساعدات التي يتم تقديمها. ولكل من هذه المجموعات سماتها الخاصة ومصالحها الخاصة، وهو ما يشار إليه الآن اصطلاحاً بالمسؤولية الاجتماعية.¹¹

ويقوم رجال الأعمال الذين تتم دعوتهم للمشاركة في برنامج الأولوية بنوع من "تسويق الخير"، حيث يلعبون دوراً هاماً جداً في تحسيس الرأي العام بأهمية تصرفات الحكومة. وقد لا تجلب الشراكات الناجمة الأموال لهم وفق ما يتوقعون، إلا أنها تتجاوز، بالتأكيد وإلى حد كبير، التوقعات من حيث تعزيز وضوح الرؤية وحسن التقدير.

الإطار 5 - مشروع الصهريج: نموذج شراكة مع شركات القطاع الخاص لتعزيز الأمن الغذائي

لقد نشأ المشروع في عام 2001، استناداً إلى الخبرات المحلية التي أكدت جدوى استخدام المياه المخزنة خلال مواسم الأمطار لتزويد العائلات في المنطقة الشبه قاحلة في البرازيل على مدار السنة بالمياه. وقد كانت بعض المنظمات غير الحكومية، قبل ذلك العام، توفر بالفعل التدريب وتنظم إجراءات المساعدة الذاتية لبناء خزانات في المنطقة الشبه قاحلة؛ وكانت مؤسسة كاريثاس رائدة هذا العمل، كما أقيمت على مكتب لها بالمنطقة، وقامت بانتظام بتحويل الأموال إلى البرنامج.

وفي عام 2001، أنشئت شبكة مكونة من منظمات غير حكومية تتألف من 700 منظمة من مختلف الولايات الشمالية الشرقية ومن منطقة الشمال من ولاية ميناس جيريس وقد سميت بالتمفصل الشبه - قاحل، كما تم إطلاق "برنامج المليون صهريج - P1MC"، الذي تديره منظمة تحمل نفس الاسم. وقد كان هدفها هو بناء مليون صهريج في 5 سنوات بالاعتماد على الأنظمة المحلية للمدخلات، والتدريب والإجراءات المهنية للسكان المحليين والإدارة المشتركة للأموال. وقد تم تصميم هذا البرنامج من أجل الاستفادة مباشرة لـ 8 ملايين شخص في منطقة مساحتها 900 000 كيلومتر مربع.

وعندما أطلقت الحكومة الفيدرالية مشروع القضاء على الجوع في عام 2003، رأت اتحادات البنوك البرازيلية (Febraban) أن دعم مشروع المليون صهريج سيكون الطريق المباشر والمفصلي بالنسبة للقطاع المالي

للانخراط في عمليات ضد الجوع. ولذلك، أخذت اتحادات البنوك البرازيلية على عاتقها الالتزام بالتبرع بالأموال وتدريب الفنيين، وضمان الوسائل المادية لبناء 10 000 صهريج. ولكن نظرا لنجاح المبادرة، فقد وقعت اتحادات البنوك البرازيلية التزاما لضمان بناء 10 000 صهريج إضافي ابتداء من عام 2004.

وتبلغ التكلفة الإجمالية لبناء كل صهريج بسعة 16 000 لتر، بما في ذلك المصاريف الإدارية، حوالي 500 دولار أمريكي، وتستثمر اتحادات البنوك البرازيلية 10 ملايين دولار أمريكي تماما في مشروع المليون صهريج. ووفقا للقانون البرازيلي، فإنه بالإمكان خصم نسبة مئوية صغيرة جدا من هذه الأموال من الضرائب التي تدفعها الشركات المشاركة.

وضمامنا للجدوى الاقتصادية للمشروع، فقد ساهمت اتحادات البنوك بخبرتها الإدارية في إدارة الموارد المالية والبشرية. فقد أنشئت ثمان وأربعون وحدة محلية للتنفيذ معززة بخبراء تقنيين ومجهزة بالسيارات وأجهزة الكمبيوتر والدراجات النارية بغرض تسجيل العائلات المؤهلة للحصول على مساعدة من قبل المبادرة وتدريب البنائين والأشخاص المسؤولين على وجه التحديد للتأكد من أن أعمال البناء ستنتهي في الموعد المحدد وبكفاءة.

وكانت مشاركة اتحادات البنوك البرازيلية في المبادرة عنصرا أساسيا لإقامة نظام إنتاج المشروع وروتينية تنفيذه. وقد شجع قرار اتحادات البنوك البرازيلية بالانضمام إلى المشروع شركات أخرى على أن تحذو حذوه، وهكذا نما المشروع بسرعة. وتدرس اتحادات البنوك البرازيلية، حاليا، إمكانية توسيع المشروع من خلال إشراك المزيد من المنظمات الأخرى مثل Apoio Fome Zero، وذلك بهدف إشراك العملاء والموردين من البنوك التابعة لها.

لقد ساهمت الحركة النقابية كثيرا في هذه المبادرة من خلال اتخاذ إجراءات التعبئة الاجتماعية، وإضفاء الشرعية على إجراءات جمع المواد الغذائية وغيرها من الحملات التي وضعها البرنامج. وأخيرا، فإن الكنائس والمنظمات الخيرية تقع على قائمة شبكة شاملة من المؤسسات التي تساهم برأس مال اجتماعي لا يقدر بثمن لضمان التشغيل السلس للبرنامج في جميع المراكز حيث يجري تنفيذه. وتلعب هذه المنظمات دورا أساسيا في تمكين المشروع من الوصول إلى " الفقراء غير المرئيين"، أي العائلات الفقيرة التي تفتقر حتى إلى الوثائق المدنية الأساسية لتسجيل نفسها كمستفيدة من

البرامج الاجتماعية المختلفة. وقد لعبت هذه المنظمات في برنامج القضاء على الجوع، على سبيل المثال، دورا فعالا على حد سواء في اتخاذ إجراءات التعبئة الاجتماعية من خلال مشاركتها في لجان إدارة وجمع/توزيع المواد الغذائية للمحتاجين وكذلك في تحديد الأسر المستبعدة من سجل البرنامج¹.

1 كان أحد الأسباب الرئيسية لاستبعاد عائلة من السجل افتقارها إلى الوثائق الأساسية (بطاقة التعريف، وما إلى ذلك)، ولا سيما النساء. لتصحيح هذا الوضع، تم تأسيس شراكة بين وزارة الأمن الغذائي القديمة، وأمانة حقوق الإنسان، ووزارتي العدل والدفاع، والأمانة الخاصة للسياسات المتعلقة بالمرأة، والرابطة البرازيلية لكتاب العدل (Arpen) ومفتشين عموميين من 10 ولايات (Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe) وقد تم تحديد الأسر التي تفتقر إلى الوثائق الأساسية من قبل اللجان التنفيذية لبرنامج القضاء على الجوع خلال عملية تسجيل المستفيدين. وقد جرى تدريب لجان الإدارة باستخدام دليل يسمى دليل توجيه المراقب (Manual de Orientação do Monitor) على كيفية الحصول على شهادة الميلاد بالنسبة للأشخاص الذين لم يحصلوا عليها أو فقدها.

التوقعات وقدرة الدولة التنفيذية

كما تمت الإشارة إلى ذلك أعلاه، فإن الجاذبية السياسية للمقترح القاضي بمحاربة الجوع قوية جدا، إلا أنه خلق أيضا توقعات مستحيلة التحقيق في ظل الأطر المؤسسية المتاحة¹².

فبالإضافة إلى تعزيز التوقعات التي ولدتها قضية محاربة الجوع، فإن الولايات الفيدرالية قد فقدت قدرتها التشغيلية بعد عشر سنوات من الإصلاحات وعمليات الخصخصة التي شهدتها أمريكا اللاتينية (انظر في هذا الصدد 2003، Gordilho). لقد كانت الولايات الفيدرالية، باعتبارها إرثا لتلك التغييرات، ضعيفة للغاية في بداية القرن العشرين في مجال قدرتها على العمل على أرض الواقع، لأنها تفتقر إلى الأدوات المؤسسية للقيام بذلك. ونتيجة لعدم وجود المؤسسات العمومية في مجال التمويل، على سبيل المثال، فقد اقتصر دور الحكومة على تمويل وتنظيم المجموعات الخاصة التي تعمل في هذا القطاع. ويمكن أن يقال الشيء نفسه عن برامج التحويلات المالية عندما كانت البلاد لا تملك بنكا عاما له عدد كاف من الفروع للوصول إلى الأسر التي تعيش في المناطق الأكثر فقرا.

وهناك أيضا المنطق السلبي الذي يقول بأنه يمكن للقطاع الخاص القيام بأي شيء غير ممنوع، في حين يمكن للحكومات ألا تقوم إلا بالمسموح به بشكل صريح في القانون الجاري العمل به، الشيء الذي لا يعتبر بتاتا حق الإنسان في

12 من بين أسباب أخرى، يذكر بيتينهو (Betinho) ما يلي: " أولئك الذين يتضورون جوعا لا يمكن أن ينتظروا". وأظهرت التجربة البرازيلية لتنفيذ برنامج القضاء على الجوع أن أكبر "نفاذ صبر"، والضغط من أجل القيام بعمل ما لمحاربة الجوع لا يأتيان من "المستبعدين"، لأنهم ليسوا عادة، ومن بين أسباب أخرى، منظمين جدا. ويأتي نفاذ الصبر هذا والضغط من وسائل الاعلام بشكل عام، حيث تحاول أن تبين أن البرنامج "لن ينجح"، ربما لتأكيد عدم وجود حل لمشكلة الجوع أو أن الناس مختلفون ولهم "طرقهم الخاصة" لحل مشكلة الجوع.

الغذاء، وينص أقل بكثير على الصكوك القانونية لدعم الإجراءات الحكومية لضمان هذا الحق لجميع المواطنين.

وتكمن نتيجة لا مفر منها لهذا الوضع في أن الأمر قد انتهى بالحكومة، وذلك بصرف النظر عن الحاجة إلى بناء شراكات مع القطاعات المذكورة أعلاه، إلى تفويض مهمة تنفيذ سياساتها الاجتماعية، بما في ذلك سياسة الأمن الغذائي، إلى المنظمات غير الحكومية. والمشكلة الكبرى هي أن نسبة كبيرة من هذه المنظمات غير الحكومية، إن لم تكن غالبيتها، عبارة بالضبط عن مجموعات لديها نية الدفاع عن مصالح خاصة ينتهي بها الأمر إلى تفكيك تنفيذ سياسات الأمن الغذائي أو إخضاعه لمصالحها الخاصة.

المهمة 5 - التحقيق في دور المنظمات غير الحكومية ومجالات عملها الرئيسية، فضلا عن المنظمات الدولية التي تدعمها. ويكمن الافتراض، في معظم الحالات، في أن التجزئة المفرطة للعمليات التي اتخذتها المنظمات غير الحكومية وطبيعتها تدخلاتها المتفرقة، لن تضمن، على الرغم من مقارباتها المجددة، إلا فوائد محدودة للأشخاص الذين يواجهون انعدام الأمن الغذائي. غير أن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تكون شريكا هاما في تفعيل برامج الأمن الغذائي والتفتيش عليها.

بعض السياسات المتاحة في بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي

إن كون انعدام الأمن الغذائي ما يزال يتطلب اعتبارات جديدة حول أسبابه وحول السياسات التي تم اقتراحها لمعالجة هذه المسألة. ويمكن أن نلاحظ، في معظم بلدان أمريكا اللاتينية، أنه قد أصبح من الصعب، وعلى نحو متزايد، تأسيس وجود ارتباط بين انعدام الأمن الغذائي والأسر الريفية (أو الأنشطة الريفية). ويمكننا القول، بشكل عام، إن دورة الفقر وانعدام الأمن الغذائي يسودان المنطقة ككل. غير أن الفقر المدقع، نظرا للزيادة في العمران، وتباطؤ الوتيرة التي يتم بها خلق العمل وفرص العمل وتوفير "السلع العامة"، وخاصة خدمات التعليم والرعاية الصحية، قد تزايد في المدن بوتيرة سريعة جدا.¹³

13 انظر في هذا الصدد بيليك ودبل غروسي (Belik and Del Grossi, 2003)، حيث يذكران الحالة البرازيلية التي تبين أن الفقر قد هجر إلى المدن وأن هناك فجوة كبيرة في الدخل بين المدن الصغيرة والمتوسطة الحجم.

وبتحليلنا لأبرز الحركات المنخرطة في سياسات محاربة الجوع والفقير في المنطقة، يمكننا أن نلاحظ أن نتائجها محدودة إلى حد الآن. وفي الواقع، فقد تزايد الفقر في المناطق الريفية في خضم حالة الأزمة المزمنة في أمريكا اللاتينية المتنامية خلال العقود الأخيرة. وبالنسبة للبلدان التي شهدت انخفاضا في نسبة الفقر بمناطقها الريفية، فإن ذلك راجع إلى هجرة الفقراء إلى المدن، إذ أثبتت التجربة أن الأمر ليس مجرد مسألة تمفصل سياسات لخلق فرص شغل.

وإذا أخذنا بعين الاعتبار البرامج التي تم تنفيذها في المنطقة في السنوات الأخيرة، يمكننا أن نقسمها إلى خمس مجموعات كبيرة وفقا لنطاق أعمالها. وهذه المجموعات هي كالآتي: تحفيز الأنشطة الإنتاجية، وصناديق الاستثمار الاجتماعي، والتحويلات المالية المباشرة، وبرامج الحفاظ على البيئة، والمشاركة المجتمعية.

ووفقا لراميريز (Ramirez, 2003)، فإن السياسات المركزة والقائمة على المساعدات لم تسفر عن نتائج فعالة. ويمكن قول الشيء نفسه عندما تكون لهذه السياسات أهداف قصيرة المدى، ولا تستلزم بذل المزيد من الجهود المكثفة على المدى المتوسط والطويل. أما بالنسبة للمنهجية التي اعتمدت في عملياتها، فيمكن ملاحظة وجود ثغرة بين المقترحات الموجهة نحو الإنتاج وواقع السوق الذي يتصف بالفقر ويفتقر إلى التنسيق بين أنواع معينة من المزارعين. ولمعالجة هذه المشكلة، يتم استبدال البرامج التقليدية القائمة على منح القروض وتوفير المساعدة التقنية بإجراءات ترمي إلى تعزيز تحقيق تنمية ريفية مندمجة وقائمة بذاتها بمختلف الأقاليم. وأخيرا، وبالنظر إلى تنفيذ هذه السياسات، ليس هناك شك في أن التدخلات الحكومية المباشرة ضرورية، إلا أنه قد ثبت، في الكثير من الحالات، أنها بطيئة وتنطوي على الكثير من الروتين¹⁴، مما يفتح مجالاً لنموذج جديد يستند إلى الاستعانة بمصادر خارجية من الخدمات وإلى تقاسم التكاليف بين المستفيدين من البرامج.

ومن ناحية أخرى، فإن تزايد المتطلبات التي تفرضها البلدان المتقدمة من حيث نوعية الغذاء والرقابة الصحية، والرقابة على المنشأ، والتأهيل المهني للمفاوضين الدوليين، وما إلى ذلك، يستدعي الرفع من مستوى التخصص والمهنية من البلدان الأخرى. وهذه هي بالتحديد المجالات التي تواجه فيها بلدان أمريكا اللاتينية قصورا. ذلك أن البلدان النامية تحتاج، بحسب مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (UNCTAD)، إلى تحسين قوانينها، والتدريب، والبنية التحتية والمشاركة في المفاوضات الدولية وذلك بهدف تطوير، ليس فقط ما يلزم من الدراية لتلبية الاحتياجات المشروعة للبلدان المتقدمة، ولكن أيضا للتمكن من الطعن فيها لدى منظمة التجارة العالمية عندما تكون هناك أغراض وقائية (Presser, 2003).

وفي هذا الصدد، فإن دول أمريكا اللاتينية ما تزال في مرحلة النشوء من مسار هذه العملية التأهيلية.

ومع ذلك، فإن الانتقاد الرئيسي الموجه إلى هذه المجموعة من العمليات هو تشديد البلدان النامية المفرط على ضرورة تخفيض التعريفات الدولية والحوافز غير الجمركية التي تفرضها البلدان المتقدمة لتكون قادرة على الحد من الفقر والجوع. ولا يوجد أي دليل على أن الزيادة في فرص الوصول إلى الأسواق الدولية سوف تضمن بالضرورة توزيعاً أفضل للدخل وانخفاضاً في نسبة الفقر. وعلى العكس من ذلك بكثير، وبالنظر إلى الصراع الثنائي المستمر بين المشاريع الزراعية المتخصصة والزراعة المتنوعة على نطاق صغير في بلدان أمريكا اللاتينية، وإلى مستويات تركيز الدخل العالية للغاية التي تتميز بها، فمن المرجح أن قدراً أكبر من تحرير التجارة سيفيد معظم المصدرين، الذين ينتمون عادة إلى قطاع الشركات الكبرى ويرتبط بالمشاريع الكبيرة، ويزيد من تعزيز التفاوت في الدخل في هذه البلدان. وحتى وإن كان هذا التحرير يجلب المزيد من العملة الأجنبية والأموال المتاحة في الميزانيات الفيدرالية، فإنه ليس هناك ما يضمن أن يتم صرف هذه الموارد من أجل إنجاح برامج الأمن الغذائي وبرامج محاربة الجوع. وبالإضافة إلى ذلك، فبإمكانه أن يؤدي إلى ارتفاع في أسعار المواد الغذائية في تلك البلدان، وأن يشمل سكان المناطق الحضرية، ولا سيما البلدان ذات الكثافة السكانية الكبيرة الفقيرة بالمناطق الحضرية، كما هو الحال بالنسبة لبلدان أمريكا اللاتينية الكبيرة.¹⁵

إن برامج الأمن الغذائي الخاصة (PESAs)، التي سبق ذكرها أعلاه، هي برامج تركز على توفير حوافز للزراعة الأسرية التي تم تنفيذها من قبل منظمة الأغذية والزراعة منذ عام 1994 وذلك بهدف ضمان تحقيق الأهداف المحددة خلال مؤتمر القمة العالمي للأغذية. وفي الوقت الحالي، يجري تنفيذها في أكثر من 70 بلداً. والمفترض من هذه البرامج هو إمكان تحقيق زيادة كبيرة في إنتاجية صغار المزارعين في البلدان النامية من خلال تغييرات تكنولوجية صممت من أجل تحسين اندماجهم الاقتصادي وفائض الإنتاج، وتعزيز النمو الاقتصادي في المناطق الريفية بشكل عام. والموضوعات التي تتناولها هذه البرامج هي: تحسين استخدام المياه، وتكثيف نظم الإنتاج وتنوع النظم الزراعية.

لكن، وعلى الرغم من التقدم الهائل الملاحظ في تصميم هذه البرامج وتحديد مفاهيمها، والتي هي ذات طبيعة محلية في البداية، فإن البلدان التي اعتمدت عليها لم تتمكن حتى الآن من تجاوز مرحلتها التجريبية الأولية بسبب مشاكل مختلفة،

15 وفقاً لدراسة أجراها معهد الاقتصاد الدولي في الولايات المتحدة استشهد بها في مقال بعنوان:

Estudo questiona ganho de abertura agrícola (Folha de S. Paulo newspaper, Jun 20, 2004)

بما في ذلك مشاكل الميزانية. ولهذا السبب، فإن ما وصلت إليه هذه البلدان محدود للغاية بالمقارنة مع إمكانياتها، مع أنها تفكر الآن في المرحلة الثانية من التوسع والتطبيق على المستوى الوطني. ويشير تقييم منظمة الأغذية والزراعة (الفاو، روما، 2003) إلى أن عددا كبيرا من البلدان النامية قد طلب من المنظمة تقديم الدعم لها في موضوع تصميم برامج وطنية مع موارد خاصة بها، مع اعترافها بالدور الرئيسي للسياسات في دعم الزراعة الأسرية ذات النطاق الصغير وما يمكن أن تقوم به من أجل تعزيز الأمن الغذائي، والحد من الفقر والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية. ولذلك، فإن منظمة الأغذية والزراعة تعد نفسها لمواجهة التحديات الجديدة في هذا المجال، وذلك بهدف:

- إعطاء الأولوية للمشاريع التي لها دور استراتيجي ومحفز، وتوجيه الموارد المتاحة لها؛
- التشجيع على إنشاء التحالفات الوطنية لمحاربة الجوع؛
- ضمان أكبر قدر ممكن من التآزر بين مشاريع منظمة الأغذية والزراعة التي تساهم في تعزيز الأمن الغذائي؛
- تعبئة البلدان لزيادة مساهماتها في صندوق الائتمان للأمن الغذائي وسلامة الأغذية التابع لمنظمة الأغذية والزراعة؛
- تشجيع البلدان الملتزمة بمحاربة الجوع على تطوير مشاريع وطنية للأمن الغذائي وبرامج يتم تنفيذها في كل أراضيها؛
- تحسين التنسيق بين المكاتب المحلية لمنظمة الأغذية والزراعة ومنسقي برامج الأمن الغذائي الخاصة (PESAs) من أجل ضمان قدر أكبر من التعاون والتنسيق بين المشاريع المحلية والدولية.

الاستنتاجات والتوصيات

نورد في ما يلي بعض الملاحظات والتوصيات التي يمكن أن تكون مفيدة لتخطيط سياسات الأمن الغذائي في أمريكا اللاتينية وللقيام بدراسات جديدة حول هذا الموضوع، وهي:

- 1- تم الاعتراف بأن الوضع الغذائي والتغذية في أمريكا اللاتينية قد أصبح أكثر خطورة في السنوات الأخيرة. وفي دول المنطقة، بصفة عامة، لم تتأكد الاتجاهات المتوقعة في موضوع انخفاض النقص في التغذية لدى الأطفال، مما يجعل من الصعب تحقيق أهداف الألفية. وعلى غرار ذلك، فإن مستويات الفقر في المناطق الريفية ما تزال مرتفعة. ومن شأن هذه العناصر أن تفضي إلى ضرورة إعادة النظر في سياسات الأمن الغذائي التي اعتمدت حتى الآن.

- 2- ينبغي أن تستند برامج محاربة الجوع إلى مفهوم الأمن الغذائي الذي ينطوي على أكثر بكثير من مجرد تدابير تتصل بالزيادة في إنتاج الغذاء والزيادة في فرص الحصول على الغذاء. وفي هذا الصدد، فإن القضايا المتعلقة بنوعية الغذاء والتعليم واستهلاك المعلومات الغذائية ترتبط مباشرة بتحقيق الأمن الغذائي، على اعتبار أن النسبة المئوية للأشخاص البدينين ومرضى السكري وغيرها من الأمراض الناجمة عن سوء التغذية تواجه تزايداً. وتعتبر برامج التحويلات المالية هي أيضاً من العوامل الأساسية لضمان الحصول على المواد الغذائية للأسر الفقيرة، فضلاً عن برنامج توفير حوافز للمزارعين الأسريين، ونظام مراقبة الصحة والتغذية، وبرنامج التموين المحلي.
- 3- إن المشاركة الأكثر فعالية لدول أمريكا اللاتينية الفعالة في المناقشات الدولية حول تضررها من المنتجات الغذائية لمن شأنها أن تفضي إلى موقف أكثر مساواة في النزاعات الناجمة عن الحواجز غير الجمركية المفروضة على الصادرات من المنتجات الزراعية. وتهيمن حالياً البلدان المتقدمة - المستوردة للمنتجات الزراعية - على المحافل الدولية حيث توضع قواعد ومعايير، وكثير منها غير واقعية، ذات أهداف تجارية بحتة. وبالنسبة للمنطقة، فإن أول خطوة من المفترض أن تقوم بها تتمثل في القيام بتنسيق السياسات المحلية، وخلق شهادات سلامة وحيدة ومعترف بها، والأهم من ذلك، إزالة الحواجز الداخلية بين دول الكتلة الواحدة نفسها.
- 4- كما حدث للإدارة الفدرالية البرازيلية في برنامج القضاء على الجوع، فإن الأهم هو تعزيز سياسة الأمن الغذائي باعتبارها سياسة شاملة (لا مجرد إجراء قطاعي - وفي هذه الحالة، عادة ما تكون مرتبطة بالقطاع الزراعي - أو سياسة قائمة على المساعدات)، وباعتبارها عنصراً أساسياً في التخطيط لأية حكومة. إن الهدف من القضاء على الجوع هو هدف يمكن التوصل إليه من قبل أي حكومة، يدعمها في ذلك رئيس دولة يعطي الأولوية الحقيقية لتحقيق ذلك. ويشمل الأمن الغذائي جوانب متصلة بالتوزيع، وإنتاج الغذاء واستهلاكه، والصحة، والتعليم، والتنمية بصورة رئيسية، وذلك لأن التنمية وحدها كفيلاً بتحقيق الظروف الملائمة لاستئصال الجوع من البلد مرة واحدة وإلى الأبد. لذا، فلا بد من إخضاع الميزانيات الحكومية لهذا الهدف، لا العكس. وتكمن أهداف كل وزارة ووكالة في أن تتحد وتعزز بعضها البعض، مما يؤدي إلى نتيجة واحدة. وهذا هو التحدي الكبير.

- 5- في الوقت نفسه، يعتبر بناء "سياسة وطنية للأمن الغذائي" هو أيضا عملا قطاعيا استراتيجيا، ولذلك، فخلال عملية رسم هذه السياسة، يكون من المهم تعيين هيئة معينة لتنسيق ذلك مع ميزانية محددة لهذا الغرض، ويفضل ألا تكون مرتبطة فقط بقطاع واحد موجود مسبقا: الزراعة أو المساعدة الاجتماعية، على سبيل المثال.
- 6- يرتبط هذا أيضا بأهمية وضع تمييز بين انعدام الأمن الغذائي والجوع، وبين الجوع والفقر كذلك. هذه مفاهيم مختلفة تتطلب إجراءات مختلفة من قبل جزء من القطاع العام. إن إعطاء مزيد من الاعتبار لمفاهيم الأمن الغذائي ومفهوم حق الإنسان في الغذاء سيسمح للحكومات بأن تدرك بسهولة أكثر الحاجة إلى سياسات محددة وأطر وقوانين محددة لمعالجتها.
- 7- في حالة أمريكا اللاتينية، حيث ثقافة تنظيم المجتمع المدني ومشاركته هزيلة تاريخيا، يجب أن تكون هذه السياسات قائمة على المشاركة والتمكين من حيث طبيعتها. إن تعزيز الروابط مع المجتمعات المحلية وتعزيز آليات الإدارة المشتركة بين الحكومة والمجتمع المدني أمر لا مفر منه. ويعتبر هذا ضروريا لأن الجوع ليس مجرد ظاهرة إحصائية أو بيولوجية، بل هو أيضا ظاهرة سياسية. إن الفقر ليس مجرد مشكلة ناجمة عن الحصول في وقت متأخر على السلع الاستهلاكية، ولكنه أحد أشكال الحرمان من حقوق المواطنة، بل هو نتيجة طبيعية لنموذج التنمية الضارة التي تولد الامتيازات والحرمان. ومن إشراك المجتمعات في وضع ومتابعة وفحص البرامج في هذا المجال أن يضمن لهم حقوق المواطنة ووسائل التمكين في المستقبل.
- 8- قد تم تقييم تجربة منظمة الأغذية والزراعة في تنفيذ برامج الأمن الغذائي الخاصة في جميع أنحاء أمريكا اللاتينية بشكل إيجابي، وقد أنتجت هذه التجربة مساهمات قيمة يمكن استخدامها لتطوير خطط وطنية أو إقليمية للأمن الغذائي أو حتى التدخل في جوانب محددة من استراتيجية محاربة الجوع والفقر في المناطق الريفية.
- 9- أصبح تنفيذ سياسات الأمن الغذائي المركزة على المناطق الحضرية أمرا حتميا. ونتيجة لأزمة نماذج التدخل الحكومي في قطاع التوريد، فقد تم إطلاق مبادرات جديدة كما تم استعراض أو إعادة النظر في الكثير مما تم إنجازه حتى الآن. كما أن توزيع أدوار القطاعين العام والخاص مهم جدا لتوسيع نطاق البرامج في المناطق الحضرية، حيث تتم تلبية حاجيات المراكز الحضرية من التموين من قبل القطاع الخاص أساسا

وذلك من خلال محلات المراكز التجارية الكبرى. ومع ذلك، ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار أن مشكلة انعدام الأمن الغذائي في المناطق الحضرية يعتبر أكثر ارتباطا بالظروف المعيشية غير الملائمة التي تعيشها العائلات من حيث السكن (لا يحصلون على المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي والنقل العام) وظروف العمل غير المستقرة وانخفاض الدخل. ولذلك، فإن لسياسات خلق فرص العمل، واتخاذ تدابير الزيادة في الحد الأدنى للأجور، والبرامج التي تركز على الإسكان والصرف الصحي دور رئيسي في المناطق الحضرية.

10- في المدن المتوسطة والصغيرة، يعتبر برنامج شراء الغذاء وما يتصل به من برامج الغذاء المؤسسية خير مثال للسياسة التي تحسن كلا من دخل المزارعين والمعايير الغذائية للسكان ككل. كما أن السياسات الرامية إلى خلق أسواق مؤسسية مثل المعارض ومنافذ البيع بالتقسيط هي أيضا أمثلة عن المبادرات التي تعود بالنفع على المنتجين والمستهلكين.

11- أخيرا، ينبغي التأكيد، وخاصة في حالة أمريكا اللاتينية، على أن الجمع بين سياسات الأمن الغذائي وسياسات توزيع الدخل أمر لا مفر منه. وتكمن الأسباب الهيكلية للجوع وانعدام الأمن الغذائي في بنية غير متكافئة للدخل واستمرارها وانتشارها. وينبغي على السياسات الهيكلية والتدابير الحكومية لتعزيز التنمية، ولو بمراد شحيحة، أن تنجز في وقت واحد، وإلا فإن أي إصلاح جذري للمشكلة لن يجد طريقه إلى أرض الواقع.

المراجع

- BELIK, W. Políticas de segurança alimentar para as áreas urbanas In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas, state of São Paulo: University of Campinas (Unicamp), 2003.
- _____. Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina. São Paulo: Hucitec, 2004.
- _____; DEL GROSSI, M. E. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. [Text prepared for the panel “Policies against poverty: food security, nutrition, minimum income and productivity gains in agriculture”]. In: CONGRESSO DA SOBER, 41., Juiz de Fora, 2003.
- BRAZIL. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. Citizenship Institute, 2001.
- DE HAEN, H. A conjuntura global de insegurança alimentar e os benefícios ligados à redução da fome. NATIONAL CONFERENCE ON FOOD AND NUTRITION SECURITY, 2., Olinda, state of Pernambuco, 2004. [Written note].
- ESCOBAR, G.; MILICEVIC, X.; BERDEGUÉ, J. Análisis del desempeño de instrumentos de combate a la pobreza rural en Chile: Comuna de Portezuelo. [Document prepared for the FAO Regional Workshop for Latin America, as part of the paper “Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural: lecciones para una reorientación de las políticas]. Santiago, Chile, 1999.
- FAO. World Food Situation report, 2003.
- _____. Minutes of the FAO-IDB meeting to discuss financing and collaboration proposals between the two organizations with the aim of developing regional projects in Latin America and the Caribbean, held on November 11-12, 2002.
- _____. Seguridad alimentaria en los países andinos: hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza. Strategic Note, 2002a.

- ____. Seguridad alimentaria en Centroamérica: del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. Strategic Note, 2002b.
- ____. Regional Special Programme for Food Security (RSPFS). In: Member Countries of the Caribbean Community (Caricom) Cariforum. 2002c.
- FAO-ROME. Programas especiais para segurança alimentar: resposta a novos desafios. Rome, 2003.
- GORDILLO, G. de Anda. Elementos para la elaboración de planes nacionales de seguridad alimentaria en América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas, state of São Paulo: University of Campinas (Unicamp), 2003.
- MARTINELLI, M. A. O Codex Alimentarius e a inocuidade de alimentos. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.
- MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da desnutrição e da fome no Brasil: implicações para políticas públicas, 2003. Mimeo.
- PELIANO, A. Compromisso social das organizações: uma questão de solidariedade ou de sobrevivência. In: A questão social e as saídas para a pobreza. Rio de Janeiro: COEP, Social Workshop, Work and Citizenship Technology Center, 2002.
- PRESSER, M. F. Negociações agrícolas internacionais na América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.
- RAMÍREZ, E. Estructura y evolución de las políticas de lucha contra el hambre y la pobreza rural en América Latina. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.
- ROCHA, S. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, April 2000. (Discussion paper, n. 720).

SALAY, E. Hábitos alimenticios y aspectos nutricionales y de la calidad de los alimentos. In: SEMINARIO POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA. Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2003.

SEGALL-CORRÊA, A. M. Relatório técnico. Projeto “Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumentos de coleta de informação”. [Presented to the Pan-American Health Organization and to the Ministry of Health]. Campinas, state of São Paulo: FCM/Unicamp/WHO Agreement, 2004. 22pp.

___; MARÍN-LEÓN, L. A segurança alimentar no Brasil: proposição e usos da Escala Brasileira de Medida da Insegurança Alimentar (EBIA), 2003-2009. In: CLACMESA – LATIN AMERICAN CONFERENCE ON FOOD SECURITY MEASURES, 2., Campinas: University of Campinas (Unicamp), 2009.

SEN, Amartya. Food entitlements and economic chains. In: LE MAY, B. W. J. (Ed.). Science, ethics and food. Washington, DC: Smithsonian Institute Press, 1988. pp. 58-70.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas, state of São Paulo: IE/Unicamp, 2001. (Discussion paper, n. 101).

___; ; BELIK, W. Combate à fome e à pobreza rural. São Paulo: Cromosete, 2001. 254pp.

VEIGA, J. P. C. O compromisso das empresas com as metas do milênio. São Paulo: Ethos Institute, 2004.

نبذة عن المؤلفين

أدونيرام سانثيس بيراسي Adoniram Sanches Peraci مهندس زراعي تخرج من جامعة بارانا الفيدرالية (UFPR) بدرجة الماجستير في العلوم الاجتماعية من كلية الدراسات العليا (المكسيك). ويشغل حاليا منصب أمين الزراعة الأسرية في وزارة التنمية الزراعية.

أدريانا فيكا أرانها Adriana Veiga Aranha عاملة اجتماعية، حاصلة على درجة الماجستير في الإدارة العامة مع التخصص في السياسات الاجتماعية، أستاذة في الجامعة الكاثوليكية في ولاية ميناس جيريس، وجامعة البوليتكنيك في موزامبيق، وموظفة في بلدية بيلو هوريزونتي. تعمل كمستشارة خاصة لبرنامج القضاء على الجوع في وزارة التنمية الاجتماعية ومحاربة الجوع.

كايو غالفاو دي فرانسوا Caio Galvão de França مهندس زراعي، حاصل على درجة الماجستير في علم الاجتماع من الجامعة الفيدرالية في ولاية ميناس جيريس. ويشغل حاليا منصب رئيس الموظفين في وزارة التنمية الزراعية.

فرانسيسكو مينيزيس Francisco Menezes مدير المعهد البرازيلي للتحليلات الاجتماعية والاقتصادية (IBASE) ورئيس المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) من 2004 إلى 2007.

جيلسون ألسوه بيتينكورت Gilson Alceu Bittencourt مهندس زراعي متخصص في السياسات العامة، حاصل على درجة الماجستير في التنمية الاقتصادية والزراعية، وعضو في أمانة السياسات الاقتصادية في وزارة المالية.

جواكيم صوريانو Joaquim Soriano مهندس زراعي تخرج من الجامعة الفيدرالية في ريو غراندي دو سول (UFRGS). ويشغل حاليا منصب منسق برنامج أقاليم المواطنين، ومدير مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية في وزارة التنمية الزراعية (NEAD).

جوزيه غرازيانو دا سيلفا José Graziano da Silva

وزير فوق العادة للأمن الغذائي ومহারية الجوع خلال إدارة الرئيس لولا الأولى. حامل لقب أستاذ متقاعد من معهد الاقتصاد في جامعة ولاية كامبيناس (Unicamp)، وحاليا المدير العام لمنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة.

ماورو إدواردو ديل غروسي Mauro Eduardo Del Grossi

أستاذ في جامعة برازيليا، حائز على درجة الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة ولاية كامبيناس (Unicamp)، ومستشار في وزارة التنمية الزراعية.

مايا تاكاجي Maya Takagi

مهندسة زراعية بدرجة دكتوراة في التنمية الاقتصادية من جامعة ولاية كامبيناس (Unicamp)، وباحثة لدى الشركة البرازيلية للبحث الزراعي EMBRAPA.

ريناتو س. معلوف Renato S. Maluf

أستاذ في برنامج الدراسات العليا في العلوم الاجتماعية في مجال الزراعة والتنمية والمجتمع في الجامعة الريفية الفيدرالية في ريو دي جانيرو (CPDA; UFRRJ)، ورئيس المجلس الوطني للأمن الغذائي والتغذية (Consea) (2007-2011)، وعضو رفيع المستوى في اللجنة التوجيهية لخبراء الأمن الغذائي والأغذية (CFS/FAO).

والتر بيليك Walter Belik

حامل لقب أستاذ في معهد الاقتصاد ومنسق مركز الدراسات الغذائية والبحوث في جامعة ولاية كامبيناس (Unicamp).

منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

تبذل منظمة الأغذية والزراعة جهوداً عالمية منذ ستة عقود لمكافحة الجوع، وتسعى جاهدة إلى تحسين الإنتاج الزراعي ومن ثم نوعية حياة المزارعين. وتأخذ منظمة الأغذية والزراعة، في إطار ولايتها، بزمام أنشطة تهدف إلى ضمان حماية البيئة وإنتاج أغذية صحية، وتوافر موارد كافية للجميع للعيش حياة مفعمة بالصحة.

وتستند أنشطة منظمة الأغذية والزراعة إلى الهدف العام المتمثل في استئصال الجوع، والذي يمكن تحقيقه من خلال إسراع وتيرة الانتقال إلى استهلاك غذائي ونظم إنتاج تتسم بالاستدامة، وذلك من خلال النهوض بإدارة أكثر إنصافاً للنظم الغذائية العالمية والوطنية، وتوسيع نطاق التعاون فيما بين بلدان الجنوب وتسريع عجلة اللامركزية في المنظمة حتى يتسنى لها تقديم خبراتها والاستفادة منها في الميدان. وتشكل كل هذه الأهداف الركيزة التي يقوم عليها العمل الذي تضطلع به المنظمة بالتعاون مع الحكومات والمنظمات الشريكة في القطاعين العام والخاص سعياً إلى تعزيز القدرات الوطنية على الاستفادة من المنافع العامة.

وتتمثل مجالات العمل الرئيسية الأربعة للمنظمة في ما يلي:

- إتاحة المعلومات للجميع
- تقاسم الخبرة في مجال السياسات
- إتاحة منتدى للدول
- نشر المعارف في الميدان.

www.fao.org

إن إطلاق "مشروع القضاء على الجوع- مشروع سياسة لتحقيق الأمن الغذائي في البرازيل"- في أكتوبر/تشرين الأول عام 2001 على يد لويز إيناسيو لولا دا سيلفا، الذي كان أحد المرشحين ثم وصل إلى سدة الرئاسة، يبرز مدى نضج النقاش والمقترحات بشأن المسائل المتعلقة بالأمن الغذائي ومكافحة الجوع، والتي باتت أولويات وطنية ينبغي معالجتها من خلال اتخاذ إجراءات حكومية مدروسة وحازمة بمشاركة المجتمع.

ومع فوز الرئيس لولا بالانتخابات ووصوله إلى سدة الرئاسة في عام 2003، أصبح "مشروع القضاء على الجوع" استراتيجية حكومية رئيسية لتوجيه السياسات الاقتصادية والاجتماعية في البرازيل، وشكل بداية تحول لتجاوز الانقسام القديم بين هذه السياسات. واتخذت الحكومة إجراءات لإدراج السياسات الهيكلية في سياسات الطوارئ؛ من أجل مكافحة الجوع والفقر. كما نفذت سياسات جديدة مختلفة في مجال الزراعة الأسرية ووضعت تشريعات أساسية للسياسة الوطنية في مجال الأمن الغذائي والتغذية.

ويعتبر هذا الكتاب جزءاً من السلسلة الخاصة الصادرة عن مركز الدراسات الزراعية والتنمية الريفية ويعرض نصوصاً أساسية لفهم التجربة البرازيلية المتعلقة بالقضاء على الجوع في مراحل مختلفة من مسارها على مدى فترة ثماني سنوات من التنفيذ كبرنامج حكومي. وهذا الكتاب هو عبارة عن مجموعة من الأفكار بشأن جوانب مختلفة، مثل تعبئة مختلف فئات المجتمع ودور الزراعة الأسرية والتقدم المحرز والتحديات الماثلة، وغير ذلك.



Ministério do
Desenvolvimento Agrário



ISBN 978-92-5-607312-9



9 789256 073129

I3023Ar/1/12.12