

# القضاء على الجوع التجربة البرازيلية

” سوف نؤمن الظروف المناسبة لكي يتمكن الجميع في بلادنا من تناول وجبات لائقة ثلاث مرات في اليوم، كل يوم، من دون أن يحتاجوا إلى مئة من أحد. لم يعد من المقبول في البرازيل أن يستمر هذا التفاوت الكبير. ولا بد لنا من التغلب على الجوع والفقر والإقصاء الاجتماعي. حربنا هذه ليست للقضاء على أحد - بل إنها حرب لإنقاذ الأرواح.“

فخامة الرئيس Luiz Inácio Lula da Silva.

خطاب التنصيب.

1 يناير/كانون الثاني 2003



## مقاربة إنمائية متمحورة حول استئصال الجوع

في الثلاثينات من القرن الماضي، خلّص Josué de Castro إلى أنّ الجوع في البرازيل هو نتيجة التشوهات الناجمة عن نموذج للتنمية الاقتصادية يستغلّ الفقراء ويُقصيهم فعلياً من الاستفادة من فوائده. ومع نهاية القرن العشرين، كان الاقتصاد البرازيلي يشهد نمواً سريعاً، غير أنّ الفجوة بين الأثرياء والفقراء ما فتئت تتعاظم، وكان 44 مليون نسمة من أصل 170 مليوناً في البرازيل عالقين في براثن الجوع، وهم فقراء لدرجة أنهم عاجزون عن شراء الأغذية التي يحتاجون إليها لحياة مفعمة بالصحة، وحُرموا بالتالي من فرصة المشاركة في الازدهار المتنامي في البرازيل.

وأطلق الرئيس Lula برنامج القضاء على الجوع في سنة 2003 للمساعدة على تحسين الأوضاع الراهنة من خلال اعتماد نموذج إنمائي جديد يتمحور حول استئصال الجوع والمشاركة الاجتماعية، والربط بين سياسات الاقتصاد الكلي والسياسات الاجتماعية والإنتاجية. وسعى إلى أن يكون هذا جهداً وطنياً حقيقياً من خلال إشراك البرازيليين فيه على أوسع نطاق ممكن.

إنّ البلدان الأخرى اليوم تعتبر البرازيل قدوة لها لاستخلاص العبر حول كيفية التعاطي مع الجوع وانعدام الأمن الغذائي والحد من الفقر. ونجاح برنامج القضاء على الجوع يكمن في عوامل خمسة هي:

- ◀ الالتزام السياسي على أرفع المستويات: وضع الرئيس Lula، منذ اليوم الأول لتسلّمه مقاليد الحكم، استئصال الجوع والحد من الفقر في صميم عملية التنمية في البرازيل. وأشرك جميع الوزارات القطاعية والأجهزة الحكومية على مختلف المستويات والمجتمع البرازيلي ككلّ في جهد جماعي متآزر لتنفيذ جدول الأعمال هذا.
- ◀ تجلّت أهداف برنامج القضاء على الجوع في سياسات الاقتصاد الكلي للبرازيل.
- ◀ وُضعت سياسة وطنية متكاملة للأمن الغذائي والتغذوي وأُتبعَت لاحقاً بإطار قانوني ومؤسسي جديد. وارتكز هذا على مفهوم يعتبر أنّه من واجب الحكومة الحرص على تمتع البرازيليين كافة بحقهم في الغذاء الكافي.
- ◀ مقاربة مزدوجة: تمّ الربط بين سياسات زيادة الإنتاج وسياسات تشجيع المشاركة الاجتماعية لتعظيم فعاليتها. فتمت بالتالي الاستفادة من القدرة الشرائية الجديدة الناشئة عن الحماية الاجتماعية لتحفيز زيادة الإنتاج الغذائي من قبل صغار المزارعين الذين هم أنفسهم من الفقراء، مما يؤدي في نهاية المطاف إلى تعزيز الاقتصادات المحلية في مجتمعاتهم.
- ◀ استفاد برنامج القضاء على الجوع من تجارب أخرى: اعتمد برنامج القضاء على الجوع على السياسات المحلية والوطنية الموجودة في البرازيل وتطلّع أيضاً إلى الاستلهام بغيرها من التجارب. فبرنامج تحويل النقد مستوحى من برنامج القسائم الغذائية في الولايات المتحدة الذي أنشئ غداة الكساد الكبير، في حين أنّ الحلقة المثمرة بين الإنتاج والاستهلاك المحليين ترتكز إلى تجارب كاليفورنيا.

# القضاء على الجوع التجربة البرازيلية

وبعد عقد على إطلاق برنامج القضاء على الجوع، أظهر هذا البرنامج أنه بالإمكان التوفيق بين النمو الاقتصادي السريع وتحسين توزيع الدخل. وهذا يُثبت أن الحماية الاجتماعية ليست مجرد "رعاية" بل إنها استثمار مجد في رأس المال البشري الذي لا يضع حداً للصعاب والمعاناة وأسوأ ما في العالم من ظلم فحسب، بل إنه يحفز أيضاً النمو من خلال تمكين الأفراد من تسخير طاقاتهم الإبداعية والإنتاجية، فيصبح بالتالي المستفيدون من البرنامج مصدراً جديداً للطلب على السلع والخدمات، بما في ذلك الأغذية.

وقد شكّلت هذه المقاربة مصدر إلهام لجيل جديد من السياسات في البرازيل، ودفع نجاحها البلاد إلى وضع هدف لها أكثر طموحاً وهو "خطة القضاء على الفقر المدقع في البرازيل".

## المكونات الرئيسية

سعى برنامج القضاء على الجوع إلى إدخال تحسينات فورية على مستوى التغذية بموازاة معالجة الأسباب الكامنة وراء الجوع وسوء التغذية، بما في ذلك تفاوت الدخل وعدم المساواة في فرص الحصول على الأراضي وتردي البنى التحتية والخدمات في المناطق الريفية.

وانطوى البرنامج على أكثر من 30 مجموعة من الإجراءات الداعمة لبعضها البعض والتي تمّ تنفيذها على المستويات الوطنية والقطاعية والمحلية:

- ◀ على المستوى الوطني، ركّزت عمليات إصلاح السياسات على فرص العمل وتوليد الدخل والحماية الاجتماعية ودعم الزراعة الصغيرة النطاق والإسراع في تنفيذ الإصلاحات الزراعية.
- ◀ شملت الإجراءات القطاعية ذات الصلة بالأغذية والتغذية: القسائم الغذائية؛ التغذية في حالات الطوارئ بالاعتماد على مخزونات غذائية ذات ملكية عامة؛ سلامة الأغذية؛ تغذية الأم والطفل؛ الوجبات المدرسية والتثقيف الغذائي.
- ◀ على المستوى المحلي، صمّمت السياسات بحيث تلبى الاحتياجات المختلفة في السياقات الحضرية والريفية مع التركيز حسب الحاجة على توفير خدمات أفضل لصغار المزارعين؛ بنوك الأغذية؛ إجراء تحسينات في البنى التحتية لتخزين الأغذية؛ إشراك المتاجر الكبرى في الإدارة الأفضل للأغذية؛ الزراعة الحضرية، وما إلى ذلك.

وتغيّرت مع الوقت القيمة النسبية التي أُعطيت لكل من هذه الإجراءات مما أدى إلى بروز أربعة مكونات رئيسية هي:

1

### عمليات تحويل النقد

تمّ دمج برنامج القسائم الغذائية مع برامج أخرى للحصول على Bolsa Familia، وهو برنامج مشروط لتحويل النقد على مستوى البلد ككل. وكان هذا البرنامج يُدار مركزياً من خلال سجل محلي موحد ومحدّث للأسر المستفيدة ويشارك المجتمع المدني في مراقبته. وكانت تُقدّم شهرياً هبات تبلغ قيمتها المتوسطة 30 دولاراً أمريكياً للأسرة الواحدة (معدّلة بحسب تضخم أسعار الأغذية) وذلك بواسطة بطاقة لسحب النقد تحمل اسم فرد من أفراد الأسرة من الإناث متى أمكن ذلك. وتستفيد منها الآن أكثر من 13 مليون أسرة تتقاضى مبلغاً شهرياً متوسطاً قدره 75 دولاراً أمريكياً.

2

### اقتناء الغذاء في القطاع العام

أطلقت الحكومة برنامجاً لاقتناء المباشر للغذاء بحيث تتم تلبية معظم الاحتياجات الغذائية للمؤسسات الحكومية وبرامج الطوارئ من صغار المزارعين، وغالباً بواسطة عقود آجلة.

3

### الوجبات المدرسية

تمّ توسيع نطاق برنامج الوجبات الغذائية الموجود بحيث يشمل جميع الأطفال قبل سنّ الدراسة والأولاد في المدرسة (47 مليون طفل). ويتعيّن على المدارس شراء 30 في المائة من قيمة الأغذية التي يتمّ شراؤها من صغار المزارعين المحليين بواسطة برنامج اقتناء الغذاء.

## دعم الزراعة الصغيرة النطاق

تمّ إلى حدّ كبير توسيع نطاق الاعتمادات الزراعية والخدمات التقنية المتاحة لصغار المزارعين لتمكين المزارعين من زيادة إنتاجهم وبالتالي تلبية الطلب الإضافي الناشئ عن برنامج Bolsa Familia وبرنامج الوجبات الغذائية وغيرها من برامج الاقتناء.

## الإدارة

أطلقت في بداية الأمر برنامج القضاء على الجوع وزارة فوق العادة مكلفة بالأمن الغذائي وتولت إدارته في مراحله الأولى، وهي وزارة أنشئت خصيصاً لتطبيق البرنامج وتنسيق إجراءاته في السنوات الأولى لتنفيذه. وانتقلت بعد ذلك قيادته إلى وزارة التنمية الاجتماعية.

وتتولى أمانة تنفيذية مسؤولة أمام الرئيس تنسيق المساهمات الحكومية. ويسدي مجلس وطني للأمن الغذائي والتغذية يتألف في ثلثيه من ممثلين عن المجتمع المدني وثلث آخر من ممثلين عن القطاع الرسمي، النصح للرئيس حول الاستراتيجيات ومراقبة التقدّم. وهذا المجلس موجود أيضاً على مستوى الولايات والمدن.

وجرى تدريجياً تعزيز الإطار القانوني لبرنامج القضاء على الجوع بما يكفل استدامة الإجراءات المتخذة في إطاره. وشملت التدابير إقرار قانون وطني للأمن الغذائي والتغذية في سنة 2006 وإدراج الحق في الغذاء في دستور البرازيل في سنة 2010.

## النتائج

تمثلت نتائج برنامج القضاء على الجوع والتدابير المتصلة به (مثلاً التشريعات الخاصة بالحد الأدنى للأجور) في تمكّن البرازيل من تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية المتمثلة في خفض الجوع والفقر إلى النصف بحلول سنة 2010. وقد تمّ عكس اتجاه المنحى السائد بعدم المساواة بين الأثرياء والفقراء؛ إذ انخفض على سبيل المثال مؤشر "جيني" من 58.7 في سنة 2003 إلى 51.9 في سنة 2012. وانخفض معدل وفيات الأطفال دون سن الخامسة بنسبة 45 في المائة على فترة 11 سنة، وتراجعت نسبة من يعانون من سوء تغذية معتدلة وحادة من 16.9 في المائة في سنة 2004 إلى 11.5 في المائة في سنة 2009.

## الاقتراحات

رغم اختلاف الأوضاع والإمكانات من بلد إلى آخر، من الممكن استخلاص بعض العبر من البرازيل عن كيفية تصميم استراتيجيات فعالة للأمن الغذائي:

- ◀ الانطلاق من مبدأ تمكين المواطنين من التمتع بحق الإنسان في الغذاء.
- ◀ الإقرار بأنّ هدفنا وضع حد للفقر المدقع والقضاء على الجوع وعلى سوء التغذية هما هدفان مختلفان قد يستدعيان حلولاً مختلفة.
- ◀ التذكير بأنّ العديد من جوانب الأمن الغذائي تؤثر على السكان أجمعين وليس على الفقراء فحسب.
- ◀ تحديد ما يمكن صنعه بصورة واقعية مع الإقرار بالمهارات والقيود المؤسسية واتخاذ الخطوات اللازمة للتحرر منها.
- ◀ وضع أهداف طموحة واتخاذ إجراءات على المستوى الوطني منذ البداية، حيثما أمكن ذلك.

## يُستفاد من تجربة برنامج القضاء على الجوع أنّ:

- ◀ من شأن وجود برنامج لتحويل الدخل على المستوى الوطني من أجل زيادة القدرة الشرائية للسكان الأشدّ فقراً أن يؤدي بشكل فوري إلى الحدّ من الجوع المزمن. ويمكن زيادة فعاليته من خلال إتاحة الهبات الأسرية متى أمكن ذلك من خلال النساء، وإشراك المجتمع المدني في اختيار المستفيدين ومتابعتهم.
- ◀ يمكن تعزيز التأثير التغذوي لعمليات تحويل الدخل بواسطة برامج التثقيف على الأغذية والتغذية المعتمدة على وسائل الإعلام ومن خلال التدخلات على مستوى الصحة والتغذية الموجهة إلى مجموعات محددة (كالمهات والرضع والأطفال الذين يرتادون

# القضاء على الجوع التجربة البرازيلية

المدارس، والسكان الأصليون والسكان المنحدرون من الرق، والفقراء الذين يعيشون خارج نطاق المؤسسات القائمة، مثل السكان بلا مأوى وأطفال الشوارع والسكان فاقدى شهادات الميلاد) وينبغي أيضاً التركيز بشكل خاص على معالجة النقص في الفيتامينات والمعادن.

يمكن زيادة التأثير المضاعف لعمليات تحويل الدخل بواسطة برامج الدعم لصغار المزارعين (الخدمات التقنية، القروض، عمليات الشراء في القطاع العام، البنى التحتية الريفية، بما في ذلك الحصول على مياه نظيفة والتخلص من النفايات بصورة مأمونة) وذلك لتمكينهم من تلبية الطلب الإضافي على الأغذية ولكي ينعموا بحياة لائقة. وقد يشمل هذا تقديم دعم خاص لتعظيم الفوائد التغذوية لزراعة الكفاف.

سوف يستمر تأثير هذه التدخلات لفترة أطول من خلال إجراء تعديلات مكمّلة في سياسات الاقتصاد الكلي، خاصة عبر اتخاذ تدابير مستدامة للحد من التفاوت في الدخل (مثلاً الحد الأدنى للأجور وتقليص القيود في أسواق العمل) وزيادة فرص الحصول على الموارد الطبيعية (مثلاً إصلاح الأراضي). وهي ستكفل في نهاية المطاف حصول الجميع على الغذاء من دون الحاجة إلى تدخلات خاصة.

## ثلاث خطوات مفيدة لصياغة البرنامج:

- 1 - يعدّ خبراء وطنيون، بدعم دولي حسب المقتضى، اقتراحاً أولياً (التشخيص، الغايات، الموارد اللازمة، الاستراتيجيات).
- 2 - الترويج لآليات استشارية تشاركية لمراجعة البرنامج وتنقيحه وتحديثه وتحسينه باستمرار.
- 3 - اتخاذ ترتيبات للإدارة والتنسيق وإعطاؤها السلطات والموارد اللازمة.

## الحدّ من المخاطر

تكمن المخاطر الرئيسية في كون الجاذبية العالية من ناحية السياسات التي يتمتع بها أي برنامج للقضاء على الجوع، تولّد طموحات قد يتعذر تحقيقها بسبب ضعف المؤسسات وعدم كفاية التمويل والفساد.

ولا بد للتصدي لهذه المخاطر من أن يكون التصميم الأولي للبرنامج بسيطاً، وأن يعتمد على القدرات المؤسسية بما في ذلك على المستوى المحلي، وأن يحدّد قدر المستطاع من الوسطاء في عمليات تحويل الأموال (مثلاً من خلال التحويلات الإلكترونية أو عبر الهاتف) ولا بد أيضاً من تنسيق الإجراءات الحكومية على المستويات كافة، وحشد المشاركة الاجتماعية النشطة. ومن الأهمية بمكان وجود رغبة في تكييف البرنامج في ضوء مراقبة الأداء.

وبالإمكان تقليص خطر عدم الاستدامة من خلال إرساء إطار قانوني يستند إلى الحق في الغذاء.

لمزيد من المعلومات يرجى الاتصال:

Rodrigo Castañeda

Rodrigo.Castaneda@fao.org

Chief, Partnerships and Advocacy Branch

Office of Communication, Partnership and Advocacy

Food and Agriculture Organization of the United Nations

Viale delle Terme di Caracalla

00153 Rome, Italy

13279Ar/01/05.13

