

Distr.: General
7 February 2017
Arabic
Original: English

المجلس الاقتصادي والاجتماعي



لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة

الدورة السادسة عشرة

٢٤-٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٧

البند ٣ (هـ) من جدول الأعمال المؤقت*

كفالة التنفيذ الفعال لأهداف التنمية المستدامة من
خلال القيادة والعمل والوسائل: استراتيجيات
العمل المتكامل لتحقيق القضاء على الفقر: الآثار
بالنسبة للمؤسسات العامة

القضاء على الفقر من خلال التنمية الإقليمية: حالة البرازيل

مذكرة من الأمانة العامة

تشرف الأمانة العامة بأن تحيل إلى لجنة الخبراء المعنية بالإدارة العامة الورقة التي
أعدها عضو اللجنة ألكسندر نابارو غارسيا. وتعكس محتويات الورقة والآراء الواردة فيها
آراء كاتبها ولا تعبّر بأي حال عن رأي الأمم المتحدة.

* E/C.16/2017/1



الرجاء إعادة استعمال الورق

220217 210217 17-01166 (A)



القضاء على الفقر من خلال التنمية الإقليمية: حالة البرازيل

موجز

ترسم هذه الورقة صورة معمّقة عن واقع الفقر في البرازيل التي تعكس المناطق الريفية فيها، تاريخياً، انفصاما كبيرا بين أعداد كبيرة من صغار المنتجين المعدمين، ولا سيما في المنطقة الشمالية الشرقية من البرازيل، من جهة، وحفنة من أصحاب الأعمال التجارية الزراعية ذوي الثراء الفاحش من مالكي الأراضي الشاسعة في كل ناحية من أنحاء البلد. وما فاقم من حدة أوجه عدم المساواة هذه هو التقدم المحرز في مجالي البحوث والتكنولوجيا الزراعية نتيجة للتفاعل التقليدي بين مالكي الأراضي (في شكل إيجار الأراضي) ومتقاضي الأجر (في شكل الأجر) ومستأجري الأراضي الزراعية (في شكل أرباح رأس المال). ويزيد من ضخامة هذا التحدي فصلُ استراتيجيات البحوث والتنمية الزراعية عن عملية وضع السياسة العامة في مجالات أخرى كالصحة والتعليم والمالية والبنية التحتية.

ولم تبدل أي جهود تُذكر للمساعدة في الحد من أوجه عدم المساواة هذه ولتحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية لصغار المنتجين في المناطق الريفية. فاستنادا إلى الاتجاه السائد، تعود الإعانات المالية والقروض التي تقدمها الدولة على سبيل المثال بالمنفعة على كبار أصحاب الأعمال التجارية الزراعية الوطنية. وعلى الرغم مما تنطوي عليه مقترحات إنشاء صندوق وطني للتنمية الإقليمية من مؤشرات واعدة من أجل التصدي لأوجه التفاوت هذه، فإنها لم توضع بعد موضع التنفيذ الكامل.

ويرى المؤلف أن من الضروري اتخاذ عدد من الإجراءات الملزمة للتصدي للفقر في البرازيل والمضي نحو تحقيق الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة والغايات المتصلة به. وتشمل هذه الإجراءات إنشاء صندوق وطني لتنمية المناطق الخمس في البرازيل، على غرار الصندوق الأوروبي للتنمية الإقليمية، تخصّص نسبة ٥٠ في المائة من موارده للمناطق الأقل نمواً؛ وتخفيف القيود المفروضة على الالتزامات المحمّلة على الميزانية والمساعدة المالية المخصصة لتلك المناطق؛ وإصدار السياسة البرازيلية للتنمية الإقليمية في شكل قانون وطني بدلا من إصدارها في شكل مرسوم؛ وإدارة سياسة التنمية الإقليمية من خلال وضع النظام الوطني للتنمية الإقليمية في إطار مؤسسي.

واستنادا إلى تجربة البرازيل، يخلص المؤلف إلى أن البلدان التي تسعى إلى القضاء على الفقر بأبعاده المختلفة ينبغي أن تنظر في تنفيذ صكوك السياسات العامة، من قبيل الخطة الوطنية للتنمية الإقليمية. فمن شأن هذه السياسات أن تعزز الاضطلاع بنشاط اقتصادي محسّن ومنوع في المناطق المحرومة بوسائل منها مواجهة التحديات الاجتماعية التي تعوق التنمية.

أولا - مقدمة

١ - حُدد هدف القضاء على الفقر والجوع باعتباره من الأهداف الإنمائية للألفية. وفي خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، تسلّم البلدان بأن القضاء على الفقر، بجميع أشكاله وأبعاده، بما فيها الفقر المدقع، يشكل التحدي العالمي الأكبر وشرطا لا غنى عنه لتحقيق التنمية المستدامة. وتُقارب خطة عام ٢٠٣٠ الفقرَ باعتباره ظاهرةً متعددة الأبعاد تتجاوز مسائل الدخل والموارد لتطال الرفاه واستدامة سبل كسب العيش بشكل عام. والجوع وسوء التغذية ومحدودية فرص الحصول على التعليم وغير ذلك من الخدمات الأساسية هي من أبرز جوانبه. وفي خطة عام ٢٠٣٠، يُعتبر النمو الاقتصادي الشامل للجميع وإيجاد فرص العمل اللائق التي تعزز المساواة من الحلول الممكنة لمواجهة هذا التحدي.

٢ - ويعيش نحو ٨٣٦ مليون شخص في العالم في فقر مدقع. ويقطن نحو ٧٠ في المائة ممن يعيشون في فقر مدقع في جنوب آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. ويجب الحرص في الجهود الرامية إلى الحد من الفقر المدقع على أخذ هذه الاعتبارات الجغرافية في الاعتبار. وعلى غرار ذلك، يجب مراعاة التوزيع المكاني للفقراء على الصعيد الوطني، ولا سيما في بلد مثل البرازيل، حيث تفوق مساحة كلٍّ من مناطقه الإدارية الخمس مساحة العديد من البلدان.

٣ - والبرازيل بلد التناقضات. فمن ناحية، نجد فقرا مدقعا ومستشريا على نطاق واسع، ولا سيما في الجزء الريفي من المنطقة الشمالية الشرقية. ومن ناحية أخرى، نجد منطقة فاحشة الثراء، هي نتاج أربعة عقود من الاستثمار المكثف في بحوث الصناعات الزراعية، ووفرة الائتمانات، والإعانات المالية وتسنيدي الديون. بيد أن هذه الثروة تتركز إلى حد كبير في أيدي قلة قليلة، فكانت النتيجة وجود ملايين من الفقراء الذين يعيشون جنبا إلى جنب مع بضع مئات من ذوي الثراء الفاحش.

٤ - وقد بدأ تطبيق عدد من المبادرات لمكافحة الفقر على الصعيد الوطني في البرازيل. ومن أبرز تلك المبادرات برنامج التحويلات النقدية المشروطة المعروف باسم برنامج المنح الأسرية (Bolsa Família) الذي كان له أثر إيجابي على الدخل في الأسر المعيشية الفقيرة. بيد أن هذه البرامج قد لا تستمر في الأجل الطويل لأنها تخضع للظروف الاقتصادية السائدة، المعرضة للتغير. ويمكن أيضا أن تؤدي إلى إدامة اعتماد فئات سكانية عدة على تلك المدفوعات من أجل تلبية احتياجاتها الأساسية.

٥ - وبالنظر إلى أوجه التفاوت بين المناطق من حيث معدل انتشار الفقر، يمكن أن يشكل تنفيذ خطة وطنية للتنمية الإقليمية تركيز على التدابير التي تعزز المنافع الاجتماعية والاقتصادية

الطويلة الأجل إجراء إضافيا هاما لمعالجة الحالة البرازيلية. ويمكن لخطه كهذه أن تتضمن سياسات عامة تعزز العمل اللائق، وتسهّل توليد الدخل من خلال تقديم ائتمانات مباشرة إلى صغار المنتجين، وتستثمر في البنية التحتية للمياه والصرف الصحي، وتوسع فرص الحصول على تعليم عالي الجودة وعلى التدريب، وتشجع الاستخدام الملائم للتكنولوجيا والمعارف المحلية التقليدية. وخلاصة القول، إن هذه الحالة تستدعي استجابة سياساتية تنسجم إلى حد بعيد مع التطلعات والالتزامات الواردة في أهداف التنمية المستدامة على النحو المطبق على المناطق الإقليمية الخمس في البرازيل.

ثانياً - فقر الأرياف في البرازيل

٦ - لا يزال الفقر وعدم المساواة في الدخل يشكلان السمة الطاغية على المجتمع البرازيلي، وهما نابعان من الملكية المحصورة للأُملاك الريفية، المرتبطة بشكل خاص بإلغاء الرق في النصف الثاني من القرن التاسع عشر. ففي تلك الفترة، شكّل السكان المنحدرون من أصل أفريقي والمهاجرون نسبة ضخمة من الأفراد الذين كانوا أحراراً قانوناً ولكنهم ظلوا فقراء بحكم قانون الأراضي لعام ١٨٥٠، من جملة عوامل أخرى. وأكد قانون الأراضي مطالبات مزارعي ما قبل عام ١٨٥٠ بملكية الأراضي - وهي مطالبات نشأت في نظام من الهبات الملكية للأُملاك العامة - ما جعل الشراء الوسيلة الوحيدة لحيازة الممتلكات في المناطق الريفية. ونتيجة لحرماتها الفعلي من إمكانية حيازة الأُملاك العقارية ومحدودية قدرتها على الترقى الاجتماعي أو الاقتصادي ضمن الهياكل الزراعية القائمة، تدفقت أعداد كبيرة من سكان المناطق الريفية الفقراء إلى المناطق الحضرية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر.

٧ - كما تأثر المجتمع البرازيلي تأثراً بالغاً بالرق الذي خضعت له الشعوب الأصلية والسكان المنحدرين من أصل أفريقي على مدى فترة طويلة للغاية. وبدءاً من عام ١٩٣٠، تدفقت أعداد كبيرة من العمال المهاجرين لتضاف إلى القوة العاملة غير المتجانسة أصلاً. وكان يمكن مواجهة هذا الارتفاع المتزايد في نسبة السكان الفقراء في البرازيل باتباع سياسات تهدف إلى تحقيق التنمية الإقليمية، التي بدأت مناقشة اعتمادها بعد الحرب العالمية الثانية. وفي ظل غياب هذه السياسات، ظل ذلك العدد الكبير من السكان الفقراء في تزايد مستمر.

٨ - ومن الناحية المنهجية، ثمة عدة نُهج لقياس الفقر. وتسعى كل هذه النهج إلى استقاء مؤشرات يمكن مقارنتها على الصعيد الدولي ويمكن أن تحدد وتقيس العوامل المشتركة عبر الحدود ومستويات الحرمان. وبذلك يتسنى وضع سياسات مناسبة لكل سياق محدد.

٩ - واستناداً إلى خبير الاقتصاد تيروكوديكافال سرينيفاسان، تكمن الأغراض الثلاثة المتوخاة من مؤشرات الفقر في ما يلي: (أ) وضع تصوّر لحجم مشكلة الفقر ولتوصيف الفقراء مع مرور الوقت على كل من الصعد الإقليمي والوطني والعالمي؛ و (ب) مواءمة هذا التوصيف مع السياسات الصحيحة المطلوبة للتصدي للفقر والحد منه؛ و (ج) وتعبئة الموارد والدعم على الصعيد العالمي لتحقيق هذه السياسات^(١). ومن أكثر الطرق شيوعاً لقياس الفقر المدقع، المشار إليها في الهدف ١ من أهداف التنمية المستدامة المتعلق بإنهاء الفقر، هو مقياس العيش على "أقل من ١,٢٥ دولار في اليوم".

١٠ - واقترحت اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي طريقة لتقييم الفقر تُعرّف بـ "تكلفة الاحتياجات الأساسية". وتقارن هذه الطريقة دخل الأسرة المعيشية بمدى تلبية الاحتياجات الأساسية من خلال تحديد خطوط الفقر. فهي تحدد الحد الأدنى من مستوى الدخل الذي يتيح لأفراد الأسرة المعيشية تلبية احتياجاتها الأساسية ضمن إطار زمني وحيز محدد مسبقاً. ويُستقى هذا المستوى من احتساب تكلفة سلة من الأغذية الأساسية، تشمل المنتجات والخدمات. وتقيّم هذه الطريقة احتياجات السكان من التغذية وتوافر الغذاء، والأسعار النسبية والاختلافات بين العاصمة والمناطق الحضرية والريفية^(٢).

١١ - وثمة طريقة أخرى مستخدمة لقياس الفقر هي طريقة "الفقر المتعدد الأبعاد" التي تستند إلى العمل الذي قام به أمارتيا سين^(٣). ويذهب السيد سين إلى أن الفقر من السبل التي تفضي إلى حرمان الإنسان من الحرية. وهو يعتبر على وجه الخصوص أن للحرية أبعاداً مختلفة: (أ) البعد الاقتصادي، الذي يحدد وضع الفرد فيما يتعلق بالاستهلاك والإنتاج والتبادل؛ و (ب) البعد السياسي، ويتعلق بوجود الحقوق المدنية والسياسية (كالتصويت والاختيار والمشاركة السياسية)؛ و (ج) وحرية الاستفادة من الفرص الاجتماعية، كالحصول على التعليم الأساسي والخدمات الصحية. وفي سياق هذه الطريقة، سيكون من الضروري اعتماد نهج متعدد الأبعاد لوضع مؤشرات الفقر.

(١) Thirukodikaval N. Srinivasan, "The unsatisfactory state of global poverty estimation" in *In Focus* (١) (September 2004), p. 3. متاح في الرابط التالي: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus4.pdf>.

(٢) Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura, *A Nova Cara da Pobreza Rural*: (٢) *Desenvolvimento e Questão Regional*, vol. 17. P.58 (Brasília, 2013). متاح عبر الرابط التالي: www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-17.pdf

(٣) انظر: Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999).

١٢ - ولأغراض هذه الورقة، التي تركز على الفقر في المناطق الريفية، حُدد خط الفقر لنصيب الفرد من دخل الأسرة المعيشية بين ربع (٤٠,٨ دولاراً) ونصف (٦٧,٤ دولاراً) الحد الأدنى للأجور البرازيلية (١٣٤,٨ دولاراً في الشهر) في عام ٢٠٠٩. ويسهّل هذا المعيار تحديد الفئات القادرة على الاستفادة من السياسات الاجتماعية من قبيل البرنامج الوطني لتعزيز الزراعة الأسرية، وبرنامج المنح الأسرية وبرنامج منح فترات الجفاف (Bolsa Estiagem). واستناداً إلى هذا المعيار، يقسّم الفقراء إلى ثلاث فئات فرعية رئيسية هي: الفقراء الذين يتراوح دخلهم الشهري بين ١٣٤,٨ دولاراً و ٦٧,٤ دولاراً، ويُعتبرون شبه فقراء، والفقراء الذين يتراوح دخلهم الشهري بين ٦٧,٤ دولاراً و ٤٠,٨ دولاراً، ويُعتبرون فقراء، والفقراء الذين لا يتجاوز دخلهم الشهري ٤٠,٨ دولاراً، ويُعتبرون معدّمين.

١٣ - وفي البرازيل، ينتشر الفقر المدقع في الأرياف بنسب مختلفة من منطقة إلى أخرى ويتركز أساساً في منطقة الشمال الشرقي. ففي هذه المنطقة من البلد، يعيش ٩ ملايين شخص في المناطق الريفية بدخل يقل عن ٦٤,٥٨ دولاراً شهرياً. وتأتي ولاية باهيا في الترتيب الأول في قائمة الفقر المدقع في الشمال الشرقي، إذ يبلغ عدد فقرائها المعدّمين نحو مليوني شخص، بينما تضم ولايتا بيرنامبوكو وسيارا ما مجموعه نحو ٩٠٠.٠٠٠ شخص من الفقراء المعدّمين.

١٤ - وثمة حاجة إلى استكمال البيانات المجمّعة بشأن دخل الأسر المعيشية بيانات عن السكان حتى يتسنى تحديد الأشخاص الفقراء فعلياً بوضوح أكبر. وتنتشر الأمية في منطقة الشمال الشرقي بأعلى المعدلات. وعلى الرغم من وجود الأميين في صفوف الفقراء وأشباه الفقراء والمعدّمين، فإن فئة أشباه الفقراء هي التي تنتشر فيها الأمية بأعلى المعدلات. وربما يعزى ذلك إلى أن المعيار الذي تطبقه البرامج الاجتماعية الحكومية غالباً ما يعطي الأولوية للأميين. وبالنسبة للشباب، تمثل أوجه الضعف في النظام التعليمي تحدياً ذا صلة يجب التصدي له من منظوري تعزيز التنمية البشرية وكفالة الإدماج مستقبلاً في سوق العمل. ويمكن أن تحدد هذه العوامل ما إذا كان الشباب سيتغلبون على محنة الفقر التي تهدد مستقبلهم. وتواجه النساء والفتيات أيضاً عقبات تعزى إلى عوامل اجتماعية وثقافية تزيد من حدة آثار الفقر، وهي عديدة بالفعل.

١٥ - ولا تقل مأساويةً عن ذلك مسألة عمالة الطفل التي تثير نفس القدر من القلق، حيث تنتشر في أفقر مناطق البرازيل، وهي منطقة الشمال الشرقي. وفي الأماكن التي تطبق فيها سياسات تعليمية أكثر إحكاماً، كما هي الحال في منطقتي الجنوب والجنوب الشرقي في البرازيل، تقل معدلات عمالة الطفل بدرجة كبيرة. وفي هذه الحالة، يلزم إجراء استعراض دقيق لسياسات التحويل النقدي المشروط التي تشجعها حكومة البرازيل لضمان

تحقيق النتائج المتوقعة من الشرط الذي يُلزم الأسر بإبقاء أطفالها في المدارس لكي تحصل على الاستحقاق المذكور.

١٦ - وفيما يتعلق بإمكانية الحصول على الأراضي، تبين التجربة البرازيلية أن الأشخاص الذين لا يملكون أراضٍ يعيشون في فقر مدقع. ففي منطقة الشمال الشرقي، تبلغ نسبة السكان الذين لا يملكون أرضاً من شريحة الفقراء المعدمين ٦٥,٩ في المائة، وتبلغ تلك النسبة في الشمال ٦٧,٧ في المائة، وفي الجنوب الشرقي ٨٢,٤ في المائة. ويعزى ارتفاع نسبة المعدمين ممن ليست لهم أملاك من الأراضي في منطقة الجنوب الشرقي إلى هجرة الفقراء من الشمال الشرقي، وذلك رغم أن منطقة الجنوب الشرقي تعتبر المنطقة الأكثر نماءً في البلد.

١٧ - ويمكن بالتالي أن يُنظر إلى الفقر وانعدام المساواة في البرازيل باعتبارهما مرتبطين، بدرجات متفاوتة، بعدم وجود إصلاحات سياسية تهدف إلى زيادة إتاحة وسائل الإنتاج (بما في ذلك الأرض) ومعالجة مسألة تخصص الأيدي العاملة. ويشكل الأميون المحرومون من الأراضي، من مزارعين وعمال أطفال وأسر، جزءاً لا يتجزأ من هذه الصورة. ومن التحديات الوطنية الأخرى التي تستحق الاهتمام عاجل إمكانية الحصول على المياه وخدمات الصرف الصحي، لا سيما من جانب الأسر المعيشية المعدمة. ففي منطقة الشمال الشرقي، تبلغ نسبة الفقراء المعدمين الذين لا يملكون وصلة مياه في منازلهم ٥٧,٣ في المائة، ونسبة الذين لا يملكون مرافق لمعالجة مياه المجاري ٤٨,٤ في المائة. ويجب النظر إلى هذا الوضع في ضوء الغايات الطموحة الواردة في خطة عام ٢٠٣٠.

١٨ - وما لم تُتخذ أي إجراءات لتحسين القدرات المتخصصة وزيادة الإنتاجية في الريف البرازيلي، فسيظل الفقر هو التحدي الأكبر في المناطق الزراعية، ولا سيما في المنطقة التي تضم غالبية فقراء الأرياف، أي الجزء شبه القاحل من منطقة الشمال الشرقي. ففي ذلك الجزء شبه القاحل، يتركز نحو ٧٠ في المائة من الحيازات البرازيلية الصغيرة في منطقة الشمال الشرقي (وهناك يعيش ٣,٧٨ ملايين شخص ممن يصنفون ضمن فئة المعدمين، حيث يبلغ متوسط دخلهم ٥٨,٨ دولاراً شهرياً، بالأسعار السائدة في عام ٢٠٠٦). وهذا الوضع يستدعي اتخاذ إجراءات محددة الهدف للتغلب على الفقر من خلال تعزيز الأنشطة الزراعية في سياق التنمية المستدامة.

١٩ - وتتضمن هذه الورقة ملاحظة وفرضية رئيسيتين مفادهما أن الهيكل الإنتاجي الحالي في البرازيل يقوم على درجة بالغة من التخصص وتركيز الإنتاج ضمن نطاق الأنشطة والمناطق الأكثر دينامية. ونتيجة لذلك، يتناقص استيعاب العمالة شيئاً فشيئاً كما تزداد

الفئات المهمشة في المجتمعات. وهذا الاتجاه إنما يعزز هيكلًا إنتاجيًا يساهم بصورة متزايدة في إفقار صغار المنتجين.

ثالثاً - الثروة الريفية في البرازيل

٢٠ - تعود أصول الإنتاج الضخم والصناعة الاستخراجية الزراعية في البرازيل إلى عام ١٥٠٢، عندما قام عاهل البرتغال، دوم مانويل، بتأجير الأرض لاتحاد شركات استغلال الخشب بقيادة فرناو دي نورونها.

٢١ - وبعد مرور أكثر من ٥٠٠ عام، أصبحت البرازيل اليوم منتجا ضخما وناجحا لأكثر من ٣٠٠ نوع من المحاصيل الريفية التي تولد ٣٥٠ منتجاً توزع في ١٨٠ سوقاً في جميع أنحاء العالم. وقد ولد قطاع الأعمال التجارية الزراعية ككل (من مدخلات، وزراعة، وصناعة زراعية، وتوزيع) ١٨٨,١ مليون طن من الحبوب (في الفترة ٢٠١٥/٢٠١٦)؛ و ٢٦,٢ مليون طن من اللحوم (في عام ٢٠١٦)؛ و ٣٨,٩ مليون طن من الفواكه (في عام ٢٠١٤)؛ و ٣٥,٢ بليون لتر من الحليب (في عام ٢٠١٤). وفي عام ٢٠١٥، حقق هذا القطاع عائدا قدره ١٨١,٣ بليون دولار، أي ما يمثل ٢٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي ويستوعب نسبة ٣٧ في المائة من القوة العاملة البرازيلية^(٤).

٢٢ - وتثير أرقام الإنتاج الزراعي قدرا ماثلا من الإعجاب، كما يدل عليه نمو إنتاج الحبوب وحده؛ إذ بلغ ٤٥ مليون طن في عام ١٩٧٥، و ٥٨ مليون طن في عام ١٩٩٠، و ١٨٧ مليون طن في عام ٢٠١٣. وفي عام ١٩٩٠، بلغ رصيد التجارة الزراعية ٧ بلايين دولار وزاد بحلول عام ٢٠١١ عشرة أضعاف ليبلغ ٧٣ بليون دولار. وفي عام ٢٠١٣، بلغ هذا الرصيد ٨٣ بليون دولار. وتؤكد السجلات التاريخية توسع الأعمال التجارية الزراعية في وقت شهدت فيه قطاعات أخرى في الاقتصاد البرازيلي ركودا بل وانحسارا في بعض الأحيان. فخلال الفترة من عام ١٩٨٩ إلى عام ٢٠١٣، سجل الفائض التجاري للقطاع الزراعي رصيدا تراكميا إيجابيا قدره ٧٩٧,١ بليون دولار، مقارنة بعجز تراكمي قدره ٤١٧ بليون دولار في قطاعي الصناعة والخدمات^(٥). إلا أن هذه النتيجة الإيجابية ككل تتعلق بأنشطة بضعة آلاف من الأشخاص فقط هم كبار ملاك الأراضي البرازيليين.

(٤) انظر Embrapa, *Embrapa em Números* (Brasilia, 2016). ويمكن الاطلاع عليه في الموقع الشبكي www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-f8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832

(٥) انظر قاعدة البيانات Agrostat, Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro.

٢٣ - ويتعين أن تتصدى استراتيجيات التنمية الزراعية لتحديين اثنين على الصعيد الوطني. ويتمثل التحدي الأول في تحسين وضع المناطق والأراضي المعزولة والمجتمعات المحلية التقليدية وفقراء الأرياف. ويمكن أن يتم ذلك بتوفير وترسيخ التعليم الجيد والعمالة المستدامة للجميع والخدمات العامة، من قبيل أمن المياه وإتاحة خدمات الصرف الصحي. كما سيتعين اتباع سياسات للإدماج الاجتماعي، من قبيل وضع وتفعيل ترتيبات إنتاجية محلية، وآليات للإدماج، وتكنولوجيات مناسبة، وإنشاء وتشغيل مراكز للتدريب المهني، وذلك بالتوازي مع الإصلاحات الأساسية للبنية التحتية.

٢٤ - ويكمن التحدي الثاني في إصلاح النظام الاتحادي لفرض الضرائب من خلال إنشاء صندوق مخصص لهذا الغرض. فمن شأن ذلك أن يتيح تجميع الإيرادات المحصلة من ضرائب الولايات على تداول السلع والخدمات ومن ضريبة القيمة المضافة. وتؤثر حركة الشد والجذب في المالية العامة البرازيلية على الميزان المالي الاتحادي ويبدو أنها تدفع بالفقراء بصورة متزايدة إلى هوة أعمق من الفقر. ومعالجة هذه الحالة قد تستلزم تجميع الإيرادات من ضرائب الولايات المذكورة أعلاه من خلال إنشاء صندوق وطني للتنمية الإقليمية ينبغي أن تستفيد منه في المقام الأول أشد المناطق فقرا. وإذا ما تسنى تخصيص موارد ذلك الصندوق بصورة مستقلة، بموجب المادة ٩ من القانون التكميلي رقم ١٠١ لعام ٢٠٠٠ (قانون المسؤولية المالية)، فإنه سيساهم في معالجة جزء كبير من الفقر الهيكلي من خلال نهج إقليمي في غضون جيل واحد. وسيتعين دعمه بقانون محلي (على النحو الذي دعت إليه الفقرة ٢ من المادة ٩ من القانون التكميلي) وبنظام وطني كفء للإدارة والتنظيم يتسم بالشفافية ويخضع للمساءلة.

”سيلكون فالي“ الزراعي في البرازيل

٢٥ - الثروة والفقر هما الحل والمشكلة في آن واحد للمناطق الريفية في البرازيل. فهذه المناطق تخضع لولاية مؤسسة البحوث الزراعية البرازيلية، وهي شركة عامة أنشئت في عام ١٩٧٣ لتشجيع تحديث الريف البرازيلي وإتاحة تحقيق التنمية الزراعية المستدامة من خلال توليد المعارف واستحداث التكنولوجيات وتكييفها ونقلها. وأدى إنشاء هذه المؤسسة إلى إرساء عملية مستمرة ومعالجة للتحويل التكنولوجي والتنظيمي أتاححت للمنتجين الريفيين اكتساب مهارات لم تكن موجودة من قبل ويسّرت التوسع التجاري للزراعة البرازيلية في الأعوام التالية.

٢٦ - وتشكل الزراعة ركيزة جوهرية في عالم سيضم بحلول عام ٢٠٥٠ عددا إضافيا من السكان قدره ٢,٣ بليون شخص (٩,٣ بلايين شخص مقابل ٧ بلايين شخص حالياً)، وهو ما يقتضي زيادة الإنتاج الغذائي. وستتطلب هذه الزيادة السكانية من المؤسسة المذكورة

وغيرها من المؤسسات المماثلة زيادة الإنتاج الزراعي العالمي بنسبة ٧٠ في المائة في البلدان المتقدمة النمو و ١٠٠ في المائة في البلدان النامية، كما ستتطلب زيادة إمدادات المحاصيل لتوفير الوقود الحيوي.

٢٧ - وقد عززت مؤسسة البحوث الزراعية البرازيلية التوسع الزراعي على نحو جدير بالملاحظة، كان له أثر كبير على أنماط الحياة والاستهلاك لدى البرازيليين. وتشير البيانات المستمدة من معهد مؤسسة البحوث الاقتصادية إلى أن تكلفة الغذاء في ولاية ساو باولو، وهي أغنى ولاية في البلد، قد انخفضت في الفترة من عام ١٩٧٥ إلى عام ٢٠٠٧، بنسبة ٥ في المائة (ولا تزال عند ذلك المستوى حتى اليوم). وزاد إنتاج البرازيل من الفول من ٢,٢٣ مليون طن في عام ١٩٧٣ إلى ٢,٧ مليون طن في عام ٢٠١٤. وفي الوقت نفسه، تراجعت المساحة المزروعة من ٣,٨ ملايين هكتار في عام ١٩٧٣ إلى ١,٩ مليون هكتار في عام ٢٠١٣. ويمثل ذلك زيادة في الإنتاجية نسبتها ١٣١ في المائة. وبذلك تكون المؤسسة المذكورة قد ساهمت في أنماط جديدة لاستهلاك الغذاء وعززت إمكانية حصول أشد السكان حرمانا على الأغذية الأولية.

٢٨ - ويطلق على هذه الظاهرة اسم "سيليكون فالي" الزراعة البرازيلية، إلا أنها حكر على الأثرياء ولا تشمل الفقراء. وفي القرن الحادي والعشرين، ستتزايد جدوى هذا الابتكار الزراعي وأهميته في التصدي للتحديات التي يفرضها الفقر والجوع. إلا أنه يمكن تحسين النتائج عن طريق رصد مصدر النفقات وطابعها وعن طريق الحد من القيود ومخصصات الطوارئ المرتبطة بعمليات الميزنة والعمليات المالية للصندوق الوطني المقترح للتنمية الإقليمية.

حل واحد ومشكلة واحدة: معاهدة ميثوئين ونظرية الميزة النسبية

٢٩ - في عام ١٧٠٣، وبموجب معاهدة ميثوئين، وعد ملك البرتغال بأن يشتري من إنكلترا، بأسعار ودية، كل النسيج الذي تستطيع أن تبيعه إياه. ونظير ذلك، أذن ملك إنكلترا باستيراد النبيذ البرتغالي، وفرض عليه ضرائب لا تتجاوز ثلثي الضرائب المفروضة على المنتجات الفرنسية.

٣٠ - وحسنت المعاهدة الميزان التجاري لإنكلترا مع البرتغال، وطوّرت بسرعة إنتاج المنسوجات الإنكليزية وقللت من الاعتماد على واردات النبيذ من فرنسا، التي كانت بلدا منافسا تاريخيا لإنكلترا. ونتيجة للمعاهدة أيضا، لم تعد احتياطات الذهب القادمة من مستعمرة البرازيل تتوقف في البرتغال ولكنها أصبحت تذهب مباشرة إلى إنكلترا لتمويل الابتكارات الصناعية التي كانت تقتضيها موجة التصنيع.

٣١ - وتأثرت البرازيل بالتجارة بين البرتغال وإنكلترا تأثراً مباشراً، لا سيما بعد أن وصل إلى ريو دي جانيرو الملك دوم جواو وأفراد البلاط الملكي في ١٨٠٨، على إثر هروبهم من نابليون. ومن أجل شراء المرافق والكماليات التي أنتجتها الثورة الصناعية، فرضت البرتغال في عام ١٨١٠ رسوماً جمركية نسبتها ١٥ في المائة على البضائع التي تستوردها البرازيل من المملكة المتحدة، وطبقت هذه الرسوم على جميع الأطراف الموقعة على معاهدة التجارة والملاحة. وكانت هذه الرسوم الجمركية تقل حتى عن الرسوم المطبقة على البضائع البرتغالية (١٦ في المائة) أو البضائع الواردة من البلدان الأخرى (٢٤ في المائة)^(٦). وباستثناء قطاع إنتاج النبيذ، أصبحت البرتغال "مستعمرة اقتصادية" للمملكة المتحدة وتأثرت البرازيل بذلك وأصبحت في وضع مماثل.

٣٢ - ووفقاً للنظرية التي استحدثها آنذاك العالم الاقتصادي الإنكليزي ديفيد ريكاردو، فقد كان من شأن الفائض الاقتصادي الناجم عن إنتاج النبيذ في البرتغال أن يُموّل شراء القماش الإنكليزي. وهناك مثال بسيط، يتكرر ذكره في الدوائر العلمية والسياسية والأكاديمية في البرازيل، يوضح نظريتي ميوثين وريكاردو كليهما، ويمكن أن ينطبق على حالة البرازيل اليوم من عدة زوايا مختلفة. فعلى سبيل المثال، تدفع البرازيل ٣٥٠.٠٠٠ دولار لاستيراد طن من أشباه الموصلات (سواء في صورة رقائق أو رمال مُسَخَّنة). ثم يحتاج البرازيليون إلى بيع ٢١.٠٠٠ طن من ركاز الحديد أو ١٧٠٠ طن من فول الصويا لشراء طن واحد فقط من الرقائق. وإذا طبقت هذه النسبة على مجالات تكنولوجية أكثر تعقيداً مثل الفضاء، فإن البرازيل تحتاج إلى بيع أكثر من ذلك: أي ٢٥٨.٠٠٠ طن من الحديد أو ١٤٩.٠٠٠ طن من فول الصويا لمجرد سداد تكلفة استئجار الصاروخ الذي يُطلق السواتل، وفقاً لما أفاده روبرتو أمارال، وزير العلوم والتكنولوجيا السابق في البرازيل.

٣٣ - وتمشيا مع نظرية الميزة النسبية، لم يعمل قطاع الأعمال التجارية الزراعية الغني أبداً على إعادة توزيع أرباحه لتصل إلى الفقراء. ومع ذلك، فإن إنشاء الصندوق الوطني للتنمية الإقليمية لن يتطلب سوى إعادة توزيع ١,٦ في المائة من الأرباح التي تحققت في عام ٢٠١٥. ووسيكون ذلك أكثر من كافٍ لدعم جميع جوانب الخطة الوطنية البرازيلية للتنمية الإقليمية

(٦) Carlos Gabriel Guimarães, "O Comittee de 1808 e a defesa dos interesses ingleses com a Corte no Brasil", paper prepared for the XXIV Simpósio Nacional de História, Associação Nacional de História, São Leopoldo, 2007. متاح على الرابط التالي: <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Carlos.%20Gabriel%20Guimar%20E3es.pdf>

لفترة خمس سنوات، بما في ذلك بنود التعليم والتدريب المهني؛ والعلم والتكنولوجيا والابتكار؛ والبنية التحتية؛ والتنمية الإنتاجية؛ والوصول إلى الخدمات.

رابعاً - نحو إيجاد سياسة استراتيجية للتنمية الإقليمية كوسيلة للحد من الفقر

٣٤ - حتى الحرب العالمية الثانية، كانت فكرة التنمية الإقليمية إما مرتبطة فقط بإقامة الوحدات الصناعية والأنشطة الزراعية وبالمواقع التي تقام فيها، أو مبنية على توفير الخدمات وفقاً لنهج إقليمي كلي هرمي يتجه من القمة إلى القاعدة ويقوم على مركزية المهام المتوخاة من التنمية الحضرية.

٣٥ - وكانت أول تجربة في العالم في هذا الصدد هي الخطة الوطنية للكهربة في الاتحاد السوفياتي السابق، التي وضعها لينين في عام ١٩٢٠ في إطار اللجنة الحكومية لكهربة روسيا، بهدف زيادة إنتاج الحديد إلى ٨,٢ مليون طن (من ٤,٢ ملايين طن في عام ١٩١٣) وزيادة استخراج الفحم إلى ٦٢,٣ مليون طن (من ٢٩,١ مليون طن في عام ١٩١٣) ورفع القدرة الكهربائية الإقليمية إلى ١,٧٥ مليون كيلوواط (من ١٨٩ ٠٠٠ كيلوواط في عام ١٩١٣) وزيادة الإنتاج الصناعي الإجمالي بنسبة تتراوح بين ١٨٠ و ٢٠٠ في المائة مقارنة بعام ١٩١٣). وقد تجاوزت هذه الخطة، التي كان من المقرر لها أن تستمر فترة تتراوح بين ١٠ سنوات و ١٥ سنة، جميع المؤشرات الموضوعية إلى حد كبير بحلول عام ١٩٣٥^(٧).

٣٦ - وفي عام ١٩٢٨، أضافت لجنة التخطيط الوطنية إلى هذه الخطة بُعداً إقليمياً. فقد كانت هناك شواغل جيوسياسية مطروحة آنذاك بشأن مستوطنة سيبيريا لها بعض القواسم المشتركة مع شواغل البرازيل المتعلقة بمنطقة الشمال الشرقي ومنطقة الأمازون في الفترة نفسها. وجاءت أزمة عام ١٩٢٩، التي أحدثت أسوأ كساد اقتصادي في القرن الماضي، لتكون بمثابة حرس إنذار للبلدان الأخرى، ولا سيما البلدان الصناعية، فيما يتعلق بضرورة معالجة التفاوتات الإقليمية.

٣٧ - وهناك مثال أوضح فيما يتعلق بالسياسات الإنمائية الإقليمية وهو القيام في عام ١٩٣٣، خلال الفترة التي عُرفت باسم فترة الصفقة الجديدة، بإنشاء هيئة وادي تينيسي، وهي وكالة حكومية تابعة للولايات المتحدة الأمريكية مدعومة برأس المال من القطاع الخاص. وكانت هذه السياسة، التي كانت ترمي إلى تنمية المنطقة التي تمتد لمسافة

(٧) انظر: Academia de Ciências da Rússia. *Manual de Economia Política*, chap. XXI (1959). متاح

على الرابط التالي: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/manual/21.htm>.

١٠٥ ٠٠٠ كيلومتر مربع عبر سبع ولايات، تنطوي على تدابير لاحتواء الفيضانات، وبناء السدود الكهرمائية، وتوسيع قنوات الملاحة في حوض نهر تينيسي، وتشيد البنية التحتية، بما في ذلك وضع برامج للري وتنمية القطاع الصناعي وتحديثه، وتحقيق التنمية الحضرية، وهيكلية الخدمات، ووضع التدابير الصحية البيئية في المناطق الريفية، ومكافحة الأمراض (حيث كان أكثر من ٣٠ في المائة من السكان المحليين متأثرين بالمalaria في ذلك الوقت). وأرست التدابير التي نفذتها هيئة وادي تينيسي ممارسات وإجراءات مدعومة بنموذج للتنمية الإقليمية يقوم على أساس التخطيط لمنطقة تعتبر فقيرة لكنها تمتلك مقومات التنمية بفضل مواردها الطبيعية^(٨).

٣٨ - وهناك مثال لا يقل أهمية عن إحدى الأدوات المستخدمة في تنفيذ خطط التنمية الإقليمية يتمثل في استحداث حوافز مالية عامة تهدف إلى خفض تكلفة الوصول إلى رأس المال والإنتاج، وهو نهج منتظم اعتمدته إيطاليا بصورة منتظمة بإنشاء برنامج باسم صندوق الجنوب في عام ١٩٥٠. وجرى تعميم هذا النوع من التدابير المالية لاحقاً في بلدان أخرى، منها البرازيل، التي نفذت نظاماً للحوافز المالية العامة من أجل تشجيع التصنيع في منطقة الشمال الشرقي بإنشاء هيئة الرقابة لتنمية منطقة الشمال الشرقي في عام ١٩٥٩.

٣٩ - وفي نهاية الأربعينات من القرن الماضي، وسعياً لتجنب المشاكل الحضرية والاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن التركيز الشديد في المناطق الحضرية، بدأت فرنسا سياسة طموحة لتحقيق اللامركزية في الإنتاج وإعادة الهيكلة العمرانية. وكانت هذه السياسة ترمي إلى خفض عدد السكان في باريس وإعادة السكان إلى المناطق الريفية للبلد. وشملت أدوات هذه السياسة توجيه استثمارات المؤسسات المملوكة للدولة إلى مجموعة مختارة من المناطق وتنفيذ برنامج جري ومتنوع للبنية التحتية.

٤٠ - ولم تكن أمريكا اللاتينية ككل بمعزل عن التحديات المذكورة آنفاً، فقد نُفذ فيها عدد من خطط وسياسات التنمية الإقليمية، مثل برامج الأحواض والحدود في الأرجنتين (باتاغونيا) والمكسيك. وفي فنزويلا، كان برنامج التنمية الإقليمية في مدينة غيانا، الواقعة عند ملتقى نهرَي كاروني وأورينوكو، يهدف إلى تحويل المنطقة إلى قطب للنمو الحضري - الصناعي، بسبل منها بناء سد لتوليد الطاقة الكهرمائية، ومصنع للصلب، ومدينة جديدة.

(٨) انظر: Andrey Minin Martin and Leonardo Dallacqua de Carvalho, "Entre a doença e progresso: considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da malária (1933-1948)", *Dimensões*, vol. 34, pp. 280-306 (2015). متاح على الرابط التالي: www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/11119/7766.

وفي منشور صدر في عام ١٩٧٢ عن التنمية الإقليمية في أمريكا اللاتينية، أورد والتر سثور قائمة تتضمن ٧٢ من الخطط أو البرامج الأخرى للتنمية الإقليمية في بلدان أمريكا اللاتينية^(٩).

٤١ - وفي البرازيل، التي تتسم بطبيعة شبه قاحلة وجفاف متكرر في منطقة الشمال الشرقي وتسودها حالة مستمرة من انعدام الأمن فيما يتعلق بترسيم الحدود في منطقة الأمازون ومسائل الحماية والاستيطان فيها، ما فتئت التنمية الإقليمية تشكل شاغلا مستمرا منذ أواخر القرن التاسع عشر. وأنشئ العديد من المؤسسات العامة بهدف إيجاد حلول إقليمية تركز على الأراضي الإقليمية وحلول ثقافية ملائمة لمعالجة المشاكل المزمنة المرتبطة بالجفاف والفقر في منطقة الشمال الشرقي.

٤٢ - ومن ثم، بدأت اللجنة الإمبريالية المنشأة في عام ١٨٧٧ في تنفيذ خطط للتكامل الوطني والتنمية الإقليمية، تهدف إلى معالجة مشكلة الجفاف والتركيز أساسا على منطقة الشمال الشرقي التي كان يعيش فيها معظم الفقراء. واقترحت اللجنة تطوير البنية التحتية للنقل، وبناء السدود، وتحويل مجرى نهر ساو فرانسيسكو، من بين مجموعة إجراءات أخرى. وعقب إنشاء جمهورية البرازيل في عام ١٨٨٩، لم تتمكن اللجنة من إتمام أعمالها. وبالإضافة إلى ذلك، تشير التقديرات إلى رحيل ما عدده ٥٠٠ ٠٠٠ شخص إلى منطقة الأمازون أو نقلهم إليها، في حدث غير مسبوق في البرازيل، سعيًا وراء فرص العمل المرتبطة باستغلال المطاط، الذي برز باعتباره من منتجات التصدير الجديدة^(١٠).

٤٣ - وفي عام ١٩٠٤، أنشئت لجان لتحليل آثار الجفاف على منطقة الشمال الشرقي، وخاصة ولاية سيارا وولاية ريو غراندي الشمالية، وبحث الحلول الممكنة لهذه المسألة. وفي السنة ذاتها، أنشئت هيئة التفتيش لأشغال مكافحة الجفاف. وقد تحولت هذه الهيئة إلى هيئة التفتيش الاتحادية لأشغال مكافحة الجفاف في عام ١٩٠٦ وأخيرا في عام ١٩٤٥ إلى الإدارة الوطنية لأشغال مكافحة الجفاف، لتكون بمثابة هيكل مرتبط بوزارة التكامل الوطني.

٤٤ - وباستخدام الموارد المخصصة بموجب قوانين الميزانية، حصل صندوق خاص، أنشئ في عام ١٩٢٠ لأشغال الري للأراضي الصالحة للزراعة في شمال شرق البرازيل، على

(٩) انظر: Walter Sthor, *El Desarrollo Regional en América Latina: Experiencias y Perspectivas* (Buenos Aires, Ediciones SIAP, 1972).

(١٠) انظر Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, chap. XXIII (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2005). متاح على الرابط التالي: www.afoiceomartelo.com.br/posfsa/Autores/ Furtado, %20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf.

٢ في المائة من الميزانية الاتحادية. وبمقتضى دستور عام ١٩٢٣، أضيفت بنود إنفاق أخرى، خُصصت بموجبها نسبة ٤ في المائة من الميزانية الاتحادية لمكافحة الجفاف.

٤٥ - وفي عام ١٩٤٥، استناداً إلى تجربة هيئة وادي تينيسي، أنشئت شركة ساو فرانسيسكو لتوليد الطاقة الكهربائية. ولا تزال هذه الشركة، المرتبطة بوزارة الطاقة، قائمة. ونص دستور عام ١٩٤٦ على إنشاء بنود أخرى في الميزانية مرتبطة بتنمية منطقة الشمال الشرقي.

٤٦ - وبفضل إنشاء هذه المجموعة المتنوعة من بنود الميزانية التي تستهدف المشكلة الأساسية المتعلقة بمنطقة الشمال الشرقي، أنشئت لجنة لتنمية وادي ساو فرانسيسكو (التي تسمى حالياً شركة تنمية وادي ساو فرانسيسكو وبارنايبا) في عام ١٩٤٨، لتكون جزءاً من وزارة الإدماج. في عام ١٩٥١، أنشأ مصرف منطقة الشمال الشرقي للبرازيل.

٤٧ - ومع ذلك، قد يُنظر إلى هذه المؤسسات في مجملها باعتبارها مؤسسات تعمل في إطار نظام عتيق للتنمية الإقليمية، تتجه فيه الإدارة من القمة إلى القاعدة، بمعزل عن الأسباب العامة الكامنة وراء استمرار الفقر وبدون تحديد هذه الأسباب. ويرجع ذلك إلى أن هذه المؤسسات ما فتئت تعتمد نهجاً إقليمياً كلية بوصفها الطريقة الأساسية لدراسة المسائل. كما أنها تركز على تدابير خارجية، مثل الاستثمارات الكبيرة التي لا تخضع لرقابة اجتماعية.

٤٨ - يتطلب النموذج الحديث للتنمية الإقليمية توجهات ونهجاً تقوم على إدارة المسائل من القاعدة إلى القمة على مستويات متعددة لها تركيز وطني، من تحليل واستكشاف الإمكانيات المحلية إلى المشاركة الاجتماعية وتمكين الجهات الفاعلة المحلية فيما يتعلق بتنفيذ السياسات والاستثمارات، والتعامل مع التنوع المحلي باعتباره من المزايا التي يتعين تقييمها واستغلالها. ويعد اقتراح تنفيذ سياسة وطنية للتنمية الإقليمية على النحو المبين في هذا الورقة أحد المسارات الممكنة التي تقوم على السياسات التي نفذت بالفعل في بلدان أخرى. وسوف تتجنب هذه الاستراتيجية المشاكل الاعتيادية المتصلة بالفقر في أي بلد، بما في ذلك محدودية الفرص المتاحة للتطوير الشخصي والمهني، والتي تعزى أساساً إلى عدم إمكانية الحصول على خدمات جيدة في التعليم والصحة والعمالة، وهو ما يؤدي إلى الهجرة نحو مناطق تعتبر أكثر دينامية.

٤٩ - وتعد الخطة الوطنية للتنمية الإقليمية محاولة للتغلب على هذه التحديات، بهدف القضاء على الفقر. وهناك تحدٍ إضافي يتمثل في إيجاد توافق آراء سياسي يتيح توليد ميثاق اتحادي يضع هذه السياسة في مرتبة أعلى من الاستراتيجيات والسياسات القطاعية الأخرى. وفي غياب هذا التوافق السياسي والمؤسسي، يبدو أن محاولة وزارة التكامل الوطني البرازيلية

(وزارة الداخلية سابقاً) تنفيذ الخطة الوطنية الأولى للتنمية الإقليمية في عام ٢٠٠٣ قد أسفرت عن نتائج محدودة^(١١).

٥٠ - ومن الواضح أن الجهود الرامية إلى استئناف التخطيط والسياسات الإقليمية في البرازيل، في إطار نهج جديد وحديث، قد أسفرت عن نتائج محدودة. وفي الواقع، لم تتحقق الأهداف الرئيسية المتوخاة من هذا النهج، والمتمثلة في عكس منحى التفاوتات بين المناطق واستكشاف الإمكانات المحلية للمناطق البرازيلية المتنوعة. وكما ذكر سابقاً، قد يكمن أحد العناصر الأساسية الممكنة، حتى في يومنا هذا، في إنشاء صندوق وطني للتنمية الإقليمية وتخصيص ميزانية له وتمويله، بهدف معالجة جملة من الأمور، من بينها الجوانب التالية:

(أ) التغطية على الصعيد الوطني. فيما أن خصائص المناطق الكبرى لم تعد تمثل البرازيل ككل، فإن كفاءة التغطية الوطنية اللاحقة لا يتطلب العمل على مستويات جغرافية متعددة فحسب، وإنما أيضاً تطبيق السياسات المعمول بها داخل المناطق في جميع أنحاء البلد؛

(ب) إيجاد مؤسسات فعالة للتنمية الإقليمية. ففي السابق، كانت هذه المؤسسات تتعرض للتقويض المؤسسي لأسباب متكررة من قبيل الفساد الجامح؛

(ج) الاضطلاع بجهود التنمية الإقليمية على نحو يشمل عدة قطاعات. وهذا يتطلب الربط بين السياسات الإقليمية وعمل الوكالات التابعة للحكومة الاتحادية في مختلف القطاعات في إطار الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني.

٥١ - وفيما يتعلق بتنظيم المؤسسات العامة التي ستشارك في تنفيذ الخطة الوطنية للتنمية الإقليمية، تم اقتراح ثلاثة مستويات للتنسيق على كل من مستوى الاتحاد والمناطق الكبرى والمناطق الصغرى:

(أ) على المستوى الاتحادي، إنشاء دائرة لسياسات التكامل الوطني والتنمية الإقليمية ولجنة التنسيق الاتحادية؛

(ب) وعلى مستوى المناطق الكبرى، بالنسبة لمناطق الشمال والشرق والوسط الغربي، التشديد على أهمية خطط التنمية الاستراتيجية، وكذلك إمكانية إعادة إنشاء المفوضيات الثلاث التي ستكون مسؤولة عن إجراءات التنسيق، حسب مجالات اختصاص كل منها؛

(١١) انظر: Brazil, Ministry of National Integration I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional:

Documento de Referência (Brasília, 2012). متاح على الرابط التالي: www.mi.gov.br/c/document_library/

get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613.

(ج) وعلى مستوى المناطق الصغرى، استجابة المنتديات والوكالات الإنمائية فيما يتعلق بالتنسيق والربط بين برامج الحوكمة التي تضطلع بها وزارة التكامل الوطني بشأن المجالات ذات الأولوية.

٥٢ - وقد كان للخطة الوطنية الأولى للتنمية الإقليمية أهميتها، رغم ما أسفرت عنه من نتائج محدودة جداً، ذلك أنها كانت تمثل أول جهد وطني لتنفيذ سياسة وطنية للتنمية الإقليمية، بالإضافة إلى مناقشة منظومة المفاهيم المتعلقة بسبل تحقيق هذه الهيكلية الإقليمية. ومع ذلك، فقد تأثرت عملية تنفيذ الخطة الوطنية الأولى سلباً من جراء أربعة عوامل رئيسية، وهي: (أ) عدم إنشاء صندوق؛ و (ب) عدم إضفاء الطابع المؤسسي على عملية التنسيق على الصعيد الوطني؛ و (ج) عدم وضع الإطار القانوني المناسب؛ وأخير وليس آخر (د) عدم تخصيص ميزانية كافية. فمن دون توافر الموارد المالية الكافية، لا يمكن لأي سياسة عامة أن تنجح.

٥٣ - وفي مواجهة هذا الفشل، تولت وزارة التكامل الوطني مهام القيادة بشأن تنفيذ خطة وطنية ثانية للتنمية الإقليمية، وشجعت على إجراء مناقشات دامت في الفترة ما بين عامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣، بالتعاون مع التقنيين والخبراء من القطاعين العام والخاص. وقد حضر هؤلاء المؤتمر الوطني الأول للتنمية الإقليمية، الذي شمل عقد حلقات نقاش في الولايات الـ ٢٧ والمناطق الكبرى الخمس في البرازيل.

٥٤ - واستُنسخت نتائج المؤتمر في شكل مشروع قانون^(١٢)، قام بصياغته وزير التكامل الوطني آنذاك. وقد بلغ مشروع القانون حالياً مرحلة المداولات في الكونغرس الوطني. وعلى النحو المبين في الخطة الوطنية الثانية للتنمية الإقليمية، يقترح مشروع القانون هذا تنفيذ سياسات موجهة نحو تنمية مكانية أكثر توازناً، مع احترام واستكشاف أوجه التنوع في البلد، والعمل في نفس الوقت على تعزيز التكامل والتماسك الاقتصادي والاجتماعي والإقليمي. وتتضح معالم هذا النطاق في تحقيق هدفين، هما:

(أ) المضى بثبات في مسار يرمي إلى عكس منحى التفاوتات بين المناطق وداخلها، بما يتيح إبراز الموارد المحلية والخصوصيات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية؛

(١٢) انظر: Brazil. Instituto de Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Projeto de Lei do Senado No. 375 (2015). متاح على الرابط التالي: www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/.getPDF.asp?t=169159&tp=1

(ب) تهيئة الظروف المواتية لإمكانية الاستفادة بشكل أكثر إنصافاً وتوازناً من السلع والخدمات العامة في البرازيل، على نحو يحد من أوجه عدم المساواة المتأصلة في الأماكن التي وُلد فيها بعض الأفراد.

٥٥ - وكمبدأ توجيهي عام، تهدف الخطة الوطنية الثانية للتنمية الإقليمية إلى ما يلي:

(أ) هيكلة النظام الوطني للتنمية الإقليمية؛

(ب) إنشاء صندوق وطني للتنمية الإقليمية؛

(ج) التركيز على البعد الإقليمي في السياسات والخطط الرئيسية للحكومة الاتحادية ذات الأثر الإقليمي، مع الاستعانة بالخطة الوطنية للتنمية الإقليمية كسياسة عامة مركزية؛

(د) التعامل مع التنوع باعتباره من المزايا الرئيسية لتحقيق التنمية على مستوى المناطق والبلد، استناداً إلى تحديد واستغلال الفرص الجديدة والمجالات الزاخرة بالإمكانات؛

(هـ) التوفيق بين الإنصاف والتنافسية في استراتيجيات التنمية الإنتاجية في المناطق وعلى مستوى البلد؛

(و) تشجيع الأنشطة والتكنولوجيات المبتكرة، و "الاقتصاد الأخضر"، باعتبارها مفاتيح المستقبل؛

(ز) توخي المرونة في معايير منح التمويل والحوافز الضريبية للصندوق الوطني للتنمية الإقليمية، وذلك من خلال إدماج مختلف صناديق التنمية الإقليمية مع غيرها من الأدوات المالية؛

(ح) إبرام اتفاقات مع الحكومة لتحديد الأهداف في جميع المجالات ومع المجتمع المدني لتحديد الأهداف في مجالات الهياكل التحتية والتعليم وتدريب الموارد البشرية، وتعزيز نظم الابتكار على صعيد المناطق والولايات وعلى الصعيد المحلي، وكذلك تعميم الخدمات العامة الأساسية؛

(ط) تنفيذ نظم المعلومات والرصد في إطار التقييم المستمر.

٥٦ - ولتجنب مآل الخطة الوطنية الأولى للتنمية الإقليمية، هناك حاجة إلى اتخاذ بعض القرارات السياسية الإدارية، وهي:

(أ) إنشاء الصندوق الوطني للتنمية الإقليمية؛

(ب) وضع النظام الوطني للتنمية الإقليمية في إطار مؤسسي؛

(ج) سن تشريعات عادية، بما يوفر الإطار التشريعي اللازم لاعتماد جميع الهيئات العمومية لسياسة الدولة بجميع أبعادها؛

(د) إدراج فصل محدد في القوانين البرازيلية المتعلقة بالميزانيات.

خامسا - الخلاصة

٥٧ - ثمة في البرازيل من ناحية، عدد قليل جداً من المنتجين الأثرياء الذين يملكون مساحات شاسعة من الأراضي التي تستغل في الزراعة الآلية المتطورة، مع ما يتطلبه ذلك من استثمارات هائلة في البحوث والعلوم والتكنولوجيا والإمدادات الائتمانية. ومن ناحية أخرى، هناك الملايين من صغار المزارعين الذين يعيشون في ظروف من الفقر المدقع، ومعظمهم في منطقة الشمال الشرقي (شبه القاحلة). وهم يعيشون على قطع صغيرة من الأراضي، وقدرتهم محدودة على الاستفادة من المساعدة التقنية والبذور والابتكارات المتاحة في المناولة والإنتاج. كما يفتقرون إلى سبل الحصول على القروض المخصصة للمناطق الريفية، ويعتمدون في معظم الأحيان على استمرار الإعانات التي يتلقونها مثل تلك التي يتيحها برنامج المنح الأسرية (Bolsa Família).

٥٨ - ومن بين الحلول الواقعية أن يعود عمل الشركة البرازيلية للبحوث الزراعية (EMBRAPA)، وهي أكبر شركة لبحوث في مجال الأعمال التجارية الزراعية في العالم، بالنفع على الفئات الأشد فقراً؛ غير أن هذا الهدف لم يتحقق، وبدلاً من ذلك أسهم عمل هذه الشركة في مساعدة ملاك الأراضي الأثرياء في البلد. ولا تعزى هذه الحالة إلى الشركة البرازيلية للبحوث الزراعية وحدها. بل يمكن تفسيرها أيضاً بالافتقار إلى التنسيق وإلى سياسات الاستثمار الأخرى التي من شأنها الإسهام في النهوض بالقدرة على التكيف في المناطق والأقاليم الفقيرة المعزولة، التي ظل سكانها تاريخياً محرومين من إمكانية الاستفادة من المستويات الدنيا من التعليم والنظافة الصحية والوسائل اللازمة لمواجهة الكوارث الطبيعية.

٥٩ - واستجابة لهذا الخلل الهيكلي، فإن كاتب هذه الورقة يقترح إمكانية تنفيذ سياسة إنمائية إقليمية، على غرار السياسات التي نُفذت في أجزاء أخرى من العالم حيث أسفرت بالفعل عن نتائج مرضية في مكافحة الفقر. وقد انطلقت المناقشة، وتحدد معالمها في وزارة التكامل الوطني في عام ٢٠١١. وتجري حالياً مناقشة نص السياسة المقترحة في الكونغرس الوطني بغية تنفيذ خطة وطنية ثانية للتنمية الإقليمية، وهو إجراء ضروري بالنظر إلى فشل الخطة الأولى، كما سبق شرحه في هذه الورقة.

٦٠ - وقد تصبح الخطة الوطنية للتنمية الإقليمية قريبا الحل الناجح لحالة البؤس المزرية التي تشهدها أرياف البرازيل، وذلك بمجرد ما تتكسر في السياسات العامة الوطنية عن طريق مشروع قانون تدعمه موارد من الميزانية. وستتطلب الخطة إطاراً تشريعياً، تقوم بتنسيقه الهيئات الاتحادية والإقليمية والمحلية المكلفة بالتخطيط والتنفيذ، بما في ذلك وضع ترتيبات بالشراكة مع الشركة البرازيلية للبحوث الزراعية.

٦١ - ويتطلب الإطار القانوني الذي يحدد التنمية الإقليمية باعتبارها سياسة وطنية في البرازيل إنشاء صندوق وطني للتنمية الإقليمية ووضع نظام وطني للتنمية الإقليمية. وينبغي أن ينطوي ذلك، من جملة أمور أخرى، على ما يلي:

(أ) تحديد الأهداف والنطاقات المتوخاة للحد من أجوه التفاوت بين المناطق وداخلها فيما يتعلق بجودة التعليم، من خلال مراعاة عدم التناسب بين العمر والمستوى الدراسي ومعدلات الانقطاع عن الدراسة في مرحلة التعليم الأساسي، وكذلك الاستثمارات والجهود اللازمة لبلوغ الأهداف المتفق عليها؛

(ب) تعزيز النظم الإقليمية والابتكار على صعيد الولايات وعلى الصعيد المحلي، والنظر في الاستعانة بالتكنولوجيات المناسبة، والمهارات الإقليمية والإمكانات المحلية، والإدماج الاجتماعي، والتنمية المستدامة، والشواغل البيئية؛

(ج) إدراج هذه الإجراءات في الخطة الوطنية وترتيبها حسب الأولوية وفقاً لما تتطلبه هيكلية شبكة المدن المتعددة المراكز والمبادئ التوجيهية للتكامل الإنتاجي المحددة في الخطة؛

(د) تعزيز تطوير الإنتاج من خلال قيام السلطات المحلية والإقليمية بتحديد واستكشاف الفرص والإمكانات المتاحة؛

(هـ) وضع برنامج إقليمي لتنفيذ السياسات المتعلقة بتعميم الخدمات العامة الأساسية، استناداً إلى معيار العجز الإنمائي؛

(و) تحديد استراتيجية للدعم من أجل تعزيز استدامة البلديات البرازيلية، بما يتسق مع الشبكة الاستراتيجية للمدن، وتشجيع الجهود الرامية إلى تعزيز المراكز الحضرية الجديدة.

٦٢ - ويمكن للحل المذكور أعلاه أن يساعد في تعميم النماذج المتعلقة بتنفيذ الهدف الأول والرئيسي من أهداف خطة عام ٢٠٣٠ في المنطقة شبه القاحلة في البرازيل.