برنامج الأغذية العالمي
Programme Alimentaire Mondial
World Food Programme
Programa Mundial de Alimentos

المجلس التنفيذي

الدورة العادية الثانية

روما، ٢٤-٢٦/٣/١٩٩٧

تقارير التقييم

البند ٥ من جدول الأعمال

Distribution: GENERAL
WFP/EB.2/97/5/Add.3
19 February 1997
ORIGINAL: ENGLISH

التقييم بحسب الموضوع[1] للمشروع البرازيل ٢٧٣٢ (التوسع الأول) - تغذية تلاميذ المدارس الابتدائية والأطفال دون سن الدراسة في المناطق المتدهورة اقتصاديا

	المشروع ١ صلي	التوسع ١ ول
مجموع تكاليف ١ غذية	١٧٩ ٧٢٢ ٣٨ دولارا	٦١٣ ٩٧١ ١٦ دولارا
مجموع التكاليف التي يتحملها **البرنامج**	٢٣٧ ٨٤٩ ٤٤ دولارا	٧٦٢ ٢٦٩ ١٩ دولارا
تاريخ إجازة المشروع	نوفمبر/تشرين الثاني ١٩٨٤	ديسمبر/ كانون ١ ول ١٩٩٠
تاريخ توقيع خطة العمليات	ديسمبر/ كانون ١ ول ١٩٨٤	يوليو/ تموز ١٩٩١
تاريخ التوزيع ١ ول	مايو/ أيار ١٩٨٥	فبراير/ شباط ١٩٩٢
مدة المشروع	خمس سنوات	أربع سنوات
تاريخ الإنهاء الرسمي للمشروع	ديسمبر/ كانون ١ ول ١٩٩٠	فبراير/ شباط ١٩٩٦
تاريخ التقييم	مايو/ أيار ١٩٨٨	يناير/ كانون الثاني - أبريل/ نيسان ١٩٩٦
تشكيل البعثة	**برنامج ١ غذية العالمي/ منظمة ١ غذية والزراعة/ منظمة اليونسكو/ منظمة الصحة العالمية**	**برنامج ١ غذية العالمي/** حكومة البرازيل[2]

جميع القيم النقدية محسوبة بدولار الولايات المتحدة ١ مريكية، ما لم يذكر غير ذلك. وكان الدولار الواحد يعادل ٠,٩٦٣ ريس وقت إعداد التقييم.

(١) نسق التقييم بحسب الموضوع أحد موظفي التقييم **بالبرنامج**. والتقرير الكامل متاح، لمن يطلبه، باللغة البرتغالية فحسب.

(٢) نظمت البعثة بمشاركة حكومة البرازيل ومساندة رئيس فريق محلي (مستشار)؛ **برنامج ١ غذية العالمي** وثلاثة من كبار الموظفين الحكوميين من وزارة التربية ومؤسسة إعانة الطلاب والشركة الوطنية للامدادات الغذائية وممثل للمنظمات غير الحكومية المحلية ورابطة مشروعات مكافحة الجوع.

الموجز

ظل **برنامج ١ غذية العالمي** يقدم مساعداته للبرنامج القطري للتغذية في المدارس، الذي يمثل أضخم مشروع منظم من مشروعات التغذية المدرسية على نطاق العالم؛ إذ يبلغ عدد المستفيدين منه ٣٢,٥ مليون مستفيد. وقد حددت ١ هداف المبتغاة من مساعدات **البرنامج** تحديدا جيدا وكان أداء المشروع مرضيا بصفة عامة. وركز التقييم بحسب الموضوع على تجربة البرنامج القطري للتغذية في المدارس في إحلال اللامركزية وعلى عملية الإنهاء المتدرج لمساعدات **البرنامج**. وقد حدد التقييم المجالات التالي ذكرها والتي رأى فيها عناصر بالغة ١ همية لتحقيق فعالية مساعدات **البرنامج** المقدمة لبرامج التغذية في المدارس: (أ) الالتزام الذي أبدته الحكومة بهذه السياسة التي تربط ربطا محكما بين التربية والتغذية؛ (ب) نهج يتوخى اللامركزية في التعليم والتغذية المدرسية مع إيلاء قسط وافر من الاهتمام للمشاركة المحلية في كل جوانب التغذية المدرسية؛ (ج) استراتيجية رشيدة وواضحة للإنهاء المتدرج للدعم الخارجي تضمن في تصميم ورصد وتقييم كل مشروعات التغذية المدرسية التي يدعمها **البرنامج** في الوقت الراهن أو في المستقبل.

ويوصي التقييم بإجراء استعراض مماثل لكل مشروعات التغذية المدرسية الحالية، ووضع موجهات عامة وتدابير لإيجاد حلول بناءة للمسائل المتصلة بالإنهاء المتدرج.

لدواعي الاقتصاد طبعت هذه الوثيقة فى عدد محدود من النسخ، فالمرجو من السادة أعضاء الوفود والمراقبين أن يكتفوا بهذه النسخة أثناء الجلسات وألا يطلبوا نسخا إضافية منها إلا للضرورة القصوى.

مذكرة للمجلس التنفيذي

الوثيقة المرفقة مقدمة للمجلس التنفيذي لينظر فيها

وفقا لقرارات **المجلس التنفيذي** المتعلقة بأساليب عمله التي اتخذها في دورة انعقاده العادية الأولى لعام ١٩٩٦، فان وثائق العمل التي أعدتها **الأمانة** لتقدم **للمجلس** قد روعي فيها عنصرا الإيجاز وعرض المسائل بشكل يسهل أمر البت فيها واتخاذ القرار بشأنها. ويجب أن تدار أعمال **المجلس التنفيذي** بأسلوب عملي يقوم على التشاور المستمر بين أعضاء الوفود و**الأمانة** التي لن تدخر وسعا في وضع هذه التوجيهات موضع التنفيذ.

تدعو **الأمانة** أعضاء **المجلس** الذين يرغبون في إبداء بعض الملاحظات أو لديهم استفسارات تتعلق بمحتوى هذه الوثيقة

الاتصال بموظفي **برنامج الأغذية العالمي** المذكورة أسمائهم أدناه، ويستحسن أن يتم الاتصال قبل ابتداء اجتماعات **المجلس التنفيذي**. إذ أن الغرض من هذه الترتيبات هو تسهيل عمل **المجلس** عند النظر في الوثائق في الجلسات العامة.

الموظفان المسؤولان عن الوثيقة هما:

المدير، مكتب التقييم:	W. Kiene	رقم الهاتف: 5228-2029
مكتب التقييم:	Y. Gonzalez Coral	رقم الهاتف: 5228-2034

الرجاء الاتصال بأمين الوثائق إن كانت لديكم استفسارات تتعلق بإرسال الوثائق المتعلقة بأعمال **المجلس التنفيذي** أو استلامها وذلك على رقم الهاتف التالي: (5228-2641).

مقدمة

١- يثير تناقص الموارد المتاحة للتنمية بوجه عام، وموارد المعونة الغذائية بوجه أخص، عدة تساؤلات بشأن المجالات التي ستركز عليها المعونة الغذائية في المستقبل بغية تنمية الموارد البشرية والسبل المناسبة لاستخدام هذه المعونة على نحو ينسجم مع هذا المنحى.

٢- وقد شرع مكتب التقييم، وفقا للخطة الاستراتيجية والمالية **للبرنامج**، في إجراء سلسلة من عمليات التقييم بحسب الموضوع في مجالات محددة بغية: (أ) تعميق استيعاب **البرنامج** للدروس المستخلصة وما قد يكون لها من تأثير على الأنشطة التي يدعمها **البرنامج** في المستقبل؛ (ب) الإسهام في وضع السياسات الملائمة؛ (ج) المشاركة في إعداد ترتيبات عملية لتنفيذ هذه القرارات الاستراتيجية.

٣- وظلت مشروعات **البرنامج** للتغذية المدرسية، مثل المشروع البرازيل ٢٧٣٢، موضع انتقادات متزايدة تعيب عليها عدم تحديد أجل انتهائها وتوليد الاعتماد على المعونة الأجنبية وإحداث تغييرات غير مستحبة في العادات الغذائية في بعض الحالات، وتثبيط الإنتاج الزراعي المحلي والاعتماد على الذات فضلا عن أنها غير قابلة للاستمرار، بوجه عام، بعد انتهاء المعونة الغذائية الأجنبية. وأبدى **البرنامج** قلقا له أسبابه ودواعيه بشأن المشروعات المدعومة بالأغذية لآجال طويلة والمسائل ذات الصلة بها والمتعلقة بتقليص مثل هذه المشروعات التشغيلية أو إنهائها بصفة تدريجية. وقد تم التسليم بأن أنشطة التغذية المدرسية غير محددة الأجل بطبيعتها ومع ذلك، فإن الدعم الخارجي ينبغي أن ينظم في نطاق آجال أقصر.

٤- وفي كثير من الحالات، التي تم فيها دعم أنشطة التغذية المدرسية من خلال عمليات الدعم الغذائي طويل الأجل، أدرك **البرنامج** ضرورة إنهاء مساعداته لمثل هذه الأنشطة. غير أنه اتضح أن عمليات الإنهاء التدريجي كانت بالغة الصعوبة في الحالات التي واجهت فيها الحكومات المستفيدة صعوبات في تحمل المسؤولية الكاملة في تخصيص موارد إضافية من ميزانياتها لتمويل برامجها الاجتماعية في ظل الإصلاحات الاقتصادية التي كانت تقوم بإجرائها. ومع أنه تم التسليم أيضا بضرورة إجراء المزيد من عمليات الإنهاء التدريجي، فقد لوحظ الافتقار، في الوقت الراهن، إلى آليات واضحة وترتيبات عملية ملائمة وأطر زمنية محددة لإجراء عمليات الإنهاء التدريجي وتحقيق الانتقال الفعلي لأنشطة المشروع إلى الحكومات المستفيدة أو المجتمعات المحلية. وتبين أيضا أن استراتيجيات الإنهاء التدريجي لأنشطة **البرنامج** لم تعد بشكل واضح في أغلب تصميمات المشروعات.

أهداف ومدى التقييم بحسب الموضوع

٥- واختيرت البرازيل على أساس أنها حالة ملائمة لإجراء التقييم بحسب الموضوع إذ ينفذ فيها برنامج واسع النطاق للتغذية المدرسية فضلا عن أنها قد تلقت قسطا وافرا من الدعم الخارجي. ودرس التقييم الجوانب الأساسية للبرنامج الوطني للتغذية المدرسية في البرازيل مبينا الصلة بين النتائج المستخلصة والمشروع البرازيل ٢٧٣٢ (التوسع الأول) – "تغذية تلاميذ المدارس الابتدائية والأطفال دون سن الدراسة في المناطق المتضررة من الكساد" الذي يدعمه **البرنامج**

والذي انسحب منه **البرنامج** في سنة ١٩٩٥. وقد ركز التقييم بصفة خاصة على: (أ) المحاولات التي قامت بها البرازيل لتحقيق اللامركزية في البرنامج الوطني للتغذية المدرسية؛ (ب) مساهمة **البرنامج** في هذه الاستراتيجية؛ (ج) الآثار المحتملة للامركزية على نجاح استراتيجية الإنهاء التدريجي.

٦- ونظم **البرنامج** بالتعاون مع حكومة البرازيل، بعثة التقييم بحسب الموضوع التي نفذت بصفة متلازمة مع استعراض مكتبي واستقصاء للمعلومات من خلال استبيان وزيارات ميدانية لعدد مختار من البلديات. واستهدف التقييم تحديد المجالات التي يمكن فيها إدخال تحسينات على النهج الذي يتبعه **البرنامج** في توقيت الدعم المقدم للتغذية المدرسية.

النتائج الأساسية

البرنامج الوطني للتغذية المدرسية وعملية إحلال اللامركزية

٧- وبذلت البرازيل جهودا تستحق الإشادة لتوفير فرص أكبر في التعليم الأساسي والسعي لتخفيف حدة العجز الغذائي السائد في أوساط الأطفال دون سن الدراسة وبين تلاميذ المدارس الابتدائية في المناطق المتدهورة اقتصاديا. ولتحقيق هذه الأهداف، وضعت عدة برامج للتغذية المدرسية في مطلع الثلاثينات تحولت تدريجيا إلى برنامج وطني للتغذية المدرسية يعرف في الأوساط المحلية ببرنامج "الغذاء المدرسي".

٨- وتنفذ مؤسسة إعانة الطلاب البرنامج الوطني للتغذية المدرسية، بإشراف وزارة التربية، الذي يقدم المساعدات لـ ٣٢,٥ مليون مستفيد في الوقت الراهن. ويحتل هذه البرنامج المركز الأول بين البرامج ذات الأهداف الاجتماعية في البلاد من حيث اتساع نطاقه. وهو أيضا البرنامج الوحيد الذي تقرر الاستمرار فيه وتم توسيعه وتحديثه طوال عدة عقود في إطار سياسات الأغذية والتغذية في البرازيل. وقد اضطلع البرنامج الوطني للتغذية المدرسية بدور هام في توفير الدعم الاجتماعي الحيوي والخدمات لأشد المجتمعات الريفية حرمانا من خلال تقديم المساعدات إلى تلاميذ المدارس الابتدائية. وقد لوحظ أن الحكومة كانت قد قطعت أشواطا طويلة في مجال التربية وحققت معدلات عالية في الالتحاق بالمدارس والمواظبة على الدراسة. وتستحق حكومة البرازيل الإشادة لما حققته من إنجازات عامة حتى الآن.

٩- ويعتبر البرنامج الوطني للتغذية المدرسية، في الوقت الراهن، برنامجا مهما لتقديم الدعم الاجتماعي والاقتصادي في البرازيل، حيث يبلغ متوسط عدد الأطفال الذين بلغوا سن الدراسة ثلاثة أطفال في أغلب الأسر، وتقارب قيمة مكون الغذاء وحده في البرنامج الوطني للتغذية المدرسية ٢٤ دولارا للفرد في العام. وتمثل هذه القيمة دخلا إضافيا للأسرة يتراوح بين ٤٨ دولارا و٧٢ دولارا، أي قرابة ١٠ في المائة سنويا من دخل الأسر التي تعيش دون حد الفقر المطلق. وتشكل هذه الفائدة المباشرة التي يجنيها المستفيدون من البرنامج الوطني للتغذية المدرسية وأسرهم دعما مهما لدخل الأسر ولأمنها الغذائي.

١٠- وفي بداية الأمر، نظم البرنامج الوطني للتغذية المدرسية على أساس أنه برنامج رأسي ونفذ كنشاط هدفه المباشر هو توفير الغذاء وكان معزولا، إلى حد كبير، عن بقية الأنشطة وكأن الغذاء غاية في حد ذاته لا وسيلة. ولم تعقد الصلات المناسبة بين هذا البرنامج وبرامج التنمية وموارد الوزارات المختصة الأخرى، كما لم يتم التنسيق الكافي بينه وبين المشروعات والبرامج ذات الصلة التي تنجزها وكالات التنمية والجهات المانحة الأخرى العاملة في البرازيل مثل، **منظمة اليونيسيف ومنظمة الصحة العالمية** والمنظمات غير الحكومية.

١١- وأخذ الاهتمام باتباع نهج اللامركزية في برنامج التغذية المدرسية يزداد في أواسط الثمانينات. ففي عام ١٩٨٨، نص الدستور الجديد على ضرورة تحويل مسؤولية الخدمات الاجتماعية، وفي صدارتها التعليم، إلى البلديات المحلية وتم اتخاذ الترتيبات اللازمة لتحقيق زيادات كبيرة في ميزانيات البلديات المخصصة لشراء الأغذية من الأسواق المحلية والإقليمية.

١٢- وأطلق تطبيق اللامركزية الشاملة في البرنامج القطري للتغذية المدرسية طاقات هائلة لتحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية المتكاملة، لاسيما في البلديات الصغيرة حيث تبلغ الحاجة أوجها وعلى رأسها البلديات الواقعة في المناطق الشمالية والشمالية الشرقية والغربية الوسطى من البرازيل. وبصفة عامة، بلغت الموارد الفيدرالية المحولة إلى السلطات المحلية في إطار التغذية المدرسية ما بين خمسة إلى عشرة في المائة من الميزانيات الكلية للبلديات الصغيرة. وفي الحالات التي تمكنت فيها البلديات من شراء كل الكميات المطلوبة من الأغذية من الأسواق المحلية، انتعش الاقتصاد انتعاشا كبيرا في المناطق المعنية. وكان هذا الانتعاش مثالا آخر للتأثير المباشر الذي أحدثته اللامركزية على الأمن الغذائي، وعلى الدخل وظروف العيش في المجتمعات المحلية من خلال إتاحة سوق للإنتاج المحلي من الأغذية وتعزيز الوضع الاقتصادي لمزارعي ولتجار الأغذية المحليين.

١٣- وخلصت الدراسة إلى أن عملية اللامركزية حققت فعالية التكاليف، إذ أنها خفضت تكلفة الحصص الغذائية للطفل في اليوم الواحد وحسنت، في الوقت نفسه، جودة الأصناف الغذائية في الوجبات المدرسية وزادت مقاديرها. وصار من المتاح شراء أنواع أفضل وكميات أكبر من المواد الغذائية القابلة للتلف وغير القابلة للتلف بنفس الميزانية المخصصة للتغذية المدرسية. ومن الممكن أيضا شراء أغذية أكثر توافقا مع العادات والممارسات الغذائية المحلية. وفضلا عن ذلك، أمكن، بفضل هذه العملية، الاستمرار في تقديم تشكيلة الأغذية المعتمدة للتغذية المدرسية حتى في الحالات التي تأخرت فيها ميزانيات البلديات.

١٤- وكانت إدارة عملية اللامركزية في البرنامج القطري للتغذية المدرسية مرضية بصفة عامة، إذا أخذنا في الحسبان ضخامة هذه العملية وتشعب وجوهها. ومع ذلك، فإن تردد المجتمع المحلي في المشاركة في إدارة برنامج التغذية المدرسية شكل عقبة أساسية عرقلت تنفيذ البرنامج القطري للتغذية المدرسية، إذ انتهى الحال بالمجتمع المحلي إلى اعتبار البرنامج حقا مكتسبا تنهض الحكومة في إطاره بالوظائف الأساسية للخدمات الاجتماعية. وفي مثل هذا المناخ، يظل استمرار البرنامج القطري للتغذية المدرسية موضع شك بعد إنهاء الدعم الحكومي. ويوجه التقييم النقد للبرنامج القطري للتغذية المدرسية لأنه لم يبذل جهودا كافية لتهيئة المجتمعات المدعومة للانخراط في عملية اتخاذ القرارات وتشجيع الأنشطة القائمة على الاعتماد الذاتي.

١٥- ورغم أن عملية اللامركزية كانت ناجحة بصفة عامة، فإن ثمة عوامل أخرى تعرقل سيرها. وهذه العوامل هي:

(أ) افتقار بعض السلطات المحلية، سواء على مستوى الدولة أو على صعيد البلديات، إلى الإرادة السياسية مما أعاق تنفيذ البرنامج؛

(ب) عدم توافر العدد الكافي من الموظفين المحليين المؤهلين لشراء الأغذية في البلديات؛

(ج) عدم تمتع المنتجين والتجار المحليين للأغذية بالقدرات الكافية للمشاركة في إجراءات شراء الأغذية؛

(د) قصور طاقات تخزين الأغذية في المدارس لاسيما في ما يخص الأغذية القابلة للتلف؛

(هـ) عدم دمج البرنامج القطري للتغذية المدرسية بدرجة كافية في الأنشطة التي تتم في نطاق المدارس مثل الحدائق المدرسية، وروابط الآباء والمعلمين وغير ذلك؛

(و) قصور التنسيق بين التغذية المدرسية والأنشطة الحكومية الأخرى في مجالات الزراعة والصحة والتغذية.

١٦- ورغم أوجه القصور المشار إليها أعلاه، فإن بعثة التقييم ترى أن عملية اللامركزية أبانت قدرتها على: (أ) إشراك البلديات مع مؤسسات التنمية والمنظمات المحلية الأخرى في الاضطلاع بالأنشطة المعتمدة على الذات لاسيما في المناطق التي تبلغ فيها الحاجة أقصى درجاتها؛ (ب) تعزيز مشاركة الآباء والمعلمين في كافة أطوار التنفيذ؛ (ج) تنشيط الإنتاج والتجارة على الصعيد المحلي من خلال عمليات شراء الأغذية المنتجة أو المسوقة محليا؛ (د) تخفيض التكاليف من خلال تعزيز الفعالية. ولا جدال في أن عملية اللامركزية في البرنامج الوطني للتغذية المدرسية شكلت حقا أداة مهمة في تطوير التنمية الاجتماعية القابلة للاستمرار في مناطق تعاني من سوء التغذية وترزح تحت وطأة الفقر.

المشروع المدعوم من البرنامج

١٧- وظل **البرنامج** يقدم الدعم لبرامج التغذية المدرسية في البرازيل منذ سنة ١٩٦٥. وركز معونته على الولايات الشمالية والشمالية الشرقية من البلاد. وبلغت التكاليف الكلية لمساهمة **البرنامج** في البرامج الحكومية للتغذية المدرسية قرابة ١١٠ ملايين دولار قدمت من خلال مشروعات مختلفة هي: المشروع البرازيل ٠١٢ وتوسعه – "تغذية تلاميذ المدارس الابتدائية في مقاطعة بوم جيزوس تاهويا"، والمشروع البرازيل ٣٣٩ وتوسعه – "التغذية المدرسية في وادي ساو فرانشيسكو"، والمشروع البرازيل ٥٤١ – "التغذية في المدارس الثانوية في ولاية باهية"، والمشروع البرازيل ٢٣٢٥ – "التوعية الغذائية والتغذية التكميلية للأطفال دون سن الدراسة ولتلاميذ المدارس" والمشروع البرازيل ٢٧٣٢ وتوسعه.

١٨- وبدأت المرحلة الثانية من المشروع البرازيل ٢٧٣٢ (التوسع الأول) في عام ١٩٩٢ (وبلغت مساهمات **البرنامج** أربعة في المائة فقط من الميزانية السنوية للبرنامج القطري للتغذية المدرسية). وحددت خطة العمليات الأهداف المراد تحقيقها خلال مدة المشروع في ما يلي: (أ) الإسراع بوتيرة الجهود التي تبذلها الحكومة لتوسيع فرص التعليم الأساسي في المناطق المتدهورة اقتصاديا في المنطقة الشمالية الشرقية؛ (ب) تحسين الوجبات المدرسية، نوعا وكما، المقدمة لتلاميذ المدارس الابتدائية من خلال أغذية مختارة يقدمها **البرنامج**؛ (ج) رفع معدلات الالتحاق بالمدارس وزيادة نسب المواظبة على الدراسة إلى ٨٠ في المائة في المتوسط؛ (د) تخفيض معدلات الفقد التربوي إلى قرابة ١٠ في المائة عند انتهاء المشروع. ومن الجدير بالذكر، أن الأهداف المحددة لم تشر صراحة إلى المسائل ذات الصلة باللامركزية أو بالإنهاء التدريجي للمشروع.

١٩- وكان من المقرر أن يتلقى قرابة ٥٧٦ ٠٠٠ طفل في ٩٩٢ ٩ مدرسة ابتدائية حكومية أو بلدية تقع في ١٠٣ مقاطعات في ولايات سيارا وبارايبا وبياوي في المقاطعة الشمالية الشرقية وجبات معدة من الأغذية التي يوفرها **البرنامج** (البقول واللبن المجفف منزوع الدسم والأسماك أو اللحوم المعلبة).

تقييم أداء المشروع

تحديد الأهداف

٢٠- وأكد التقييم أن نهج التركيز الجغرافي في تحديد الأهداف الذي اتبعه **البرنامج** شمل المناطق شديدة الفقر في الشمال الشرقي من البلاد. وقد أوضحت خريطة الجوع، التي أعدها معهد البحوث الاقتصادية التطبيقية في عام ١٩٩٣، أن المناطق المدعومة من المشروع تعيش تحت حد الفقر المطلق، وكانت بياوي أسوأ الولايات البرازيلية في هذا المضمار،

حيث بلغت نسبة السكان الذين يعيشون تحت حد الفقر المطلق ٥٧,٥٤ في المائة تليها ولاية سيارا بمعدل ٤٧,٢٣ في المائة ثم ولاية بارايبا بنسبة ٤٧,٢١ في المائة.

٢١- وفي عام ١٩٩٢، أجرى **البرنامج** مسحا للأهداف في عشر بلديات وواحد وثلاثين مدرسة في الولايات المذكورة أعلاه. وأجري إحصاء لعدد تلاميذ المدارس لعدد تلاميذ المدارس الابتدائية لمعرفة أشد البلديات معانة من سوء التغذية. وأثبت مؤشر "الطول حسب العمر" الذي طبق على الأطفال ممن تبلغ أعمارهم نحو سبع سنوات أو تزيد عنها قليلا كفاءته لقياس نوعية حياتهم منذ ميلادهم. وكان هذا المقياس أيضا معيارا مفيدا استخدم في تحديد مناطق العجز الغذائي والمناطق الرازحة تحت وطأة الفقر تحديدا دقيقا.

التقدم المحرز في تحديد الأهداف

٢٢- وعند إعادة تصميم المرحلة الأصلية من المشروع، حدد هدفه في الأجل القصير في توفير أغذية إضافية من **البرنامج** بغية تحسين تشكيلة الأغذية ومقدار الحصة الغذائية المدرسية (بمقياس الحصة الغذائية للطفل في اليوم في السنة الدراسية) في المدارس المختارة المدعومة من **البرنامج**.

٢٣- وقد تم تحقيق هذا الهدف إلى درجة كبيرة إذ أن الحصة الغذائية المقدمة من **البرنامج** ظلت تتجاوز تشكيلة الأغذية التي حددتها مؤسسة إعادة الطلاب. وأظهر نظام الرصد الخاص ب**البرنامج** أن مقادير حصته الغذائية ازدادت لاسيما خلال الفترات التي فرضت فيها قيود على ميزانية الدولة (١٩٩٢-١٩٩٣)، وخفضت حصة الحكومة المقدمة للمدارس المدعومة من **البرنامج** بمقدار النصف.

٢٤- وكان من المتوقع أن تزيد تشكيلة الأغذية التي يقدمها **البرنامج** السعرات الحرارية في الحصة الغذائية من ٣٥٠ سعرا حراريا (١٧,٥ في المائة من الاحتياجات اليومية) إلى ٤٠٠ سعر حراري (٢٠ في المائة)، والبروتينات من تسعة غرامات (٢٢,٥ في المائة) إلى ١٤ غراما في اليوم (٣٥ في المائة). وأكدت بعثة التقييم أن الحكومة لم توف بالتزامها بتقديم ٤٠ في المائة من الكمية المطلوبة من الأغذية الأساسية وذلك بسبب القيود الصارمة المفروضة على ميزانية مؤسسة إعانة الطلاب طوال فترة تنفيذ المشروع المدعوم من **البرنامج**. ولهذا السبب، لم تتحقق مساهمة المشروع في تلبية الاحتياجات الغذائية للتلاميذ خلال الفترات التي أمضوها في المدارس.

٢٥- ورغم هذا القصور، يمكن القول إن معونة **البرنامج** ساهمت في تحسين الأداء الأكاديمي بين التلاميذ. إذ يشير المسح الذي أجراه **البرنامج** إلى أن معدل الفاقد التربوي انخفض من ٢٨,٨ في المائة في عام ١٩٩٢ إلى ١٧,٦ في المائة في عام ١٩٩٥. بينما ارتفع معدل المواظبة على الدراسة من ٧١ في المائة إلى ٩١,٩ في المائة خلال الفترة نفسها. وبذلك تحقق الهدف المتمثل في زيادة معدل المواظبة إلى ٩٠ في المائة تحققا تاما.

دور المعونة الغذائية

٢٦- وأكدت بعثة التقييم أن المعونة الغذائية **للبرنامج** كانت عاملا مهما في زيادة معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية والمحافظة على معدلات المواظبة على الدراسة المرتفعة المسجلة في المدارس الابتدائية الريفية إذ أنها شكلت حافزا فعالا لاستنفار الأطفال وأولياء أمورهم. وأظهرت عمليات الاستقصاء من خلال المعاينات والاستبيانات أن أولياء أمور التلاميذ كانوا على إدراك تام لأهمية التعليم، وأنهم أبدوا عزمهم على الاستمرار في تعليم أبنائهم رغم الصعوبات المالية. ومع أن المعلومات المفصلة عن الفوارق بين الذكور والإناث في مجال التربية والتعليم غير متوافرة، فمن الجائز إبداء مثل هذه

الملاحظات بشأن تحقيق المساواة بين المشاركين في المشروع من الجنسين سواء تعلق الأمر بالتلاميذ أو بالمعلمين، غير أنه لا يجوز النظر إلى هذه النتيجة بوصفها بالضرورة ثمرة مباشرة لتقديم المعونة الغذائية. وفضلا عن ذلك، عززت معونة **البرنامج** قدرة الحكومة البرازيلية على العناية باحتياجات التغذية في المدارس في المنطقة الشمالية الشرقية إذ أن البلديات وسعت نطاق الشبكات المدرسية فيها تنفيذا لسياسة اللامركزية في مجال التربية والتعليم.

٢٧- ومجمل القول، أن أداء المشروع كان مرضيا بصفة عامة. فأعداد المستفيدين الذين شملهم المشروع خلال السنوات الدراسية الثلاثة ١٩٩٣/١٩٩٢ - ١٩٩٥/١٩٩٤ تتسق مع الأهداف الموضوعة. وبصفة خاصة، لاحظت بعثة التقييم أن أنشطة المشروع نفذت في المواقيت المحددة لها وأن أنظمة الرصد مكنت من حساب الموارد وتتبع الأشواط الملموسة التي قطعت وقياس النتائج المحققة في ضوء الأهداف المعلنة. وترى بعثة التقييم أن الحكومة وفت بالتزاماتها باستثناء زيادة مساهماتها الغذائية على النحو الذي سبقت الإشارة إليه.

مساهمة المشروع في تحقيق اللامركزية في البرنامج الوطني للتغذية المدرسية والإنهاء المتدرج لمعونة البرنامج

٢٨- وكان البرنامج الوطني للتغذية المدرسية لايزال يدار على أساس مركزي خلال السنتين الأولى والثانية من تنفيذ المشروع. وبعد تطبيق السياسة الحكومية الرامية إلى محاربة الجوع والفقر التي أعدها المجلس الوطني للأمن الغذائي، تم التخلي عن توزيع الأغذية على أساس مركزي واستعيض عنه بتحويل الموارد المالية المخصصة له (٠.١٣ دولار للتلميذ) إلى الولايات والبلديات والمدارس الخيرية المعنية بالأمر لتضطلع بمهمة شراء حاجتها من الإمدادات الغذائية.

٢٩- وانطوت السياسة المذكورة أعلاه على تغييرات جذرية في إجراءات تنفيذ المشروع، إذ لم يكن بوسع **البرنامج** أن يشارك، بصفة مباشرة، في إمدادات الأغذية على أساس فردي للبلديات والمدارس في المنطقة الشمالية الشرقية ولا في التخصيص المباشر للأموال النقدية لعمليات الشراء من الأسواق المحلية. ولأن بحوزة البرازيل مخزونات حكومية كبيرة من الإمدادات الغذائية، سلمت الحكومة بأن البلاد لم تعد بحاجة إلى المساعدات الغذائية الخارجية وليس في مقدورها أن تسوق المبررات لذلك. وبوقف توزيع الأغذية على أساس مركزي، ضعفت المسوغات لتقديم معونة **البرنامج** الغذائية.

٣٠- وبناء على ذلك، طلبت حكومة البرازيل من **البرنامج** السماح لها باستخدام جزء من الموارد النقدية غير الملتزم بها لمساندة عملية تطبيق اللامركزية في البرنامج الوطني للتغذية المدرسية من خلال نقل المهارات لدعم بناء قدرات المؤسسات البلدية. وفي هذا السياق، تم الاتفاق على أن السلطات المحلية تفتقر إلى القدرات اللازمة للاضطلاع بوظائف الإدارة غير المركزية المتمثلة في: إدارة الميزانية وتخطيط الاحتياجات الغذائية واللوجستيات الخاصة بالأغذية ومراقبة الجودة والمحاسبة وأنظمة الإبلاغ والرصد. ومن ثم، أعيدت صياغة خطة العمليات في عام ١٩٩٥ وشمل الإنهاء المتدرج للأنشطة في الولايات الثلاث المدعومة من **البرنامج** ما يلي: (أ) توفير أجهزة الحاسوب ومستلزماتها لتسهيل عملية الرصد في الولايات الثلاث وإتاحة الفرصة للتدريب الملائم؛ (ب) وضع وتنفيذ برامج التدريب أثناء الخدمة في مجالات إدارة الأغذية واللوجستيات الخاصة بها على صعيد الولايات والبلديات وإعداد وسائل التدريب الجاهزة؛ (ج) تقديم الدعم المالي والتنظيمي لعقد مؤتمر عن برامج التغذية المدرسية في أمريكا اللاتينية، بغية تبادل الخبرات بين المشاركين من عشرة بلدان وإعداد استراتيجية لتحقيق اللامركزية في مثل هذه البرامج مع الاسترشاد بتجربة البرازيل في هذا المضمار.

٣١- وتم التفكير في إعداد برنامج مستمر للمساعدات الفنية لتسهيل نقل دراية **البرنامج** وخبراته في مضمار استخدام المعونة الغذائية من أجل التنمية. غير أن الضغوط على موارد **البرنامج** أفضت إلى عدم إمكانية إتاحة مزيد من الدعم للبرازيل وإلى اتخاذ قرار بإغلاق المكتب القطري **للبرنامج** في البرازيل العاصمة في (مايو/ أيار ١٩٩٦) مع الكف عن تقديم الدعم المقدم، في نطاق عملية الإنهاء المتدرج، لتطوير المؤسسات. ومما يبعث على الأسف، أن حكومة البرازيل لم تلتزم بالموافقة التي أبدتها في البداية على توظيف مواردها الغذائية لدعم برامج التنمية في المناطق المتدهورة اقتصاديا ولإنشاء البنيات الأساسية المؤسسية اللازمة لتنفيذ هذه البرامج. وحالت العقبات القانونية، حتى الآن، دون إعداد هذه "البرامج الوطنية للغذاء من أجل التنمية" التي تعد جزءا بالغ الأهمية من استراتيجية **البرنامج** الشاملة بشأن الإنهاء المتدرج للأنشطة.

٣٢- ومن رأي البعثة أن الفترة الزمنية التي حددها **البرنامج** للإنهاء المتدرج لأنشطته كانت وجيزة جدا. إذ كان ينبغي الشروع في هذه العملية في وقت مبكر أو إتاحة مدة أطول لإتمامها لا تقل عن فترة السنتين التي حددت أصلا لهذا الغرض، وهو أمر كان سيتيح الفرصة لتطوير القدرات المؤسسية اللازمة لوضع الإنهاء المتدرج موضع التنفيذ. ومع ذلك، أكدت البعثة أن أنشطة **البرنامج** خلال عام ١٩٩٥ لدعم عملية إحلال اللامركزية في البرنامج الوطني للتغذية المدرسية ساعدت في تطوير القدرات المؤسسية في البلديات الريفية المدعومة من المشروع البرازيل ٢٧٣٢. وقد أعدت دورات تدريبية متكاملة وتم تنظيمها على أساس تجريبي باتباع نهج التشارك من القاعدة إلى القمة توخيا لتوسيع نطاق الاستفادة منها. واتضح أن هذه الدورات كانت بداية موفقة لأنشطة مؤسسة إعانة الطلاب، رغم أن مواردها الشحيحة قد لا تمكنها من القيام بعمليات المتابعة المكثفة. ولو توافرت المساعدات الفنية التي يقدمها **البرنامج** فترة أطول لأمكن تنفيذ الأنشطة بخطى حثيثة.

الدروس المستفادة

٣٣- ويتوخى عند تخطيط وتعميم مشروعات التغذية المدرسية أن تضطلع بصفة عامة بأنشطة ترمي إلى تحسين الأوضاع الاجتماعية أكثر مما تسعى إلى إنجاز برامج أوسع نطاقا لتطوير التربية وتنمية الموارد البشرية. وقد ساهم اتباع هذا النهج في إثارة المشكلات التي صاحبت التخطيط للإنهاء المتدرج لمعونة **البرنامج**. وفضلا عن ذلك، فإن فرص نجاح استراتيجيات الإنهاء المتدرج لبرامج التغذية المدرسية ستكون أوسع إذا تم إشراك الحكومات والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية إشراكا فعالا في وضعها وتنفيذها، إذ أن من شأن مثل هذه المشاركة أن تكون عاملا أساسيا في نقل مسؤولية إدارة هذه البرامج إلى السلطات المحلية وضمان استمرارها بعد انتهاء المساعدات الخارجية. وفي البرازيل، كما في حالات أخرى، أهمل هذا البعد، في كثير من الأحيان، عند تخطيط المشروعات وإعدادها.

٣٤- وكانت مسألة عمليات المعونة الغذائية طويلة الأجل وما يتصل بها من موضوعات الإنهاء المتدرج لأنشطة **البرنامج** واستراتيجيات إحلال السلطات المحلية محل **البرنامج** في إدارة المشروعات موضع مناقشات متكررة في الدورات السابقة **للجنة سياسات المعونة الغذائية وبرامجها** وفي **المجلس التنفيذي** قبل وقت أقصر. وقد أثارت التوصيات الداعية إلى الإنهاء المتدرج لهذا الضرب من الأنشطة قلقا بالغا ولم توضع بعد الآليات المناسبة لتنفيذ مثل هذه الاستراتيجيات.

٣٥- ويستفاد من هذه الدراسة أن ثمة حاجة وإمكانية لوضع منهج أكثر اكتمالا لإيجاد الحلول المناسبة لمسألة الإنهاء المتدرج للمعونة المقدمة لمشروعات التغذية المدرسية. ومن الضروري التعرض على نحو صريح لمسائل الإنهاء

المتدرج خلال مراحل تصميم المشروعات وتقديرها وتقييمها. وقد يستدعي الأمر إجراء دراسة أخرى لاستكشاف النهوج التربوية وتحديد الأهداف والعوامل الكفيلة لتسهيل تحقيق أهداف الإنهاء المتدرج وتفادي الاعتماد على معونة **البرنامج** على المدى البعيد. غير أن السعي لبلوغ هذه الأهداف ينبغي أن يتبع نهجا لا يفضي إلى انهيار البرامج الحكومية المدعومة من جراء تقليص معونة **البرنامج** وإنهائها المتدرج.

٣٦- وقد يستفاد من تجربة البرازيل في ابتداع سبل للتكيف مع مثل هذه الاستراتيجيات. ومع أنه ينبغي الاحتراس من استنساخ النهوج ونقلها بحذافيرها من بيئة مؤسسية إلى أخرى، فلعله مما يفيد استخلاص العناصر التالي ذكرها والتي يرجح أن تضطلع بدور أساسي في إنجاح مشاركة الأطراف الخارجية في برامج التغذية المدرسية: (أ) وجود تقاليد لدى الحكومة بالالتزام الراسخ بالإنفاق المرشد على برنامج التغذية المدرسية؛ (ب) اتباع سياسة تقوم على اللامركزية تعزز فعالية البرامج واستمرارها؛ (ج) توافر إطار مؤسسي مناسب وموارد بشرية كافية لتنفيذ برنامج التغذية المدرسية على النطق المركزية والإقليمية والمحلية؛ (د) وجود بنيات أساسية مناسبة لشراء الإمدادات الغذائية من الأسواق المحلية وتوافر مخزونات وقائية من الأغذية وهو أمر أكثر أهمية من سابقه.

توصيات بشأن برامج التغذية المدرسية الأخرى

اللامركزية

٣٧- وكان تأثير **البرنامج** ضئيلا في تطوير السياسات وتحسين الأوضاع المؤسسية على نطاق القطر. ومع ذلك، **فللبرنامج** أن يولي قدرا أكبر من العناية، في حالة البلدان الأصغر حجما وأكثر فقرا، لخلق بيئة مؤسسية مناسبة وذلك عند تخصيص موارد المعونة الغذائية لبرامج التغذية المدرسية بل قبل هذه المرحلة. ومن المجدي إخضاع أنماط مختلفة من اللامركزية للتجربة وتقييم هذه الأنماط بقياس مدى فعاليتها في بلوغ أشد السكان حاجة وإسناد قدر أكبر من مسؤولية استمرار هذه البرامج إلى المؤسسات المستفيدة.

الإنهاء المتدرج

٣٨- وينبغي أن تضمن صراحة في كل برامج التغذية المدرسية الحالية المسائل ذات الصلة باستمرار هذه البرامج وبالإنهاء التدريجي لها. وعلى **البرنامج** أن يتولى، عند تصميم مشروعات جديدة للتغذية المدرسية أن توسيع المشروعات القائمة منها، إعداد استراتيجية متكاملة تبين مواقيت وكيفية الإنهاء المتدرج لمعونة **البرنامج** وإحلال الحكومات أو الجماعات المحلية المستفيدة محلها على نحو كامل. ويتوخى في هذا الصدد مراعاة المبادئ التالي ذكرها:

(أ) وجوب مساعدة الحكومات المستفيدة على إيضاح سياساتها ومسؤولياتها بشأن التغذية المدرسية؛

(ب) ضرورة مساعدة **البرنامج** في تحديد وإعداد المشروعات المعتمدة اعتمادا أكبر على المؤسسات المحلية والمنظمات غير الحكومية والشركاء الآخرين في التنمية وذلك لضمان الإنهاء التدريجي لمعونة **البرنامج**؛

(ج) قيام **البرنامج** بالتشجيع على وضع أهداف عملية الإنهاء المتدرج بكيفية أكثر وضوحا وتحديد المؤشرات الملائمة لها في أولى مراحل إعداد المشروع؛

(د) إيضاح برامج التغذية المدرسية المدعومة من **البرنامج** للمسؤوليات المالية والتنظيمية لكل الوكالات المنفذة والمشاركة بما في ذلك الجهات المانحة الأخرى والحكومة المعنية والمنظمات غير الحكومية والمجتمعات المحلية. ويتم الاتفاق بين **البرنامج** والحكومات المعنية على الفترات الزمنية التي تحتاج إليها البلدان المستفيدة لتتحمل مسؤولية إدارة البرامج بكفاءة وبصفة نهائية؛

(هـ) اعتبار معونة **البرنامج** الغذائية المقدمة لبرامج التغذية المدرسية، كلما أمكن ذلك، مساهمة في الإمدادات الغذائية الموجودة أصلا أو في الموارد المالية المماثلة التي توفرها مصادر محلية أو حكومية أو وطنية مختلفة؛

(و) النظر من جانب **البرنامج** في استهلال مشروعات نموذجية بالتعاون مع الحكومات المستفيدة والمنظمات غير الحكومية والشركاء الآخرين لابتكار نماذج مختلفة وقابلة للتطبيق في أماكن أخرى للنهوج الكفيلة باستنفار المجتمعات المحلية للمشاركة في الإدارة الذاتية للتغذية المدرسية؛

(ز) إيلاء **البرنامج** قدرا أكبر من العناية لمفهوم "المشاركة في "التغذية المدرسية" الذي ينبغي تضمينه، بصفة مؤسسية، في برامج التغذية المدرسية. وينبغي أن يشمل هذا النهج تنظيم مجموعات الآباء ومجموعات المجتمعات المحلية وإشراك المجموعات في اتخاذ القرارات وفي تنفيذ وتطوير المشروعات القطرية للتغذية المدرسية وتعميق الوعي بأهميتها؛

(ح) ربط **البرنامج** لمساعداته بالبرامج العملية للتغذية لضمان توفير الوجبات الغذائية المدرسية من الأغذية المحلية بصفة مستمرة.

مراجعة مشروعات التغذية المدرسية القائمة

٣٩- ولتحقيق الفعالية في عمليات المتابعة المذكورة أعلاه، فمن الضروري أن يراجع **البرنامج**، في إطار نهج اللامركزية والتعديلات التنظيمية الخاصة به، مشروعاته الحالية طويلة الأجل وذات الأجل غير المحدد للتغذية المدرسية، لاسيما عند إعداد البرامج القطرية. وينبغي أن تحظى هذه المراجعة بالأولوية في ما يخص الموارد اللازمة للتدريب ولحلقات الدراسة العملية لترغيب موظفي **البرنامج** المعنيين بالأمر في معرفة سبل إعداد هذه النهوج.