

Бразильская национальная программа  
социального обеспечения  
**Bolsa Familia** («Семейный кошелек»):  
опыт реализации, социальные и  
политические последствия

# Бразильская национальная программа социального обеспечения **Bolsa Familia** («Семейный кошелек»): опыт реализации, социальные и политические последствия

**Bolsa Familia** («Семейный кошелек», или «Семейная стипендия») – широкомасштабная программа прямой социальной помощи, осуществляемая правительством Бразилии с 2003 года и считающаяся одной из наиболее успешных в мире.

**Цели программы:** смягчение социальных последствий структурных экономических реформ 90-х годов.

**Задачи программы:** преодоление массовой бедности, сокращение разрыва между богатыми и бедными (т.н. индекс Джини).

**Ключевые социально-экономические результаты:** сокращение бедности в стране в 2 раза за 10 лет; сокращение индекса Джини, отражающего разрыв в доходах между богатыми и бедными, на 10 % за 10 лет; потребительский бум и рост потребительского кредитования, формирование широкого среднего класса.

**Политические результаты:** изменение структуры электоральной поддержки власти, обеспечение безболезненного преемства власти в период с 2004 по 2014 годы.

# ПАКЕТ ПРОГРАММ ПО БОРЬБЕ С БЕДНОСТЬЮ В БРАЗИЛИИ

НАЗВАНИЕ	СТРУКТУРА	РЕЗУЛЬТАТЫ	ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ	ПРИМЕНИМОСТЬ В РОССИИ
<p><b>«Школьный кошелек»</b> (Bolsa Escola, 1995 – 2001)</p>	<p>Сектор: <b>Образование</b></p> <p>Прямые денежные дотации семьям с низким доходом для обеспечения детей 7-14 лет школьным образованием. Объем ежегодной помощи – 5 млн семей.</p>	<p>Признана успешной на уровне штатов, а затем и всей страны. Снижение детского труда, увеличение доли имеющих оконченное среднее образование</p>	<p>Бразилия и другие страны Латинской Америки</p>	<p>Не целесообразно в виду отсутствия проблемы</p>
<p><b>«Голода нет»</b> (Fome Zero, 2001 – 2004)</p>	<p>Сектор: <b>Сельское хозяйство, продовольственная безопасность</b></p> <p>Более 30 скоординированных подпрограмм по трем основным линиям:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) обеспечение продовольствием;</li> <li>2) развитие частного сельского хозяйства;</li> <li>3) поддержка проектов в сфере предпринимательства среди людей с низким уровнем дохода.</li> </ol> <p>Программа сочетает прямые дотации семьям с созданием сельскохозяйственной инфраструктуры, сетей общепита, микрокредитования и пропаганды устойчивого сельского хозяйства, а также системы страхования от неурожая или нереализации продукции.</p> <p>В число подпрограмм и программ-сателлитов входят:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Распределение продуктовых корзин для конкретных групп населения</li> <li>• Национальная программа школьного питания (PNAE)</li> <li>• Сеть общественного питания и продовольственных и пищевых услуг (<i>Redesan</i>)</li> </ul>	<p>Рост среднего дохода получателей программы на 20%.</p> <p>Рост доходов фермерских хозяйств на 33%.</p>	<p>С 2004 года вошла в состав программы <i>Bolsa Familia</i></p> <p>29 стран Латинской Америки выразили желание внедрить подобные программы на своей территории.</p>	<p>Применима в части стимулирования развития сельского хозяйства, частой инициативы, самозанятости</p>

НАЗВАНИЕ	СТРУКТУРА	РЕЗУЛЬТАТЫ	ОПЫТ ВНЕДРЕНИЯ	ПРИМЕНИМОСТЬ В РОССИИ
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Программа по организации питания рабочих (PAT)</li> <li>Национальная система продовольственной и пищевой безопасности (<i>Sisan</i>) и Система наблюдения за качеством пищевых продуктов и питанием (<i>Sisvan</i>) и т.д.</li> </ul> <p>С 2009 года добавлены:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Национальная программа по развитию частного сельского хозяйства (<i>Pronaf</i>) – программа кредитования и субсидирования фермеров</li> <li>Безопасный урожай (<i>Garantia-Safra</i>) – система страхования от неурожая</li> <li>Безопасное семейное сельское хозяйство – система страхования в случае нереализации продукции</li> </ul>			
<p><b>«Семейный кошелек»</b> (Bolsa Familia, 2001 – ...)</p>	<p>Сектор: <b>Образование, здоровье, транспорт и инфраструктура</b></p> <p>Программа прямой финансовой помощи малообеспеченным и нищим слоям населения.</p> <p>С 2002 года программа включила в себя три подпрограммы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Продовольственная карта (<i>Cartao Alimentacao</i>) – программа распределения продуктовых корзин для наиболее нуждающихся слоев населения</li> <li>Газификация (<i>Auxilio Gas</i>) – программа</li> <li>Школьный кошелек (<i>Bolsa Escola</i>) – программа включила транспортные расходы школьников</li> </ul> <p>С 2012 года добавлены новые программы:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Программа по содействию трудоустройству (<i>Acessuas Trabalho</i>)</li> <li>Социальный телефон (<i>Telefone Social</i>)</li> <li>Школьное здоровье (<i>Saude na Escola</i>)</li> </ul>	<p>Снижение коэффициента Джини с 60% в 2001 году до 52,7% в 2012-м.</p> <p>Сокращение доли людей, проживающих ниже международного стандарта бедности с 21,3 процента в 2002 году до 6,3 процента в 2012-м.</p> <p>Рост доходов беднейших слоев населения на 25%</p> <p>82,4% представителей бедных слоев стали лучше питаться</p>	<p><i>Oportunidades</i> (Мексика, с 2001 г.)</p> <p><i>Familias en Accion</i> (Колумбия, с 2001г.),</p> <p><i>Chile Solidario</i> (с 2002 г.)</p> <p><i>Bono de desarrollo humano</i> (Эквадор, с 2003 г.) и др</p>	<p>Применима для поддержки низкобюджетных семей и слаботзащищенных групп.</p> <p>В части, адресной помощи, газификации, содействия трудоустройству, прямой поддержки.</p>

# ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА

## ПРЕДПОСЫЛКИ ЗАПУСКА ПРОГРАММЫ

В 1988 году новая бразильская конституция гарантировала широкий набор социальных прав, включая права на охрану здоровья, образование, жилье, социальную защиту и пенсию. Однако на практике их внедрение шло не слишком успешно. В 1990-х государство осуществляло структурные (неолиберальные) реформы, направленные на макроэкономическую стабилизацию, соблюдение жесткой бюджетной дисциплины, сокращение госсектора за счет приватизации.

В 1987 г. Бразилия истратила на социальную политику сумму, равную 3% ВВП, но к 2005 г. доля трат поднялась до 21%. Несмотря на то, что высокие темпы инфляции удалось существенно снизить, средние зарплаты в стране почти не росли. По данным IPEA, в 2001 году число бедных, проживавших менее чем на 2 доллара в день, в Бразилии превышало 58 млн человек. Из них 25 млн жили в крайней бедности – с доходом менее 1 доллара в день. В этот период было запущено несколько важных социальных программ, основанных на обусловленных денежных выплатах, хотя на первом этапе их охват и масштабы были ограниченны<sup>1</sup>.

## УСЛОВИЯ СТАРТА ПРОГРАММЫ

Первые программы адресной государственной помощи беднейшим, наиболее социально уязвимым слоям населения были внедрены в первой половине 1990-х годов при президентстве Кардосо, и в них один из главных акцентов был сделан на сфере образования. Так, с 1995 г. (сначала в отдельных городах и регионах) стартовала программа **Bolsa Escola**, в рамках которой семьям с низким прожиточным минимумом, выделялись денежные дотации с тем, чтобы дети в возрасте 7-14 лет регулярно посещали школу. Это должно было позволить повысить качество человеческого капитала и последующие доходы. К 2001 г. проект вышел на федеральный уровень, и, по оценкам, охватил к тому времени до 5 млн семей; став более разнообразным по видам прямой социальной помощи, он был переименован в **Bolsa Familia**.

Основные успехи программы отмечены уже в 2000-е годы. Администрация президента Лула да Силва улучшила систему контроля над адресной поддержкой. При этом, в 2005 г. число семей, получающих дотации, выросло вдвое по сравнению с 2002 г., а общие государственные вложения в программу увеличились в 3 раза. В период правления президента Лулы (2003-2011) 86 % населения Бразилии уже было городским, хотя большая его часть относилась или к нетрудоустроенным, или частично занятым, или работающим неофициально.

1 Карин Коста Васкес. Знания на экспорт <http://bricsmagazine.com/ru/articles/znaniya-na-eksport>

В совокупности структурные реформы и адресная социальная политика к началу 2000-х позволили Бразилии перейти к устойчивому экономическому росту, сформировать средний класс, вызвать потребительский бум. На очереди стояли задачи развития инфраструктуры и человеческого капитала. Лула обратился к программе акселерации экономического роста: основная ее идея – увеличение инвестиций в инфраструктуру. Реализация программы к началу мирового финансового кризиса 2008 года оценивается как один из тех факторов, которые помогли Бразилии пережить кризис с наименьшими потерями. Именно инвестиции в инфраструктуру имели мультипликативный эффект для экономики и обеспечили занятость.

Одной из наиболее важных черт экономики Бразилии в период правления Лулы являлся рост использования кредитов (особенно потребительских), что роднит ситуацию с Россией. Доля банковских кредитов к ВВП увеличилась с 28,1% в 2005 г. до 47% в 2010 г.

## **ПОРЯДОК РЕАЛИЗАЦИИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ВНЕДРЕНИЯ ПРОГРАММЫ**

**Bolsa Familia** непосредственно реализовывало Министерство социального развития Бразилии. К 2006 г. программой прямых социальных дотаций (ПСД) было охвачено свыше 11 млн семей (приблизительно 55 млн человек), а к марту 2011 г. их число перевалило за 13 млн, при этом 52,4 % из них проживало в самых бедных штатах на севере и северо-востоке страны. Объем вложения – 5,5 млрд долл., что составляет 0,4% ВВП, менее 3% общих расходов на социальное обеспечение и только 37% всех средств, которые выделяются на социальную помощь. Фактически эта программа борьбы с бедностью, признанная одной из самых амбициозных в мире, обходится бразильским налогоплательщикам в настоящее время в меньшую сумму, чем тратится на выплату пенсий<sup>2</sup>. Центральное правительство распределяет средства непосредственно муниципалитетам, что позволяет существенно сократить транзакционные издержки на бюрократию и повысить одновременно адресность помощи.

Как показали исследования бразильских экономистов, 87% выделенных субсидий шли на закупку продовольствия. Остальные 13% тратились на одежду, обувь и расходы, связанные с образованием.

Прямые субсидии позволили увеличить спрос на местную продукцию, стимулировали развитие производства и накопление средств в сегменте активного класса. Практически все потребляемое населением продовольствие имеет национальное происхождение и не импортируется в страну. Программа, таким образом, косвенно спонсировала местный агропром. Именно таким способом в Бразилии реализовалась экономическая программа «обратного просачивания» (reverse trickle down), позволяющая запускать цикл внутреннего потребления и производства и одновременно стимулировать накопление капитала у среднего класса – тех, кто занят в сферах сельхозпроизводства, переработки и логистики и далее по цепочке.

2 Ишмуратова В. Г. Борьба с бедностью в Бразилии: основные этапы, проблемы и перспективы. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5881>

В результате реализации программы коэффициент Джини (показатель, определяющий неравенство в доходах) в Бразилии снизился с 60 % в 2001 году до 52,7 % в 2012. Доля людей, проживающих ниже международного стандарта бедности (чьи доходы в день не превышают 2 долларов США), за период действия программы сократилась с 21,3 % в 2002 году до 6,3 % в 2012 году.

Согласно данным ВОЗ, у детей из семей, охваченных программой **Bolsa Familia**, была на 26% выше вероятность нормального показателя «рост – возраст», чем у детей из семей, не охваченных программой; такая же разница наблюдалась в отношении показателя «масса тела – возраст»<sup>3</sup>. Кроме того, как показало исследование Всемирного банка, реализация программы позволила существенно снизить долю детского труда в экономике страны.

## ОЦЕНКИ ЭКСПЕРТОВ

По данным Всемирного Банка, **Bolsa Familia** является одной из наиболее эффективных программ социальной защиты в мире, которая помогла вывести из состояния бедности 20 млн человек, а также сократить неравенство в доходах почти на 20 % в период с 2003 по 2009 г<sup>4</sup>.

По оценкам консультантов Программы развития ООН, программа позволила с 2003 г. снизить бедность почти на 24%. 13 млн бразильцев смогли выбраться из бедности, а 12 млн – из нищеты. Уровень бедности упал с 1994 года на 67,3%. При этом на последние восемь лет пришлось 50% от этого показателя. Бразилии удалось ощутимо перевыполнить «План тысячелетия» ООН, который предусматривал сокращение бедности на 50% с 1990-го по 2015 год, отмечают исследователи<sup>5</sup>.

Согласно проведенному в 2011 году исследованию, социальное неравенство в Бразилии достигло исторического минимума за последние 50 лет.

По оценкам, это одна из самых малозатратных программ борьбы с бедностью. Исследование, проведенное правительством Великобритании в 2011 г., показало, что отчасти благодаря минимальным административным расходам стоимость программ денежных трансфертов, таких как **Bolsa Familia**, на 30% меньше на одного человека по сравнению с традиционными<sup>6</sup>.

## КРИТИКА

Борьба с бедностью в Бразилии привела к серьезным социальным сдвигам в обществе, к которым оно не вполне готово. Стремительно вырос средний класс, который стал наращивать потребление и теперь предъявляет спрос на качественное образование и медицину. Это требует увеличения налогов, что не устраивает богатые слои населения, из которых и состоит почти вся политическая

3 Воздействие бразильской программы обусловленных денежных трансфертов на питание детей. <http://www.who.int/bulletin/volumes/89/7/10-084202-ab/ru/>

4 Борьба с бедностью в Бразилии. <http://greenword.ru/2013/07/brazil-poverty.html>

5 <https://ria.ru/society/20110504/370710263.html>

6 Ишмуратова В. Г. Борьба с бедностью в Бразилии: основные этапы, проблемы и перспективы. <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5881>

и экономическая элита страны. Эти противоречия уже привели в последние годы к политическим потрясениям в стране, создали базу и инструменты общественного давления для импичмента Д. Русефф, а сегодня стали причиной появления и роста популярности новых популистских движений – в частности «Fora a Republica» – «Долой Республику» – популистского движения, призывающего к отмене действующей республиканской формы правления и возврате к «Империи императора Педру», «заботящейся обо всех подданных» без иллюзий политического представительства, которые ведут только к росту коррупции.

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

Масштабная социальная политика породила и завышенные социальные ожидания у «нового среднего класса», что выразилось в весьма бурной политической жизни страны. Слои населения, выигравшие в наибольшей мере от политики Лулы да Силвы в нулевые годы, составили ядро протестного движения, охватившего Бразилию в 2012-2014 гг. Оно было направлено против огромных расходов на проведение Чемпионата мира по футболу в ущерб программам социального развития.

Сам Лула отказался от внесения конституционной поправки о возможности переизбрания президента на третий срок, доказав тем самым свою приверженность демократии. Его преемница Дилма Русефф была отправлена в отставку парламентом на фоне широкого протестного движения (в том числе граждан, выигравших от социальной политики двух предыдущих администраций).

## ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ СХОЖИХ ПРОГРАММ В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ И МИРЕ

Большинство подобных программ придают особое значение образованию и развитию человеческого капитала как залогом будущих доходов и успеха, роста занятости, уровня квалификации и т.д. Зарубежные эксперты положительно оценивали влияние подобных проектов, например, **Progresa** (Прогресса, сокращение от программы образования, здоровья и питания – Programa de educacion, salud y alimentacion) с 2001 переименованной в Oportunidades – Возможности (Мексика с 1997 г.), **Familias en Accion** – Семьи в действии (Колумбия, 2001), **Chile Solidario** – Солидарная Чили (2002), **Bono de desarrollo humano** – Бонус на развитие человеческого потенциала (Эквадор, 2003), хотя и признавали их недостаточную эффективность для решения проблем образования.

Инновационный подход к тиражированию опыта **Bolsa Familia** – создание платформ знаний в странах со сходными моделями развития и потребностями. Например, Гана и Кения сформировали общий план действий в социальной сфере после совместного визита их руководителей в Бразилию в 2008 году. Общим африканским странам сегодня приходится решать примерно одинаковые проблемы в области социальной защиты населения. Поэтому они разработали совместные механизмы помощи в определенных областях, связанных с реализацией платежных программ и других мер социальной политики. Аналогичное партнерство действует между Ганой и Мозамбиком.



## ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ БЕДНЫМ В РОССИИ

Россия имеет позитивный опыт прямой социальной помощи – это прежде всего действующая популярная программа материнского капитала, субсидирования ипотеки, выплаты многодетным семьям. Формируется программа адресной помощи. Тем не менее, в стране есть и противоречивый опыт, связанный, например, с программой монетизации льгот.

В опыте Бразилии большой интерес представляют программы стимулирования частной активности, самозанятости, общинной экономики; программы развития человеческого капитала; дополненные адресной поддержкой.

### ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИМЕНИМОСТИ АНАЛОГИЧНЫХ ПРОГРАММ В РОССИИ:

**Иной охват.** Так к моменту внедрения программы Bolsa Familia в Бразилии за чертой бедности находилось 58 млн чел (почти треть от общего населения 176,9 млн, из них за чертой крайней бедности – половина). По официальным данным в России за чертой бедности пребывает около 20 млн. чел. – около 13% (Росстат). Это означает, что прямая социальная помощь малоимущим слоям не будет иметь такого же мультипликативного социально-экономического и политического эффекта, как в странах массовой бедности.

**Иной уровень бедности, иные проблемы.** Так абсолютное число семей дает детям среднее образование.

**Иная структура потребления.** Прямые субсидии при минимальных долях импорта продукции массового потребления позволила оживить внутренний рынок. В России сохраняется существенная доля импорта в структуре массового потребления. Таким образом, часть средств, потраченных на прямую социальную помощь, может быть выведена из национальной экономики, не стимулируя внутреннее производство.

**Иной климат, иная стоимость жилья и его обеспечения.**

**Структура семьи.** В Бразилии преобладают традиционные «большие семьи», где под одной крышей могут жить представители трех поколений с большим числом детей – от трех и более. Российская семья – семья современного типа, где как правило не более двух детей живет до совершеннолетия с родителями. Прямая социальная помощь не поможет этим семьям аккумулировать достаточно ресурсов на продвижение своего социального статуса или статуса ребенка, в лучшем случае она несколько поможет людям материально. Об улучшении жилищных условий, переезде в другой регион, вложениях в бизнес речи быть не может.

**Бюджетирование.** Эффективность программы *Bolsa Familia* зависела непосредственно от эффективной коммуникации между федеральным правительством и муниципальными органами власти. Это позволило существенно сократить транзакционные издержки на реализацию программы и повысить адресность. Специфика российского бюджетного процесса не позволяет федеральному правительству непосредственно взаимодействовать с муниципальными органами власти. В бюджетировании муниципалитетов существенную роль играют региональные власти – исполнительные и представительные. Для реализации программ прямой социальной помощи в России необходимо будет предусмотреть меры снижения транзакционных издержек.