

COMBATIR EL HAMBRE EN BRASIL

MUCHOS LOGROS, MÁS POR HACER

Este estudio de caso presenta las políticas adoptadas por el Gobierno de Brasil para priorizar la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Explora las razones del éxito de estas políticas y concluye que entre los factores clave se encuentran el apoyo gubernamental al más alto nivel, un enfoque integral que va más allá de departamentos y sectores y un influyente movimiento de la sociedad civil.

INTRODUCCIÓN

Brasil ha logrado recientemente avances impresionantes en la reducción de la pobreza, la inseguridad alimentaria y el hambre. Entre 2000-02 y 2005-07 la proporción de personas hambrientas se redujo en un tercio en Brasil (FAO, 2011). Entre 2003 y 2009 el número de personas viviendo en la pobreza descendió en 20 millones (Grupo de Tareas de Naciones Unidas para la Crisis Alimentaria Mundial, 2010). El éxito de Brasil a la hora de reducir la pobreza e incrementar la seguridad alimentaria aventaja notablemente a India y China, a pesar de que el crecimiento económico en estos dos países ha sido más rápido.

Los logros de Brasil en la reducción del hambre y la pobreza son ampliamente considerados como el resultado de una serie de políticas en favor de las personas pobres, introducidas durante la presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva. Entre ellas se encuentra *Fome Zero* (Hambre Cero), una estrategia nacional intersectorial lanzada en 2003.

Este estudio de caso describe las actividades y el enfoque adoptados por *Fome Zero*, y analiza brevemente las razones que han llevado a su éxito.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

Brasil tiene una población de más de 190 millones de personas y es el país más grande de América del Sur, tanto en superficie como en población. Aunque el producto interior bruto de Brasil es relativamente alto (10.900 dólares *per capita*) las enormes desigualdades hacen que más de 16 millones de personas todavía vivan en extrema pobreza (Gobierno de Brasil, 2011) – si bien el número de personas en pobreza extrema se ha reducido a menos de la mitad durante la década pasada.

Brasil es el cuarto exportador mundial de alimentos, y cuenta con suficiente capacidad productiva como para satisfacer tanto la demanda interna como la externa. Sin embargo, en 2009 el 30 por ciento de las familias brasileñas – unos 66 millones de personas – se enfrentaban diariamente en algún grado a la inseguridad alimentaria (Gobierno de Brasil, 2010). De éstas, más de 12 millones de personas experimentaron inseguridad alimentaria grave o hambre (FAO, 2011).

El acceso a los alimentos, no la producción, es el principal problema. Millones de personas simplemente no tienen suficientes ingresos para comprar alimentos adecuados. Esto se agrava por las diferencias geográficas en cuanto a la producción de alimentos. En torno al 90 por ciento de la producción total de alimentos en Brasil se concentra en el sur, el sureste y el sur de la región central-occidental. Sin embargo, el 60 por ciento de las personas que sufren inseguridad alimentaria viven en el norte y nordeste de Brasil (FAO 2010).

A pesar de la creciente concentración de la agricultura en manos de la agricultura empresarial a gran escala, la agricultura familiar brasileña ocupa el 24 por ciento de la tierra de cultivo, es responsable del 38 por ciento de la producción nacional de alimentos, el 74 por ciento del empleo rural y la mayoría de la oferta nacional de alimentos. Por ello, la agricultura a pequeña escala y familiar desempeñan un papel fundamental para satisfacer las necesidades de seguridad alimentaria de Brasil.

FOME ZERO: CÓMO ESTÁ ABORDANDO BRASIL EL HAMBRE Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

Sobre Fome Zero

El hambre es un problema multisectorial que exige una respuesta integral y de todo el gobierno. El programa *Fome Zero* reconoce que la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el apoyo a la agricultura a pequeña escala están íntimamente relacionados. Sus 50 iniciativas conectadas entre sí buscan por un lado incrementar el acceso a los alimentos por parte de las personas más pobres (mediante subsidios, apoyo a los medios de vida y comidas gratis para algunos sectores) y por otro apoyar la producción de alimentos por parte de la agricultura a pequeña escala y familiar.

Fome Zero se basa en tres pilares políticos principales:

1. *Bolsa Família* es el programa de subsidios condicionados más grande del mundo. Proporciona un ingreso directo, bajo ciertas condiciones, a 12,7 millones de familias (cerca de 50 millones de personas) que sufren pobreza y penurias (Banco Mundial, 2010). Al vincularlo e integrarlo con otros programas sociales, el acceso a los beneficios financieros se basa en el acceso a derechos básicos como la salud, la educación y la alimentación, con el fin de promover la reducción de la pobreza de una forma más eficaz.
2. *Alimentação Escolar* (Alimentación escolar) proporciona 47 millones de comidas gratis en las escuelas cada día (CONSEA, 2009).
3. Fortalecimiento da Agricultura Familiar (Fortalecimiento de la agricultura familiar) busca fortalecer y estimular la agricultura familiar y a pequeña escala con el fin de incrementar la calidad y cantidad de la oferta de alimentos y apoyar el aumento de ingresos de los hogares rurales. Este programa incluye créditos subsidiados, formación y asistencia técnica, así como seguros para la agricultura a pequeña escala y familiar. El Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) (Programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar) pretende garantizar un precio de mercado estable para los productos de la agricultura a pequeña escala, por ejemplo comprando productos locales para los programas gubernamentales de alimentación o para los bancos locales de alimentos.

Fome Zero: Las razones del éxito

En 2010, al final del segundo mandato de Lula, los programas de seguridad alimentaria y nutricional habían llegado a millones de familias brasileñas. Entre 2003 y 2009 habían contribuido a liberar de la pobreza a 20 millones de personas (Banco Mundial, 2010). ¿Cuáles fueron las razones tras el éxito aparente de *Fome Zero*?

1. Un compromiso político al más alto nivel

El anterior presidente Lula asumió un compromiso personal de alto nivel con el programa *Fome Zero*, al establecer la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza como prioridades nacionales. Esto pasó a formar parte de su identidad política, y fue un factor decisivo para su reelección en 2006 (Washington Post, 2006).

El apoyo de Lula al más alto nivel fue un elemento clave en la coordinación entre entidades del gobierno para abordar los complejos factores sociales y económicos que intervienen en la lucha contra el hambre. En 2007 Lula creó un órgano interministerial para la seguridad alimentaria y nutricional, con el objetivo de coordinar y alinear la acción de 19 ministerios con las prioridades nacionales para la seguridad alimentaria y

nutricional. El Gobierno Federal también fue muy importante para la puesta en marcha de las políticas.

2. Crecimiento económico y reforma laboral

El crecimiento económico y la reforma laboral también resultaron clave para el éxito de las políticas. La administración de Lula logró estimular el crecimiento económico, al tiempo que emprendía una reforma laboral progresista. Otros factores que también contribuyeron a combatir el hambre fueron más empleo formal, un incremento en el valor real del salario mínimo y una ampliación del acceso a pensiones, seguro médico, asistencia social y educación. Esta combinación de crecimiento económico, reducción del hambre y popularidad política ayudó a la institucionalización e inserción del programa *Fome Zero*.

3. Manejar los poderosos intereses que se oponen

Alimentar a las personas que sufren hambre es un programa político atractivo al que resulta difícil oponerse. Aunque la agricultura empresarial a gran escala es uno de los principales actores en la producción agrícola de Brasil, el programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar (PAA) se estructuró de forma que no supusiera un desafío o amenaza directa a los poderosos intereses corporativos.

4. Apoyo externo

Los actores externos han desempeñado un importante papel al ampliar y consolidar *Fome Zero*. El Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales han contribuido con apoyo financiero. Por ejemplo, en septiembre de 2010 el Banco Mundial aprobó un préstamo de 200 millones de dólares para apoyar *Bolsa Familia* (Banco Mundial, 2010). La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha brindado apoyo financiero y técnico. El éxito de Brasil en la reducción de la pobreza y el hambre ha sido muy alabado por comentaristas y analistas externos.

5. Una sociedad civil activa

La adopción en Brasil de unas políticas progresistas sobre alimentación y nutrición responde a 20 años de activismo de la sociedad civil y de los movimientos sociales brasileños. Ambos han mantenido el hambre en la agenda política; las movilizaciones masivas (llamadas *mutirão*) fueron especialmente exitosas al promover la acción colectiva contra el hambre. A través de sus campañas y activismo, las organizaciones de la sociedad civil han contribuido a la elección de políticos con la visión de hacer una diferencia (ActionAid, 2009).

A través del órgano asesor presidencial, CONSEA, los actores de la sociedad civil se han integrado en el diseño y la implementación del programa *Fome Zero*. CONSEA es un instrumento interministerial, intersectorial y participativo para diseñar o sugerir, implementar y evaluar las políticas de seguridad alimentaria y nutricional. Ha permitido que los intereses de la sociedad civil influyan sobre la dirección política de forma más directa. Por ejemplo, el PAA fue creado por CONSEA para tender un puente entre la agricultura familiar y las familias en situación de inseguridad alimentaria. Recientemente, CONSEA ha apoyado al Congreso para aprobar un proyecto de ley que obliga a los gobiernos locales a adquirir al menos el 30 por ciento de los alimentos destinados a las comidas escolares de la agricultura a pequeña escala (CONSEA, 2009).

MIRAR HACIA ADELANTE: ¿CUÁL ES EL SIGUIENTE PASO PARA LA JUSTICIA ALIMENTARIA EN BRASIL?

El paso dado por el gobierno al centrar sus políticas en los ciudadanos excluidos económica y socialmente a través de los programas de *Fome Zero* ha incrementado la popularidad del gobierno entre los ciudadanos más pobres. La recientemente elegida presidenta Dilma Rousseff fue personalmente seleccionada por Lula como su sucesora, sobre una base de continuidad económica y social. Según esto, parece probable que continúe el compromiso político para extender *Fome Zero*.

En su informe de 2009, CONSEA identificó diez desafíos clave para el futuro de la erradicación del hambre y la seguridad alimentaria en Brasil. Entre ellos está una mayor integración del derecho a la alimentación en los marcos políticos internacionales, nacionales y federales; asegurar una mejor inclusión de los grupos marginados, tales como los brasileños afrodescendientes, los pueblos indígenas, los agricultores y agricultoras familiares y las personas pobres que viven en las ciudades; y combatir y mitigar los efectos del cambio climático, que amenaza a millones de agricultores y agricultoras pobres en Brasil (CONSEA, 2009). Sobre todo, la capacidad del Gobierno Federal de llevar a cabo estas políticas en el ámbito local varía enormemente según el área geográfica. La coordinación es irregular en las regiones pobres del norte y el nordeste de Brasil, donde viven la mayoría de las personas en inseguridad alimentaria. Esto tiene que mejorar para alcanzar un impacto mayor.

Mientras, existe un enorme interés internacional acerca de los logros de Brasil en relación con la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza, y el enfoque de *Fome Zero* se está internacionalizando como una herramienta para la reducción del hambre en otros países de América Latina y África. De esta forma, el éxito de Brasil ofrece un modelo a seguir para lograr la seguridad alimentaria en todo el mundo.

En breve: la inseguridad alimentaria en Brasil

Población en inseguridad alimentaria: **66 millones**

Población en inseguridad alimentaria extrema: **12 millones**

Brasileños y brasileñas que viven en la pobreza extrema: **16 millones**

Proporción de la población en inseguridad alimentaria que vive en el norte y nordeste de Brasil: **60 por ciento**

Brasileños y brasileñas que han escapado de la pobreza extrema desde 2003: **20 millones**

Brasileños y brasileñas que se benefician del programa de transferencias de efectivo Bolsa Familia: **50 millones**

Comidas escolares gratuitas proporcionadas cada día: **47 millones**

REFERENCIAS E INFORMACIÓN ÚTIL DE APOYO

- ActionAid** (2009) 'Who's Really Fighting Hunger?' London: ActionAid, www.actionaid.org
- Beghin, N.** (2008) 'Brazil: The Positive Impact of Public Rural Development, Food and Nutritional Security (FNS), and Social Security Policies in Curbing Food Inflation', Oxford: Oxfam Internacional.
- CONSEA** (2009) 'Construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: la experiencia brasileña', Brasilia: CONSEA.
https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Espanhol.pdf
- The Economist** (2009) 'The gloves go on: lessons from Brazil, China, and India', *The Economist*, 26 de Noviembre.
- FAO** (2003) 'La FAO destina un millón de dólares para apoyar el proyecto Hambre Cero en Brasil', FAO, <http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/13420-es.html> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- FAO** (2003) 'Brasil: El hambre del plato medio vacío' – Entrevista con Andrew MacMillan', FAO, 14 de febrero de 2003, <http://www.fao.org/spanish/newsroom/news/2003/13320-es.html> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- FAO** (2010) 'Programa Especial para la Seguridad Alimentaria – Brasil', Roma: FAO, <http://www.fao.org/spfs/national-programmes-spfs/success-npfs/brasil/es/> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- FAO** (2011) 'Hambre', Roma: FAO, <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es/> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- Fome Zero, sitio web:** <http://www.fomezero.gov.br/>
- Gobierno de Brasil** (2011) 'El programa Brasil Sin Miseria asistirá a 16,2 millones de personas', 4 de mayo de 2011, <http://www.brasil.gov.br/noticias-1/historia/2011/05-maio/04/el-programa-brasil-sin-miseria-asistira-a-16-2-millones-de-personas> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- Gobierno de Brasil** (2010), Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), 'Food Security and Nutrition and the Human Right to Sufficient Food in Brazil', Noviembre de 2010.
- IBGE** (2006) 'Censo Agropecuario 2006: Resultados Preliminares', <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- IBGE** (2010) 'Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Segurança Alimentar 2004/2009' http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/seguranca_alimentar_2004_2009/default.shtm (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011).
- Neves do Amaral, W.S and Peduto, A.** (2010) 'Food Security The Brazilian Case', London: International Institute for Sustainable Development.
- Ravallion, M.** (2009) '[A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India](#)', *Policy Research Working Paper* 5080. Washington DC: World Bank.
- The Washington Post** (2006) '[Cash aid program bolsters Lula's reelection prospects](#)', *The Washington Post*, 29 de octubre.
- United Nations High Level Task Force on the Global Food Crisis** (2010), 'Brazil's landmark *bolsa familia* program receives US\$200 million loan', comunicado de prensa no. 2011/093LAC, 17 de septiembre de 2010. <http://un-foodsecurity.org/node/799> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011)
- Banco Mundial (2010)** 'Brazil's Landmark Bolsa Família Program Receives US\$200 Million Loan', <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,,contentMDK:20754490~menuPK:2024799~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322341,00.html> (consultado por última vez el 16 de mayo de 2011).

Estudio de caso de Oxfam

© Oxfam Internacional junio 2011

Este documento ha sido escrito por Kate Kilpatrick. Oxfam agradece la colaboración de Nathalie Beghin, Carlos Wilson de Andrade Filho and Antonio Hillen su producción. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a advocacy@oxfaminternational.org **advocacy@oxfaminternational.org**.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

www.oxfam.org

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con el ISBN 978-1-84814-928-1 en junio de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, Reino Unido.

Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan conjuntamente en 98 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América (www.oxfamamerica.org);

Oxfam Australia (www.oxfam.org.au);

Oxfam Bélgica (www.oxfamsol.be);

Oxfam Canadá (www.oxfam.ca);

Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org);

Oxfam Alemania (www.oxfam.de);

Oxfam Reino Unido (www.oxfam.org.uk);

Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk);

Intermón Oxfam (www.intermonoxfam.org);

Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org);

Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz);

Oxfam México (www.oxfamexico.org);

Oxfam Novib – Países Bajos (www.oxfamnovib.nl);

Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca);

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Miembros observadores de Oxfam:

Oxfam Japón (www.oxfam.jp)

Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite www.oxfam.org/es

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org/grow

CRÉCE
ALIMENTOS. VIDA. PLANETA



Oxfam