

COMBATENDO A FOME NO BRASIL

MUITO JÁ SE ALCANÇOU, MAS AINDA
HÁ MUITO POR FAZER

Este estudo de caso apresenta as políticas adotadas pelo governo brasileiro a fim de priorizar a redução da pobreza e a segurança alimentar. Ele explora as razões para o sucesso destas políticas e conclui que os fatores-chave incluem apoio governamental no mais alto escalão, uma abordagem integrada através de departamentos e setores e um movimento influente da sociedade civil.

INTRODUÇÃO

O Brasil realizou avanços recentes impressionantes na redução da pobreza, insegurança alimentar e fome. Entre 2000-2002 e 2005-2007 a proporção de pessoas famintas foi reduzida em um terço no Brasil (FAO 2011). Entre 2003 e 2009, o número de pessoas famintas vivendo na pobreza diminuiu de 20 milhões (Força Tarefa de Alto Nível da ONU sobre a Crise Alimentar Global de 2010). Os sucessos do Brasil em reduzir a pobreza e aumentar a segurança alimentar foram notavelmente superiores aos da Índia e da China, embora o crescimento econômico na Índia e na China tenha sido mais rápido.

As realizações do Brasil na redução da fome e da pobreza são amplamente consideradas como os resultados de políticas em defesa dos pobres introduzidas durante a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva, incluindo o *Fome Zero*, uma estratégia nacional intersetorial lançada em 2003.

Este estudo de caso descreve as atividades e a abordagem adotada pelo *Fome Zero*, e oferece uma análise das razões que fundamentaram seu sucesso.

ANTECEDENTES E CONTEXTO

O Brasil tem uma população de mais de 190 milhões de habitantes e é o maior país da América do Sul tanto em termos de área quanto de população. Embora o PIB do Brasil seja relativamente alto (US\$10.900 per capita), desigualdades extremas significam que mais de 16 milhões de pessoas ainda vivem em extrema pobreza (Governo do Brasil 2011) – não obstante o número de pessoas na pobreza extrema tenha sido reduzido à metade na última década.

O Brasil é o quarto maior país exportador de alimentos do mundo e tem capacidade produtiva suficiente para atender a demanda interna e externa. Não obstante, em 2009, 30% das famílias brasileiras – cerca de 66 milhões de pessoas – enfrenta algum grau de insegurança alimentar diária (Governo do Brasil 2010). Destes, mais de 12 milhões de pessoas encontram-se em situação de insegurança alimentar severa ou de fome (FAO 2011).

O acesso a alimentos, não a produção, é o problema fundamental. Milhões de pessoas simplesmente não têm renda suficiente para comprar alimentos adequados. Isto é exacerbado pela variância geográfica na produção de alimentos. Cerca de 90% da produção total de alimentos do Brasil fica concentrada na região sul, sudeste e parte sul da região centro-oeste. Entretanto, 60% das pessoas com insegurança alimentar vivem na região norte e nordeste do país (FAO 2010).

Apesar da concentração crescente da agricultura em mãos de agronegócios de larga escala, a agricultura familiar brasileira ocupa 24% das terras agrícolas, é responsável por 38% da produção nacional de alimentos, 74% do emprego rural e pela maior parte do suprimento interno de alimentos no Brasil. A agricultura familiar e de pequena escala, portanto, desempenha um importante papel no atendimento das necessidades de segurança alimentar do Brasil.

FOME ZERO: COMO O BRASIL ESTÁ ENFRENTANDO A FOME E A INSEGURANÇA ALIMENTAR

Sobre o Fome Zero

A fome é um problema multisetorial que requer uma resposta intergovernamental e integrada. O programa *Fome Zero* reconhece que a redução da pobreza, a segurança alimentar e o suporte e o apoio à agricultura em pequena escala estão intimamente ligados. Suas 50 iniciativas interligadas estão destinadas a aumentar o acesso a alimentos para as pessoas pobres (através das transferências em dinheiro, apoio à subsistência e fornecimento de alimentos gratuitos dirigidos a grupos em particular), e para apoio à produção de alimentos provenientes de agricultores familiares e em pequena escala.

O *Fome Zero* se apoia em três pilares principais de políticas:

1. O *Bolsa Família* é o maior programa de transferência de dinheiro condicional do mundo. Ele fornece renda direta, sob certas condições a 12,7 milhões de famílias (aproximadamente 50 milhões de pessoas) enfrentando pobreza e privação (Banco Mundial 2010). Através da ligação e da integração com outros programas sociais, o acesso a benefícios financeiros está baseado no acesso a direitos básicos como saúde, educação e alimento a fim de dar apoio à redução da pobreza de maneira mais eficiente.
2. O programa *Alimentação Escolar* fornece 47 milhões de refeições escolares gratuitas todos os dias (CONSEA, 2009).
3. O *Fortalecimento da Agricultura Familiar* é um pilar destinado a fortalecer e estimular a agricultura familiar e em pequena escala a fim de aumentar a qualidade e a quantidade do suprimento de alimentos e dar apoio a maiores rendas para as famílias rurais. Este programa inclui crédito subsidiado, treinamento, assistência técnica e seguro para agricultores familiares e em pequena escala. O *Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)* tem por objetivo assegurar um preço estável de mercado para produtos provenientes de agricultores em pequena escala, por exemplo, comprando produtos alimentícios locais para programas de alimentação do governo ou para bancos locais de alimentos.

Fome Zero: Razões para o sucesso

Em 2010, ao final do segundo mandato do presidente Lula, os programas de alimentos e segurança nutricional tinham alcançado milhões de famílias no Brasil. Entre 2003 e 2009 ajudaram a tirar 20 milhões de pessoas da pobreza (Banco Mundial 2010).

Quais foram as razões por trás do aparente sucesso do *Fome Zero*?

1. Compromisso político de alto nível

O ex-presidente Lula assumiu um compromisso pessoal de destaque com o programa *Fome Zero*, determinando que segurança alimentar e redução da pobreza fossem prioridades nacionais. Isto passou a fazer parte de sua identidade política e foi um importante fator em sua reeleição em 2006 (Washington Post 2006).

O apoio de alto nível de Lula foi o acionador-chave na coordenação intergovernamental para abordar os fatores sociais e econômicos complexos

envolvidos no combate à fome. Em 2007, Lula criou um organismo interministerial para segurança alimentar e nutricional, a fim de coordenar e alinhar a ação de 19 ministérios com as prioridades nacionais para segurança alimentar e nutricional. O governo federal também desempenhou papel significativo na implementação das políticas.

2. Crescimento econômico e reforma trabalhista

O crescimento econômico e a reforma trabalhista foram também cruciais para o sucesso da política. A administração Lula conseguiu revigorar o crescimento econômico juntamente com um grau de reforma trabalhista progressiva. Mais empregos formais; maior valor real do salário mínimo; e ampliação do acesso a pensões, seguro saúde, assistência social e educação também ajudaram a combater a fome. Esta combinação de crescimento econômico, redução da fome e popularidade política ajudou a institucionalizar e a implantar o programa *Fome Zero*.

3. Gerenciando poderosos interesses da oposição

Alimentar pessoas famintas é uma agenda política amplamente atraente a que é difícil se opor. Embora os agronegócios em grande escala sejam um importante participante na produção agrícola brasileira, o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) foi estruturado de forma a não se apresentar como um desafio direto ou ameaça aos poderosos interesses empresariais.

4. Apoio externo

Dois participantes externos desempenharam um papel significativo na ampliação e na consolidação do *Fome Zero*. O Banco Mundial e outras instituições financeiras internacionais concederam apoio financeiro. Por exemplo, em setembro de 2010, o Banco Mundial aprovou um empréstimo de US\$ 200 milhões para dar apoio ao *Bolsa Família* (Banco Mundial 2010). A Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) concedeu apoio técnico e financeiro. O sucesso do Brasil em reduzir a pobreza e a fome foi muito elogiado por comentaristas e analistas externos.

5. Sociedade civil ativa

A adoção de políticas progressivas de alimentação e nutrição do Brasil reflete 20 anos de ativismo por parte da sociedade civil e dos movimentos sociais brasileiros. A sociedade civil e os movimentos sociais mantiveram a fome na agenda política; mobilizações de massa (chamadas de *mutirão*) foram particularmente bem sucedidas em promover ação coletiva contra a fome. Através de sua campanha e ativismo, as organizações da sociedade civil contribuíram para a eleição de políticos com visão para estabelecer uma diferença (ActionAid 2009).

Através do órgão de assessoria presidencial CONSEA, os agentes da sociedade civil foram integrados no projeto e na implementação do programa *Fome Zero*. O CONSEA é um instrumento participativo intergovernamental e intersetorial para projetar ou sugerir, implementar e avaliar políticas de segurança nutricional e de alimentos. Isto permitiu aos interesses da sociedade civil influenciar direções políticas de forma mais direta. Por exemplo, a PAA foi iniciada pelo CONSEA para preencher a lacuna entre os agricultores familiares e as famílias com insegurança alimentar. Recentemente, o CONSEA deu apoio ao Congresso para aprovar um projeto de lei obrigando os governos locais a comprarem pelo menos 30% dos alimentos destinados à merenda a pequenos agricultores (CONSEA 2009).

OLHANDO PARA O FUTURO: O QUE VEM A SEGUIR PARA A JUSTIÇA ALIMENTAR NO BRASIL?

A ação pelo governo para visar os cidadãos economicamente e socialmente excluídos através do programa *Fome Zero* aumentou a popularidade do governo nos cidadãos mais pobres. A presidente Dilma Rousseff, recentemente eleita, foi escolhida a dedo por Lula como sua sucessora e eleita numa plataforma de continuidade econômica e social. Conseqüentemente, parece provável que o compromisso político para dar prosseguimento ao *Fome Zero* vai continuar.

Em seu relatório de 2009, o CONSEA identifica 10 desafios-chave para o futuro da erradicação da fome e para a segurança alimentar no Brasil. Estes incluem uma maior incorporação do direito a alimentos nas estruturas de políticas internacionais, nacionais e federais; assegurar uma melhor inclusão de grupos marginalizados como os brasileiros de afrodescendência, povos indígenas, agricultores familiares e os pobres das áreas urbanas; e o combate e atenuação dos efeitos da mudança climática que ameaça milhões de agricultores pobres no Brasil. (CONSEA 2009). Em particular, a capacidade do governo federal para implementar essas políticas a nível local varia muito geograficamente. A coordenação é desigual nas regiões pobres do norte e do nordeste do Brasil, onde vive a maior parte da população em insegurança alimentar. Isto precisa ser melhorado para ter maior impacto.

Enquanto isso, tem havido um enorme interesse internacional nas realizações do Brasil com relação à segurança alimentar e redução da pobreza, com a abordagem do *Fome Zero* sendo internacionalizada como uma ferramenta para a redução da fome em outros países da América Latina e da África. Dessa forma, os sucessos brasileiros estão oferecendo um modelo para alcançar segurança alimentar globalmente.

Em resumo: insegurança alimentar no Brasil

População com insegurança alimentar: **66 milhões**

População atravessando extrema insegurança alimentar: **12 milhões**

Brasileiros vivendo em pobreza extrema: **16 milhões**

Proporção de brasileiros com insegurança alimentar vivendo nas regiões norte e nordeste do Brasil: **60 por cento**

Brasileiros que saíram da pobreza extrema desde 2003: **20 milhões**

Brasileiros que se beneficiam do programa de transferência em dinheiro do *Bolsa Família*: **50 milhões**

Merenda escolar gratuita fornecida diariamente: **47 milhões**

REFERÊNCIAS E INFORMAÇÕES SECUNDÁRIAS ÚTEIS

- 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 International.
- CONSEA** (2009) 'Building up the National Policy and System for Food and Nutrition Security: The Brazilian Experience', Brasília: CONSEA.
<http://www4.planalto.gov.br/consea/publicacoes/publiucacoes-arquivos/construcao-do-sistema-e-da-politica-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-a-experiencia-brasileira-ingles>
- The Economist** (2009) 'The gloves go on: lessons from Brazil, China, and India', *The Economist*, 26 de Novembro.
- FAO** (2003) 'Brazil receives US\$1 million for Zero Hunger Project from FAO', FAO, <https://www.fao.org/english/newsroom/news/2003/13420-en.html> (último acesso o 16 de Maio de 2011)
- FAO** (2003) 'Brazil: The hunger of the missed meal – Interview with Andre MacMillan', FAO, 14 February 2003, <http://www.fao.org/english/newsroom/news/2003/13320-en.html> (último acesso o 16 de Maio 2011).
- FAO** (2010) 'Special programme for food security – Brazil', Rome: FAO, <http://www.fao.org/spfs/national-programmes-spfs/success-npfs/brazil/en/> (último acesso o 16 de Maio de 2011).
- FAO** (2011) 'Hunger', Rome: FAO, <http://www.fao.org/hunger/en/> (último acesso o 16 de Maio de 2011).
- Fome Zero Website:** <http://www.fomezero.gov.br/>
- Governo do Brasil** (2011) 'Brazil Programme to Eradicate Extreme Poverty to Benefit 16.2 Million Citizens', 4 de Maio de 2011, http://www.brasil.gov.br/news/history/2011/05/04/brazil-program-to-eradicate-extreme-poverty-to-benefit-16.2-million-citizens/newsitem_view?set_language=en (último acesso o 16 de Maio de 2011)
- Governo do Brasil** (2010), National Council on Food Security and Nutrition (CONSEA), 'Food Security and Nutrition and the Human Right to Sufficient Food in Brazil', Novembro de 2010.
- IBGE** (2006) 'Censo Agropecuário 2006: Resultados Preliminares', <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm> (último acesso o 16 de Maio 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 (último acesso o 16 de Maio 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: Banco Mundial.
- The Washington Post** (2006) '[Cash aid program bolsters Lula's reelection prospects](#)', *The Washington Post*, 29 de Outubro.

United Nations High Level Task Force on the Global Food Crisis (2010), 'Brazil's landmark *bolsa família* program receives US\$200 million loan', press release no. 2011/093LAC, 17 de Setembro de 2010.

<http://un-foodsecurity.org/node/799> (last accessed 16 May 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> (último acesso o 16 de Maio de 2011).

© Oxfam International, junho de 2011

Este trabalho foi elaborado por Kate Kilpatrick baseado em pesquisa realizada por Nathalie Beghin. A Oxfam agradece a assistência de Carlos Wilson de Andrade Filho e Antonio Hill em sua produção.

Esta publicação é coberta por direito autoral mas o texto pode ser usado gratuitamente para fins de defesa de direitos, campanhas, educação e pesquisa, desde que citada integralmente a fonte. O detentor dos direitos autorais solicita que todo esse uso seja registrado junto a ele para fins de avaliação de impacto. Para cópias em outras circunstâncias ou para reutilização em outras publicações ou para tradução e adaptação, deve ser obtida permissão e uma taxa pode ser cobrada. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Para mais informações sobre as questões abordadas neste trabalho, envie e-mail para advocacy@oxfaminternational.org.

As informações nesta publicação são corretas na data de encaminhamento para impressão.

www.oxfam.org

Publicado por Oxfam para a Oxfam International sob ISBN 978-1-84814-930-4 em junho de 2011. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

A Oxfam é uma confederação internacional de quinze organizações trabalhando juntas em 98 países para encontrar soluções duradouras para a pobreza e a injustiça:

Oxfam America (www.oxfamamerica.org),
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au),
Oxfam-in-Belgium (www.oxfamsol.be),
Oxfam Canada (www.oxfam.ca),
Oxfam France - Agir ici (www.oxfamfrance.org),
Oxfam Germany (www.oxfam.de),
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk),
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk),
Intermon Oxfam (www.intermonoxfam.org),
Oxfam Ireland (www.oxfamireland.org),
Oxfam Mexico (www.oxfamMexico.org),
Oxfam New Zealand (www.oxfam.org.nz),
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl),
Oxfam Quebec (www.oxfam.qc.ca),
Oxfam India (www.oxfamindia.org)

As seguintes organizações são atualmente membros observadores da Oxfam International, trabalhando no sentido da afiliação plena:

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)
Oxfam Italy (www.oxfamitalia.org)

Escreva para qualquer das agências para mais informações ou visite www.oxfam.org.

E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

www.oxfam.org/grow

CRÊSÇA
COMIDA. JUSTIÇA. PLANETA.



Oxfam