

# Quem está combatendo a fome?

Pesquisa da ActionAid sobre as causas da fome que atinge 1 bilhão  
de pessoas no mundo

## Resumo

**Mais de um bilhão de pessoas – um sexto da humanidade – não têm comida suficiente para se alimentar. Quase um terço das crianças de todo o mundo sofrem de desnutrição<sup>i</sup>. Este é, provavelmente, uma das realidades mais vergonhosas da história recente, uma vez que não há razões plausíveis para a existência da fome no mundo de hoje.**

Antes da crise de alimentos e da crise financeira, o número de pessoas afetadas pela má-nutrição era extremamente elevado, apresentando declínio bastante lento. Desde 2005, este número aumentou em 20%. Outras 170 milhões de pessoas passaram a ser atingidas pela fome – o equivalente à soma da população da Alemanha, da França e do Canadá<sup>ii</sup>.

Sem a atuação coordenada dos líderes mundiais, o pior ainda está por vir. O preço dos alimentos se mantém alto nos países em desenvolvimento<sup>iii</sup>, a recessão global afeta empregos e salários, e a mudança climática prejudica a agricultura irrigada por chuvas.

O preço mais alto do crescimento da fome no mundo, contudo, será pago por nossas crianças. Atualmente, quase uma em cada três crianças do mundo sofre de desnutrição crônica. Por este motivo, muitas delas morrerão antes de completar cinco anos. E, aquelas que conseguirem sobreviver correm o risco de apresentar seqüelas físicas e cognitivas irreversíveis. Elas estudarão menos e ganharão salários menores na fase adulta. Seu sistema imunológico será deficiente, o que as torna 12 vezes mais suscetíveis à morte causada por doenças que podem ser facilmente prevenidas e tratadas. Filhos de mães desnutridas freqüentemente têm seu desenvolvimento prejudicado já durante a gestação, produzindo um ciclo vicioso.<sup>iv</sup>

Entretanto, a fome é uma escolha, não uma determinação da natureza. Ela tem início com a desigualdade – desigualdade entre homens e mulheres e entre ricos e pobres. Seu crescimento é resultado de políticas prejudiciais que tratam os alimentos como meros commodities, e não como um direito. E é em decorrência destas políticas que a maioria dos países em desenvolvimento deixaram de crescer o suficiente para alimentar sua própria população e que seus agricultores encontram-se no grupo de pessoas mais pobres e mais afetados pela fome em todo o mundo.

Enquanto isso, o mundo desenvolvido enfrenta o problema da obesidade. Mas estas políticas podem ser mudadas. Neste documento, a ActionAid ilustra o enorme progresso alcançado quando os países traduzem o direito à alimentação em ações concretas, como o investimento em agricultores pobres e a introdução de medidas básicas para proteger quem se encontra em situação de vulnerabilidade. Seu sucesso torna a negligência e a apatia de outros países ainda mais injustificados.

## Alimentação

Em 1996, quando os governos adotaram a meta da ONU de diminuir pela metade o número de pessoas com fome no mundo, o quadro político e sócio-econômico interno dos países era muito variado. Alguns deles estavam saindo de guerras civis, enquanto outros eram assolados por epidemias de HIV. Parte deles, afetados por níveis históricos elevados de pobreza e insegurança alimentar, ainda tinham que percorrer um longo caminho, contando, todavia, com poucos recursos. Por esta razão, nosso relatório destaca esforços e progressos, e não apenas resultados; além disso, estabelecemos critérios mais elevados para os países em desenvolvimento mais ricos, como a África do Sul, o Brasil, a China e a Índia, do que para os países pobres.

Nossos Índices são baseados em ações que a ONU identificou em seu Plano de Ação de 2008 como as mais eficientes para a redução da fome no mundo<sup>v</sup>. Os países em desenvolvimento foram classificadas segundo quatro Índices: compromisso legal com o direito à alimentação; investimento na agricultura e em proteção social; combate à fome; e eliminação da desnutrição infantil. Os países desenvolvidos foram avaliados de acordo com o auxílio à agricultura e à proteção social e a promoção da agricultura sustentável e de medidas para lidar com as mudanças climáticas.

A primeira seção deste relatório, “Índices Globais da Alimentação”, compara o desempenho e o progresso entre os países. A segunda seção, “Quadro da Alimentação nos países”, analisa de perto a situação de cada país, utilizando um quadro resumido.

Os resultados (**tabela 1**) mostram que a capacidade e o comprometimento com o combate à fome não dependem de riqueza. Alguns países relativamente pobres fizeram progressos significativos. Por outro lado, alguns países em desenvolvimento mais ricos permitiram o aumento da miséria no campo em um cenário de crescimento econômico. O Paquistão por exemplo não tem produzido mudanças mais profundas do que países muito pobres e marcados por conflitos, como Serra Leoa, apesar de contar com uma renda per capita a duas vezes e meia maior.<sup>vi</sup> A Índia está atrás da Etiópia e do Camboja. O Brasil está no primeiro lugar da nossa lista, comprovando que resultados positivos que podem ser obtidos quando um estado conta com recursos e vontade política para combater a fome. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva elegeu a erradicação da fome uma de suas prioridades. Em seis anos, o programa *Fome Zero* promoveu a criação de bancos de alimentos, cozinhas comunitárias e merenda escolar de produção local, juntamente com apoio à agricultura familiar e à trabalhadores assentados pela reforma agrária. Resultado? A desnutrição infantil caiu 73% e a mortalidade infantil diminuiu 45%.<sup>vii</sup>

A China, que ficou em segundo lugar, reduziu em 58 milhões o número de desnutridos entre 1990 e 2001. Atualmente, menos de 9% da população é acometida pela fome<sup>viii</sup>.

Gana, em terceiro lugar, tornou a segurança alimentar uma prioridade nacional, fornecendo, para tanto, apoio consistente a pequenos agricultores e à governança democrática estável. Os avanços de Gana no combate à fome foram notáveis, especialmente quando contrastados com sua situação de país pobre<sup>ix</sup>.

Vietnam, o quarto colocado, promoveu uma reforma agrária e investiu em pequenos agricultores e, adotando políticas sociais relativamente fortes, alcançou progressos inéditos. A pobreza foi reduzida pela metade na década de 1990, mantendo níveis de desigualdade razoavelmente baixos<sup>x</sup>.

Até mesmo o Malawi, que ficou em quinto lugar, um dos países mais pobres do mundo, atingido por uma epidemia devastadora da HIV, atingiu metas importantes no curto período de três anos. Com a injeção massiva de investimentos na produção de pequenos agricultores, o país triplicou a produção e conseguiu pôr fim à fome que ameaçava afetar um terço de sua população.

De acordo com as peculiaridades de suas circunstâncias, os cinco primeiros colocados em nosso rank trilham caminhos diferentes. Contudo, eles compartilham alguns pontos em comum:

- Contrapondo-se às tendências da era do livre-mercado, em todos eles o Estado manteve ou adotou um papel central na agricultura, especialmente na assistência para agricultores pobres (seja por meio de crédito, de pesquisa, de tecnologia, apoio à renda e aos preços, subsídios, ou a combinação de todas estas medidas, beneficiando pequenos produtores);
- Ainda que estes países tenham investido na agro-indústria para exportação, políticas para garantir a produção de alimentos básicos para o mercado interno foram mantidas ou criadas;

- Em todos, a distribuição de terras é relativamente eqüitativa, ou promoveu-se uma reforma agrária (ainda que no Brasil a reforma agrária tenha deixado muito a desejar);
- Por fim, todos introduziram medidas de proteção social básicas (exceto Malauí e Gana, onde sua implantação ainda está em fase inicial, devido a restrições de gastos impostas por doadores ao longo da década de 1990).

**Tabela 1 – Países em desenvolvimento: Pontuação geral, Notas e Colocação**

País	Pontos (1-100)	Nota (A/E)	Colocação (1-29)
Brasil	63	B	1
China	59	C	2
Gana	53	C	3
Vietnã	51	C	4
Malauí	51	C	5
Guatemala	48	C	6
Uganda	46	C	7
Gâmbia	44	C	8
Senegal	44	C	8
Nigéria	44	C	8
Quênia	42	C	11
Moçambique	42	C	11
Lesoto	41	C	13
Tanzânia	41	C	13
Bangladesh	41	C	13
África do Sul	40	D	16
Ruanda	38	D	17
Etiópia	36	D	18
Nepal	35	D	19
Camboja	35	D	19
Zâmbia	34	D	21

Índia	33	D	22
Guiné Bissau	32	D	23
Libéria	32	D	23
Serra Leoa	30	D	25
Paquistão	24	D	26
Haiti	23	D	27
Burundi	13	E	28
República Democrática do Congo	9	E	29

Escala da pontuação geral:

A: 81 - 100 B: 61 - 80 C: 41 - 60 D: 21 - 40 E: 0 - 20

O Vietnã aparece em quarto lugar, à frente do Malawi, devido à redução substantiva na ocorrência da fome.

Tabela 1 – Países desenvolvidos: Pontuação geral, Notas e Colocação

País	Pontos (1-100)	Nota (A/E)	Colocação (1-29)
Luxemburgo	75	B	1
Finlândia	50	C	2
Irlanda	43	C	3
Noruega	42	C	4
Dinamarca	36	D	5
Suécia	36	D	5
Holanda	33	D	7
Reino Unido	32	D	8
França	28	D	9
Suíça	28	D	9
Bélgica	25	D	11

Espanha	25	D	11
Áustria	21	D	13
Alemanha	19	E	14
Itália	19	E	14
Grécia	18	E	16
Austrália	17	E	17
Portugal	17	E	17
Canadá	16	E	19
Japão	13	E	20
Estados Unidos	8	E	21
Nova Zelândia	7	E	22

Escala da pontuação geral:

A: 81 - 100 B: 61 - 80 C: 41 - 60 D: 21 - 40 E: 0 - 20

Ao contrário do que essas conquistas podem levar a crer, a maioria dos países em desenvolvimento está fazendo muito menos do que deveria e poderia fazer.

Nossa investigação revela que a maioria dos países ricos está negligenciando sua promessa de financiar planos mais ambiciosos contra a fome (tabela 2). Mesmo tendo aderido às metas da ONU de redução da fome pela metade, em 1996, e renovado o compromisso em 2000, os países doadores reduziram a ajuda oficial à agricultura de 16,8% de todos os investimentos oficiais em desenvolvimento, em 1979, para apenas 3,4% em 2004.<sup>xi</sup> Grécia, Portugal, Itália, Estados Unidos e Nova Zelândia são os países menos engajados (tabela 5). E sua contribuição para a expansão de programas sociais segue sendo ínfima.

As políticas de incentivo aos biocombustíveis nos países ricos têm acentuado a volatilidade dos preços dos alimentos, expondo os pequenos produtores rurais a riscos ainda maiores. A Alemanha e os Estados Unidos têm destinado quantias vultosas ao subsídio da produção de biodiesel (tabela 6).

A conquista da segurança alimentar em nível global também requer que os países ricos combatam ativamente as mudanças climáticas. Especialistas estimam que a produção de alimento pode cair até 50% em algumas partes da África até 2020.<sup>xii</sup> E faltam apenas dez anos para que a previsão se cumpra. Quase todos os países ricos estão em dívida neste quesito (tabela 10), fazendo muito pouco para aliviar os prejuízos e a facilitar a adaptação dos países em desenvolvimento, mas Japão, Austrália, Canadá, Nova Zelândia e Estados Unidos são os que menos contribuem.

## Mudando a história

A crise dos alimentos neste novo milênio é o fruto amargo colhido após anos de escassez de financiamento, negligência política e políticas de livre-mercado. À época de sua independência, a África era um continente exportador de alimentos.<sup>xiii</sup> Nas últimas décadas, programas de ajustes estruturais – impostos por credores e doadores como o FMI e o Banco Mundial – levaram à redução do apoio estatal à agricultura e dos serviços sociais básicos, especialmente na África. O liberalismo comercial também aumentou a dependência de alimentos importados e a vulnerabilidade às oscilações dos preços internacionais.

A crise dos alimentos é uma comprovação árdua de que os mercados sozinhos não são capazes de fomentar a segurança alimentar. Muitos líderes mundiais concordam atualmente que políticas públicas robustas e efetivas são necessárias para enfrentar a desigualdade, apoiar produtores rurais pobres e proteger o direito à alimentação. O Banco Mundial admitiu em 2007 que seu incentivo à liberalização agrícola resultou em “enormes retrocessos do crescimento precedente e perda de bem-estar dos produtores, pondo em risco sua competitividade e, em muitos casos, sua sobrevivência”.<sup>xiv</sup> Bill Clinton, ex-presidente dos Estados Unidos, foi ainda mais longe ao afirmar: “Foi um equívoco tratar os alimentos como um commodity qualquer. É loucura pensar que podemos promover o desenvolvimento dos países pelo mundo sem aumentar sua capacidade de alimentar a própria população”.<sup>xv</sup> Agora, por pressão de iniciativas locais como o Programa Geral de Desenvolvimento Agrícola Africano (CAADP, na sigla em inglês) e o Mercosul para a garantia da segurança alimentar regional estão ajudando a trazer de volta investimentos em agricultura nos países do Sul. Vários países, incluindo Nigéria, Equador, Gâmbia e Senegal, anunciaram planos para amenizar a dependência de alimentos importados. Alguns doadores estão voltando a destinar recursos à agricultura.

Desde 2000, mais países em desenvolvimento têm caminhado no sentido de incluir o direito à alimentação em suas constituições e leis. O cenário também tem começado a mudar aos poucos devido à implementação de políticas de proteção social – que abrangem desde a Lei Nacional de Garantia do Emprego Rural da Índia à aposentadoria universal para idosos do Lesoto – que são vitais para que os pobres usufruam do direito à alimentação.

### **Daqui pra frente**

As histórias bem-sucedidas dos primeiros colocados da nossa lista comprovam que nós já conhecemos as mudanças necessárias para acabar com a fome. As ações necessárias são evidentes: liderança do Estado no apoio aos pequenos produtores, responsáveis pela maior parte da produção de alimentos nos países em desenvolvimento; expansão da proteção social; inclusão do direito à alimentação adequada nas leis; e combate à mudança climática.

No encontro do G8 em L'Aquila, em 27 de julho, 27 países anunciaram a inauguração de uma parceria internacional para promover a agricultura e a segurança alimentar, respaldada pela promessa de investimentos da ordem de US\$ 20 bilhões em três anos.<sup>xvi</sup> O compromisso de criar um fundo conjunto e de mudar o rumo das políticas correntes é uma grande ruptura. Entretanto, até o momento, a maior parte dos doadores não repassou suas contribuições ao fundo. E a ActionAid estima que, para barrar o crescimento da fome no mundo, US\$ 20 bilhões anuais seriam necessários, o que representa três vezes mais do que o prometido até o momento<sup>xvii</sup>. É obrigação dos países que se comprometeram anunciar um cronograma e iniciar o repasse de suas contribuições nos próximos seis meses.

Em um cenário em que mais de um bilhão de pessoas estão passando fome, não há tempo a perder. A ActionAid conchama todos os líderes mundiais a trabalhar junto no combate à fome, adotando as seguintes medidas:

#### **1. Pequena produção agrícola sustentável:**

- Corrigir décadas de negligência com o aumento do investimento dos países em desenvolvimento de, pelo menos, 10% do orçamento, promovendo um plano nacional anti-fome. Aumentar o investimento de doadores na agricultura em, pelo menos, US\$ 20 bilhões por ano, e assegurar que estes fundos são empregados por planos nacionais, transferindo-os por meio de um mecanismo de financiamento conjunto;
- Priorizar o investimento nos pequenos produtores pobres, especialmente mulheres, com apoio para a agricultura de baixa produtividade, adaptada ao clima local, conforme recomendado pela Avaliação Internacional do Conhecimento, da Ciência e da Tecnologia Agrícola da ONU;
- Eliminar a produção de biodiesel, que afeta diretamente a segurança alimentar.

## **2. Proteção social do direito à alimentação:**

- Incluir o direito à alimentação nas constituições nacionais e recursos legais.
- Aumentar o investimento de países desenvolvidos e em desenvolvimento em proteção social e serviços sociais básicos. Planos nacionais anti-fome devem incluir programas para o aumento imediato de ingestão de alimentos (como fornecimento de merenda escolar e subsídio para cereais); garantir níveis mínimos de renda (por meio de aposentadorias, benefícios para crianças e promoção de empregos); e produção de capital humano (como educação básica gratuita e assistência de saúde);

## **3. Adaptação e refreamento das mudanças climáticas:**

- Para o cumprimento do acordo global sobre mudanças climáticas de Copenhague, de dezembro de 2009, os países em desenvolvimento devem se comprometer a limitar as emissões, e também apoiar e promover medidas de adaptação e contenção nos países em desenvolvimento, desembolsando o valor de US\$ 182 bilhões por ano.

## Glossário

AA	ActionAid	
APNPP	Associação Pan-Africana dos Países Não-Produtores de Petróleo	
BM	Banco Mundial	
CAADP	Programa Geral de Desenvolvimento Agrícola Africano	Comprehensive Africa Agriculture Development Programme
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento	
CE	Comissão Européia	
COP15	Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima 2009	United Nations Climate Change Conference Copenhagen 2009
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças do Clima	
CSADH	Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos	
Desnutrição	Neste relatório, o termo assume dois significados: 1) insuficiência de alimentos (desnutrição); 2) deficiência de micronutrientes.	
EFRP	Erradicação da Fome e Redução da Pobreza	
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	
FPMD	Fundo dos Países Menos Desenvolvidos para Mudanças Climáticas	
GSFP	Programa de Alimentação Escolar de Gana	Ghana School Feeding Programme
GSI	Iniciativa Global de Subsídios	Global Subsidies Initiative
IAASTD	Avaliação Internacional do Conhecimento, da Ciência e da Tecnologia Agrícola	International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development
ICDS	Serviços de Desenvolvimento Integrado da Criança da Índia	India's Integrated Child Development Services
IDA	Associação Internacional para o Desenvolvimento do Banco Mundial	World Bank's International Development Association
LNGER	Lei Nacional de Garantia do Emprego Rural da Índia	
LSAN	Lei de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil	
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico	
ODA	Agência para o Desenvolvimento no Exterior	Overseas Development Assistance
OMS	Organização Mundial de Saúde	
PAAN	Programas de Ação de Adaptação Nacional	
PIB	Produto Interno Bruto	
PNGER	Plano Nacional de Garantia do Emprego Rural	
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento	
RIAM	Relatório sobre a Insegurança Alimentar no Mundo	
SIEOMS	Sistema de Informações Estatísticas da OMS	
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Brasil	

UA  
UE  
UNICEF

União Africana  
União Européia  
Fundo das Nações Unidas para a Infância

United Nations Children's  
Fund

---

i UNICEF, 2009, State of the World's Children. [www.unicef.org/sowc09](http://www.unicef.org/sowc09). Este relatório da UNICEF constatou que 28% das crianças sofriam de fome crônica no período de 2000 a 2007, uma taxa menor do que os 31% apontados pelo relatório do ano anterior. É muito provável que este pequeno ganho tenha sido revertido devido à crise financeira dos alimentos.

ii FAO, 2009, "1.02 Billion People Hungry", <http://www.fao.org/news/story/en/item/20568/icode/>

iii Ver, por exemplo, o índice de preços mundiais da BBC no endereço <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8119076.stm>, que mostra uma queda dos preços em capitais de países ricos após os picos de julho de 2008. Entretanto, em cidades emergentes e pobres, os preços se mantiveram ou ultrapassaram a alta registrada naquele mês.

iv Black RE, Morris SS, Bryce J, 2003, "Where and Why are 10 Million Children Dying Every Year?", *The Lancet* 361:2226-2234; Black RE, Allen LH, Bhutta ZA, et al. for the Maternal and Child Undernutrition Study Group, 2008, "Maternal and Child Undernutrition: Global and Regional Exposures and Health Consequences," *The Lancet* 371: 243-260; FAO, 2002, "Reducing Poverty and Hunger, the Critical Role of Financing for Food, Agriculture, and Rural Development", trabalho apresentado na Conferência Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento Monterrey, Mexico, 18-22 March 2002. Rome: FAO. Bellagio Study Group on Child Survival, 2003, "Knowledge into Action for ChildSurvival", *Lancet* 362: 9380 323 - 27.

v O Plano de Ação foi criado pela Força-Tarefa de alto escalão do Secretário-Geral da ONU para a Crise Global de Segurança Alimentar. Ele estabelece linhas de ação para combater a crise de alimentos. Também nos baseamos nas Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional da FAO e nas recomendações da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças do Clima (CQNUMC) para enfrentar a mudança climática.

vi World Bank, 2009, World Development Indicators, Washington DC: World Bank

vii UNICEF, 2008, Situação Mundial da Infância 2008 – Caderno Brasil, Brasil: UNICEF.

viii Análise baseada em informações do Relatório sobre a Insegurança Alimentar no Mundo (RIAM) da FAO, dos anos de 2001 e 2008, respectivamente.

ix FAO, 2003, "Policy Module Ghana," Roles of Agriculture Project International Conference 20-22 October, 2003. Rome, Italy,

[ftp://ftp.fao.org/es/ESA/Roa/pdf/1\\_Policy/Policy\\_Ghana.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/Roa/pdf/1_Policy/Policy_Ghana.pdf)

x World Bank, 2004, Vietnam Development Report, Washington DC: World Bank.

<sup>xi</sup> Fonte: oecd.stat database of the OECD's Creditor Reporting System, acesso em 16 maio 2008, [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

<sup>xii</sup> Parry, M.L. et al. (eds), 2007, "Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change", IPCC.

<sup>xiii</sup> Bello, W. 2008, "Destroying African Agriculture", *Foreign Policy in Focus*, June 3, 2008 Feffer, J (ed). <http://www.fpif.org/fpiftxt/5271>.

<sup>xiv</sup> World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development, Washington: World Bank.

<sup>xv</sup> CBS News, 2008, "Bill Clinton: 'We blew it' on global food", <http://wap.cbsnews.com/site?t=5TnVFALVs-PKBR38kLUKxA&sid=cbsnews>

<sup>xvi</sup> A "Iniciativa de Segurança Alimentar de L'Aquila" teve a adesão do G8 de Argélia, Angola, Austrália, Brasil, Dinamarca, Egito, Etiópia, Índia, Indonésia, Líbia (presidência da União Africana), México, Países Baixos, Nigéria, China, República da Coreia, Senegal, Espanha, África do Sul, Turquia, Comissão da União Africana, FAO, AIE, OMT, FIDA, FMI, OCDE, Força-Tarefa da Secretaria-Geral da ONU para a Crise Mundial de Alimentos, Banco Mundial, OMC, Aliança para a Revolução Verde na África (AGRA) Grupo Consultivo em Pesquisas Agrícolas, Plataforma Global dos Doadores para o Desenvolvimento Rural e Fórum Global de Pesquisas Agrícolas.

[http://www.g8italia2009.it/static/G8\\_Allegato/LAquila\\_Joint\\_Statement\\_on\\_Global\\_Food\\_Security\[1\],0.pdf](http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/LAquila_Joint_Statement_on_Global_Food_Security[1],0.pdf)

<sup>xvii</sup> ActionAid, 2009, Let them Eat Promises: How the G8 are failing the billion hungry, Johannesburg: ActionAid, [http://www.actionaid.org/assets/pdf/5CG8\\_2009\\_MediaBrief\\_final\\_2.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf/5CG8_2009_MediaBrief_final_2.pdf)