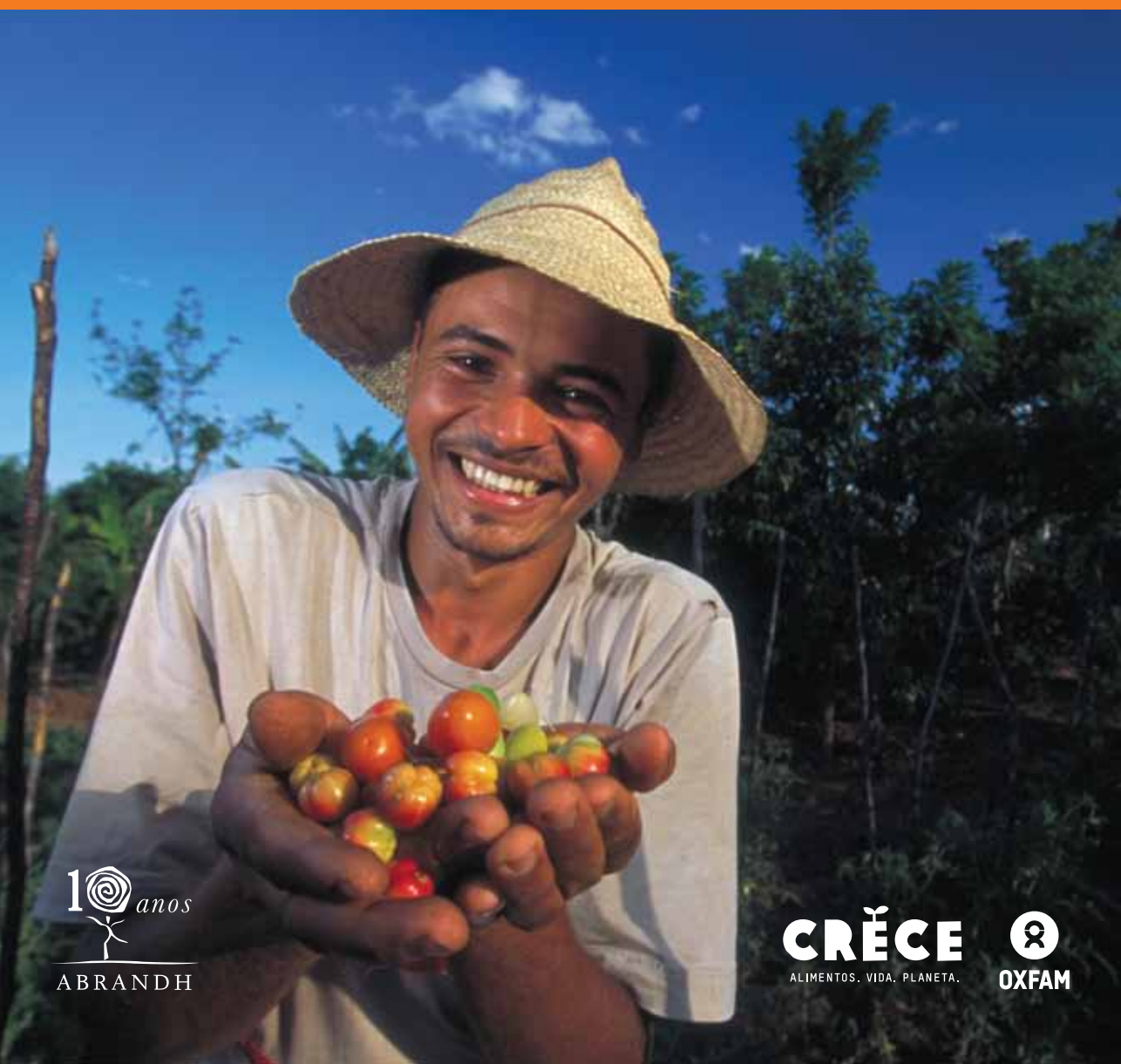


La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional

La experiencia brasileña



La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional:
la experiencia brasileña
Abrandh e Oxfam, 2012.

Autores

Marília Mendonça Leão
Renato S. Maluf

Revisiones y contribuciones del equipo de Oxfam

Simon Ticehurst
Muriel Saragoussi
Juana Lucini
Carlos Aguilar

Diseño gráfico

Marilda Donatelli

Cubrir foto

Gilvan Barreto/Oxfam

Preparación

Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos (ABRANDH)
Oxfam

L437c

Leão, Marília.

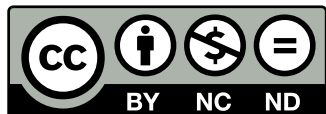
La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y
nutricional : la experiencia brasileña / Marília Leão; Renato S. Maluf. – Brasília:
ABRANDH, 2012.

73 p. : il.

ISBN 978-85-63364-04-3

1. Segurança alimentar - Brasil. 2. Nutrição - Brasil. I. Maluf, Renato S. II Título.

CDD 363.8



Esta obra está licenciada bajo una licencia *Creative Commons*

Asignación - No Comercial - No Derivados 3.0 No adaptada

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Marília Leão y Renato S. Maluf

La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional

La experiencia brasileña

El presente documento relata el camino recorrido para la construcción de una nueva gobernanza con miras a ofrecer políticas públicas capaces de iniciar un ciclo virtuoso para la eliminación progresiva del hambre y de la pobreza, en Brasil.

Índice

Resumen Ejecutivo	6
Introducción	9
Objetivos y alcance del documento	11
1. Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en Brasil: el camino recorrido	13
2. El gran desafío brasileño: erradicar el hambre y la desigualdad social	21
3. Una nueva gobernanza para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada	27
4. Qué es y cómo funciona el CONSEA: ¿cómo se garantiza la participación social?	35
5. La seguridad alimentaria y nutricional: conceptos y concepciones en Brasil	45
6. De la Estrategia Hambre Cero al Programa Brasil Sin Miseria	51
7. Lecciones aprendidas de la experiencia brasileña	59
Pensando el futuro	63
Referencias bibliográficas	67
Siglas	69
Listas de gráficos e figuras	70
Anexo - Composición del CONSEA Nacional	71

Resumen Ejecutivo

1. Brasil ha obtenido resultados prometedores en el combate al hambre y la pobreza. El presente documento relata el camino recorrido para la construcción de una nueva gobernanza con miras a ofrecer políticas públicas capaces de iniciar un ciclo virtuoso para la eliminación progresiva del hambre y de la pobreza. No obstante, es relevante subrayar que subsisten en el país dinámicas generadoras de desigualdades y que amenazan la justicia social y ambiental;
2. Este documento relata las formas en que Brasil ha intentado encontrar soluciones originales para la eliminación del hambre y de la pobreza, atribuyendo al Estado la obligación de poner en marcha políticas públicas que garanticen los derechos fundamentales del ser humano: derecho a ingresos mínimos, alimentación, salud, educación y trabajo. El documento está dirigido a las personas y organizaciones interesadas en conocer las estrategias que Brasil viene adoptando para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y el derecho humano a la alimentación adecuada;
3. El proceso de redemocratización del país, iniciado a mediados de la década de 1980, fue fundamental para forjar las relaciones, actualmente existentes, entre el Estado y la sociedad civil. La nueva Constitución Federal, aprobada en 1988, garantizó derechos sociales, civiles y políticos que llevaron al Estado Brasileño a asumir la necesidad de reorganizar su estructura y gobernanza para cumplir sus nuevas obligaciones. Además, la Constitución de 1988 posibilitó nuevas formas de participación en políticas públicas, por medio de consejos y de control social de las políticas, permitiendo también alianzas entre sector público y sector privado sin fines de lucro. Una nueva arena para el diálogo social fue constituida;

4. Evidentemente, las modificaciones necesarias de las instituciones públicas trascendían los límites de una reforma administrativa y financiera, exigiendo una reformulación más profunda, ampliando los conceptos de los diversos sectores gubernamentales y su correspondiente acción gubernamental. La sociedad civil siempre estuvo presente y fue protagonista de este proceso de reconstrucción y ampliación de las instituciones públicas, con miras a asegurar los nuevos derechos conquistados;
5. El abordaje sistémico fue la opción de diversos sectores, posiblemente por facilitar la reglamentación de la articulación interfederativa – Federal, Estadual y Municipal – y la gestión intersectorial, donde es posible definir claramente los roles y las responsabilidades de cada uno, con la preservación de la autonomía de cada ente federado. La adopción de un “sistema nacional” para la oferta de las políticas públicas también responde a la tendencia nacional de comprender los diversos sectores de la sociedad de manera interdependiente e indivisible. Para los brasileños, el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, en su sentido más abarcador, es el resultado de la realización del derecho a la alimentación (acceso regular y permanente a alimentos adecuados para todos) con las condiciones en que se producen y comercializan los alimentos, sin comprometer otros derechos, tales como habitación, salud, educación, renta, medio ambiente, trabajo, transporte, empleo, ocio, libertad, acceso y tenencia de la tierra;
6. El Proyecto Hambre Cero fue originariamente concebido en 2001 por una organización de la sociedad civil sin fines de lucro, interesada en contribuir a la formulación de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional, de la que Brasil todavía no disponía. Adoptado por el Gobierno Lula, a partir de 2003, colocó el combate al hambre y la pobreza como una prioridad política y abrió espacio para la construcción de instrumentos legales que asegurasen la continuidad de las políticas y programas dirigidos a los más pobres. La promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria (LOSAN), en 2006, creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con la intención de garantizar y proteger el derecho humano a la alimentación adecuada. Es importante subrayar que la LOSAN tiene un claro abordaje de derechos humanos, lo que coloca a la dignidad del ser humano y su empoderamiento en el centro de las discusiones sobre políticas públicas y refuerza las relaciones entre gobiernos y sociedad civil. Allí fueron colocadas las bases para que la Constitución Federal incluyese el derecho a la alimentación entre el conjunto de los demás derechos sociales ya asegurados, lo que sucedió en 2010;
7. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) tiene el mandato de organizar y fortalecer las instancias del Estado Brasileño y de

crear espacios formales para la participación social a través de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) para el diseño, la incidencia y el monitoreo de las políticas públicas del campo de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. El documento presenta el modo de funcionamiento y las interrelaciones existentes entre las instancias de gobernanza del sistema y la participación de la sociedad civil. Presenta también los instrumentos legales que constituyen el marco de referencia que rige el derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil;

8. Entre las principales lecciones aprendidas de este proceso histórico están: (i) la importancia de un pacto participativo de conceptos y principios; (ii) la adecuación de la opción de un abordaje sistémico e intersectorial, como forma de garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada y promover la seguridad alimentaria y nutricional; (iii) el rol relevante de la sociedad civil garantizada por medio de espacios formales para el diálogo social (CONSEAs); (iv) la importancia de que el Estado coloque la protección de los derechos humanos por encima de los intereses del mercado; (v) la necesaria práctica de la articulación intersectorial en la concepción y en la gestión de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional; (vi) el rol estratégico de las mujeres en la lucha por la garantía de la soberanía alimentaria, en la conservación y en el manejo sostenible de los recursos naturales; y (vii) el respeto y la garantía de los principios de etno-desarrollo en la formulación e implementación de las políticas públicas para pueblos indígenas, población negra y pueblos y comunidades tradicionales;
9. A pesar de los indiscutibles avances obtenidos, muchos retos permanecen en la agenda brasileña. La desigualdad social existente es incompatible con el actual nivel de desarrollo económico del país. El número de personas que todavía viven en vulnerabilidad social es alto, y esas personas no cuentan con acceso a todos los programas públicos a los cuales tienen derecho. Además, se verifica en los sectores conservadores un recurrente esfuerzo de debilitamiento y de criminalización de las organizaciones y movimientos sociales que luchan por justicia social, lo que contribuye a fragilizar la democracia brasileña.
10. El documento concluye que los avances obtenidos por Brasil en la lucha contra el hambre y la pobreza, fueron logrados mediante la conjunción de los intereses del gobierno y de la sociedad civil en una construcción colectiva, participativa y democrática. La continuidad de las principales políticas públicas que contribuyeron a lograr dichos avances es condición imperativa, así como la unión de fuerzas políticas y sociales para la superación de los retos que todavía se interponen a la completa eliminación de todas las formas de violaciones de derechos y de la desigualdad social.

La construcción social de un sistema público de seguridad alimentaria y nutricional

La experiencia brasileña¹

Marília Leão y Renato S. Maluf²

“No se llegará jamás a la paz con un mundo dividido entre la abundancia y la miseria, el lujo y la pobreza, el desperdicio y el hambre. Es necesario acabar con esta desigualdad social.”

Josué de Castro

Presentación

Los resultados obtenidos por Brasil en el combate al hambre y la miseria son expresivos y han llamado la atención en el mundo entero. El “Hambre Cero” se convirtió en una marca conocida. Hay interés en replicar esta política pública, pero, internacionalmente se conoce poco sobre el proceso que llevó a la construcción de la Política y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), que son, en última instancia, expresión de la aspiración brasileña por acabar con el hambre.

1. Este documento es fruto de asociación entre Oxfam y Abrandh. Oxfam es una confederación internacional de 15 organizaciones que trabajan unidas en 99 países para encontrar soluciones sostenibles con miras a la eliminación de la pobreza y de la injusticia. Abrandh es una organización brasileña, no gubernamental y sin fines de lucro, que defiende la democracia y los derechos humanos, en particular el derecho humano a la alimentación adecuada.

2. Este documento fue escrito por Marília Leão, presidente de la Abrandh y consejera de la sociedad civil en el CONSEA y por Renato S. Maluf, profesor de la Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro (UFRRJ), expresidente del CONSEA (2007-2011) y actualmente consejero de la sociedad civil en el CONSEA. La Versión Final de este documento incorpora aportes relevantes del equipo de Oxfam: Simon Ticehurst, Muriel Saragoussi, Juana Lucini y Carlos Aguilar.

Pensar en la experiencia brasileña es pensar en la complejidad de una sociedad plural que busca soluciones creativas en medio de los embates de modelos de desarrollo en disputa. En Brasil, sabemos que fue necesario desarrollar una capacidad de trabajo intersectorial, habilidades de diálogo entre actores sociales y de acción transversal entre las esferas de gobierno y entre órganos públicos. Sabemos que esta construcción está basada en procesos de participación y control social, diseñados a lo largo de una historia de luchas y conquistas - una tecnología social. Hay gran interés en conocer esta historia, por parte de otros países que buscan solucionar problemas similares a los nuestros, incluso con sus dicotomías.

Apoyado en la Estrategia Hambre Cero, Brasil está fortaleciendo el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, buscando contribuir con el sistema de las Naciones Unidas (ONU), especialmente con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) respetándose los principios internacionalmente pactados de soberanía de los pueblos, neutralidad y solidaridad. La experiencia brasileña influyó en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de la FAO, con la expectativa de que se convierta en el principal espacio multilateral para debate y propuestas sobre la seguridad alimentaria y nutricional. La cooperación internacional brasileña y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) han recibido constantemente demandas relativas a este asunto.

Al decidir contar esta historia, Oxfam y Abrandh esperan contribuir a su diseminación y a la multiplicación de la capacidad de las diferentes sociedades de lograr, por la vía democrática, resultados concretos y duraderos del combate al hambre y la pobreza.

¡Buena lectura y manos a la obra!

Objetivos y alcance del documento

El objetivo de este documento es describir el proceso de formulación de un sistema público destinado a respetar, proteger, promover y proveer el derecho humano a la alimentación adecuada. Este documento pretende ofrecer una contribución a las organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, agentes públicos y el sector privado que estén interesados en conocer las estrategias que Brasil está adoptando para combatir el hambre y la pobreza y para fomentar la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional. Brasil ha intentado “hacer diferente” al establecer políticas públicas efectivas para la ampliación del acceso a alimentación adecuada, para la redistribución de la renta y la creación de oportunidades para las familias y personas socialmente vulnerables.

La sociedad brasileña es extremadamente desigual, originada en la propia historia del país, ejemplificada por la elevada concentración de la propiedad de la tierra, que se remonta a los inicios de la colonización y persiste hasta nuestros días. También se destaca el legado del pasado esclavista, en la discriminación de la población negra y de los pueblos indígenas. Un contingente significativo de pobres que viven en condiciones de mucha precariedad siempre estuvo entre las manifestaciones de desigualdad en Brasil, que hasta un pasado reciente era incapaz de ofrecer condiciones dignas de vida para el conjunto de la población.

El presente documento hace un breve resumen histórico para mostrar que el inconformismo de una parte de la sociedad brasileña con la situación anteriormente descrita condujo a la fase actual de organización política y social del país, en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional. El documento presenta los avances logrados en este campo y muestra que son, sobre todo, las entidades de la sociedad civil organizada las que presionaron y contribuyeron decisivamente a la construcción participativa de la gobernanza actualmente existente en este campo. Este texto presenta la trayectoria de la formación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), tal como está actualmente

establecido, originado en la militancia y en el empeño de líderes políticos, sociales e intelectuales en la lucha contra el hambre y por la defensa de los derechos humanos, cuyo principal punto de partida es el proceso de redemocratización de la sociedad brasileña, en la década de los 80.

El SISAN tiene el mandato de estructurar las diversas instancias del Estado Brasileño y crear espacios formales para la participación social a través del consejo de políticas públicas, denominado Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que por su parte debe presentar propuestas para el diseño, evaluación y monitoreo de las políticas públicas. Importa subrayar que todo esto ha sido acompañado por un enfoque de derechos humanos, que concomitantemente con la permeabilidad del Estado Brasileño ha permitido la participación activa de los actores y movimientos sociales en la gestión de las políticas públicas. El enfoque de derechos ha sido un gran aliado de la democracia para colocar la dignidad del ser humano y su empoderamiento en el centro de las discusiones sobre políticas públicas y en las relaciones entre gobiernos y sociedad civil. Este abordaje ofrece a individuos y grupos los instrumentos necesarios para luchar por sus derechos individuales y colectivos, lo que los hace más aptos para el ejercicio de la ciudadanía.

A lo largo del texto, serán descritas las características de las actuales instancias de gobernanza que integran el SISAN, tales como la Conferencia de Nacional Seguridad Alimentaria y Nutricional, la red de CONSEA(s) (Consea: Nacional, Estaduales y Municipales) y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN). También se describirá la forma en que estos espacios se organizan para enfrentar los retos y los sectores hegemónicos del mercado que amenazan o violan el derecho humano a la alimentación adecuada y presenta los instrumentos que constituyen el marco legal que rige el derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil.

1

Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en Brasil: el camino recorrido



La construcción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) no fue una decisión política de un gobierno, sino de un proceso compartido con la sociedad civil, resultado de dos décadas de movilización y lucha social. Es una construcción que combina participación institucional con movilización autónoma de las organizaciones y redes sociales.

La sociedad civil, hace muchos años, defiende conceptos y propuestas que culminaron en el actual diseño del SISAN. Fueron realizadas movilizaciones populares alrededor del tema del hambre, de la reflexión y crítica a los modelos de producción agrícola existentes, del abastecimiento de alimentos y de los programas públicos de alimentación y nutrición. Hubo muchos intentos de formulación de planes y políticas públicas, incluso en momentos adversos de la vida económica y política de Brasil (PELIANO, 2010). Pero fue, indiscutiblemente, el trabajo pionero de Josué de Castro, el punto de partida del debate sobre el problema del hambre y la pobreza en Brasil como una cuestión social y política, en los años 1940.

Desde entonces se comprendió que el problema de la alimentación era un complejo de manifestaciones simultáneamente biológicas, económicas y sociales, y que la erradicación del hambre dependía, sobre todo, de la decisión política de hacerlo. Él advirtió que el hambre no era simplemente un problema de salud pública (carencia de nutrientes) o un problema limitado al área social (políticas asistencialistas). Josué de Castro fue el primer intelectual que denunció el hambre como un producto del subdesarrollo y de un modelo económico que de manera perversa perpetuaba las pésimas condiciones de vida, las altas tasas de desnutrición entre niños y adultos derivadas de la pobreza y el consiguiente acceso insuficiente al agua potable y la alimentación adecuada, que afectaba a la mayoría de la población brasileña (CASTRO, 2005). Josué tuvo el valor necesario para enfrentar el tema del hambre, que hasta aquel momento era un tabú en Brasil y en muchas partes del mundo.

Fue a partir de diagnósticos hechos por él, durante los años 1940-50, que los primeros servicios de alimentación colectiva fueron creados, que el sueldo mínimo fue instituido en el país y que fue creada la “Campaña de la Merienda Escolar” que se convertiría en el actual Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), mencionando apenas algunas de sus contribuciones políticas.

En el año 1964, Brasil sufrió un golpe de Estado que instauró una dictadura militar con duración de 20 años (1964 -1984). Este período fue caracterizado por los sucesivos presidentes militares que operaban un régimen autoritario, antidemocrático y una dura represión de las libertades individuales y colectivas. En ese momento hubo una masiva supresión de los derechos civiles y políticos considerados básicos, como el derecho de votar, la libertad de expresión, la libertad de prensa, de organización política, entre otros. En la década de 1970, en el período llamado “Milagro Brasileño”, hubo un gran crecimiento económico, pero desde el punto de vista social no hubo cambios significativos, ya que la riqueza generada no llegó a los sectores más pobres de la población. La justificativa económica del

régimen era que sería necesario hacer que el “pastel creciera” para después dividirlo, pero lo que sucedió fue el aumento de la desigualdad social y la ampliación de políticas públicas de carácter asistencialista y compensatorio. Brasil se convirtió en uno de los países más desiguales del mundo.

El conjunto de violaciones de derechos, la fuerte represión del régimen y la situación de pobreza en que vivía la mayoría de la población brasileña forjaron en esa época una fuerte indignación y motivaron a grupos de la sociedad civil a luchar para cambiar esa realidad. A pesar de que los canales de reivindicación y de participación social eran muy limitados, había resistencia de movimientos sociales que se organizaban en las periferias de las grandes ciudades, sindicatos y colegios profesionales, militantes y políticos vinculados a sectores de izquierda y también de grupos vinculados a las universidades. De esta manera, el período de mayor represión política y social fue también un período de gran movilización de la sociedad civil brasileña, que luchó por el fin de la dictadura, por elecciones directas y por la restauración de la Democracia.

Al comienzo de la década de 1980 se profundizaron las luchas políticas por democracia y derechos que confluyeron, a partir de 1985, en la transición de la dictadura militar hacia un gobierno civil, período en el cual la sociedad civil organizada luchó activamente por el restablecimiento del Estado de Derecho. No hay duda de que la movilización popular y la presión ejercida por diversos sectores de la sociedad civil organizada fueron esenciales para el éxito del proceso de redemocratización. El surgimiento de un amplio movimiento social contra el hambre y por la seguridad alimentaria y nutricional, desde una perspectiva de ciudadanía, formó parte de dicho proceso.

El período de elaboración de la Constitución Federal de 1988 fue uno de los momentos de mayor riqueza y pluralidad de debates ya vivenciados en el Congreso Nacional, con la participación de centenas de grupos de intereses, de organizaciones del campo y de las ciudades, de líderes y movimientos sociales, sindicatos, colegios profesionales, sectores público y privado, iglesias, pueblos y comunidades tradicionales. También estuvieron representadas minorías, que antes estaban totalmente excluidas de la sociedad, como pueblos indígenas, comunidades tradicionales, portadores de enfermedades tales como la enfermedad de Hansen y la tuberculosis, personas portadoras de deficiencias, profesionales del sexo, entre otros sectores relevantes de la sociedad brasileña. Todos los líderes de esos grupos influenciaron el texto de la Constitución Federal aprobada en 1988 y que constituye la actual Carta Magna del Brasil. La Constitución Federal de 1988 es uno de los más importantes frutos de esta lucha y su texto refleja la importancia central dada a la democracia y la participación social en aquel escenario político. Ejemplos de esto son los diversos dispositivos constitucionales de canales institucionales de participación social que recomiendan la realización de referendos, plebiscitos, iniciativas populares de leyes y audiencias públicas. En esa misma dirección fueron instituidos, posteriormente, el presupuesto participativo y los consejos de políticas públicas en diversas áreas de gobierno.

Este breve historial de la lucha social por la democracia brasileña (que todavía hoy está en proceso de construcción progresiva) nos recuerda que, si actualmente vivimos en una sociedad más democrática, tenemos libertad de voto, de expresión, de organización y de participación pública, esto se debe a la lucha política y a la participación social de muchos que dieron hasta sus propias vidas por esa causa. Debe servir, también para hacernos recordar que la sociedad movilizada, politizada, empoderada y organizada es capaz de cambiar su realidad.

“Desde su redemocratización, Brasil innovó de manera extraordinaria en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional expresando la intensa dinámica social que estaba, e aún está, por detrás de su construcción. Actualmente Brasil dispone de una política pública orientada a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada. Esta política está apoyada en un sistema público que involucra actores gubernamentales y no gubernamentales. Aunque los retos sean gigantescos, porque estamos lejos de haber solucionado nuestros problemas, avances significativos fueron logrados y esta experiencia necesita ser compartida con otros países”.

Nathalie Beghin, economista, coordinadora política del INESC y consejera de la sociedad civil en el CONSEA Nacional

Las contribuciones del sector de la Salud y de otros campos sociales

La expresiva movilización popular en el campo de la salud pública organizada por el movimiento de la “Reforma Sanitaria”³ para la creación del Sistema Único de Salud (SUS) desempeñó un papel decisivo en la concepción del SISAN que tenemos hoy en día, aunque ambos sistemas hayan recorrido trayectorias políticas y sociales muy diferentes. La 8ª Conferencia Nacional de Salud realizada en 1986, además de construir el cuerpo doctrinario y las propuestas prácticas, contribuyó a la constitución de los elementos centrales del nuevo sistema de salud que sería creado (BRASIL, 2006). El informe final de la 8ª Conferencia destaca los principales elementos constitutivos que el proyecto de la Reforma Sanitaria proponía: a) la ampliación del concepto de salud; b) el reconocimiento de la salud como un

3. “La Reforma Sanitaria brasileña nació de la lucha contra la dictadura, con el tema Salud y Democracia, y se estructuró en las universidades, en el movimiento sindical, en experiencias regionales de organización de servicios. Este movimiento social se consolidó en la 8ª Conferencia Nacional de Salud, en 1986, en la cual, por primera vez, más de cinco mil representantes de todos los sectores de la sociedad civil discutieron un nuevo modelo de salud para Brasil. El resultado fue garantizar en la Constitución, por medio de una enmienda popular, que la salud es un derecho del ciudadano y un deber del Estado.” Sérgio Arouca, 1998. Disponible en: <http://bvsarouca.icict.fiocruz.br/sanitarista05.html>. Acceso el 31/05/2012.

derecho y obligación del Estado; c) la creación del Sistema Único de Salud (SUS); d) permitir la participación y el control social en el interior y en la gestión del sistema y i) constitución y ampliación del presupuesto de las políticas sociales, donde se incluía la Política de Salud (PAIM, 2008). La formulación creada para el campo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, veinte años después (2006, año de la aprobación de la LOSAN), fue muy semejante.

En el contexto de la 8ª Conferencia Nacional de Salud, en 1986, fue realizada la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición, cuyo informe final proponía la formulación de una Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), de un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la creación de un Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición. Cabe observar que, en aquel momento, el Sector de la Salud encabezaba las discusiones y la coordinación de las políticas públicas de combate el hambre, desde la óptica de sus efectos perversos (subnutrición) en la salud colectiva (LEÃO; CASTRO, 2007). Se constata que, en el informe final de la mencionada I Conferencia, los debates participativos ya se referían a la “alimentación con un derecho”, se esbozaba el concepto de “seguridad alimentaria y nutricional” y se proponía la creación de un “Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”.

Otros diversos documentos elaborados a partir de la década de 1980 convergieron en las propuestas que fueron aprobadas en la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2004). Cabe mencionar la propuesta de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria (1985) en el ámbito del Ministerio de Agricultura, el documento del Gobierno Paralelo (1991) -mencionado a continuación- y el Informe Nacional Brasileño para la Cumbre Mundial de la Alimentación (1996) elaborado por el Gobierno Brasileño con participación de la sociedad civil. La movilización social en el entorno de esta Cumbre fue la semilla de la cual nació, en 1998, el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN) que articula entidades, movimientos sociales, personas e instituciones que militan en el campo de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Este tema logró tener una decisiva visibilidad cuando fue incorporado por el Movimiento por la Ética en la Política en una amplia movilización nacional denominada “Acción de la Ciudadanía contra el Hambre y por la Vida” (MENEZES, 2010).

Esas contribuciones condujeron a la adopción de los siguientes supuestos para la creación del SISAN: a) formulación de un concepto de “Seguridad Alimentaria y Nutricional” abarcador y específico para la realidad brasileña; b) reconocimiento de la alimentación como un derecho humano y, por lo tanto, una obligación del Estado; c) creación de un sistema público de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN); d) participación y control social en el interior y en la gestión de este sistema y i) constitución de un presupuesto específico para la gestión del sistema ampliando el financiamiento de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

La contribución de la sociedad civil y los orígenes del Proyecto Hambre Cero

Al comienzo de la década de 1990, después de la derrota de los partidos de izquierda en la elección de 1989, un grupo de militantes organizó el llamado “Gobierno Paralelo”, coordinado por el futuro Presidente Lula, cuyos objetivos eran monitorear las acciones del gobierno electo en aquel entonces y presentar propuestas alternativas consideradas más adecuadas para el proyecto de reconstrucción de la nación brasileña. Entre ellas, se destacó la propuesta de una “Política Nacional de Seguridad Alimentaria para Brasil”, presentada a la sociedad en 1991, con el objetivo de “garantizar la seguridad alimentaria, asegurando que todos los brasileños tengan, en todo momento, acceso a los alimentos básicos que necesitan”. Este documento también hacía referencia a la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional sirviendo como base para la primera y breve experiencia de un CONSEA que funcionó entre 1993 y 1994, estando integrado, en aquel momento, por 10 Ministros de Estado y 21 representantes de la sociedad civil designados por el Presidente de la República, a partir de indicaciones del Movimiento por la Ética en la Política. Su presidencia era ejercida por la sociedad civil mientras que la secretaría ejecutiva de las acciones de gobierno correspondía al Instituto de Investigaciones Sociales Aplicadas (IPEA, en su sigla en portugués) (SILVA; SILVA, 1991).

Posteriormente, una iniciativa similar protagonizada por el Instituto Ciudadanía, organización no gubernamental que, frente al agravamiento de la situación de pobreza y vulnerabilidad social profundizada por la crisis económica y el aumento del desempleo hacia fines de los años 1990, presentó una nueva propuesta de Política Nacional de Seguridad Alimentaria contando con contribuciones de centenares de expertos y militantes de la sociedad civil. El documento elaborado fue titulado Proyecto Hambre Cero, que se convirtió en el programa de gobierno del mismo nombre implementado desde los primeros días del Gobierno Lula, a partir de 2003 (TAKAGI, 2010).

El Proyecto Hambre Cero tuvo como punto de partida la constatación de que había en Brasil, en ese momento, un contingente de 44 millones de brasileños (el 28% de la población) vulnerable al hambre y que todavía no había una política pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional (TAKAGI, 2010). Consideraba también que el hambre que asolaba a ese sector de la población estaba más claramente relacionada con la falta de acceso a la alimentación por insuficiencia de renta que con la indisponibilidad de alimentos, ya que Brasil producía muy por encima de las necesidades de consumo alimentario *per capita* de su población.

Todas estas propuestas fueron intensamente debatidas durante toda la década de 1990 y comienzo de los años 2000, siendo, efectivamente, retomadas en 2003, después del lanzamiento del Proyecto Hambre Cero, estrategia del Gobierno Lula para combatir el hambre. En esa misma oportunidad fue recreado el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). La II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, realizada en Olinda (PE), en 2004, tuvo

como lema “Por la construcción de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (MALUF, 2010).

Sin pretender agotar la riqueza del proceso histórico, las figuras 1 y 2 presentadas a continuación intentan representar las principales concepciones sobre el hambre y los temas de las cuatro Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional ya realizadas que reflejan, principalmente, las reivindicaciones de la sociedad civil, permitiendo tener una breve noción del fenómeno socio-histórico que precede a la creación del SISAN, en 2006, mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional⁴.

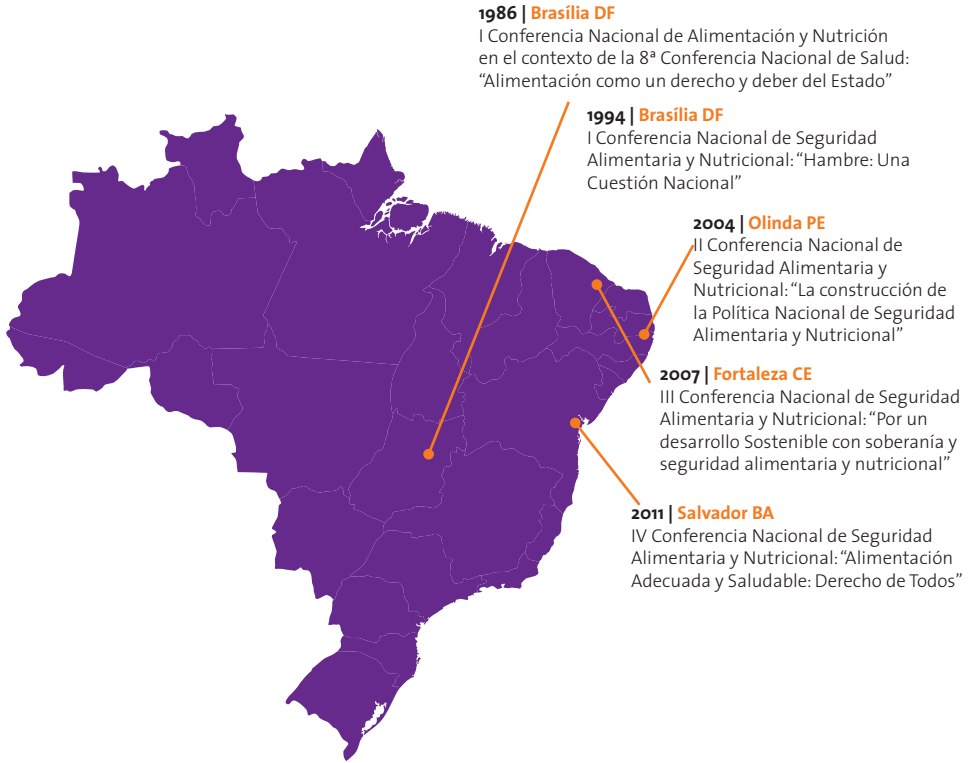
FIGURA 1



4. BRASIL. Ley nº 11.346, del 15 de septiembre de 2006. Crea o Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SISAN con miras en asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada y establece otras medidas. Disponible en: <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/lei-no-11-346-de-15-de-setembro-de-2006/view>. Acceso el 13/06/2012.

FIGURA 2

Las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (1986 a 2011): la construcción social del SISAN en Brasil



2

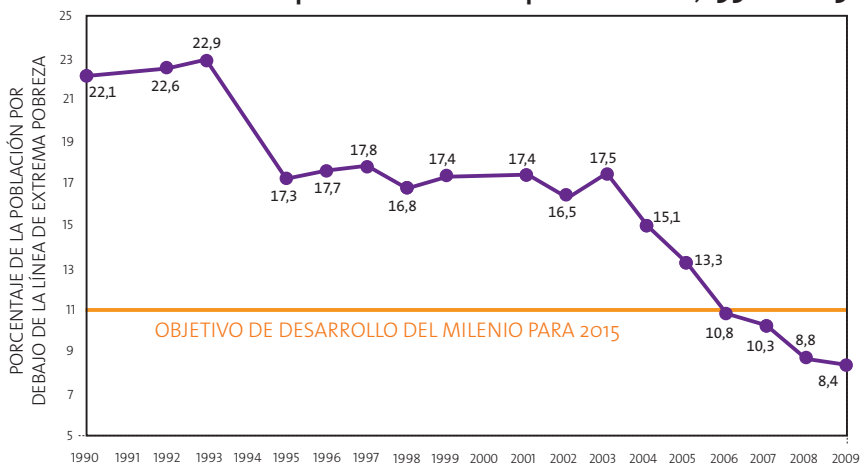
El gran reto brasileño: erradicar el hambre y la desigualdad social



Tal como fue anteriormente mencionado, la sociedad brasileña se caracteriza por la elevada desigualdad social y el contingente significativo de pobres que viven en condiciones de mucha precariedad, entre los cuales millones de personas están por debajo de la línea de la indigencia y sin los medios suficientes para su alimentación. Brasil siempre fue un ejemplo de la paradoja representada por la existencia del hambre y de la desnutrición en escala masiva al lado de un pujante sector productor y exportador de alimentos.

Muchos indicadores sociales mejoraron a lo largo de las últimas décadas, con más intensidad y consistencia desde los primeros años de la década de 2000. Entre los años 2004 y 2009, el sector de la población brasileña que vive en familias con renta mensual igual o mayor que un sueldo mínimo *per capita* aumentó del 29% al 42%, pasando de 51,3 a 77,9 millones de personas. (BRASIL/IPEA, 2011). La población en las fajas de renta correspondientes a pobreza extrema, pobres y vulnerables disminuyó en cifras absolutas. El sector de mayor reducción relativa (44%) fue el de pobreza extrema, bajando del 15,1% al 8,4% entre 2004 y 2009. Hubo un crecimiento real del rendimiento medio *per capita* del 22% durante ese mismo período, fenómeno registrado en todas las regiones brasileñas, siendo más expresivo en el Nordeste, región considerada la más pobre de Brasil. La 1ª Meta de Desarrollo del Milenio (ONU) consiste en reducir antes de 2015 la extrema pobreza a la mitad de los índices existentes en 1990. En el caso de Brasil, ese objetivo fue logrado en 2006 (del 22,1% en 1990 al 10,8% en 2006) y, por lo tanto, con casi una década de antelación. Sin embargo, no se puede dejar de señalar que alrededor del 8,4% de la población brasileña todavía vivía en situación de pobreza extrema, en 2009 (Gráfico1)(BRASIL,SAE, 2011).

Gráfico 1: Evolución temporal de la extrema pobreza: Brasil, 1990 a 2009



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 1990 a 2009 disponível em: BRASIL, Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Barros, R, Mendonça, R e Tsukada, R. Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza, no Brasil. Brasília, 2011.

5. En junio de 2012 el sueldo mínimo en Brasil correspondía a R\$622,00, lo que equivale a US\$ 306,92. Cotización obtenida en el Banco Central de Brasil, el día 05/06/2012. Tasa: 2,0266 REAL-BRASIL = 1 DÓLAR-EE.UU.

EL PROGRAMA *BOLSA FAMILIA* (PBF)

En gran parte, el acentuado crecimiento de la renta de los más pobres es resultado del perfeccionamiento y de la buena focalización de los programas de transferencia de ingresos de Brasil, en particular del Programa *Bolsa Familia* (PBF). El PBF es un programa de transferencia directa de ingresos con condicionalidades, que incluye a familias en situación de extrema pobreza con renta mensual por persona de hasta R\$ 70,00 (US\$34.65) y en situación de pobreza con renta mensual por persona de R\$ 70,01 (US\$34.66) hasta R\$ 140,00 (US\$54.48). Los principales marcos legales del programa son: la Ley 10.836, del 09 de enero de 2004 y el Decreto n° 5.209, del 17 de septiembre de 2004.

El PBF fue creado en el contexto de la Estrategia Hambre Cero cuyo objetivo era asegurar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, promoviendo la seguridad alimentaria y nutricional y contribuyendo a la erradicación de la pobreza extrema y a la conquista de la ciudadanía del sector de la población más vulnerable al hambre. Actualmente el PBF integra el Plan Brasil Sin Miseria (BSM), cuyo foco de actuación está en los 16 millones de brasileños con renta familiar *per capita* inferior a R\$ 70 mensuales. El Programa atiende a más de 13 millones de familias en todo el territorio nacional. El beneficio mensual de R\$ 70, es transferido a las familias extremadamente pobres.

Este Programa está pautado en la articulación de tres dimensiones esenciales para la superación del hambre y de la pobreza: 1) fomento del alivio inmediato de la pobreza, por medio de la transferencia directa de ingresos a la familia; 2) refuerzo ofrecido al ejercicio de derechos sociales básicos en las áreas de Salud y Educación, por medio del cumplimiento de las condiciones (las familias deben garantizar la asistencia escolar y los controles de salud en la red pública de salud, y el Estado debe garantizar la oferta de las políticas públicas), lo que contribuye a que las familias consigan romper el ciclo de la pobreza entre generaciones y 3) coordinación de programas complementarios, cuyo objetivo es el desarrollo de las familias, con miras a que los titulares del *Bolsa Familia* consigan superar la situación de vulnerabilidad y pobreza. La gestión del *Bolsa Familia* es descentralizada y compartida entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Disponible en: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acceso realizado el 25/07/2012

Los avances pueden también ser demostrados mediante la evolución de algunos indicadores sociales: mejoramiento en la escolaridad con aumento del promedio de años de estudio de la persona de referencia de las familias, que aumentó de 5,2 años en 1992 a 7,4 años en 2008; reducción de la mortalidad infantil que, entre 1990 y 2008, disminuyó de 47,1 a 19,0 defunciones cada mil nacidos vivos (reducción de aproximadamente el 60% en 18 años); disminución expresiva de la desnutrición en niños menores de 5 años, aunque persistan desigualdades regionales, de raza y étnicas importantes, tal como lo demuestra el Gráfico 2. Tomando en cuenta estos datos, es posible constatar que la completa erradicación del hambre y el mejoramiento de las condiciones en que viven determinados sectores de la población continúa siendo un objetivo que será conquistado progresivamente en Brasil (CONSEA, 2010).

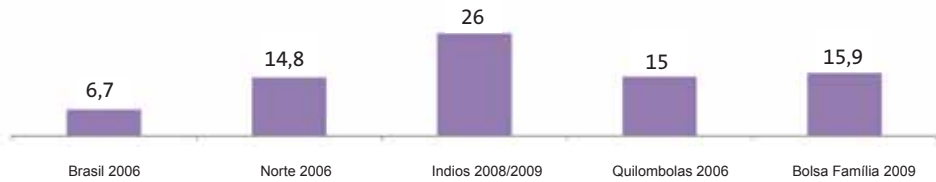
“La seguridad alimentaria depende del compromiso y del esfuerzo de los gobiernos y de todos los pueblos y naciones”

Dourado Tapeba, indígena, consejero de la sociedad civil en el CONSEA Nacional

Un reto que todavía está lejos de ser superado es el que se refiere a los pueblos indígenas, que son marginalizados y enfrentan dificultades reales para tener acceso a políticas públicas esenciales (salud, educación, previsión social, acceso a la tierra, etc.). La I Investigación Nacional de Salud y Nutrición de los Pueblos indígenas fue realizada por la FUNASA (2008-09) con el objetivo de conocer las condiciones de salud y nutrición de la población indígena. Dicho estudio evidenció que el 26% de los niños participantes presentaba déficit de estatura. En la Región Norte del país, donde viven los mayores contingentes de estos pueblos, el 41% de los niños presentaba el mismo déficit, condición inaceptable frente a la actual situación social y económica de Brasil. La tasa de mortalidad infantil fue de 44,4 defunciones (para cada mil nacidos vivos), alrededor de 2,3 mayor que el promedio nacional de ese mismo año (BRASIL, MS, 2009).

6. Investigación realizada por la Fundación Nacional de Salud (FUNASA) Ministerio de Salud, que trabajó con una muestra de 6.707 mujeres y 6.285 niños indígenas, residentes en 113 aldeas indígenas. La investigación fue realizada con apoyo del Consorcio ABRASCO (Asociación Brasileña de Posgrado en Salud) y el Instituto de Estudios Ibero-Americano, Universidad de Goteborg, Suecia.

Gráfico 2: Diferencias en la prevalencia de déficit de “estatura para la edad” (%) en niños menores de 5 años de edad, según la situación para la población general de Brasil y Región Norte, Pueblos indígenas y *Quilombolas*.



Fuentes: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) 2006, I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas 2008-09, Chamada Nutricional de Populações Quilombolas 2006, SISVAN/CGAN/DAB/SAS/Ministério da Saúde, in: CONSEA. A segurança alimentar e nutricional e o direito a alimentação adequada no Brasil. Indicadores e Monitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

Otro aspecto de la desigualdad que debe ser tomado en cuenta es la cuestión de género: las mujeres son las más afectadas por la pobreza extrema, el analfabetismo, las fallas del sistema de salud, los conflictos y la violencia sexual. En general, las mujeres reciben sueldos menores por la misma actividad profesional que los hombres, tienen presencia reducida en las principales instancias decisorias, se encuentra en mayor número en la economía informal, además de enfrentar doble jornada de trabajo (debido al trabajo doméstico). El trabajo de las mujeres agricultoras familiares y campesinas, que reconocidamente contribuyen de manera decisiva a la producción de alimentos para el conjunto de la población, se vuelve invisible y ellas sufren fuerte discriminación cuando intentan participar y tener voz activa en el núcleo familiar y en su comunidad. Es reconocido que los pobres, las mujeres y niños rurales son en general los grupos más afectados por la desnutrición, debido a la distribución desigual del alimento dentro de la familia y al exceso de trabajo (agrícola y doméstico) (SILIPRANDI, 2004).

“En un país donde la población negra es de aproximadamente el 48% y las desigualdades giran principalmente alrededor de esta población, tanto por el régimen esclavista que fue “abolido” hace menos de 135 años, como por la dictadura finalizada hace menos de 40 años, es fundamental que sean percibidos los reflejos de ese régimen y se aúnen esfuerzos alrededor de políticas públicas destinadas a vencer el gran reto de erradicar el hambre y las desigualdades sociales. A ejemplo del Consea que es un valioso espacio democrático de articulación entre sociedad civil y gobierno, en la promoción de las poblaciones que están en esa situación de gran vulnerabilidad.”

Edgard Ap. Moura, investigador y miembro del Movimiento Social Negro, consejero de la sociedad civil en el CONSEA Nacional

3

Una nueva gobernanza para la garantía del derecho a la alimentación



En 2003, fue restablecido el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), cuya composición cuenta con representantes gubernamentales, pero con participación mayoritaria de la sociedad civil. A partir de ahí, fue retomado con ahínco el debate entre gobierno y sociedad civil sobre la seguridad alimentaria y nutricional y la alimentación como un derecho humano. La necesidad de avanzar hacia una construcción institucional que contemple el enfoque intersectorial en las acciones de gobierno y el rol atribuido a la participación social impulsaron ese proceso. A partir de ese momento, fueron elaboradas y adoptadas las bases legales e institucionales que respetan, protegen, promueven y proporcionan el derecho humano a la alimentación adecuada.

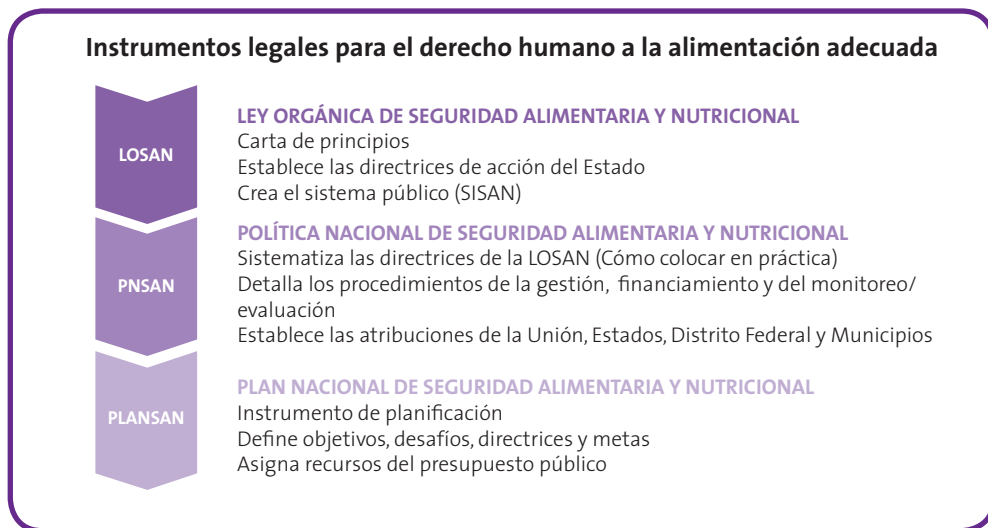
La Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), aprobada en 2006, es el principal instrumento que legisla sobre este tema en el país y define la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con miras a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada. Ella es la carta que muestra los caminos que la nación debe recorrer en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional, al establecer los principios del sistema: universalidad, equidad, autonomía, participación social y transparencia.

Art. 8º El SISAN será regido por los siguientes principios:

- I- universalidad y equidad en el acceso a la alimentación adecuada, sin ningún tipo de discriminación;**
- II- preservación de la autonomía y respeto a la dignidad de las personas;**
- III- participación social en la formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo y control de las políticas y de los planes de seguridad alimentaria y nutricional, en todas las esferas de gobierno; y**
- IV- transparencia de los programas, de las acciones y de los recursos públicos y privados y de los criterios para su concesión.**

La LOSAN recomendó la elaboración de una Política (PNSAN) y de un Plan Nacional de Seguridad Alimentar y Nutricional (PLANSAN). La Política es la expresión más práctica y operacional de las directrices emanadas de la LOSAN, ya que presenta los procedimientos para su gestión, mecanismos de financiamiento, monitoreo y evaluación de la acción del Estado. El Plan de Seguridad Alimentar y Nutricional es la pieza del planeamiento de la acción del Estado, que contiene los programas y acciones que serán implementados, así como las metas cuantificadas y el tiempo necesario para su realización. El Plan dialoga también con el presupuesto público, porque en él está definido el monto y la forma en que se pretende aplicar los recursos.

Figura 3



¿Qué es el Sistema Nacional de Seguridad Alimentar y Nutricional (SISAN)?

El SISAN es el sistema público que congrega a los diversos sectores del gobierno para la coordinación de las políticas que tienen el objetivo común de promover la seguridad alimentaria y nutricional y el acceso digno a la alimentación para toda la población. Brasil ha recorrido el camino de gerenciar políticas públicas a partir del enfoque de sistemas integrados y articulados para garantizar los derechos humanos, contemplando siempre la participación social en la formulación, puesta en marcha y control de las acciones públicas.

Art. 90 El SISAN está basado en las siguientes directrices:

I – promoción de la intersectorialidad de las políticas, programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales.;

II – descentralización de las acciones y articulación, en régimen de colaboración, entre las esferas de gobierno;

III – monitoreo de la situación alimentaria y nutricional, con miras a suministrar elementos para el ciclo de gestión de las políticas destinadas al área en las diferentes esferas de gobierno;

IV – conjugación de medidas directas e inmediatas de garantía de acceso a una alimentación adecuada, con acciones que amplíen la capacidad de subsistencia autónoma de la población;

V – articulación entre presupuesto y gestión; y

VI – incentivo al desarrollo de estudios y a la capacitación de recursos humanos.

Son instancias de gestión del SISAN:

- La Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional - instancia que se reúne cada cuatro años para indicar al CONSEA las directrices y prioridades de la Política y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como para evaluar el SISAN;
- El CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional), órgano de asesoramiento inmediato del Presidente de la República;
- La CAISAN (Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional) integrada por Ministros de Estado y Secretarios Especiales responsables de las carteras afectadas a la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional ;
- Los órganos y entidades de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios; e
- Instituciones privadas, con o sin fines de lucro, que manifiesten interés en la adhesión y que respeten los criterios, principios y directrices del SISAN.

INSTANCIAS MÁXIMAS DE LA GESTIÓN DEL SISAN EN LA ESFERA FEDERAL

CONFERENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Aprueba las directrices y prioridades para la Política y el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional .

Participantes: 2/3 de los participantes son representantes de la Sociedad Civil y 1/3 del Gobierno. La totalidad de las 27 unidades de la Federación están representadas.

CONSEA

Propone, tomando en cuenta las deliberaciones de la Conferencia, las directrices, las prioridades e indica el presupuesto necesario para la Política y el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional .

Miembros: 2/3 de los consejeros son representantes de la Sociedad Civil y 1/3 del Gobierno.

CAISAN

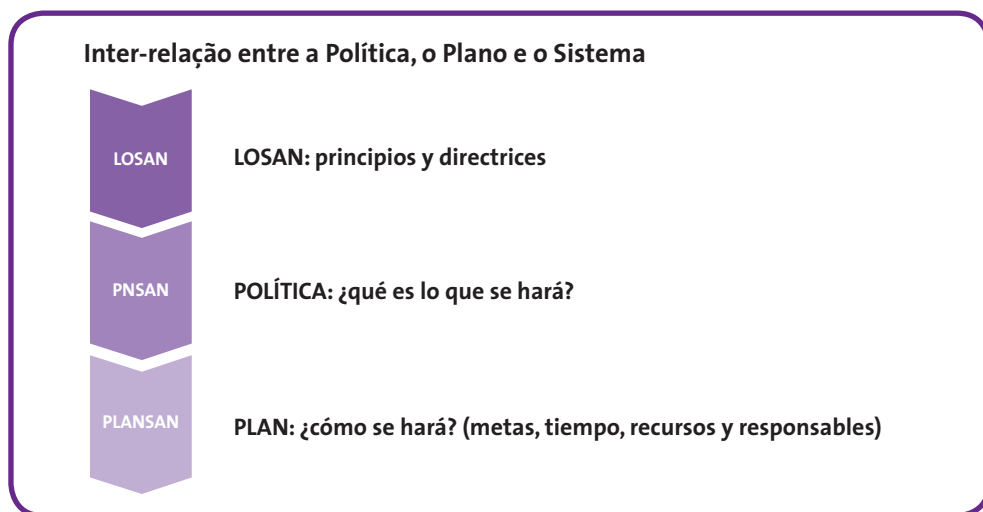
Elabora, a partir de las directrices emanadas del CONSEA, la Política y el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional , indicando: directrices, metas, fuentes de recursos e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación.

¿Cómo se establece la interrelación entre la Política (PNSAN), el Plan (PLANSAN) y el Sistema (SISAN)?

El Sistema, la Política y el Plan son piezas de un mismo engranaje que unidos buscan dar un sentido específico a los principios de la Constitución Federal y de la LOSAN, en lo que se refiere a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. El sistema es el elemento estructurante de la composición, propiciando la articulación entre los sectores en las instancias respectivas, y la relación inter-federativa entre las esferas federal, estadual, distrital y municipal. El sistema se consolida mediante las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, elementos fundamentales de su estructura que son el aspecto más relevante, porque trata de la acción pública llegando, de hecho, a la comunidad, saliendo de los gabinetes de la burocracia estatal para cambiar la vida de los titulares de derecho.

Considerando la complejidad y la diversidad de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, queda clara la importancia del abordaje sistémico, ya que él permite mayor racionalidad, visión integrada de los problemas de la población, efectividad en el uso de recursos, en la medida en que evita la superposición de programas y facilita la convergencia de las acciones de diferentes sectores, entre otros aspectos positivos.

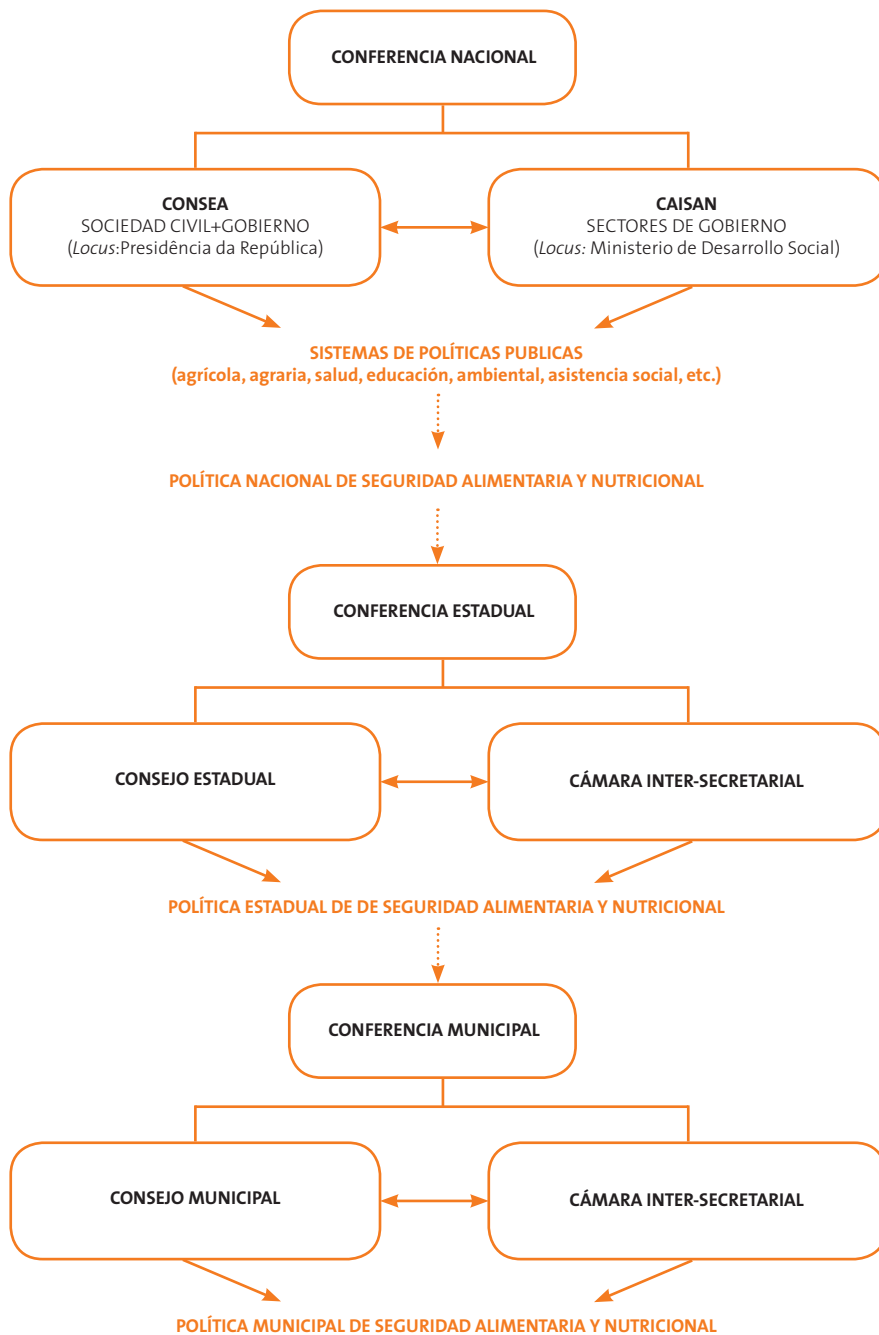
Figura 4



La Política y el Plan son elementos que convierten en realidad la acción organizada del sistema: permiten la comprensión más exacta de lo que será realizado, cómo será realizado, quiénes son los actores públicos responsables y cuáles son sus obligaciones, quiénes son los actores sociales (titulares de derecho de las políticas), cuándo será realizado y con qué recursos humanos, materiales y financieros.

Figura 5

Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional



La alimentación como un derecho constitucional

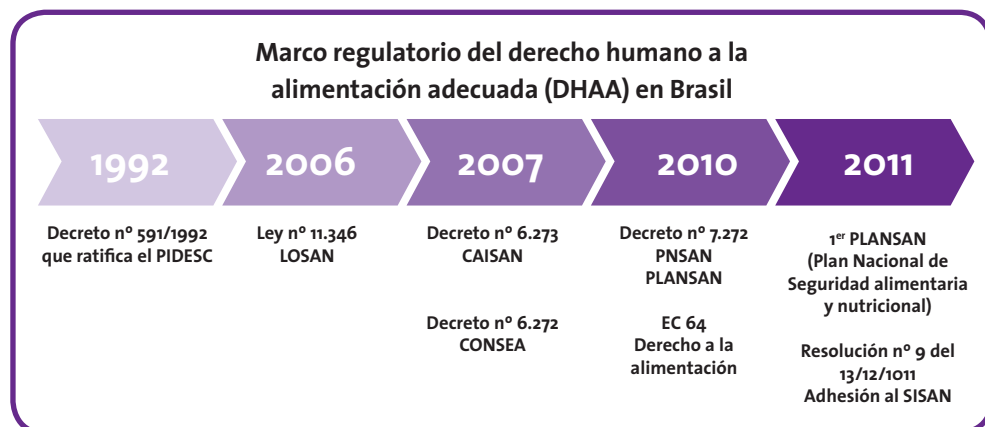
La aprobación de la Enmienda Constitucional n° 64 por el Congreso Nacional, en 2010, fue un hecho importante en el marco legal del SISAN, al incluir a la alimentación entre los derechos sociales de todo/a brasileño/a, conjuntamente con la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, entre otros. La alimentación como derecho constitucional exige que el Estado haga una revisión de sus acciones relacionadas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional y políticas de seguridad social y a la forma en que son desarrolladas.

La alimentación, como un derecho constitucional exige un enfoque que reafirme el derecho de cada persona de ser “titular” –y no simplemente “beneficiario”– de políticas públicas dirigidas a lograr la seguridad alimentaria y nutricional. O sea, las personas que tienen, por cualquier motivo, dificultad de acceso al alimento adecuado tienen ahora derechos garantizados en la Constitución Federal, y el gobierno puede ser responsabilizado si ese derecho no fuera respetado (ABRANDH, 2012).

Marco regulatorio del derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil

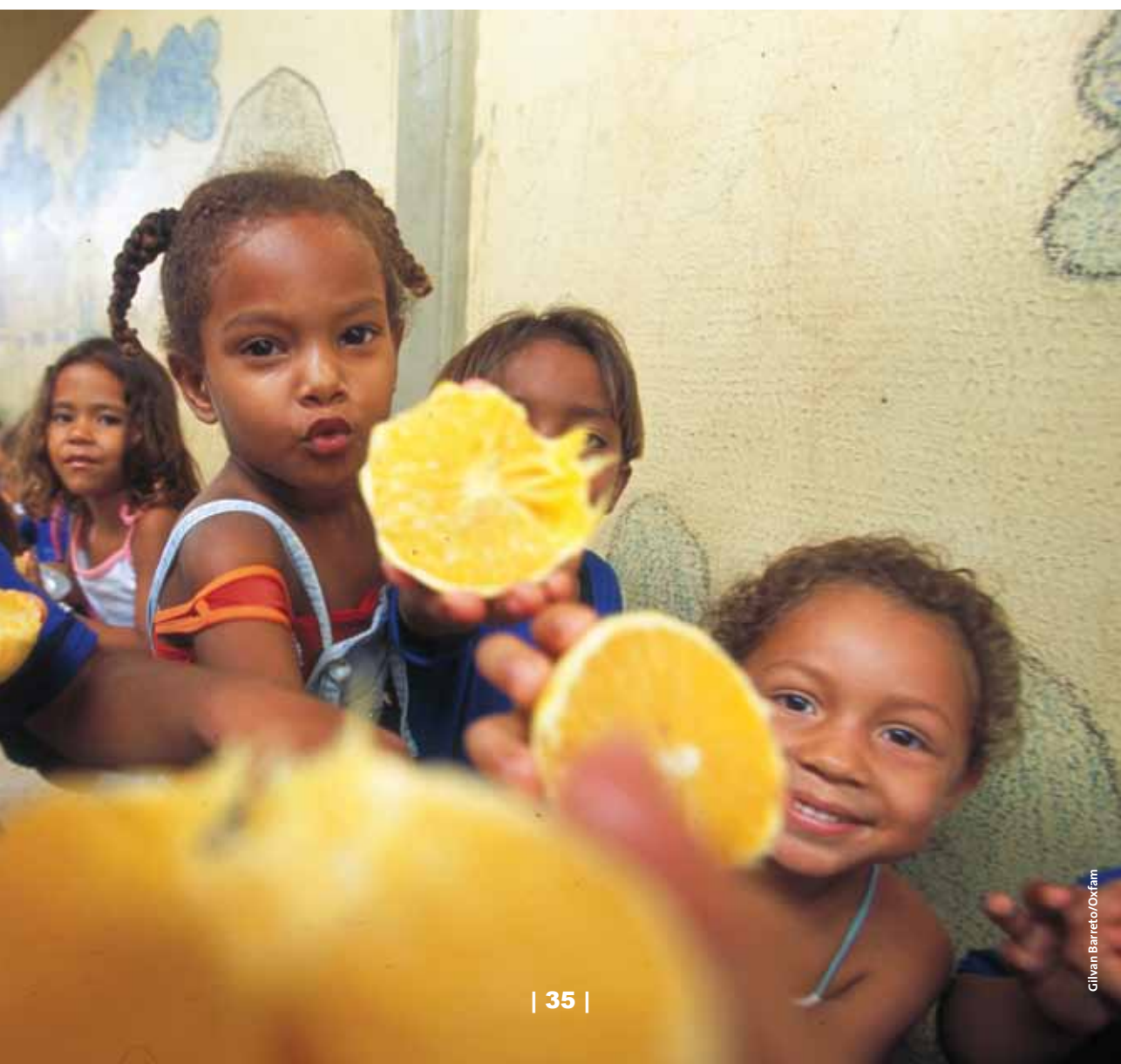
En la figura 6 es presentado el conjunto de instrumentos legales que integran el Marco regulatorio del derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil. La participación social, tanto en la formulación como en el control social de las diversas iniciativas, es una característica importante del proceso de elaboración de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil y se ha concretizado mediante el ejercicio de la democracia participativa de las Conferencias Nacionales, Estaduales y Municipales y por medio de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional existentes en las esferas Federal y Estadual que ya están presentes en muchos municipios. (ABRANDH, 2010)

Figura 6



4

Qué es y cómo funciona el CONSEA: cómo se realiza la participación social



El CONSEA está integrado por un plenario (consejeros y consejeras), un presidente, un Secretario General, un secretario ejecutivo, comisiones temáticas permanentes y grupos de trabajo. El plenario constituye la instancia deliberativa máxima del consejo, estando integrado por todos los miembros del consejo, titulares o suplentes, representantes de la sociedad civil y del gobierno, de acuerdo con la proporción explicada a continuación. El plenario se reúne en sesiones ordinarias bimestrales y sesiones extraordinarias cuando es necesario. Cada miembro en el ejercicio de la titularidad tiene derecho voz y a un voto en el consejo. Los suplentes e invitados/observadores tienen derecho solamente a voz. (Ver cuadro en el Anexo – Composición del CONSEA Nacional, de acuerdo con sectores sociales y entidades, representantes, miembros del gobierno y entidades observadoras – Mandato 2012-2013).

Este es un importante ejercicio de democracia participativa, que presupone la participación social en la construcción de las políticas públicas del país. En ella se verifica un proceso de aprendizaje que exige el perfeccionamiento de la capacidad propositiva de las representaciones de la sociedad civil que participan en consejos y conferencias. Exige, también, que los representantes de gobiernos tengan disposición para que sus acciones sean presentadas y evaluadas en espacios públicos institucionalizados de participación social, como los consejos de políticas públicas. Los consejos dan visibilidad a los distintos sectores sociales, posibilitan el surgimiento de diferentes visiones e intereses y también dan visibilidad a los conflictos existentes, divergencias polarizadas no sólo entre gobierno y sociedad, sino también en su interior.

El CONSEA tiene especificidades en materia de constitución y actuación. La primera de ellas deriva del enfoque intersectorial de la seguridad alimentaria y nutricional que requiere una localización institucional del consejo que favorezca la interlocución entre los diversos sectores de gobierno, así como una representación igualmente diferente de los sectores sociales. Dicha comprensión llevó a ubicar al CONSEA en la Presidencia de la República que, además, expresa la prioridad política otorgada al enfrentamiento del hambre y a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. En esa misma dirección fue formulada la propuesta de colocar a los CONSEA(s) estadales y municipales junto el gabinete del jefe del Ejecutivo de la respectiva esfera de gobierno (Gobernador de Estado o Alcalde Municipal).

Otra peculiaridad es la adopción de un criterio de representación que busca compensar la desigual relación entre el estado y las organizaciones de la sociedad civil, de manera tal que el CONSEA Nacional está integrado por una mayoría de dos tercios de sus miembros representando a la sociedad civil y un tercio a los diversos sectores de gobierno. Actualmente, integran el CONSEA diecinueve Ministros de Estado y treinta y ocho representantes de la sociedad civil, a los cuales se une una decena de observadores representando a organismos internacionales y a otros consejos nacionales. Igualmente importante para la autonomía del Consejo, el Presidente (o Presidenta) del CONSEA es escogido entre los representantes de la sociedad civil, estando la Secretaría General a cargo del Ministerio que concentra el

mayor número de acciones relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, que es el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. Esta composición está siendo adaptada a los Consejos estadales y municipales. El CONSEA cuenta también con organizaciones observadoras, que tienen derecho a voz y participación en los debates⁷. La composición completa del Consejo se encuentra en el cuadro Anexo I.

El CONSEA tiene estatuto de consejo de asesoramiento del/la Presidente/a de la República, de manera tal que sus deliberaciones tienen carácter propositivo, es decir, ellas no son obligatorias para el Ejecutivo. Esta delicada cuestión a veces se convierte en blanco de controversias, cabiendo explorar algunos de los aspectos involucrados y comprender lo que ellos nos enseñan sobre los desafíos planteados a la participación social en políticas públicas. En el caso de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, es posible argumentar que el estatuto de Consejo Consultivo se debe a la pretensión del ejercicio de la intersectorialidad en la formulación e implementación de los programas correspondientes. De esta manera, la aparente limitación del carácter consultivo crea la posibilidad de presentar propuestas, emanadas de la Presidencia de la República, ante las más diversas áreas de gobierno que cuentan, casi todas, con sus propios dispositivos de participación social.

El éxito en hacer valer la perspectiva intersectorial de la seguridad alimentaria y nutricional permitió la incorporación, en el CONSEA, de una parte significativa de los sectores de gobierno representados por sus respectivos Ministerios. Más que el número de Ministerios, una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional incluye una parte considerable de los programas y acciones de un gobierno las cuales, por su parte, tienen sus propios espacios de deliberación, casi siempre con participación social en forma de consejos sectoriales de políticas públicas. Hacerlas obligatorias significaría atribuir a las deliberaciones del CONSEA una precedencia cuestionable sobre otros espacios de deliberación igualmente legítimos, algunos de ellos, incluso, con mayor experiencia y madurez institucional.

En este marco institucional, la efectividad de las propuestas formuladas por el CONSEA depende no sólo de la consistencia y fundamentación de sus contenidos, sino, sobre todo, de factores ubicados en el campo de la política, tales como la estrecha relación con los deseos de la sociedad y la búsqueda de coordinación con los demás espacios de participación social. Los avances en materia de delimitación y de los dispositivos de funcionamiento de un sistema intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional tienen que ser construidos en un complejo proceso de diálogo y negociación entre las instancias de los distintos sectores de gobierno involucrados y deben buscar la participación de las organizaciones y redes sociales de diversos sectores.

7. La Oxfam es una de las organizaciones observadoras del CONSEA.

La capacidad del CONSEA de incidir sobre las políticas públicas no es exclusivamente determinada por su naturaleza de consejo consultivo. De hecho, el contenido, base social y fuerza política de sus resoluciones son responsables de definir si las mismas se impondrán. Con ese objetivo, las posiciones defendidas por el consejo deben contar con el respaldo significativo de la sociedad, porque la existencia de consejos no excluye la movilización social. Al contrario, la experiencia brasileña demuestra que la eficacia de los CONSEA – de hecho, de los consejos de políticas públicas en general – es mayor cuando hay organización autónoma de la sociedad civil que participa en ellas y capacidad de presión de las redes y movimientos sociales. Al mismo tiempo, el consejo debe poseer buena capacidad de negociación, para formular propuestas que puedan ser aprobadas y aplicadas.

El CONSEA, desde 2003, logró una serie de éxitos, habiendo sido el espacio en que fue construido el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA) y fue lanzada la propuesta de elaboración de un Plan de Zafra específico para la agricultura familiar. El Consejo instituyó un grupo de trabajo constituido por la sociedad civil y el gobierno para elaborar la propuesta de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuyo texto contempló todos los conceptos, principios y la óptica de los derechos humanos, que durante años fueron defendidos por la sociedad civil organizada en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional.

La actuación del consejo, negociando directamente con el Presidente de la República, fue decisiva para iniciar la recuperación del valor *per capita* de la alimentación escolar del Programa Nacional de Alimentación Escolar- PNAE, y tuvo importante participación en la elaboración de la propuesta de una nueva y avanzada legislación para dicho programa. Fueron, también, profundizadas propuestas destinadas al perfeccionamiento del Programa *Bolsa Familia* (transferencia de ingresos condicionada). El consejo estuvo en el centro de las iniciativas cuyo resultado fue la elaboración del primer Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que ahora está en fase inicial de implementación. Al mismo tiempo, hubo propuestas que no se hicieron efectivas, tanto por representar un enfrentamiento importante con dinámicas hegemónicas como en la recomendación de mayores precauciones con la producción y comercialización de alimentos transgénicos, como por no encontrar respaldo suficiente dentro del gobierno federal, como en el caso de la implementación de una política nacional de abastecimiento coherente con las premisas de la seguridad alimentaria y nutricional.

En síntesis, la seguridad alimentaria y nutricional encontró una plataforma política que posibilitó que la sociedad civil y el gobierno federal tuvieran espacios de diálogo y encuentros que dieron visibilidad al tema y a las diferentes visiones al respecto, contribuyendo a la elaboración de las políticas públicas. Le correspondió al CONSEA encabezar la reanudación de la movilización y la construcción de una agenda pública de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil, tarea favorecida

por la visibilidad otorgada al tema por el gobierno federal con los correspondientes programas adoptados en esta área, cuya formulación e implementación constituyen el centro de la agenda de trabajo del consejo.

Los espacios híbridos de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, como en el caso del CONSEA, no son precisamente espacios de asociación, porque muchas veces implican tensiones y conflictos, con la consiguiente búsqueda de los consensos posibles. El consejo registra, también, baja participación de la iniciativa privada e, incluso, de algunos movimientos sociales, pero no por eso deja de ser un espacio que conquistó un reconocimiento creciente en Brasil. Está colocado, también, frente al permanente reto de perfeccionar los procedimientos de consulta e indicación de los representantes de la sociedad civil con miras a dar mayor legitimidad social y diversidad en lo que se refiere a las diversas dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional, de los sectores sociales y regiones de Brasil.

“El Consea es el resultado de una manifiesta voluntad política de escuchar las demandas de la sociedad. Es la expresión de los ecos de la ciudadanía de las voces del campo, del bosque, de la ciudad. Es un espacio de ejercicio de la democracia, de la concertación entre gobierno y sociedad, de manifestación crítica, de elaboración de propuestas y monitoreo de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en sus diversas dimensiones, sintetizadas en el principio de la intersectorialidad”.

Maria Emília Pacheco Lisboa (FASE, Presidenta del CONSEA Nacional)

Cómo trabaja el CONSEA

Los debates y las formulaciones se realizan antes del plenario en las comisiones permanentes que preparan propuestas para ser apreciadas por el plenario. Existen también grupos de trabajo – de carácter temporal - que estudian y proponen medidas específicas. Las comisiones y los grupos de trabajo están integrados por un coordinador, consejero representante de la sociedad civil, escogido por los miembros de la misma comisión y es secretariado por un técnico vinculado al órgano del gobierno. Las comisiones pueden tener la presencia de técnicos gubernamentales y representantes de entidades invitados, expertos en el tema en discusión.

Las actuales comisiones permanentes que funcionarán en el mandato 2012 a 2013 son las siguientes:

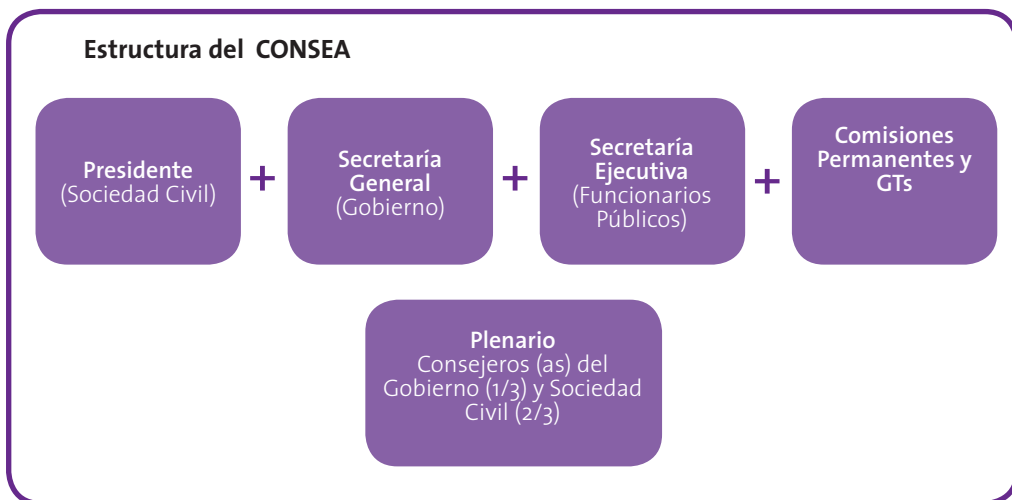
- Comisión Permanente 1: Sistema y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, donde se inserta el Grupo de Trabajo Indicadores y Monitoreo de la realización del derecho humano a la alimentación adecuada

- Comisión Permanente 2: Macro Desafíos Nacionales e Internacionales, donde se insertan los Grupos de Trabajo Agenda Internacional y de Género y Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Comisión Permanente 3: Producción, Abastecimiento y Alimentación Adecuada y Saludable, donde se inserta el Grupo de Trabajo Abastecimiento
- Comisión Permanente 4: Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.
- Comisión Permanente 5: Seguridad Alimentaria y Nutricional de las poblaciones negras y pueblos y comunidades tradicionales.
- Comisión Permanente 6: Seguridad Alimentaria y Nutricional de los pueblos indígenas.
- Comisión Permanente 7: Consumo, Nutrición y Educación

Además de las comisiones anteriormente mencionadas, el CONSEA cuenta con una Comisión Permanente de Presidentes de Consejas Estadales (CPCE), eslabón fundamental de conexión entre la esfera nacional y la esfera estadual y, por medio de ella, municipal del SISAN.

La definición de las Comisiones Permanentes constituye un ejercicio periódico de perfeccionamiento de la estructura del Consejo con miras a crear espacios de discusión donde las cuestiones puedan ser profundizadas y recibir tratamiento específico, pero sin sectorializar el abordaje. De esta manera, las propuestas del Consejo, además de reflejar el enfoque intersectorial, responden a los retos y prioridades de la política y del plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

Figura 7



Instrumentos de intervención en las políticas públicas

De acuerdo con la Resolución Interna⁸ aprobada por el CONSEA, las decisiones colegiadas del consejo, necesariamente aprobadas por el plenario, pueden ser expresadas en los siguientes instrumentos:

Resolución: cuando se trate de deliberación sobre directrices, políticas, planes de acción, proyectos y Reglamento Interno del CONSEA y también sobre estrategias de articulación y movilización de los consejos regionales, estaduais y municipales y sociedad civil organizada, en el ámbito de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Todas las resoluciones aprobadas por el plenario son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Recomendación: cuando se trata de propuesta relativa a la legislación o iniciativas legislativas y a las directrices, programas, proyectos y acciones del gobierno federal, empresas, universidades, entidades y ONGs orientadas a la seguridad alimentaria y nutricional.

Exposición de motivos (EN): instrumento de comunicación directa con el(la) Presidente(a) de la República, donde son hechas las manifestaciones, críticas, reconocimientos con relación a un hecho determinado, explicitando siempre propuestas concretas sugeridas por el CONSEA. Este es el principal instrumento que concretiza la misión del consejo de asesorar a la Presidencia de la República.

El papel de los consejeros y consejeras del CONSEA

El debate sobre temas polémicos, con la perspectiva de desarrollar estrategias para enfrentarlos es siempre muy enriquecedor para quien participa. Ejercer la democracia participativa es sobre todo hacer negociaciones entre las partes, y eso es lo que se espera de los consejeros de un consejo público. La causa común de todos los consejeros y consejeras es la visión de que el hambre y la pobreza son las mayores causas de las violaciones de los derechos humanos y de que garantizar un ambiente político, social y económico estable y propicio para la puesta en marcha de las mejores estrategias para erradicar el hambre y la pobreza, basado en la participación social activa e informada de los titulares de derecho y responsabilización de los portadores de obligaciones es la medida más eficaz para la plena realización del derecho humano a la alimentación adecuada en Brasil.

Para una actuación activa e informada en los consejos públicos es recomendable:

8. Resolución nº 3, del 7 de junio de 2005. Disponible en: <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/resolucao-no-3-de-07-de-junho-de-2005/view>. Acceso realizado el 27/07/2012.

- **Conocer en detalles la realidad de su comunidad:** Para eso, hay que buscar datos, estudios e indicadores que comprueben las violaciones de derechos (diagnóstico de la situación). Conocer y articular con organizaciones y movimientos sociales.

- **Identificar cuáles son los grupos vulnerables:** Buscar saber cuáles son los sectores sociales más vulnerables, cuáles son los barrios y comunidades que más sufren violaciones de sus derechos. Estas personas necesitan tener prioridad sobre todos los demás miembros de la sociedad. Como sabemos, los derechos humanos son universales, pero, en una situación de calamidad y de extrema pobreza, las políticas públicas y los servicios necesitan llegar primero a estas personas (por ejemplo, niños, embarazadas y adultos mayores).

- **Conocer cuáles son las políticas públicas que deben llegar a su comunidad:** Un primer aspecto es saber quiénes son los titulares de derechos de las políticas públicas. Los gestores tienen la obligación de suministrar datos actualizados sobre las políticas públicas, lo que incluye informes sobre el cumplimiento de metas, de las cuotas y criterios de atención. Internet puede ser una importante aliada de este proceso de información. La transparencia pública es un derecho de la sociedad y está regulada en Brasil por la Ley de acceso a la información⁹.

- **Aumentar la capacitación y la información sobre el Presupuesto Público:** Para incidir y presentar propuestas efectivas es necesario conocer el presupuesto público. Se debe solicitar informaciones a entidades o funcionarios que trabajan con estos temas. Es importante recordar que el presupuesto público siempre debe ser autorizado por el Poder Legislativo que es quien aprueba, en forma de una ley, en qué y cómo se puede gastar el dinero público. Para incidir es necesario observar los plazos para elaboración y votación.

- **Exigir al Estado la inversión permanente en el desarrollo de capacidades de sus gestores y de las condiciones de trabajo** para que los mismos puedan desarrollar sus obligaciones y responsabilidades. Exigir que los(las) consejeros(as) gubernamentales participen activamente en las actividades del consejo.

- **Estar atento a los problemas coyunturales y urgentes de su comunidad:** En algunos momentos pueden surgir situaciones críticas en algunas comunidades, tales como inundaciones, catástrofes naturales, violencia urbana, conflictos agrarios, entre otros que requieren la actuación inmediata del poder público. El CONSEA puede ser una de las instancias de presión para que medidas inmediatas sean tomadas con miras a preservar el derecho a la vida de las personas involucradas.

- **Monitorear los procesos de adhesión e implementación del SISAN en su localidad:** Es necesario conocer toda la legislación relativa a este sistema, utilizar

9. Más informaciones sobre la Ley de acceso a la información están disponibles (en portugués) en: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacao.gov/>. Acceso realizado el 27/07/2012.

todos los dispositivos legales es una atribución necesaria para que estas “leyes” se conviertan en realidad.

- **Valorizar nuevas formas y lenguajes de participación social**, como los símbolos de las diferentes culturas y etnias, el arte y la música. Considerar la enorme potencialidad de la participación por medio de los nuevos medios de comunicación social. Estos lenguajes pueden contribuir significativamente a los procesos de movilización social y de diálogo entre el poder público y la sociedad.

Desigualdad de género y seguridad alimentaria y nutricional

Vimos que las mujeres, y con ellas los niños, son los más afectados por las condiciones de vulnerabilidad social, siendo pertinente hacer una referencia especial a la forma en que este tema ha entrado a la agenda del movimiento social por la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. El amplio reconocimiento de la desigualdad de género no lleva, por sí sólo, a la realización de iniciativas para superarla. La incorporación de los derechos de las mujeres a los programas públicos y también a la agenda de los movimientos sociales exige esfuerzos y presión permanentes para crear referencias conceptuales e instrumentos adecuados. Esas referencias e instrumentos cubren un vasto campo incluyendo el reconocimiento de la responsabilidad y de los diversos roles de las mujeres en el campo de la alimentación, sin desconocer que las cuestiones de la alimentación deben ser una preocupación de toda la sociedad, incluyendo su participación en la toma de decisiones como sujetos de las políticas e individuos portadores de derechos (SILIPRANDI, 2008).

Las cuestiones de género pasaron a merecer atención ya en los primeros momentos de la recreación del CONSEA, en 2003, y en la II y III Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se realizaron a continuación, en 2004 y 2007. Las cuestiones de género fueron incorporadas en forma de criterios de representación en el Consejo y en las Conferencias y de propuestas de acciones especiales en programas públicos, como en los casos de la titularidad de las mujeres de la tarjeta del *Bolsa* Familia y de una línea de crédito específica en el Programa de Crédito para la Agricultura Familiar (PRONAF).

Uno de los primeros y más significativos frutos de esta iniciativa fue la inclusión, entre los resultados de la IV Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011), de la Carta Política del Seminario “Mujeres construyendo la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional”. La versión completa de este documento se encuentra en el informe final de la IV Conferencia disponible en: www.presidencia.gov.br/consea. Es posible subrayar, de su contenido: crítica a los valores patriarcales del modelo de desarrollo; articulación con la perspectiva del etnodesarrollo; apreciación del rol de las mujeres en la producción de alimentos

conjuntamente con la adopción del enfoque agroecológico; demanda de visibilidad del rol de la mujer como sujeto político preponderante en la construcción de la política de seguridad alimentaria y nutricional; existencia de indicadores de desigualdad y de instrumentos de monitoreo para la construcción de políticas de igualdad de género.

Sin embargo, recién en 2010/11 se tomó la decisión de iniciar el tratamiento sistemático de estos temas en el ámbito del CONSEA, mediante la creación de un Grupo de Trabajo (GT) Género y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Este GT, a pesar de ser específico para la discusión de los derechos de las mujeres y la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, debe encargarse de que la existencia de un espacio específico de discusión de las cuestiones de género no exima a las diversas instancias del Consejo de tener esa perspectiva en sus agendas propias.

5

La seguridad alimentaria y nutricional: conceptos y concepciones en Brasil



La construcción brasileña contemporánea, valiéndose de contribuciones obtenidas en el debate internacional sobre el hambre caminó en dirección a colocar la seguridad alimentaria y nutricional como un objetivo de acciones y políticas públicas relacionadas con los alimentos y la alimentación, independientemente de que ellas sean de iniciativa gubernamental o no gubernamental. La construcción de este enfoque en Brasil, como en otras partes del mundo, combinó el desarrollo conceptual de la noción con su reconocimiento y difusión como objetivo de acciones y políticas públicas. La construcción colectiva dentro del SISAN y la articulación de la sociedad civil con sectores progresistas en el gobierno y en el Congreso consiguieron modificar la Constitución Brasileña, incluyendo en ella el derecho a una alimentación saludable y a la seguridad alimentaria y nutricional. La consecución de la seguridad alimentaria y nutricional tiene como elemento nuclear la formulación de políticas públicas con participación social a partir de los organismos de Estado, pero también incluye acciones de carácter público de iniciativa de la sociedad civil.

Las definiciones de seguridad alimentaria y nutricional son susceptibles de diferentes acepciones y medios para su realización, involucrando un evidente componente de disputa al ser utilizada para fundamentar propuestas de política pública. La diversidad de visiones y los conflictos en este campo involucra a gobiernos, organismos internacionales, representantes de sectores productivos, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales, entre otros. Diferencias de visión no impiden, sin embargo, la construcción de consensos o acuerdos, aunque sean parciales, con miras a aplicar acciones y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, tal como ya ocurre en Brasil.

El siguiente cuadro presenta la definición de seguridad alimentaria y nutricional consagrada en la Ley Orgánica, aprobada en 2006 y reglamentada en 2010 por medio del Decreto Presidencial nº 7272. Esta definición surgió en un encuentro del Foro Brasileño de Soberanía e Seguridad Alimentaria y Nutricional en 2003, siendo posteriormente aprobada en la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional realizada en Olinda (PE), en 2004. Ella recoge contribuciones aportadas por los movimientos sociales y gobiernos a lo largo del proceso de desarrollo de este concepto en Brasil desde los años 1980.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Seguridad alimentaria y nutricional es la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin afectar el acceso a otras necesidades esenciales, teniendo como base prácticas alimentarias promotoras de salud, que respeten la diversidad cultural y que sean social, económica y ambientalmente sostenibles.

(LOSAN, art 3º, 2006)

Así definida, la “seguridad alimentaria y nutricional” se convierte en un objetivo público, estratégico y permanente, características que la colocan entre las categorías nucleares de las opciones de desarrollo de un país. La formulación brasileña, desde el comienzo, añadió el adjetivo “nutricional” a la expresión más comúnmente utilizada como “seguridad alimentaria”. De esa manera, se pretendía interconectar los enfoques socioeconómico, de salud y nutrición que estuvieron en la base de la evolución de esta noción expresando la perspectiva intersectorial. Otra peculiaridad es englobar en una única noción dos dimensiones, de hecho inseparables, que son la disponibilidad de alimentos y la calidad de esos bienes, sin diferenciar la disponibilidad física (*food security* – seguridad alimentaria) de la calidad de los alimentos en términos de la inocuidad de su consumo (*food safety* – seguridad de los alimentos). La unión de ambas dimensiones permite cuestionar los modelos predominantes de producción y consumo y las referencias de alimentación saludable.

La seguridad alimentaria y nutricional es entendida como un objetivo de acciones y políticas públicas cuya formulación, puesta en marcha y monitoreo deben reflejar dos principios fundamentales que son el derecho humano a la alimentación adecuada y saludable y la soberanía alimentaria. La vinculación a esos principios y la intersectorialidad de las acciones diferencian este enfoque de los usos corrientes de la expresión “seguridad alimentaria” por parte de muchos gobiernos y organismos internacionales y, sobre todo, por representaciones empresariales vinculadas a las grandes corporaciones de producción y procesamiento de alimentos.

La noción de “seguridad alimentaria y nutricional” se inscribe en el campo del derecho de todo ciudadano y ciudadana a estar seguro(a) en relación a los alimentos y a la alimentación en los aspectos de la suficiencia (protección contra el hambre y la desnutrición), calidad (prevención de males asociados a la alimentación) y adecuación (adecuación a las circunstancias sociales, ambientales y culturales). Una alimentación es adecuada cuando, además de una “ración nutricionalmente balanceada”, colabora para la construcción de seres humanos sanos, concientes de sus derechos y deberes y de su responsabilidad con el medio ambiente y con la calidad de vida de sus descendientes.

El derecho humano a la alimentación adecuada debe ser garantizado por medio de políticas de seguridad alimentaria y nutricional, es decir, es de responsabilidad del Estado y de la sociedad.

DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

La alimentación adecuada es derecho fundamental del ser humano, inherente a la dignidad de la persona humana e indispensable para la realización de los derechos consagrados por la Constitución Federal, debiendo el poder público adoptar las políticas y acciones que sean necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población.
(LOSAN, art. 2º, 2006).

El gobierno y la sociedad brasileña tienen obligaciones frente a normas legales internacionales del derecho a la alimentación. Destacamos tres de ellas: a) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado en 1966 y ratificado por Brasil; b) el Comentario General nº 12 (“El Derecho Humano a la Alimentación”) acogido por el Alto Comisario de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en 1999; c) las Directrices Voluntarias para el Derecho Humano a la Alimentación adoptadas, en 2004, por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sin embargo, todavía no se dispone de instrumentos efectivos de promoción, monitoreo y responsabilización del cumplimiento de dichas obligaciones, una conocida limitación de los acuerdos internacionales en diversas áreas. Igualmente limitado está siendo el cumplimiento de los diversos compromisos asumidos en la Cumbre Mundial de la Alimentación, en 1996, y en el encuentro que la evaluó cinco años después.

Cuando se toma en cuenta el orden internacional, el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional se enfrenta con cuestiones de soberanía, generalmente abordadas desde la perspectiva de la soberanía nacional. Aunque esta referencia sea importante, es insuficiente tanto para diferenciar los intereses que conviven dentro de los países – finalmente, éstos no son bloques homogéneos – como para enfrentar los retos colocados por la construcción de un sistema alimentario global. Más prometedora es la noción de soberanía alimentaria que está siendo difundida principalmente por los movimientos sociales, desde mediados de la década de 1990. Ella expresó el avance de la articulación social en el ámbito internacional, como respuesta a la conformación de un sistema alimentario global controlado por grandes corporaciones, en un contexto en que los Estados nacionales perdían su capacidad de formular políticas agroalimentarias soberanas.

El Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria realizado en La Habana (Cuba), en 2001, definió la soberanía alimentaria como:

SOBERANÍA ALIMENTARIA

“... el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un rol fundamental”.

La Ley Orgánica de seguridad alimentaria y nutricional contempló la perspectiva de la soberanía alimentaria de acuerdo con la formulación reproducida en el siguiente cuadro.

La consecución del derecho humano a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional requiere el respeto a la soberanía, que confiere a los países la primacía de sus decisiones sobre la producción y el consumo de alimentos. (LOSAN, art. 5º, 2006).

De esta manera, el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional exige el ejercicio soberano de políticas relacionadas con los alimentos y la alimentación que se sobrepongan a la lógica mercantil estricta – es decir, a la regulación privada – e incorporen la perspectiva del derecho humano a la alimentación. De esta manera, se establece la conexión entre un objetivo de acciones y políticas públicas (seguridad alimentaria y nutricional) y un principio (soberanía alimentaria) que lo califica. Soberanía alimentaria implica también que las políticas adoptadas en su nombre, particularmente por los países con poder para hacerlo, no afecten la soberanía de otros países.

Este riesgo está presente en los términos de los acuerdos internacionales (sobre comercio, inversiones, propiedad intelectual, biodiversidad, etc.) y en la deconstrucción de políticas de promoción y protección de sectores domésticos y del patrimonio nacional. El comercio internacional no es, necesariamente, una fuente confiable para el fomento de la seguridad alimentaria y nutricional y su rol debe estar subordinado a las estrategias de desarrollo de los países.

La seguridad alimentaria y nutricional es un objetivo que expresa un derecho que concierne a toda la población, tiene naturaleza estratégica y debe ser buscado de forma permanente en base al ejercicio de políticas soberanas. Los procesos de desarrollo económico están conectados con el tema alimentario por motivos de orden ético, económico y político, y esta cuestión influye de forma decisiva en el estándar de equidad social de una sociedad. La manera en que los países enfrentan los diversos componentes de la cuestión alimentaria puede contribuir o dificultar que esos procesos promuevan equidad social y mejoramiento sostenible de la alimentación y de la calidad de vida de su población.

El enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional busca aumentar el acceso a los alimentos, al mismo tiempo en que cuestiona el estándar inadecuado de consumo alimentario, sugiere formas más equitativas, sanas y sostenibles de producir y comercializar los alimentos, y recalifica las acciones dirigidas a los grupos poblacionales vulnerables o con requisitos alimentarios específicos. Esas tres líneas de acción convierten a la búsqueda de la seguridad alimentaria y nutricional en un parámetro para las estrategias de desarrollo de un país, como también lo son el desarrollo sostenible y la equidad social.

El acceso a los alimentos incluye no sólo comer regularmente, sino también comer bien, con alimentos de calidad y adecuados a los hábitos culturales, en base a prácticas sanas y que preserven el placer asociado con la alimentación. Esta

perspectiva se aplica también a los individuos o grupos con mayor vulnerabilidad frente al hambre, porque no se trata de asegurarles cualquier alimento. Además, el acceso regular a los alimentos puede no representar una condición de seguridad alimentaria y nutricional en el caso de que el costo de la alimentación afecte el acceso a los demás componentes de una vida digna, tales como la educación, la salud, la habitación y el ocio. Esta es una cuestión relevante en países con gran desigualdad social como Brasil.

Por el lado de la oferta de alimentos, la producción de grandes cantidades de alimentos y un abastecimiento adecuado no demuestra que el país esté contemplando los requisitos de la seguridad alimentaria y nutricional, tanto en términos inmediatos como en una perspectiva de largo plazo. Esto depende de la manera en que los alimentos son producidos, comercializados y consumidos, ya que el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional considera los aspectos locales, sociales, culturales y ambientales involucrados en esos procesos. La oferta de alimentos no está dissociada de la condición social de las poblaciones y de las relaciones que ellas mantienen con la cultura y el ambiente.

“Cotidianamente actuamos con una concepción que busca dar cuenta de tres dimensiones y una perspectiva metodológica. Inicialmente, la dimensión alimentaria que se relaciona con la producción y disponibilidad de alimentos suficientes, con continuidad y en una perspectiva sostenible; en segundo lugar, la dimensión nutricional que se relaciona con la calidad de los alimentos, su adecuada preparación y los debidos cuidados con la salud; en tercer lugar, la soberanía alimentaria que garantiza a cada país el derecho de construir las políticas de seguridad alimentaria y nutricional para su población. Metodológicamente esto se construye en un proceso de intersectorialidad intra y extra gubernamental, con participación efectiva de la sociedad civil.”

Naidison de Quintella Baptista, coordinador ejecutivo de ASA (ONG), integrante del Movimiento de Organización Comunitaria (MOC) y consejero de la sociedad civil en el CONSEA Nacional

6

De la Estrategia Hambre Cero al Programa Brasil Sin Miseria



La conexión entre el objetivo de la seguridad alimentaria y nutricional y las estrategias de desarrollo, peculiar del enfoque brasileño, busca retirarlo del campo de las políticas meramente compensatorias o sectoriales para convertirlo en política de Estado. Lo importante de eliminar el hambre al mismo tiempo en que se eliminan las condiciones que generan la desigualdad social, tales como la baja escolarización, la falta de acceso a los servicios de salud, la falta de acceso a vivienda, tierra, energía eléctrica, agua y saneamiento, entre otras condiciones esenciales de la sociedad en que vivimos. El Gobierno del presidente Lula, iniciado en 2003, representó un período político oportuno, abriendo una amplia ventana de oportunidades que posibilitó el encuentro de los intereses de la sociedad civil con los objetivos de un plan de gobierno que pretendía incorporar esa perspectiva. La creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre—MESA (después transformado en Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre - MDS), señala la definición del combate al hambre como prioridad del Estado y un conjunto de medidas y políticas organizadas de forma transversal a los ministerios. La agenda de la sociedad civil, construida históricamente en el proceso de movilización social y política encontró un campo fértil de diálogo con la Estrategia Hambre Cero que contó con la participación de varios sectores sociales en su propia construcción.

Transformado en programa gubernamental desde la primera gestión del presidente Lula (2003 a 2010), la Estrategia Hambre Cero buscaba articular políticas y programas públicos para el combate al hambre con miras a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, adoptando la perspectiva de la transversalidad e intersectorialidad de las acciones, en las tres esferas de gobierno y la participación social. Organizó la acción del Estado en 4 ejes: acceso a los alimentos, generación de renta, fortalecimiento de la agricultura familiar y articulación, movilización y control social.

Adoptando el enfoque de la “vulnerabilidad al hambre” o de la “exposición a la inseguridad alimentaria y nutricional” medida por el nivel de renta, la Estrategia Hambre Cero estimó a su público potencial en 44 millones de personas (el 27,8% de la población total del país), Debido a las dificultades verificadas en la medición del hambre, indigencia y de la pobreza, se decidió proceder a una estimación de “población vulnerable al hambre” en función de la renta disponible, a partir de los datos de la PNAD de 1999¹⁰. Había 9,2 millones de familias (21,9% del total) distribuidas en las regiones metropolitanas (19,1%), áreas urbanas no metropolitanas (25,2%) y áreas rurales (46,1%); de los jefes de esas familias, el 64% era de color pardo o negro (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

10. La metodología detallada puede ser encontrada en el trabajo encargado especialmente para el Proyecto Hambre Cero: “Pobreza e fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil”, de Takagi, Del Grossi e Graziano da Silva (2001).

El siguiente cuadro revela la concepción amplia e intersectorial que orientó a la Estrategia Hambre Cero:

Ejes, Programas y Acciones de la Estrategia Hambre Cero

1. Acceso a los Alimentos

- Acceso a la Renta: *Bolsa* Familia
- Acceso a la Alimentación: Alimentación Escolar (PNAE), Distribución de Vitamina A y Hierro, Alimentos a los grupo poblacionales específicos, Educación Alimentaria y Nutricional, Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN), Programa de Alimentación de los Trabajadores (PAT)
- Redes de Seguridad Alimentaria y Nutricional locales y regionales: Restaurantes Populares, Cocinas Comunitarias, Ferias, Agricultura Urbana y Bancos de Alimentos
- Acceso al Agua: Cisternas

2. Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

- Financiamiento de la Agricultura Familiar (PRONAF): Seguro Agrícola y Seguro Zafra
- Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

3. Generación de Renta

- Calificación Social y Profesional
- Economía Solidaria e Inclusión Productiva
- Microcrédito Productivo Orientado
- Arreglos Regionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Consejos de Desarrollo Rural CONSADs, Territorios de la Ciudadanía

4. Articulación, Movilización y Control Social

- Centros de Referencias en Asistencia Social (CRAS) y Programa de Atención Integral las Familias (PAIF)
- Consejos de Políticas Públicas (CONSEAS y otros Consejos y Comités de Control Social)
- Educación Ciudadana y Movilización Social
- Donaciones
- Asociaciones con Empresas y Entidades

Fuente: ARANHA, A.V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 74-95.

Entre los programas sociales se destacan el Programa *Bolsa Familia* - un programa de transferencia de ingresos¹¹ condicionado, el Programa Nacional de Alimentación Escolar, anteriormente mencionado, además de establecer un conjunto de equipos públicos de alimentación y nutrición, tales como restaurantes populares, bancos de alimentos, cocinas comunitarias y acciones específicas para pequeños agricultores.

Evaluaciones del Programa *Bolsa Familia* indican que las familias atendidas gastan sus ingresos principalmente con alimentación. Los datos también comprueban su eficacia en aumentar la asistencia escolar, incluso de la enseñanza secundaria, la realización de los exámenes de prenatal para las mujeres y para la reducción de la desigualdad. El Consea reconoce el rol relevante del programa en la promoción del derecho humano a la alimentación adecuada.

Entre los programas de apoyo a la producción, se destacan el Programa de Adquisición de Alimentos y el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf).

El PAA fue creado en 2003, a partir de una recomendación del CONSEA, como un instrumento de política pública que estrecha las relaciones entre productores y consumidores de alimentos. Sus objetivos principales son apoyar la comercialización agropecuaria de los agricultores familiares, incentivando la producción de alimentos; y facilitar el acceso a esos alimentos por parte de las familias en situación de inseguridad alimentaria¹².

Este programa prevé la compra directa de alimentos a agricultores familiares, asentados de la reforma agraria y pueblos y comunidades tradicionales, para abastecer a los programas gubernamentales orientados hacia la atención de poblaciones en situación de inseguridad alimentaria; para acciones de distribución de alimentos a la población de mayor vulnerabilidad social; y para la formación de stocks estratégicos.

El PRONAF, del Ministerio de Desarrollo Agrario, es operado por los bancos públicos y financia proyectos individuales o colectivos, de agricultores familiares y asentados de la reforma agraria. Él se despliega en una serie de modalidades que responden a la diversidad socio- ambiental brasileña. Él también es el reflejo del nivel de organización de los movimientos de la agricultura familiar.

El advenimiento del Gobierno Dilma Rousseff, en 2011, aportó la perspectiva de aumentar el foco de las acciones gubernamentales que, orientadas en el Gobierno Lula por la eliminación del hambre, pasaron a buscar la erradicación de la miseria o extrema pobreza en Brasil. Así, ya en los primeros días del nuevo gobierno,

11. Las transferencias de ingresos incluyen los gastos del gobierno Federal con el pago de beneficios previsionales, seguro desempleo, abono salarial, beneficios asistenciales, definidos por la Ley Orgánica de Asistencia Social (Loas) y el programa *Bolsa Familia*.

12. El PAA tiene recursos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y del Ministerio de Desarrollo Agrario. Es ejecutado por el Gobierno Federal en asociación mancomunada con la Compañía Nacional de Abastecimiento, estados y municipios.

fueron anunciadas las acciones de la nueva estrategia conocida como “Programa Brasil Sin Miseria”. Este programa busca enfocar las acciones para la población de extrema pobreza que todavía no lograron salir de esta condición, a pesar de todos los esfuerzos de la Estrategia Hambre Cero. La pobreza incluye múltiples dimensiones y tiene formas diferentes de manifestación, de manera tal que es muy heterogéneo el universo de los que pueden ser considerados pobres en Brasil o en cualquier otra sociedad. Es importante subrayar que el acceso a los alimentos todavía debe tener un enfoque prioritario, porque las condiciones de acceso a la alimentación estarán siempre entre los parámetros que miden las condiciones de existencia de los individuos, familias o grupos sociales, en particular, de quienes están en situación de extrema pobreza.

Se espera que el nuevo programa se valga de la legitimidad social y de la experiencia de integración en las políticas públicas ya logradas, en Brasil, mediante la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional a la luz de los principios de la soberanía alimentaria y del derecho humano a la alimentación adecuada y saludable. Brasil dispone del primer Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con vigencia en el período 2012-2015, lanzado por el Gobierno Dilma Rousseff en agosto de 2011, a partir de un decreto presidencial firmado por el ex presidente Lula.

El CONSEA sugirió tres tipos de contribuciones del campo de la seguridad alimentaria y nutricional para la erradicación de la extrema pobreza, a partir de los siguientes análisis:

Primeramente, el suplemento especial de seguridad alimentaria de la PNAD 2009, siguiendo la metodología de la Escala Brasileña de la Inseguridad Alimentaria, demostró que el número de domicilios con inseguridad alimentaria disminuyó del 34,9% al 30,2% entre 2004 y 2009. El domicilio clasificado con algún tipo de inseguridad alimentaria, significa que sus habitantes tuvieron alguna restricción alimentaria o, por lo menos, alguna preocupación con la posibilidad de que hubiera restricción debido a la falta de recursos para adquirir alimentos, (IBGE, 2010). Propuesta: universalizar las transferencias de ingresos por el Programa *Bolsa* Familia y seguridad social y también el acceso a la educación y la salud, combinadas con políticas específicas para grupos poblacionales como pueblos indígenas y demás pueblos y comunidades tradicionales, poblaciones rurales del Norte y Nordeste, poblaciones en situación de indigencia y otras formas de pobreza urbana.

Segundo, Brasil carece de una política de abastecimiento con rol activo del Estado articulando, de forma descentralizada, la ampliación del acceso a la alimentación adecuada y saludable mediante el fomento de la producción familiar de base agroecológica. Propuesta: promover profundos cambios en los modos de producir, comercializar y consumir alimentos incluye, por un lado, control del uso

de agrotóxicos en un país que se convirtió en el mayor mercado mundial de dichos productos, fomento de una agricultura diversificada con incentivo a las prácticas de la agroecología, protección de la socio-biodiversidad, defensa de los derechos de los agricultores familiares, reforma agraria y acceso a tierra y al agua. Las familias rurales reúnen la doble condición de grupo social con elevada incidencia de pobreza extrema y productores de alimentos.

La tercera y fundamental contribución se refiere al fortalecimiento de la participación y control social de los programas y acciones públicas, tal como siendo construido en el campo de la seguridad alimentaria y nutricional y en otras áreas de la acción pública en Brasil. Es posible y deseable que el compromiso con la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de forma pactada, entre las tres esferas de gobierno y la representación social, refuerce el cumplimiento de la meta de erradicar la extrema pobreza en nuestro país. Espacios intersectoriales de participación como los Conseas (nacional, estaduais y municipales) ofrecen un mecanismo particularmente útil para la articulación entre los sectores de gobierno, entre las tres esferas de gobierno y para la interacción entre el gobierno y la sociedad civil.

En todas las acciones sugeridas niños, adultos mayores y mujeres demandan atención particular, en especial las mujeres trabajadoras rurales y campesinas, más vulnerables a la pobreza y con acceso más difícil a las políticas públicas. La agricultura familiar brasileña es proveedora de aproximadamente el 70% de los alimentos básicos que llegan a la mesa de la población y seguramente esta producción no existiría sin el trabajo de las mujeres. Históricamente, el trabajo de la mujer campesina no tiene visibilidad y coloca en evidencia asimetrías importantes, en comparación con el trabajo masculino. La mujer campesina es, en general, la proveedora de alimentos de la familia tanto porque los cultiva directamente en las plantaciones o en los patios, pero también porque recae sobre ella la responsabilidad de las tareas domésticas y el cuidado de los niños. La organización y la producción de alimentos saludables por mujeres campesinas ha permitido intensificar cualitativamente la lucha por la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional por medio de la producción de alimentos de forma diversificada y saludable.

Por otro lado, el fomento de la alimentación adecuada y saludable exige acciones educativas asociadas a la prevención y al enfrentamiento de los problemas de salud provocados por la mala alimentación, por medio de la atención nutricional en el Sistema Único de Salud y de la reglamentación de la publicidad de alimentos. Datos oficiales de 2009 revelan que el exceso de peso entre la población adulta llega al 50,1% de los hombres y al 48% de las mujeres; la obesidad afecta al 12,5% de los hombres y al 16,9% de las mujeres. Entre los adolescentes, el exceso de peso llega al 21,5% de los hombres y al 19,4% de las mujeres. Los logros más significativos ya conseguidos en materia de combate al hambre y la desnutrición

fueron acompañados por la incorporación de esos otros problemas de salud pública que, cabe observar, inciden fuertemente entre los más pobres.

La reciente crisis internacional mantiene a los alimentos y a la agricultura en el centro de los debates mundiales. La gran volatilidad de los precios internacionales de los commodities agropecuarios y la tendencia de alza de los precios domésticos de los alimentos en muchas partes del mundo, inclusive en Brasil, confirman la necesidad de fortalecer el rol regulador del Estado y la producción de base familiar, como partes integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional previsto por la Ley 11.346/2006. No hay erradicación de extrema pobreza exitosa cuando los precios de los alimentos quedan librados a la especulación y la lógica privada.

Brasil tiene también responsabilidades que cumplir en la promoción de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos, no sólo como beneficiario del aumento de sus exportaciones agroalimentarias. De hecho, Brasil se convirtió en uno de los principales países donantes del mundo en el contexto de la cooperación internacional en este campo, en diferentes regiones, pero de forma más pronunciada en el ámbito de Latinoamérica y el Caribe, así como África. Algunos datos al respecto señalan la dimensión adquirida por dicha cooperación: en 2008 fueron donados al Programa Mundial de Alimentos (PMA) y a la FAO 45.000 toneladas y arroz, 2.000 toneladas de leche en polvo y 500 kg de semillas de hortalizas para Cuba, Haití, Honduras y Jamaica; en 2010 el total de recursos previstos en la acción presupuestaria para la cooperación humanitaria fue de US\$ 95,5 millones de dólares norteamericanos y en 2011 estaba previsto, como donación para la ayuda humanitaria internacional, medio millón de toneladas de alimentos adquiridos a la agricultura familiar brasileña (arroz, frijol, maíz y leche en polvo), además de otras acciones y recursos financieros (CGFOME, 2010). No menos importante ha sido la cooperación que se está estableciendo entre organizaciones de la sociedad civil brasileñas y extranjeras, manifiestas en la forma de participación en espacios internacionales como el Mecanismo de la Sociedad Civil en el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) de FAO, o de la realización de actividades conjuntas en Brasil y en el exterior. La propia participación social por medio del CONSEA ha sido objeto de un creciente interés internacional y ha dado origen a la difusión de experiencias entre actores de la sociedad civil.

Por más utópica que sea la perspectiva sobre la plena eliminación de la desigualdad social en una sociedad generadora de desigualdad en las relaciones privadas y en la apropiación de los beneficios del aparato del Estado, es perfectamente posible extirpar las manifestaciones extremas que le niegan a un vasto contingente de la población la posibilidad de vivir una vida mínimamente digna. Con ese objetivo, es necesario formular compromisos claros, no sólo del Gobierno Federal, sino que involucre a las tres esferas de gobierno y a los demás poderes, además de contar con decisiva participación y control social.

7

Lecciones aprendidas de la experiencia brasileña



Entre los diversos factores presentes en la extensa trayectoria brasileña, destacamos como lecciones aprendidas, tanto en las conquistas como en los retos que deben ser enfrentados:

- Enraizamiento social de conceptos y principios construidos en procesos participativos incluyendo a actores de los más diversos sectores sociales y campos temáticos, no gubernamentales y gubernamentales, posteriormente consagrados en el marco legal e institucional;

- Desarrollo de un abordaje intersectorial y sistémico de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho humano a la alimentación, con miras a diseñar programas y acciones integradas que den cuenta de los múltiples factores que determinan la condición alimentaria y nutricional de los individuos, familias y grupos sociales;

- Decisión política del Gobierno Federal, seguida por varios gobiernos estatales y algunos gobiernos municipales, de colocar al hambre y la seguridad alimentaria y nutricional entre las principales prioridades de la agenda gubernamental, localizando al CONSEA en un nivel supraministerial (o suprasectorial) y otorgando apoyo presupuestario e institucional a los respectivos programas públicos;

- Participación social en la formulación, implementación, monitoreo y control de las políticas públicas, superando los enfoques tecnocráticos tradicionales, simultáneamente con la construcción de capacidades entre las organizaciones de la sociedad civil para ir más allá de demandas y proyectos específicos. La posibilidad de la participación social ha contribuido a la progresiva superación de la visión miope de que las organizaciones de la sociedad civil no tienen condiciones de contribuir al diseño y la aplicación de políticas públicas, tareas que serían exclusivas del Estado, desempeñadas por medio de sus representantes electos;

- Dar visibilidad a los conflictos sociales y a las diferentes visiones sobre los diversos, y a veces controvertidos, aspectos de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y del derecho a la alimentación, con miras a conferir legitimidad social y reconocimiento político a esas cuestiones y al CONSEA como espacio público de concertación social, a pesar del compromiso diferenciado de los sectores de gobierno y de la actuación, a veces, contrastante entre ellos;

- Organización autónoma de la sociedad civil en redes sociales como, por ejemplo, el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus sucedáneos en las esferas estadual y municipal, ampliando la capacidad de las

organizaciones de la sociedad civil de incidir en la definición de las agendas de los CONSEAs, de las Conferencias y de otros espacios de participación, combinando la participación institucional con la movilización social y otros instrumentos legítimos de demanda;

- Búsqueda permanente de transparencia y responsabilización (accountability), para lo que ha sido fundamental la voluntad política y también la capacitación técnica para realizar el monitoreo y control social de las acciones públicas, tal como lo ejemplifican las metodologías desarrolladas en el CONSEA de indicadores de la realización del derecho a la alimentación, de monitoreo del presupuesto público y para el diseño y gestión de los programas;

- Enfrentar la cuestión del acceso de las organizaciones sociales a los fondos públicos, de manera transparente y con control social, en razón del rol estratégico desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de programas públicos y en el apoyo a experiencias significativas llevadas a cabo por las organizaciones sociales;



Pensando el futuro

De la construcción brasileña

A pesar de los indiscutibles avances logrados en el campo social en general, y en el alimentario y nutricional en particular, Brasil continúa teniendo una deuda social incompatible con su actual nivel de desarrollo económico. Brasil todavía tiene un contingente significativo de personas que están por debajo de la línea de extrema pobreza, presenta niveles de desigualdad que están entre los más altos del mundo y millones de familias todavía no tienen acceso a programas públicos. El resultado es la violación cotidiana del derecho humano a la alimentación adecuada. Además, se verifica en los sectores conservadores un recurrente esfuerzo de debilitamiento y de criminalización de las organizaciones y movimientos sociales que luchan por justicia social, lo que contribuye a fragilizar la democracia brasileña.

Es necesario que los éxitos no conduzcan, bajo la presión de otras agendas, a la retirada de prioridad política de la erradicación del hambre y de la pobreza, que no sólo exige vigilancia permanente debido al comprobado riesgo de retrocesos, sino que también presenta diversas áreas en las que es necesario actuar. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional tiene importantes metas, con fuerte potencial de mejorar las condiciones de vida de la población brasileña cuyo derecho a la alimentación adecuada continúa siendo violado. Monitorear el cumplimiento de las metas establecidas en este Plan es una tarea imperiosa y colectiva de la sociedad civil y de los gestores gubernamentales.

En lo que se refiere a la institución del SISAN es necesario avanzar hacia el compromiso efectivo de los gobiernos estatales y municipales respaldado en la promulgación, por el Congreso Nacional, de la Enmienda Constitucional 64/2010 que incluye a la alimentación entre los derechos sociales previstos en la Constitución Federal. Esta significativa conquista debe ser seguida de la creación, fortalecimiento y garantía de mecanismos de exigibilidad del derecho humano a la alimentación adecuada en coordinación con el sistema de políticas públicas de los derechos humanos, propiciando una cultura de estos derechos en Brasil.

De la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional global

El momento crítico por el cual pasa el mundo compromete la realización del derecho humano a la alimentación adecuada de grandes sectores de la población, en diferentes regiones, tanto por las repercusiones del aumento de los precios internacionales y domésticos de los alimentos, como por la crisis económico-financiera que se juxtapuso a ella y que acabó ofuscando el debate sobre este tema.

El diagnóstico realizado por el CONSEA señala la existencia de una crisis del modelo global de producción y consumo de alimentos que afecta negativamente la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos, y el derecho a la alimentación y las iniciativas de inclusión social de sectores significativos de las poblaciones más vulnerables. Más grave aún, la naturaleza sistémica de la crisis alimentaria se revela también en las interfaces que ella mantiene con las crisis económica, ambiental (climática) y energética, particularmente por la interconexión entre las respuestas a cada una de ellas, que exige una visión de conjunto.

Las responsabilidades internas e internacionales derivadas de la notoriedad adquirida en el campo alimentario y nutricional exigen a Brasil y, por supuesto, al conjunto de la comunidad internacional, más que una respuesta mercantil que beneficie las ganancias comerciales ofrecidas por la coyuntura económica. Las propuestas del movimiento social brasileño, reunidas por el CONSEA, se refieren a:

- Promover nuevas bases sostenibles para el modelo de producción y consumo;
- Apoyar la agricultura familiar de base agroecológica;
- Asegurar la ampliación de la producción diversificada de alimentos con valorización de la agro-biodiversidad;
- Asegurar y aumentar el acceso las políticas públicas esenciales que garantizan el derecho a la salud, a la educación, a la renta básica mínima, entre otros derechos;
- Fortalecer la cultura y los hábitos alimenticios regionales; y
- Democratizar el acceso a la tierra (intensificando la política nacional de reforma agraria), al agua y a los demás recursos naturales.

Las propuestas señalan una dirección hacia la recuperación de la capacidad reguladora del Estado y la implementación de política nacionales soberanas de abastecimiento que amplíen el acceso a alimentos de calidad producidos en base a sistemas sostenibles descentralizados, que articulen las diversas acciones, desde la producción hasta el consumo, y enfrenten los problemas de salud derivados de la mala alimentación.

En esta dirección, las acciones de asistencia humanitaria internacional deben perfeccionar una dinámica multidisciplinaria y participativa de coordinación

entre los órganos gubernamentales y la sociedad civil, así como ir más allá de las tradicionales formas de asistencia alimentaria con miras a contribuir a la formulación e implementación de políticas soberanas de seguridad alimentaria y nutricional en los países demandantes de cooperación.

Al mismo tiempo, la actuación internacional debe apoyar la construcción de una gobernanza global de seguridad alimentaria y nutricional que esté pautada por los principios del derecho humano a la alimentación adecuada, la participación social, la responsabilidad común, pero diferenciada, la precaución y el respeto al multilateralismo. Esas perspectivas deben estar presentes en las negociaciones comerciales agrícolas y en los demás acuerdos internacionales que incidan sobre la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. En el caso de Brasil, se estima que es importante la actuación en el ámbito regional, tanto en el MERCOSUR ampliado como en la UNASUR, además de la actuación en África y con los países de la CPLP (Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa). Es importante observar el grado de exposición de los países de la región revelado en la reciente crisis de los alimentos y las perspectivas presentadas por la construcción de una estrategia regional de seguridad alimentaria y nutricional con importante participación de las organizaciones y redes sociales latinoamericanas. Los países de lengua portuguesa formaron el Consejo de Seguridad Alimentaria CONSAN-CPLP, cuya primera reunión se realizó en julio de 2012 en Maputo, Mozambique, en el cual se espera que Brasil desempeñe un rol prominente, tomándose en cuenta su experiencia en este tema.

Consagrando principios

Finalmente, los avances de Brasil en la lucha contra el hambre y la pobreza fueron logrados por medio de la lucha social y de la decisión política de implementar políticas públicas adecuadas y que incluyen la perspectiva del perfeccionamiento de la democracia brasileña y reafirman los siguientes principios:

- La alimentación adecuada y saludable, reconocida como derecho humano y obligación del Estado;
- La soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional entendida como eje estratégico del desarrollo socioeconómico del país;
- La participación de la sociedad civil garantizada por medio de espacios formales para el diálogo social;
- El fortalecimiento del papel regulador del Estado, que debe colocar a la protección de los derechos humanos por encima de los intereses del mercado;
- La práctica de la intersectorialidad (diálogo permanente entre los sectores) en la concepción y en la gestión de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional;

- El rol estratégico de las mujeres en la lucha por la garantía de la soberanía alimentaria, en la conservación y en el manejo sostenible de los recursos naturales;
- El respeto y la garantía de los principios de etno-desarrollo en la formulación e implementación de las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, universales o específicas, para pueblos indígenas, población negra y pueblos y comunidades tradicionales;
- Formulación e implementación de políticas afirmativas de combate al racismo y la discriminación, en especial las políticas dirigidas a la eliminación de las desigualdades sociales, regionales, étnico-raciales y de género.

La paz, el bienestar social, la eliminación del hambre, de la pobreza y de todas las formas de discriminación y racismo dependen de la profundización de la democracia participativa y de la redistribución de la renta y del poder, condición necesaria para asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de una nación.

Referencias Bibliográficas

ABRANDH. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. *Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional*. Valéria Burity et al. Brasília, 2010.

_____. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos. In: *O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional*. Contenidos del curso de enseñanza a distancia. Brasília, 2012. Disponível em: www.direitohumanoalimentacao.org.br

ARANHA, A. V. Fome Zero: a construção de uma estratégia de combate à fome no Brasil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 74-95.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). *Mudanças recentes na pobreza brasileira*. Comunicado nº 111, Brasília, agosto de 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). *I Inquérito Nacional de Saúde e Nutrição dos Povos Indígenas*. Consórcio ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde) & Institute of Ibero-American Studies, Goteborg University, Suécia. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *A construção do SUS: histórias da reforma sanitária e do processo participativo*. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Coordenação Geral das Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME). *Cooperação Humanitária Internacional: balanço 2006-2010*. Brasília.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Barros, R.; Mendonça, R.; Tsukada, R. *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza, no Brasil*. Brasília, 2011.

CASTRO, Josué de. *Geografia da Fome*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. *A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil*. Indicadores e Monitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD. *Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio*. Suplemento de Segurança Alimentar. Rio de Janeiro, 2010.

INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. São Paulo, 2001.

LEÃO, M. M.; CASTRO, I. Políticas Públicas de Alimentação e Nutrição. *Epidemiologia Nutricional*. Org. Kac, G et al. Fiocruz e Atheneu. Rio de Janeiro, 2007.

MALUF, R. Construção do SISAN, Mobilização e Participação Social. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. II. Brasília, 2010, p. 27-37.

MENEZES, F. Mobilização social e participação da sociedade civil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 120-32.

PAIM, J. S. *Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica*. Salvador: Eduufba/Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008.

PELIANO, A. M. Lições da história: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 26-41.

SILIPRANDI, E. Políticas de segurança alimentar e relações de gênero. *Cadernos de Debate*. Campinas, SP, v. XI, p. 38-57, dez 2004.

_____. *Políticas de alimentação e papéis de gênero: desafios para uma maior equidade*. Cadernos. SOF 64.109, 2008.

SILVA, L. I.; SILVA, J.G. *Política Nacional de Segurança Alimentar*. São Paulo, Governo Paralelo, 1991.

TAKAGI, M. A implantação do programa FOME ZERO do governo Lula. *Coleção FOME ZERO: uma história brasileira*, vol. I. Brasília, 2010, p. 54-73.

Siglas

ABRANDH - Acción Brasileña por la Nutrición y Derechos Humanos.
ANA - Articulación Nacional de Agroecología
APN - Agentes de Pastoral Negros
Apoime - Articulación de los Pueblos indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo
ASA - Articulación en el Semiárido Brasileño
ASSEMA - Asociación en Áreas de Asentamiento en el Estado del Maranhão
CAISAN - Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CFN - Consejo Federal de Nutricionistas
CGFOME - Coordinación General de las Acciones Internacionales de Combate al Hambre
CNA - Confederación Nacional de la Agricultura
COEP - Red Nacional de Movilización Social
COIAB - Coordinación de las Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña
CONAQ - Coordinación Nacional de las Comunidades Negras Rurales *Quilombolas*
ONSEA - Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONTAG - Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura
CPCE - Comisión Permanente de Presidentes de Consejos Estaduales
CPLP - Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa
CRAS - Centros de Referencias en Asistencia Social
CSA - Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO
CUT - Central Única de los Trabajadores
DHAA - Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FBSSAN - Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
FENACELBRA - Federación Nacional de las Asociaciones de Celíacos de Brasil
FETRAF - Federación Nacional de los Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar de Brasil
FIAN - Red de Información y Acción por el Derecho a Alimentarse
FNUR - Foro Nacional de Reforma Urbana
FUNASA - Fundación Nacional de Salud
GT - Grupo de Trabajo
IDEC - Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor
INESC - Instituto de Estudios Socioeconómicos
IPEA - Instituto de Investigación Económica y Aplicada
LOSAN - Ley Orgánica Seguridad Alimentaria y Nutricional
MDS - Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
Mercosur - Mercado Común del Sur
MESA - Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre
MMC - Movimiento de Mujeres Campesinas

OMC - Organización Mundial del Comercio
ONU - Organización de las Naciones Unidas
Programa de Adquisición de Alimentos
PAIF - Programa de Atención Integral a las Familias (PAIF)
PAT - Programa de Alimentación de los Trabajadores
PIDESC - Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PLANSAN - Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PMA - Programa Mundial de Alimentos
PNAE - Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNAN - Política Nacional de Alimentación y Nutrición
PNSAN - Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PRONAF - Programa Financiamiento de la Agricultura Familiar
RENAS - Red Evangélica Nacional de Acción Social
SAN - Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISAN - Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISVAN - Sistema Vigilancia Alimentaria y Nutricional
SUS - Sistema Único de Salud
UNASUR - Unión de Naciones Suramericanas

Lista de gráficos

Gráfico 1: Evolución temporal de la pobreza extrema: Brasil, 1990 a 2009

Gráfico 2: Diferencias en la prevalencia de déficit de “estatura para la edad” (%) en niños menores de 5 años de edad, según la situación Brasil y Región Norte, Pueblos Indígenas y *Quilombolas*.

Lista de figuras

Figura 1: Línea del tiempo sobre los diferentes enfoques de combate al hambre en Brasil

Figura 2: Las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (1986 a 2011): la construcción social del SISAN en Brasil

Figura 3: Instrumentos legales para el derecho humano a la alimentación adecuada

Figura 4: Interrelación entre la Política, el Plan y el Sistema

Figura 5: Estructura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Figura 6: El Marco regulatorio del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) en Brasil

Figura 7: Estructura del CONSEA

CONSEJEROS(LAS) REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL (2/3 = 38 representantes)

Pueblos y comunidades tradicionales (4 representantes)

- Comunidades Extractivistas
- Pescadores-acuicultores
- Comunidades de terreiro
- *Quilombolas*

Pueblos indígenas (2 representantes)

Agricultura familiar, trabajadores y reforma agraria (3 representantes)

Semi árido (1 representante)

Población negra (1 representante)

Personas con necesidades especiales (1 representante)

- Celíacos + Personas con deficiencia

Centrales sindicales y Entidades profesionales (3 representantes)

- Central Sindical (2)
- Nutrición

Redes nacionales con matriz religiosa (3 representantes)

- Cáritas Brasileña – Pastoraes sociales
- Red Evangélica Nacional
- Pastoral del Niño

Entidades de representación profesional y de estudios (1 representante)

- Presupuesto, participación y monitoreo

Redes y foros nacionales temáticos (10 representantes)

- Agroecología
- Economía solidaria
- Educación Ciudadana
- Red Nacional de Movilización Social (COEP)
- Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria (FBSSAN) (3)
- Sectores urbanos
- Acción de la Ciudadanía
- Consumidores

Expertos e investigadores (5 representantes)

- Salud colectiva
- Nutrición y políticas de SAN (2)
- Enfoques socio-políticos
- Indicadores y monitoreo

Entidades de derecho humano a la alimentación adecuada (2 representantes)

Entidades empresariales (2 representantes)

- Agricultura patronal
- Industria de Alimentos y Abastecimiento

CONSEJEROS(AS) REPRESENTANTES DEL GOBIERNO (1/3 = 19 representantes)

1. Ministerio de Integración Nacional
2. Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento
3. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
4. Ministerio de Desarrollo Agrario
5. Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
6. Ministerio de Educación
7. Ministerio de Gobernación (Casa Civil)
8. Ministerio de Hacienda
9. Ministerio de las Ciudades
10. Ministerio de Medio Ambiente
11. Ministerio de Pesca y Acuicultura
12. Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión
13. Ministerio de Relaciones Exteriores
14. Ministerio de Salud
15. Ministerio de Trabajo y Empleo
16. Secretaría de Derechos Humanos
17. Secretaría de Políticas para Mujeres
18. Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial
19. Secretaría General de la Presidencia de la República

ENTIDADES INVITADAS Y OBSERVADORAS (28 entidades)

1. Actionaid Brasil
2. Asesoría Especial de la Presidencia de la República
3. Caixa Econômica Federal
4. Confederación de las Mujeres de Brasil
5. Consejo de Desarrollo Económico y Social (CDES)
6. Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS)
7. Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Condraf)
8. Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES)
9. Consejo Nacional de Salud
10. Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)
11. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
12. Frente Parlamentario de Seguridad Alimentaria y Nutricional Nacional
13. Fundación Banco do Brasil
14. Heifer de Brasil
15. Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura (IICA)
16. Itaipú Binacional
17. Ministerio Público Federal
18. Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO)
19. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
20. Organización Panamericana de la Salud (OPS)
21. Oxfam Internacional
22. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
23. Relatoría del Derecho Humano a la Tierra, al Territorio y a la Alimentación

24. Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR)
25. Servicio Social de la Industria (SESI)
26. Servicio Social del Comercio (SESC)
27. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
28. Talher Nacional

Fuente: CONSEA

