



## LA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (PNSAN) DE BRASIL Y SU IMPLEMENTACIÓN EN PUEBLOS INDÍGENAS

### THE NATIONAL FOOD AND NUTRITION SECURITY POLICY (PNSAN) OF BRAZIL AND ITS IMPLEMENTATION IN INDIGENOUS PEOPLES

David Gallardo-García<sup>1</sup> y Ricardo López-Salazar<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Doctor en ciencia política por la EGAP, ITESM, consultor del Banco Mundial, posdoctorado en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Correo electrónico: edavidgallardog@outlook.com. <sup>2</sup>Doctor en Ciencias con especialidad en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). Profesor de Tiempo Completo, titular C, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Perfil PRODEP.

#### RESUMEN

Este artículo, tiene como objetivo analizar La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) brasileña, y su implementación hacia los pueblos indígenas. Para ello, se realiza una descripción socio demográfica de los pueblos indígenas de Brasil para tener un panorama general de las características de esta población. Asimismo, se analiza el marco jurídico, la estructura, los componentes y las acciones concretas de la PNSAN. Los hallazgos, indican que, en el caso de los pueblos indígenas, a pesar de que hay un importante avance al incluir la participación de estos en los procesos de la política, aún quedan diversos pendientes para alcanzar una adecuación plena. En términos más amplios, la diversidad étnica reconocida en la PNSAN, debe incluir una cuantificación adecuada de los diversos grupos vulnerables que componen la sociedad brasileña, así como el diseño de una política que resuelva los conflictos en la repartición de la tierra que contribuya a estimular la producción de alimentos en comunidades indígenas.

**Palabras clave:** política social, comunidades indígenas, alimentación y nutrición.

#### ABSTRACT

The objective of this article is to analyze the Brazilian National Food and Nutrition Security Policy (PNSAN) and its implementation towards indigenous peoples. To do this, a socio-demographic description of the indigenous peoples of Brazil is made to have a general overview of the characteristics of this population. Likewise, the legal framework, structure, components and concrete actions of the PNSAN are analyzed. The findings indicate that, in the case of indigenous peoples, although there is significant progress in the inclusion of their participation in the processes of the politics, there are still several things to do before they can reach a full adaptation. In broader terms, the ethnic diversity recognized in the PNSAN must include an adequate quantification of the various vulnerable groups that make up Brazilian society, as well as the design of a policy that resolves conflicts in the distribution of land that contributes to stimulating the production of food in indigenous communities.

**Key words:** social policy, indigenous communities, food and nutrition.

#### INTRODUCCIÓN

La emergencia de Brasil en el contexto internacional se debe en gran medida a los cambios económicos, sociales y políticos que ha pasado durante las últimas décadas. La evolución de la pobreza extrema pasó de 22.1% en 1990, a 8.8% en 2008 (ABRANDH, 2009: 13), lo cual significó el ascenso de aproximadamente 31 millones de personas a la clase media (Manzoni, 2010). Todo esto a partir de la implementación de una política social enfocada a atender las necesidades de la población en situación en pobreza, y cuya principal estrategia consistió en “constitucionalizar” los derechos sociales para protegerlos (Fonteles, 2010: 74).

A pesar de estos avances, los retos aún persisten. La desigualdad económica continúa representando el principal problema para lograr un mejor nivel de bienestar de los brasileños. Distintas fuentes indican que los 40% más pobres viven con 10% del ingreso nacional, mientras que los 10% más ricos concentran más del 40% (Ananías, 2008: 13; ABRANDH, 2009: 14), además de que la pobreza sigue afectando a un considerable número de personas, pues el porcentaje de pobres es de 25.3%, es decir, cerca de 48 millones de personas y el porcentaje de extremadamente pobres es de 8.8%, cerca de 16.7 millones de personas (Maluf, 2010: 29).

Este artículo, tiene la finalidad de presentar un ejemplo de una política de gran influencia en el combate a la pobreza en Brasil. La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), la cual ha jugado un papel relevante en la mejora de las condiciones alimentarias, económicas y sociales de gran parte de la población brasileña y constituye una referencia para el diseño e implementación de políticas públicas en contextos latinoamericanos como el mexicano.

El documento se compone de cuatro partes: en la primera, se realiza una descripción socio demográfica de los pueblos indígenas de Brasil para tener un panorama general de las características de esta población y particularmente, conocer algunos aspectos sobre su perspectiva sobre los alimentos y la alimentación. En la segunda parte se expone la política social hacia sus pueblos indígenas, para comprender cómo ha sido la relación Estado-sociedad para este tipo de población.

La tercera parte del trabajo se concentra en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), presentando sus antecedentes. Derivado de lo anterior, la cuarta parte del trabajo se enfoca al análisis de dicha política en su implementación en los pueblos indígenas brasileños. Este último apartado abre la posibilidad de diseñar políticas diferenciadas para poblaciones distintas y realiza aportaciones indispensables para la atención de los problemas de la población indígena. Finalmente, se presentan algunas conclusiones donde se plantean tanto los avances como los retos que tiene la PNSAN brasileña en relación a los temas que no ha cubierto y los nuevos problemas a los que se ha enfrentado.

### **Descripción socio demográfica de los pueblos indígenas de Brasil**

Los datos sobre la población indígena varían según la fuente. Se habla de datos que van desde 345 mil, según la Fundación Nacional del Indio, FUNAI (Ventura *et al.*, 2007: 30)), hasta los 730 mil que arroja el Censo del IBGE (López y Andrade, 2008:66), con base en criterios de autoidentificación y de lengua hablada. De la misma forma se identifican a 210 pueblos indígenas hablantes de más de 170 lenguas y distribuidos en 379 municipios (IBGE; FUNAI; FUNASA, 2007). Esta población es mínima (menos de 0.5%) en relación al total de la población total brasileña (más de 190 millones, según el censo del IBGE 2010). Sin embargo esto no ha sido motivo para desatender sus necesidades desde las políticas públicas del gobierno, pues según el mismo IBGE, 38% de ellos están en situación de extrema pobreza, más del doble de la proporción (15.5%) de población no indígena (López y Andrade, 2008: 66).

De acuerdo con la FUNASA, cerca del 60% de esa población viven en el Centro-Oeste y Norte del país, donde están concentradas 98.7% de las tierras indígenas (de un total de 610 tierras reconocidas como tal); el restante 40% ocupan apenas 1.3% de la extensión de las mismas, localizadas en las regiones más populosas del Noreste, Este y Sur del país; solo los estados de Piauí y Rio Grande no presentan indicios de población indígena. Sus tierras, aun no regularizadas en su totalidad, representan el 12% del territorio nacional (FUNASA, 2007; Ventura *et al.*, 2007: 42). Se estima que, de cerca de 225 pueblos indígenas en

el país, 50% tiene una población de hasta 500 personas; 40% de 500 a 5, 000; 9% de 5, 000 a 20, 000; y apenas 0.4% más de 20 mil personas (Ventura *et al.*, 2007: 32).

Así como hay una diversidad de grupos y lenguas, su cosmovisión también presenta muchas particularidades y al igual que otros pueblos indígenas del mundo, sus estructuras sociales, económicas y políticas mantienen una relación estrecha con el medio ambiente y el territorio en el que viven. Según la FUNASA, muchos de estos pueblos han tenido contacto con el exterior desde hace tres siglos, mientras que otros solo llevan 10 años, inclusive se han identificado 55 grupos aislados (FUNASA, 2007: 9; Ventura *et al.*, 2007: 33).

**Cuadro 1. Clasificación de grupos indígenas brasileños, según su contacto con el exterior**

| <b>Tipo de grupos</b>  | Autónomos o aislados   | Con contacto esporádico   | Con contacto regular   |
|------------------------|--|---|--|
| <b>Características</b> | Ocupan zonas no alcanzadas por la frontera económica<br>Mantienen poco contacto con la sociedad nacional<br>Su modo de vida es tradicional y preservado<br>Su número no excede de una docena de grupos en la floresta amazónica y fronteras del norte del país | Viven en regiones ya expuestas a ocupación<br>Mantienen relaciones con la economía de mercado en mayor o menor grado<br>Utilizan hachas de hierro, hilos de nylon para pesca y otras cosas que ellos no pueden producir | Dependen sustancialmente de productos externos, sal, telas y artículos de metal<br>Perdieron su autonomía cultural<br>Hablan portugués<br>Su economía es desorganizada y sus miembros trabajan como asalariados rurales. |

**Fuente:** elaborado con información de Vera y Grubits (2006).

Las culturas indígenas, sobre todo las que tienen mayor contacto con el exterior, no han sido ajenas a los cambios y adaptaciones a la vida moderna, no obstante, “el hecho de hablar en portugués, vestir ropas iguales a los de los otros miembros de la sociedad nacional, utilizar modernas tecnologías (como cámaras de video, máquinas fotográficas y aparatos de fax), no hacen que pierdan su identidad étnica y dejen de ser indígenas” (Ventura *et al.*, 2007: 26).

### **La política social hacia los pueblos indígenas**

Durante siglos los pueblos y comunidades tradicionales permanecieron invisibles para el poder público, lo cual permitió su trato como obstáculos y amenazas al desarrollo nacional, además de la ocupación de sus tierras por migrantes europeos incentivados desde el propio gobierno, o bien la construcción de grandes obras de infraestructura, modificando las formas de vida y las relaciones sociales de su habitantes (CONSEA, 2010a:1).

Las invasiones a los territorios indígenas para explotar su riqueza natural, son justificados utilizando estereotipos llamando a los indios como “ladrones, traicioneros, perezosos y bebedores, en fin, de todo lo que pueda descalificarlos” (Ventura *et al.*, 2007: 25). Mientras tanto, la sociedad brasileña continua visualizando a estas poblaciones de forma “preconcebida o idealizada” con una imagen “favorable, aunque los vea como algo muy remoto”, o bien como parte del pasado que está en proceso de desaparición, aunque en los últimos años se están concientizando de que los indios son sus contemporáneos, que tienen los mismos derechos y padecen los mismos problemas (Ventura *et al.*, 2007).

Para identificar a los distintos tipos de población brasileña, en los censos se incluye una pregunta sobre la autoidentificación o autodeclaración que ofrece las siguientes opciones: blanco, negro, pardo, amarillo o indígena. En ese sentido, cuando se refiere a los nombres de las poblaciones indígenas en su conjunto, son autodenominaciones que fueron aplicadas por los “blancos” y muchas de ellas están cargadas de connotaciones negativas (Ventura *et al.*, 2007: 31).

Una de las primeras instituciones encargadas de los asuntos indígenas fue el Servicio de Protección al Indio y los Trabajadores Nacionales (SPI), creado en 1910. Vinculado al Ministerio de Agricultura, tenía el objetivo de proteger a los indios e integrarlos al desarrollo nacional, a través de la educación y la agricultura. Esta política se mantuvo por muchas décadas e incluso se reforzó en el periodo de la dictadura (1973-1985).

Posteriormente, una de las primeras áreas atendidas fue el de la salud, a partir de la realización de las Conferencias Nacionales de Protección a la Salud del Indio, en 1986, 1992, 1996 y 2000, por instrucciones de las Conferencias Nacionales de Salud, respectivamente. Las dos primeras Conferencias propusieron la creación de los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas para garantizar su derecho al acceso universal e integral de los servicios de salud, atendiendo sus necesidades e involucrando su participación “en todas las etapas de planeación, ejecución y evaluación de las acciones” (FUNASA, 2007: 8).

Para tratar de cubrir otras áreas, se decidió desaparecer la SPI y en su lugar se creó la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) en 1967, vinculada al Ministerio de Justicia, aunque se mantuvo el objetivo de integrar a los indios al desarrollo nacional para que dejaran de ser un obstáculo para ella. La visión que predominaba era que los indios constituirían una categoría transitoria que tendría que desaparecer con el tiempo, por lo tanto había que implementar proyectos y programas que los transformaran en brasileños (Costa y Gonçalves, 2008:79). Al mismo tiempo, la politización de los pueblos indígenas permitió la formulación e implementación de políticas de inclusión social, por parte del gobierno y algunas organizaciones no gubernamentales, con la participación de líderes indígenas, los cuales sirven de intermediarios ante el Estado nacional (Baines, 2008).

El Estatuto del Indio (Ley n.6.001, del 19 de diciembre de 1973), define los dos conceptos más importantes relacionados con los indígenas en Brasil. Esta ley establece que indio “es todo individuo de origen y ascendencia precolombina que se identifica y es identificado como perteneciente a un grupo étnico cuyas características culturales lo distinguen de la sociedad nacional”; mientras que comunidad o grupo tribal es “un conjunto de familias o comunidades indias, que viven en estado completo de aislamiento en relación a los otros sectores de la comunidad nacional, que en contactos intermitentes o permanentes o sin contacto están en ellos integrados” (Ley 6.001, Brasil, 1973).

A su vez, la Constitución de 1988 superó a esta ley pues ya no enfatiza en la integración, sino en el respeto y el reconocimiento del Estado a los pueblos indígenas. El capítulo VIII trata especialmente el tema, destacando su reconocimiento y el respeto a sus tierras.

Sobre el reconocimiento a los pueblos indígenas, establece que:

“son reconocidos a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, compitiendo a la Unión demarcarlas, proteger y hacer respetar todos sus bienes” (art. 231, Ley 6.001).

De la misma manera, al referirse a las tierras indígenas, establece que:

“son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios las por ellos habitadas en carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles a la preservación de los recursos ambientales necesarios a su bienestar y las necesarias a su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones...Las tierras tradicionalmente ocupadas por los indios se destinan a su posesión permanente, otorgándoles el usufructo exclusivo de las riquezas del suelo, ríos y de los lagos en ellas existentes (art.231, Ley 6.001).

Sin embargo, estas medidas están lejos de lograr un reconocimiento y respeto pleno a los pueblos y comunidades tradicionales, pues fenómenos como la discriminación, desigualdad social, la pobreza, desnutrición, inseguridad alimentaria, etc., siguen siendo elevados en ellos. Baines (2008) indica que más allá del reconocimiento y el respeto de la autonomía de los pueblos indígenas al delimitar sus tierras por parte del Estado brasileño, en el fondo, dicha demarcación se encuadra “en el contexto global de buscar facilitar los intereses de grandes empresas en tierras indígenas a cambio de programas asistencialistas” y regularizar la implantación de grandes proyectos de desarrollo regional (Baines, 2008: 13). Muchos de los pueblos indígenas ya se adaptaron e incluso adoptaron estilos de vida ajenos a sus tradiciones, al estar insertados en las grandes metrópolis o bien, al haber sido invadidos por migrantes externos que tienen estilos de vida distintos.

Para efectos de la política pública brasileña, el inciso I del art. 3º. del Decreto 6.040 (7 de febrero del 2007) reconoce como Pueblos y Comunidades Tradicionales a: Pueblos Indígenas, Quilombolas, Gitanos, Pueblos de Plaza, Pomeranos, caucheros, comunidades de pastores, extractivistas, pantaneros, cazadores, quebradores de coco, entre otros (CONSEA, 2010a: 2). Este reconocimiento deriva de la inclusión en el artículo 231 de la Constitución de 1988 y el artículo 68 del Acta de las Disposiciones Constitucionales. Este marco jurídico permitió al Presidente de la República decretar en 2007, la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales.

La territorialización de la política de asistencia social permitió abarcar en sus acciones a los pueblos y comunidades tradicionales más efectivamente, pues esos segmentos y sus demandas presentan configuraciones distintas, dependiendo del contexto sociopolítico territorial del lugar donde se encuentran”, de tal forma que se protejan y promuevan sus derechos respetando su identidad social y cultural. “Situaciones diferenciadas exigen protección social diferenciada” (López y Andrade, 2008: 70). Esta territorialización se vio operacionalizada con la creación de los Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) en atención a los pueblos indígenas, ubicados en áreas de mayor vulnerabilidad social en función de la pobreza y de otros factores de exclusión social e interviene a través de tres líneas de actuación: la acogida, la vigilancia social y la protección proactiva.

En el caso del Gobierno Federal, en algunas de sus instituciones se ha adoptado el enfoque del etnodesarrollo, sugerido por el antropólogo mexicano Rodolfo Stavenhagen y retomado por el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Esta visión se basa en las siguientes premisas: i) la satisfacción de necesidades básicas del mayor número de personas; ii) priorizar la visión de los pueblos indígenas en la resolución de sus problemas y la satisfacción de sus necesidades, valorizando y utilizando el conocimiento, tecnología, tradición y recursos locales; debe, también, garantizar una relación equilibrada con el medio ambiente y los recursos naturales necesarios para la sobrevivencia y su bienestar; iii) y, finalmente, hacerlos partícipes en las acciones, evitando la centralización decisoria” (CONSEA, 2010a: 7).

A pesar de estos avances, se siguen enfrentando una serie de problemas jurídicos, administrativos, operacionales, etc., que sumados a la falta de consulta con estos pueblos y la fragilidad de sus instituciones hacen que los recursos no lleguen a las comunidades, ni se garantice la continuidad de las políticas y tampoco se tengan datos estadísticos de su situación. Estos son algunos de los desafíos que la política indigenista brasileña tiene que resolver para alcanzar en la práctica la diversidad cultural que las leyes y las políticas públicas reconocen.

### **La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN)**

Aunque los primeros intentos de tener una política alimentaria datan de la primera mitad del siglo XX, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) de Brasil es el eje principal de la política de desarrollo social de los últimos dos gobiernos. Graziano *et al.* (2006a) mencionan que la política alimentaria brasileña tradicional estuvo asociada al suministro directo de alimentos en situaciones de emergencia, sobre todo en la crisis alimentaria mundial de la década de 1970. La falta de alimentos y sus manifestaciones en el hambre y la desnutrición que ha afectado a una buena parte de la población obligaron a los gobiernos a plantear estrategias de solución que no solo fueran temporales, sino que se adoptaran medidas que garantizaran la permanencia de la seguridad alimentaria.

En ese sentido, Campos y Gugelmin (2007) detallan las diferencias entre las políticas estructurales y las políticas de emergencia o compensatorias, relacionadas con la alimentación. Las primeras “implican cambios en la microeconomía del país, en la estructura social, en la cuestión agraria y ambiental. Deben ser adoptadas por el gobierno federal, en conjunto con los estados y los municipios, objetivando la reducción de la desigualdad existente en el país”; mientras que las segundas son “adoptadas para atender regiones geográficas, comunidades, familias que representan problemas de autosustentabilidad económica, vulnerabilidad social y/o biológica” aunque “solo aminoran los efectos perversos de situaciones de injusticia social, no superando los factores que promueven la desigualdad y la pobreza” y la dependencia y el clientelismo que generan se “tornan monedas de cambio en determinados momentos políticos en un campo fértil para el desvío de recursos y para la corrupción” (Campos y Gugelmin, 2007: 126).

Esos mismos autores indican que la política de alimentación y nutrición brasileña se refiere a “las acciones desarrolladas por los gobiernos (federal, estatal y municipal) en conjunto con la sociedad para garantizar el derecho a la alimentación a toda la población y también intervenir en las consecuencias negativas de una alimentación no saludable” e identifican tres grandes líneas en las que actúan los programas de esta política: complementación, producción y comercialización, y educación alimentaria (Campos y Gugelmin, 2007: 129). Los principales beneficiarios de dichas políticas han sido los infantes, mujeres en edad reproductiva, niños en edad escolar y trabajadores.

Por su parte, el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), establece que la PNSAN comprende al conjunto de acciones planeadas para garantizar la oferta y el acceso a los alimentos a la población, promoviendo la nutrición y la salud y articulando condiciones que permitan su manutención en el largo plazo e involucrando a la sociedad civil organizada (CONSEA, 2007: 7).

Una forma en que se pudo identificar la gravedad del problema del hambre fue la creación de un sistema de medición en relación a la seguridad alimentaria entre los brasileños. La Pesquisa Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD) del 2004 incluyó un Suplemento de Seguridad Alimentaria para identificar la Situación de Inseguridad Alimentaria (SIA), basada en la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), elaborada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas (IBGE), a partir de un sistema de puntuación

para las respuestas de 15 preguntas del Suplemento. Esta medición identifica cuatro niveles de seguridad alimentaria (*Cuadro 2*):

**Cuadro 2. Los tipos de SIA y los resultados en el PNAD 2004**

| Tipo de SIA                                   | Descripción  | Porcentaje (según la PNAD)           |
|---|--|--------------------------------------|
| Seguridad Alimentaria                         | Cuando se tiene la seguridad de tener los alimentos en cantidad y calidad suficientes. | 65.2 % (33.7 millones de domicilios) |
| Inseguridad Alimentaria Transitoria (leve)    | La calidad de los alimentos está comprometida  | 16% (8.3 millones de domicilios)     |
| Inseguridad Alimentaria Estacional (moderada) | La cantidad de los alimentos está comprometida   | 12.3% (6.4 millones de domicilios)   |
| Inseguridad Alimentaria Crónica (grave)       | Algún miembro de la familia pasó hambre en el periodo de la investigación.             | 6.5 % (3.4 millones de domicilios)   |

**Fuente:** elaborado con información de Maluf (2010) y del IBGE-PNAD-SIA (2004).

Maluf (2010) agrega que además, 46% de los brasileños y brasileñas se encuentran con exceso de peso, 16% de los cuales son considerados obesos, lo cual no significa precisamente que tengan seguridad alimentaria, por el contrario, la calidad de los alimentos consumidos puede ser parte de inseguridad alimentaria leve. Esta situación de inseguridad alimentaria es más acentuada en el medio rural que en el medio urbano y está más relacionada con el ingreso, la desigualdad económica y la exclusión social, que con la falta de oferta o escasez de alimentos (Graziano *et al.*, 2006a: 10), además de que es un problema político porque implica ausencia de ciudadanía (Graziano *et al.*, 2006b: 11).

### Antecedentes

En 1932, Josué de Castro, preocupado por el flagelo del hambre que padecían los trabajadores en la ciudad de Recife llevó a denunciar este problema mediante una publicación titulada “Las condiciones de vida de las clases trabajadoras de Recife”. En 1946 se publica la obra “Geografía del Hambre”, traducida después a 25 lenguas de todo el mundo, retratando la situación brasileña de la época y destacando que el hambre tiene causas sociales y económicas, y no solo es resultado de los fenómenos naturales. De Castro es expulsado por el gobierno militar en 1963 y muere en el exilio en París, Francia en 1973. La evolución de dicha política se muestra en el siguiente diagrama.

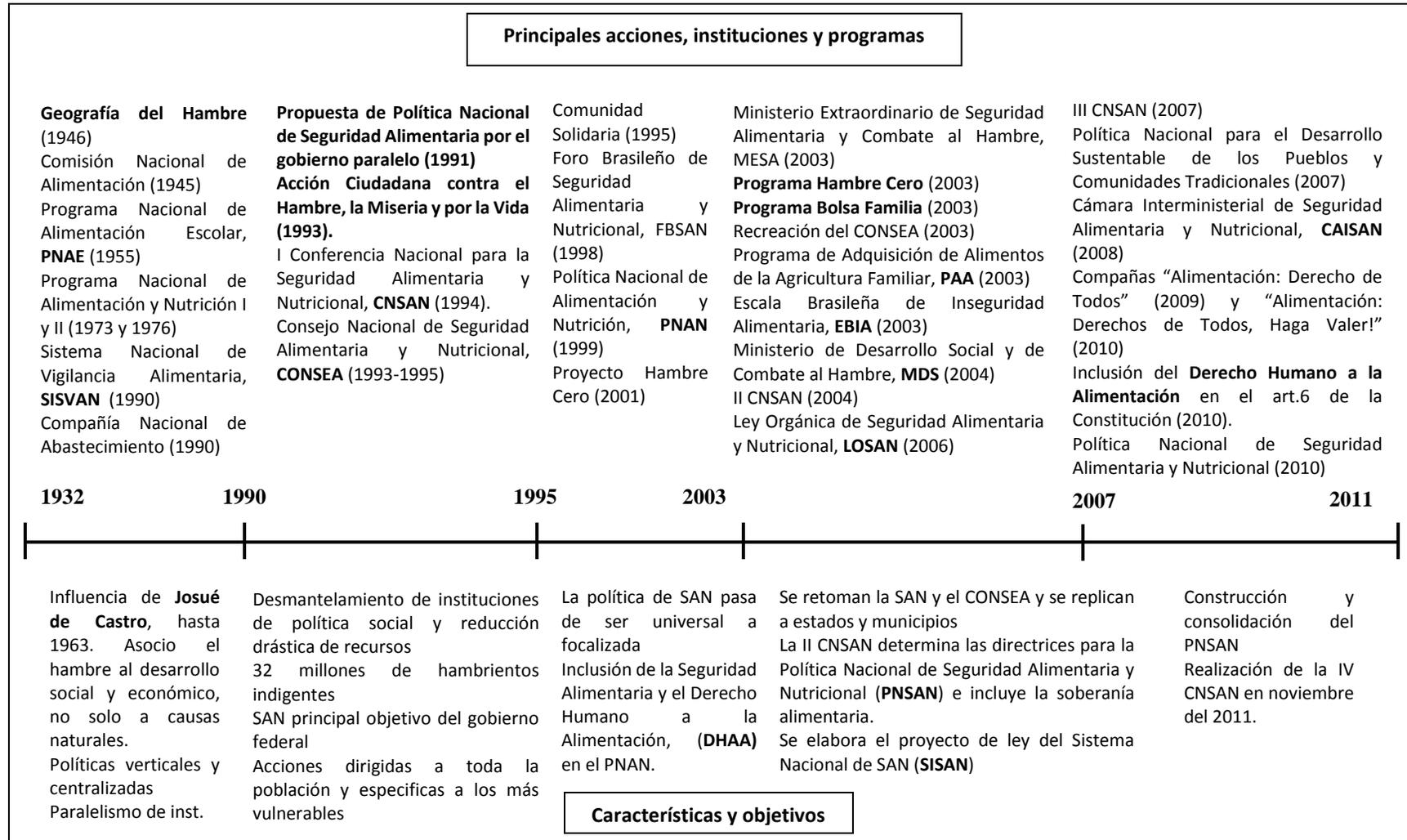
Las políticas de los 80 y 90's se caracterizaron por los procesos de descentralización, la intersectorialidad y la participación de la sociedad civil (incluso a nivel local con los municipios). Sin embargo, algunos evaluadores de esas políticas encontraron que, aunque hayan mejorado los niveles de nutrición de la población, no siempre fueron atendidos aquellos más necesitados (como las minorías étnicas, la población de la calle y los sin tierra), el número de beneficiarios era inferior a los divulgados por el gobierno, los inscritos en los programas no recibían los alimentos, la distribución era interrumpida por falta de presupuesto y no consideraban la diversidad existente, además de que faltaba coordinación entre las instituciones encargadas de ejecutarlos (Campos y Gugelmin, 2007).

El surgimiento de Acción Ciudadana contra el Hambre, la Miseria y por la Vida en 1993, originado por la propuesta del gobierno paralelo de Lula Da Silva de 1991 y cuyo principal líder fue Herbert de Souza (Betinho), bajo el lema “El hambre no puede esperar”, constituyó un hecho determinante para la actual política alimentaria. Este movimiento de la sociedad civil obligó al gobierno de Itamar Franco aprobar la

propuesta de creación del primer Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), el cual fue instituido como órgano de consulta y asesoría del Presidente de la Republica, compuesto por 10 Ministros de Estado y 21 representantes de la sociedad civil.

En 2001, el Instituto Ciudadanía lanza el Proyecto Hambre Cero, plataforma para el Programa Hambre Cero, instituido por el primer gobierno del Presidente Lula, y que culminó en la creación del Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA) dependiente de la Presidencia de la República, en 2003.

**Diagrama 1. Antecedentes y evolución de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil**



**Fuente:** elaborado con información de Campos y Gugelmin, (2007: 131), MDS (2008b) y CONSEA (2010b).

Otras de las adecuaciones para la implementación de Hambre Cero fue la reestructuración del CONSEA otorgándole el carácter de consultivo de la Presidencia de la República e integrándose por 17 Ministros de Estados y 42 representantes de la sociedad civil y de las entidades empresariales, así como observadores de otros consejos y de organismos nacionales e internacionales. Mientras tanto, el MESA se encargaría de coordinar la implantación de los programas y acciones de seguridad alimentaria, articular instituciones gubernamentales, sugerir el Fondo Constitucional de Combate a la Pobreza y apoyar el funcionamiento del CONSEA nacional.

Para el 2004 se crea el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), transformándose el MESA en la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). Una de las primeras acciones del MDS fue la medición de la Situación de Inseguridad Alimentaria (SIA) del país, explicada al comienzo del presente apartado.

En 2006 se da otro hecho relevante en la consolidación de la política alimentaria brasileña, con la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley no. 11.346, LOSAN) que creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), la cual consagró una concepción incluyente e intersectorial de la seguridad alimentaria y nutricional; incluyó el concepto del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y estableció las directrices para la formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).

Una vez que se sentaron las bases jurídicas de la política alimentaria, se realizó la III CNSAN en 2007, denominada “Por un Desarrollo Sustentable con Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional”. Un año después se instala la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria (CAISAN), como instancia del SISAN bajo la coordinación del Ministro de Estado del MDS.

El CONSEA nacional y la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia de la República (SECOM) lanzan en 2009 la campaña “Alimentación: Derecho de Todos”, con el objetivo de incluir el derecho a la alimentación de forma explícita entre los derechos sociales en el art. 6º de la Constitución Federal Brasileña, lo cual se logró en 2010 mediante la aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) no. 047/2003 por el plenario de la Cámara de los Diputados y con ello se inició la campaña “Alimentación: derecho de todos-haga valer!”.

Con base en el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación, el Presidente de la República firma del decreto no. 7.272, durante la reunión plenaria del CONSEA nacional del 25 de agosto de 2010, para reglamentar la Ley no. 11.346 (LOSAN) e instituir la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), definiendo directrices y objetivos de esta política y disponiendo sobre su gestión, mecanismos de financiamiento y monitoreo y evaluación, en el ámbito del SISAN.

Por otra parte, la CONSEA realiza una evaluación de los avances y desafíos de la PNSAN mediante la publicación de la relatoría: “La Seguridad Alimentaria y Nutricional y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en Brasil. Indicadores y Monitoreo. De la Constitución de 1988 a los días actuales”, elaborado por el Grupo de Trabajo de Indicadores de Monitoreo del CONSEA Nacional (CONSEA, 2010).

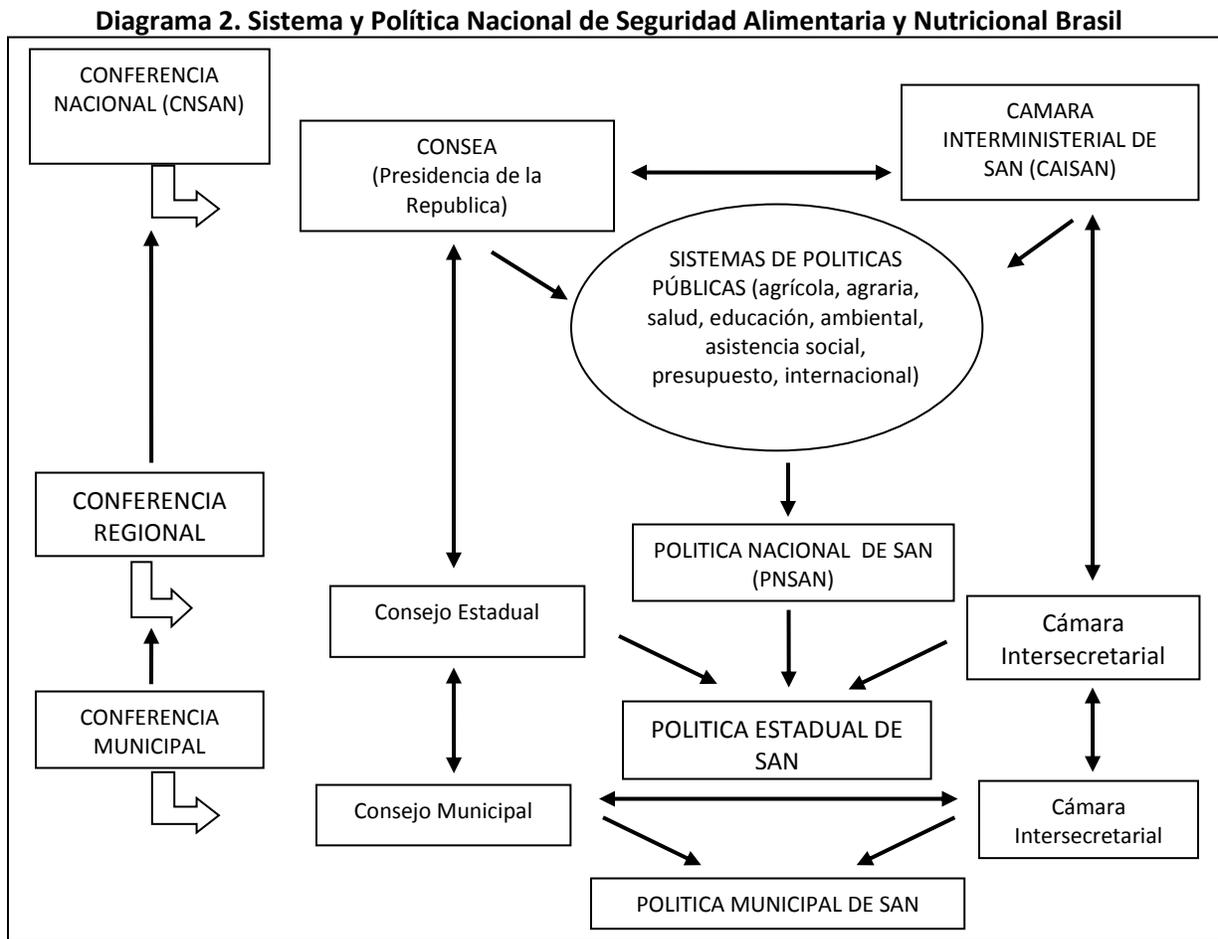
La PNSAN está planteada como una política universal dado su origen en un derecho social que es el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), quitándole el carácter asistencialista o bien que sea concebido “como un favor o regalo”. Destaca también su naturaleza intersectorial por sobrepasar áreas de economía, salud, educación, cultura, medio ambiente, saneamiento y asistencia social, e incluso su carácter central subordina a esas áreas. “Exactamente por eso, la política de seguridad alimentaria

presupone una política de desarrollo, con la generación de empleo y renta” (Graziano *et al.*, 2006a: 9). Se diferencia de las políticas de combate a la pobreza porque estas dependen de las mediciones de la pobreza y están limitados por los recursos y los criterios del gobierno en turno.

Estas bases conceptuales de la PNSAN difieren mucho de la que organismos como el Banco Mundial proponen en el sentido de que la escolarización de los niños es la principal forma de superar la pobreza y que, unido a programas de transferencia monetarias, esta sería la forma de lograr una mayor distribución de los ingresos (Graziano *et al.*, 2006b: 10). El aumento de la renta en las familias más carentes no produce, necesaria y automáticamente, una disminución significativa de la desnutrición de sus miembros más frágiles, además de que otros factores, como las condiciones sanitarias de la vivienda, acceso al agua potable y sistema de alcantarillado, acceso a servicios de salud, conocimiento de normas de higiene y manipulación de alimentos y los hábitos alimentares son igualmente importantes (Graziano *et al.*, 2006a: 6).

### Estructura y componentes

De acuerdo con la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNAN) es parte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). El siguiente diagrama muestra la estructura tanto de la PNSAN como del SISAN.



Fuente: tomado y modificado de CONSEA (2009: 59).

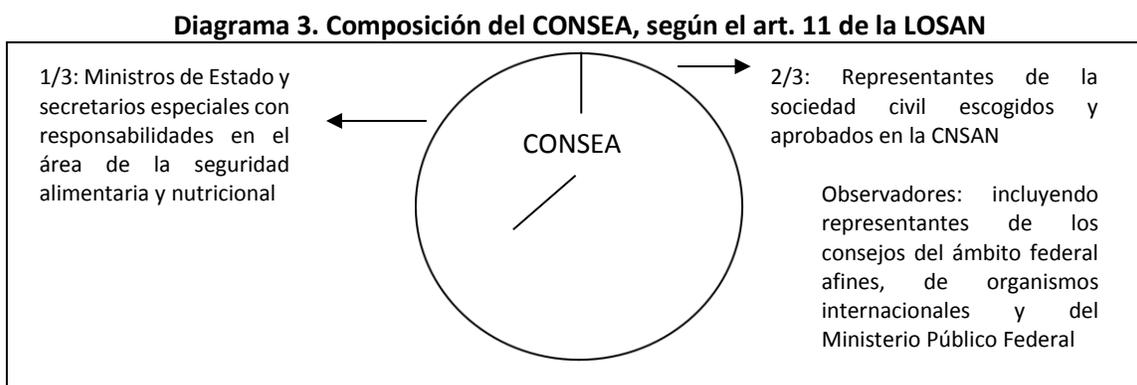
Como se observa en el diagrama, y de acuerdo con el art. 11 de la LOSAN, el SISAN está conformado por cuatro elementos interrelacionados: las conferencias, los consejos, las políticas públicas y las cámaras interministeriales o intersecretariales. Aunque en el caso de las conferencias y de acuerdo con la LOSAN, las estatales y municipales preceden a la nacional; estos cuatro elementos se reproducen en los tres órdenes del gobierno: federal, estatal y del Distrito Federal, y municipal. Además de estos cuatro elementos, la LOSAN menciona que también integran el SISAN, “las instituciones privadas, con o sin fines de lucro, que manifiestan interés en la adhesión o que respeten los criterios, principios y directrices del SISAN” (art.11, CONSEA-LOSAN: 2006: 7).

Por medio del SISAN, los órganos gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y las organización de la sociedad civil actúan conjuntamente en la formulación e implementación de políticas y acciones de combate al hambre y de la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, definiendo derechos y deberes del poder público, de la familia, de las empresas y de la sociedad. La participación en el SISAN deberá obedecer a los principios y directrices y será definida a partir de criterios establecidos por el CONSEA y por la CAISAN (CONSEA-LOSAN, 2006: 7).

Por su parte, la reunión de los consejeros en la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CNSAN), concluyen con la indicación de las directrices y prioridades del PNSAN. Es precedida por Conferencias Estadales, Distritales, Subregionales y Municipales, en las cuales son elegido (as) los (as) delegados (as) para el evento consecuente (CONSEA, 2007: 7) y se determinan las directrices de las políticas en sus ámbitos respectivos. En un periodo no mayor a cuatro años, define parámetros de composición, organización y funcionamiento de la Conferencia, por medio de un reglamento propio; y propone al Poder Ejecutivo Federal las deliberaciones del evento, directrices y prioridades (CONSEA-LOSAN, 2006: 10). La LOSAN también faculta a la CNSAN para una evaluación del SISAN.

La creación del PNSAN y la inclusión de las perspectivas de derechos humanos, la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional son resultado de las propuestas de la II y III Conferencias Nacionales de 2004 y 2007, respectivamente.

El segundo integrante del SISAN comprende los consejos, comenzando por el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). De acuerdo con la LOSAN, el CONSEA es un instrumento de articulación entre gobierno y sociedad civil, tiene carácter consultivo y asesora al Presidente de la Republica en la formulación de políticas y en la definición de orientaciones para que el país garantice el derecho humano a la alimentación (CONSEA-LOSAN, 2006: 8). De acuerdo con la LOSAN, está conformado por tres partes de la siguiente manera:



Fuente: elaborado con información de la LOSAN (2006: 9).

El CONSEA será presidido por uno de sus integrantes, representante de la sociedad civil, propuesto por el plenario colegiado, de acuerdo con el reglamento y designado por el Presidente de la República. La actuación de los consejeros, efectivos y suplentes, en el CONSEA, será considerada servicio de relevante interés público y no remunerado (CONSEA-LOSAN, 2006: 9). Tanto la composición como el papel de los consejeros se replican en los consejos estatales y municipales.

El tercer elemento del SISAN comprende el conjunto de políticas públicas congregados en la PNSAN. Todos los programas y acciones implementados están coordinados tanto entre los tres órdenes de gobierno como entre instituciones relacionadas, obedeciendo a su carácter intersectorial. En el apartado 5.3.5 se muestran con mayor detalle las directrices, las acciones y los programas que comprenden este conjunto de políticas públicas.

El cuarto componente del SISAN es la Comisión Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN), la cual congrega a 11 Ministerios que tienen relación con el tema de la seguridad alimentaria y nutrición, ejerciendo responsabilidades en el cumplimiento de dicho objetivo desde el ámbito de sus atribuciones. Estos Ministerios están encabezados por el Ministerio de Desarrollo Social y de Combate al Hambre (MDS), la cual tiene la responsabilidad de coordinar las acciones ejecutadas dentro de la PNSAN. Los Ministerios que integran la CAISAN, además del MDS son: Desarrollo Agrario; Salud; Educación; Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Trabajo y Empleo; Integración Nacional; Planificación, Presupuesto y Gestión; Hacienda; Casa Civil de la Presidencia de la República y Secretaría General de la Presidencia de la República.

Adicionalmente, se encuentran otros órganos como el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) que tiene como objetivo principal fortalecer la información que contribuya para el planeamiento de intervenciones en salud y nutrición. El SISVAN comenzó con el monitoreo de la vinculación entre alimentación y nutrición a través de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), aprobada en 1999, en la cual originalmente se contemplaba la SAN. Sin embargo, sus acciones se intensificaron y ampliaron con la creación del PNSAN, ya que sus fines fundamentales son los mismos que los del PNAN, además de que el combate a los problemas de desnutrición permanece centralizado en el nivel federal (Campos y Gugelmin, 2007: 150).

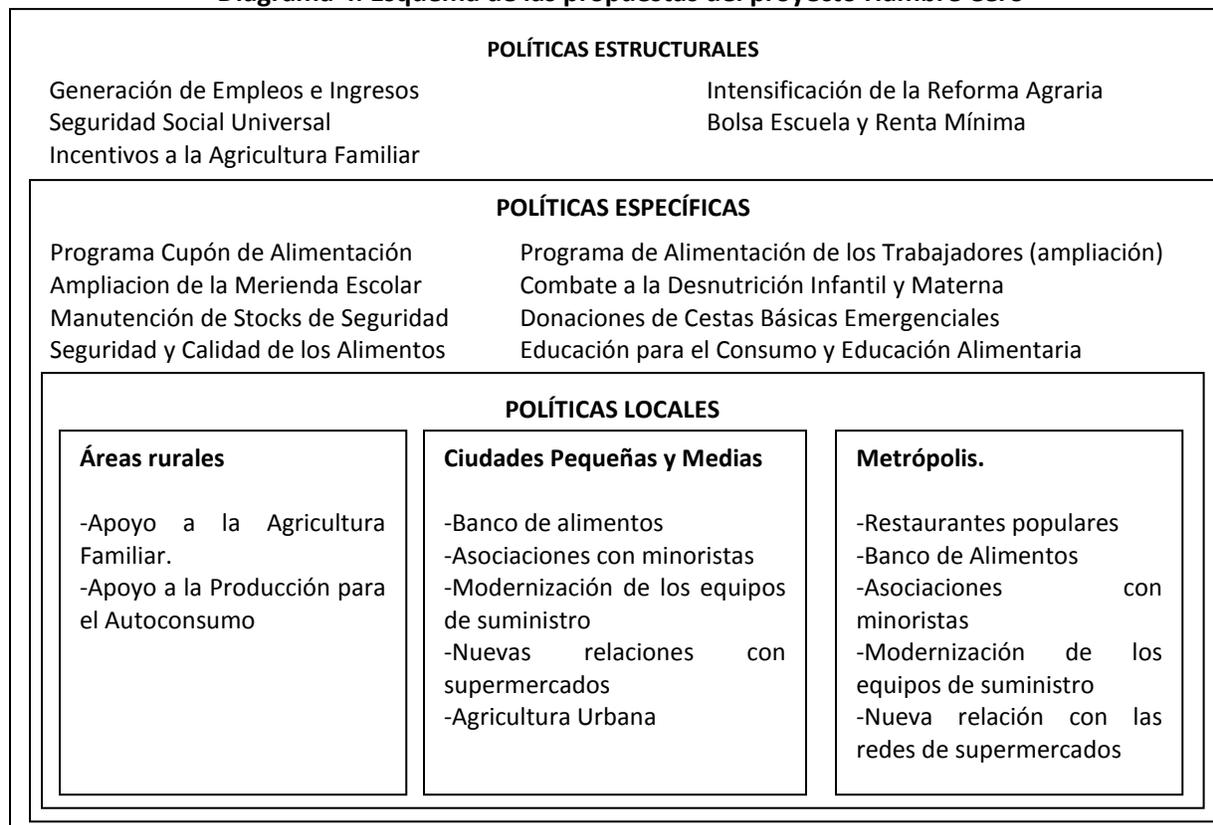
Por otro lado, existen distintos mecanismos que contribuyen al fortalecimiento del SISAN monitoreando los avances y generando información para mejorar las acciones y atender los nuevos problemas detectados. Entre estos mecanismos están las siguientes encuestas destacan: Encuesta Nacional por Muestra Domiciliaria (PNAD/IBGE), con énfasis en la investigación suplementaria sobre condición de SA; Encuesta Nacional sobre Presupuestos Familiares (POF/IBGE); Censo Agropecuario (IBGE); Censo Quilombola (Fundación Cultural Palmares); Encuesta Nacional sobre Salud y Nutrición (PNDS); Encuesta Nacional sobre Impacto de la Yodación de la Sal en el Brasil (PNAISAL) y Encuesta Nacional sobre Alimentación escolar (CONSEA, 2007: 37).

### **Directrices, programas y acciones**

Dado que la actual PNSAN tiene sus orígenes en el Proyecto Hambre Cero del 2001, el Programa Hambre Cero, eje articulador de la PNSAN, sigue operando con base en el esquema planteado por el proyecto, con base en cinco ejes centrales: el modelo operacional; la gestión participativa de los beneficiarios; la articulación con la sociedad civil; la efectucción de la coordinación intersectorial; y el compromiso del Estado (Graziano *et al.*, 2006a: 10). Los últimos cuatro ejes ya han sido explicados detalladamente con

anterioridad en distintos párrafos, mientras que el modelo operacional funciona como se puede observar en el siguiente diagrama.

**Diagrama 4. Esquema de las propuestas del proyecto Hambre Cero**



Fuente: Tomado de Graziano *et al.*, (2006a: 10).

### La atención a los pueblos indígenas en la PNSAN

Como se ha venido mencionando, la atención a la salud fue una de las primeras acciones del gobierno por tratar de solucionar algunos de los problemas que enfrenta la población indígena brasileña, incluso, la PNSAN para pueblos indígenas tuvo sus primeros indicios dentro de la política nacional de salud. Existe toda una estructura a través de los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEI), que están orientados “para un espacio geográfico, poblacional, etnocultural y administrativo, que contempla un conjunto de acciones de salud, respetando las concepciones salud-enfermedad propias a cada sociedad indígena y sus diversos especialistas” (Fagundes, 2008: 11).

La estructura comprende las Casas de Salud del Indio (CASAI), la Unidad de Apoyo (UA) donde se encuentran los Agentes Indígenas de Salud (AIS), el Equipo Multidisciplinar de Salud Indígena (EMSI) en Puestos de Salud (PS) de referencia o de forma itinerante, los Polos Base y el Sistema Único de Salud (SUS) que engloba toda la atención de la salud en el país (Fagundes y Pereira, 2008: 5). La mayor parte de la información se maneja a través del Sistema de Informaciones de la Atención a la Salud Indígena (SIASI), la cual incluso ha servido para tener una contabilidad de los indígenas existentes en el país. También existe

un SISVAN indígena que juega un papel indispensable dentro de la PNSAN ya que monitorea la relación entre salud y alimentación de esta población, incluso es la segunda acción que recibe mayores recursos dentro del presupuesto de esta política.

A pesar de la invisibilidad demográfica y epidemiológica en que se encuentran los pueblos indígenas, por no existir datos sobre ellos ni diagnósticos sobre su situación de salud y nutrición (Gugelmin, 2007: 251; Fagundes y Pereira, 2008: 4), la preocupación particular hacia ellos se debe a los altos grados de desnutrición y mortalidad infantil que padecen en relación a la población en general, según estimaciones de diversas fuentes no oficiales.

Estos problemas se deben, entre otras causas, “a la pérdida de recursos naturales en las tierras indígenas, provocadas por el desarrollo económico predatorio en el entorno o dentro de ellas, las ocupaciones ilegítimas de sus tierras en proceso de demarcación”, además de la “selección de nuevas estrategias alimentares traídas por el progresivo flujo de alimentos industrializados” (Cavalcante *et al.*, 2007: 12) y del “no reconocimiento de sus singularidades y de la falta de preparación de los órganos y agentes públicos para lidiar con esos grupos” (CONSEA, 2010a: 5) lo cual conlleva una “permanente tensión entre la rigidez de las políticas públicas hechas universalmente y la infinita variedad de situaciones encontradas localmente” (Cavalcante *et al.*, 2007: 12).

Para contribuir a soluciones para la inseguridad alimentaria de los pueblos indígenas, en 2001 fue lanzado el Programa de Promoción a la Alimentación Saludable en Comunidades Indígenas (PPACI), por la Coordinación General de Políticas de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud (CGPAN/MS) y bajo el esquema del Programa Bolsa Alimentación que ya existía para la población en general. Este esquema consistió en transferencias monetarias al individuo, en este caso de la mujer; “contrariando no solo la construcción colectiva de la propuesta original que planteaba la producción de alimentos, sino también la lógica organizativa de muchos pueblos indígenas” (Figueroa, 2004 citado en Gugelmin, 2007: 248). Finalmente, la PPACI desapareció con la creación del Programa Bolsa Familia en 2003.

Por otro lado, la reestructuración del CONSEA en 2003 y en las conferencias estatales y municipales se han integrado los representantes indígenas, que no solo llevan el tema de la seguridad alimentaria y nutricional, sino que extienden sus demandas sobre el acceso y la demarcación de las tierras, programas de desarrollo socioambiental, biodiversidad, propiedad intelectual y conocimiento tradicional, acceso y uso de recursos naturales, monitoreo de la situación alimentaria y nutricional y participación en las instancias de control social, entre otras que tienen relación con la SAN. Los siguientes dos cuadros muestran las vertientes y los recursos que reciben las acciones y programas de la directriz IV sobre los pueblos indígenas y comunidades tradicionales, dentro de la PNSAN

**Cuadro 3. Directriz IV del PNSAN. Ampliar y coordinar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional dirigidas para los pueblos indígenas y comunidades tradicionales**

| Meta de la directriz  | Programas y acciones  | Instituciones ejecutoras |
|---|---|--------------------------|
| Acceso a los territorios tradicionales y recursos naturales | Unidades de Conservación de Uso Sustentable<br>Programa Tierra Legal<br>Demarcación de Tierras Indígenas<br>Titulación de los Territorios Quilombolas |                          |

|  |  |   |
|--|--|---|
| Inclusión productiva y fomento a la producción sustentable   | Programas Comunidades Tradicionales<br>Fomento a proyectos demostrativos en la Amazonia y Mata Atlántica<br>Fomento a Proyectos de Gestión Ambiental de los Pueblos Indígenas de la Amazonia<br>Cartera Indígena<br>Programa Brasil Quilombola | Ministerio del Medio Ambiente<br>Ministerio de Desarrollo Social<br>Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial de la Presidencia de la Republica (SEPPIR) |
| Alimentación y nutrición indígena                            | Política Nacional de Atención a la Salud de los Pueblos Indígenas<br>Distritos Sanitarios Especiales Indígenas<br>Programa Nacional de Suplemento de Fierro y Vitamina<br>Vigilancia para el Beriberi  | Ministerio de Salud/Fundación Nacional de la Salud (FUNASA)   |
| Distribución de alimentos a grupos poblacionales específicos | Programa de Distribución de Alimentos a Grupos Poblacionales Específicos   | Ministerio de Desarrollo Social/Comisión Nacional de Distribución (CONAB)   |
| Atención diferenciado en programas de SAN                    | Programa Bolsa Familia<br>Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)<br>Programa Cisternas<br>Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)   | Ministerio de Desarrollo Social<br>Catastro Único (CADUNICO)<br>Ministerio de Educación y Cultura (MEC)   |

Fuente: elaborado con información de Moreira (2010: 21).

**Cuadro 4. Presupuesto de los programas y acciones para la SAN para Pueblos Indígenas (SAN-PI), en el presupuesto general para la PNSAN (2004-2010)**

| Año  | Presupuesto SAN-PI (PSAN-PI), en reales brasileños (R\$) | Presupuesto General de la PNSAN (PG-PNSAN), en reales brasileños (R\$) | Porcentaje del PSAN-PI en el PG-PNSAN (%) |
|------|--|--|---|
| 2004 | 239750191.00   | 13447602428.00   | 1.78                                      |
| 2005 | 272510399.00   | 18861557570.00   | 1.44                                      |
| 2006 | 340943004.00   | 18894666933.00   | 1.80                                      |
| 2007 | 387031222.00   | 20517174120.00   | 1.89                                      |
| 2008 | 420439308.00   | 23735425502.00   | 1.77                                      |
| 2009 | 437897286.00   | 25815846319.00   | 1.70                                      |
| 2010 | 442266486.00   | 26997429787.00   | 1.64                                      |

Fuente: elaborado con información de CONSEA (2010c).

Estos recursos se refieren únicamente a los programas y acciones exclusivas de los pueblos indígenas, sin embargo también son beneficiarios de otros programas como Bolsa Familia, que tan solo en el 2010, absorbió el 49.62% del total del presupuesto de la PNSAN; Agricultura Familiar con el 12.5%, Alimentación Escolar con el 11.6%, Reforma Agraria con el 9.9% y Abastecimiento Agroalimentario con el 8.6% (CONSEA, 2010c: 229), entre otros que no están focalizados solo en la población indígena.

Entre las acciones resaltan, por ejemplo, la coordinación del MDS, FUNAI y la FUNASA para la repartición de cestas básicas de alimentos, lo cual ha repercutido en la disminución de las muertes de menores por desnutrición. En cuestiones de asistencia social, el Programa de Apoyo Integral a la Familia (PAIF) ha establecido 59 Centros de Referencia de Asistencia Social (CRAS) en igual número de municipios más otros 10 en territorios indígenas. En relación a las transferencias condicionada de rentas, el Catastro Único, padrón oficial de los beneficiarios de la política social brasileña, registra a 26, 866 familias indígenas

apoyadas por el Programa Bolsa Familia (PBF) y definió 225 áreas indígenas prioritarias en 232 municipios y 21 estados, además de estrategias de consulta a los pueblos indígenas en cuanto al registro y al PBF (Costa y Gonçalves, 2008: 81).

No obstante, la entrega de las cestas básicas por parte de programas como Bolsa Familia y del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en comunidades indígenas, sigue siendo un problema pues están “compuestas de productos que no respetan los hábitos alimentarios de las comunidades indígenas, tales como los enlatados, guayabas, harina de maíz, entre otros, y que, en cierta medida, proporcionan el consumo de una alimentación altamente calórica y rica en sodio” (Gugelmin, 2007: 243; CONSEA, 2011).

Maluf (2010) menciona que la promoción de la agricultura familiar, se transformó en una política fuerte y determinante en la PNSAN, pero al mismo tiempo está inmersa en una categoría social-política de disputa de modelo y de disputa de recursos públicos; y resalta que por eso es preciso hablar menos en agricultores y más en familias rurales que producen alimentos, enfrentando a una fuerte ofensiva del agro negocio y de las grandes corporaciones sobre componentes fundamentales del sistema alimentario, con disputas importantes en relación a la tierra y a recursos públicos.

Uno de los programas orientados a la capacitación de los pueblos indígenas para la gestión de proyectos y programas es el de los Proyectos Demostrativos de los Pueblos Indígenas (PDPI). El PDPI está vinculado al Ministerio del Medio Ambiente y cuenta con el apoyo de diversas agencias de cooperación internacional. Sin embargo, los resultados no han sido como se espera pues se han enfrentado a problemas de burocracia y centralización financiera (Gugelmin, 2007: 245).

La publicación del “Mapa del Hambre entre los Pueblos Indígenas de Brasil” en 1995, obligó al Estado a la creación del programa Cartera Indígena. En ese estudio se identificó que la principal causa de los graves problemas de sustentabilidad alimentaria que enfrentaban las poblaciones de 198 de las 579 tierras indígenas del país, estaba asociado a la degradación ambiental (Loureiro y Neves, 2008: 18).

Cartera Indígena se instituye en 2004 como parte de la PNSAN para pueblos indígenas y tiene el objetivo de promover la seguridad alimentaria y el desarrollo sustentable de los pueblos indígenas, respetando su autonomía e identidad cultural y preservando y recuperando el medio ambiente. La intersectorialidad del programa involucra a, además del Ministerio de Medio Ambiente y de la Fundación Nacional de Indio como los encargados de coordinar sus acciones, la Fundación Nacional de la Salud (FUNASA), el Ministerio de Desarrollo Agrícola, el Fondo Nacional para el Desarrollo de Educación del Ministerio de Educación (FNDE/MEC), la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), el CONSEA, asociaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales indigenistas y ambientalistas, entre otros.

En un análisis realizado por Bandeira *et al.*, (2008), encontraron que se percibe una autoestima elevada en las comunidades donde opera Cartera Indígena, lo cual explican ellos, se debe a la “invisibilidad” social a la que estuvieron sometidas y la ausencia del Estado, “por eso, el grado de satisfacción es, en gran medida, elevado en esas comunidades, siendo mayor en la región de la Amazonia Legal, seguida de las regiones Centro-Sur y Nordeste” (Bandeira *et al.*, 2008: 31).

Este alto nivel de satisfacción se debe también a la inclusión de los conocimientos locales tanto en la elaboración como en la implementación, lo cual es reconocido por los propios beneficiarios, ya que los proyectos solo han complementado las actividades que ellos tradicionalmente realizaban, solo “en algunos casos, fueron incorporadas innovaciones técnicas para la intensificación y control de las variables de producción (Bandeira *et al.*, 2008: 35). Las principales actividades apoyadas son: prácticas agrícolas,

pecuarias, artesanales, piscicultura, apicultura, meliponicultura, huertas comunitarias, cría de animales domésticos (gallinas, puercos, vacas, caprinos, ovinos, etc.), compra de equipamiento para beneficio de productos de agroextractivismo, entre otras. Sin embargo, también identificaron problemas con la comercialización de los productos debido a la accesibilidad a los mercados regionales, mientras que en otras regiones, “la compra de fertilizantes y otros insumos puede comprometer la sustentabilidad de la producción” (Bandeira *et al.*, 2008: 33).

En general, las acciones y programas diseñados para la población indígena ha tenido resultados importantes en el logro de la seguridad alimentaria y nutricional y el combate a los problemas de salud que mantienen a estos pueblos en situación de pobreza y marginación. Sin embargo, aún falta realizar una serie de ajustes para alcanzar el respeto a sus sistemas de alimentación y sus formas de organización tradicionales y evitar la dependencia y nuevos problemas. No obstante, esta política es una importante referencia para el diseño e implementación de políticas diferenciadas para poblaciones con características particulares como la población indígena y es importante retomar la experiencia para la atención de problemas y contextos similares como en los otros países latinoamericanos.

## CONCLUSIONES

Como toda política pública, la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil tiene elementos favorables como también algunos errores que repercuten en efectos no esperados entre sus beneficiarios. Sin embargo, esto no le impide ser tomado como referencia de una política que ha contribuido en el logro de la seguridad alimentaria y la disminución de la pobreza entre los brasileños. Es también una muestra de que la política social no puede estar alejada o supeditada a la política económica, por el contrario, la implementación de ambas políticas colocándolas en el mismo nivel de importancia, fortalecen las políticas públicas y se alcanzan los objetivos de manera integral.

Los enfoques y principios de la PNSAN como la seguridad alimentaria y nutricional, la soberanía alimentaria, la perspectiva del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), la intersectorialidad, la participación de la sociedad civil, el apego al territorio y las culturas locales, entre otros, enriquecen y le atribuyen mayor seguridad en el logro de sus objetivos, además de estar más apegado a la realidad de las personas. Los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria y el DHAA se relacionan y se complementan. “No hay soberanía y seguridad alimentaria y nutricional sin el DHAA” (Abrandh, 2009: 10).

Algunos programas como los equipamientos públicos aun no tienen la misma dimensión de otras iniciativas en términos cuantitativos, sin embargo, tienen una ejemplaridad como instrumento público de incidencia sobre los hábitos y consumo de las personas (Maluf, 2010:30), lo cual se viene sumando a los esfuerzos que han logrado disminuir los niveles de pobreza y la situación del hambre en Brasil.

Los problemas de coordinación es otro de los aspectos que siguen afectando la operación de la PNSAN, pues la intersectorialidad entre instituciones de gobierno no ha estado ajena a conflictos y disputas por el ámbito de atribuciones, pues hay diferentes formas de apoyo y de rechazo, como también de disputas de su ejecución.

Cabe resaltar que, en el caso de los pueblos indígenas, a pesar de que hay un importante avance al incluir la participación de estos pueblos en los procesos de la política, aún quedan diversos pendientes para alcanzar una adecuación plena. Hasta ahora, la mayor parte de los programas y acciones implementados

son de carácter asistencial, por los altos niveles de desnutrición y mortalidad infantil que estos padecen. Las causas de estos problemas como la falta de tierra para plantar, la dificultad de acceso a alimentos de calidad, condiciones inadecuadas de saneamiento, etc. siguen prevaleciendo y “con la implementación de políticas transitorias, se corre el riesgo de la discontinuidad de las acciones en el transcurso de los cambios políticos y la situación de la población atendida continua en la misma” (Gugelmin, 2007: 243).

En términos más amplios, hace falta adecuar las leyes a la diversidad étnica reconocida en la PNSAN, empezando por una cuantificación adecuada de las diversas poblaciones y grupos vulnerables que componen la sociedad brasileña, sumados a que actualmente las reglas que rigen las decisiones, la elaboración y la implementación de una política pública pasa por disputas, conflictos y arenas políticas diferenciadas.

El asunto de la tierra en Brasil es una asignatura pendiente, pues la expansión agrícola comercial y la construcción de grandes obras de infraestructura atenta contra la seguridad alimentaria de los brasileños, no solo por el espacio que quitan a la producción de alimentos adecuados a las necesidades locales sino por la competencia que representa el destino de muchos alimentos para la producción de biocombustibles. Además, para algunos grupos como los pueblos indígenas, la tenencia de la tierra es fundamental por su relación con el espacio y la identidad cultural e implican la realización de los derechos fundamentales a una alimentación adecuada, a la vivienda y al derecho a la propiedad (FAO, 2009: 8).

#### LITERATURA CITADA

- ABRANDH (2009). *Avanços e Desafios da Implementação do Direito Humano a Alimentação Adequada no Brasil*. Relatório Técnico. Brasília, Rio de Janeiro: Marzo de 2009.
- Andrade, P., & Matías, M. O (2008) Centro de Referência da Assistência Social na Promoção e Proteção dos Direitos Socioassistenciais dos Povos Indígenas: avanços e desafios. *Cadernos de Estudos Indígenas*.
- Baines, S. G. (2008). 1. O DESAFIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DOS POVOS INDÍGENAS. *Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social*, 9.
- Balbi, M. (2008). “Los programas sociales no van a acabar con la pobreza”. Entrevista a Santiago Levy. *El Comercio*. 7 de diciembre del 2008.
- Bandeira, F. P. S. D. F., Lobão, J. S. B., Rego, L. S., da Silva, L. M., Modercin, I. F., Nunes, F. O., & Lobão, J. A. L. (2008). Avaliação da Carteira Indígena. MDS. *Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social. Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em debate*, (10).
- Barros, D. C., Oliveira, D., & Gugelmin, S. Â. (2007). *Vigilância alimentar e nutricional para a saúde Indígena (Vol. 1)*. SciELO-Editora FIOCRUZ.
- Barros, D. C., Silva, D. O., & Gugelmin, S. Â. (2007). *Vigilância alimentar e nutricional para a saúde Indígena, Vol. 1*.
- Burity, V. (2010). A exigibilidade do DHAA. En CONSEA. *A exigibilidade do Direito Humano a Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Relatório final.
- Coimbra Jr, C. E., Santos, R. V., & Cardoso, A. M. (2007). *Processo saúde-doença*. Cavalcante Barros, Denise, Denise Oliveira e Silva y Silvia Ângela Gugelmin (2007). *Vigilância Alimentar e Nutricional para a Saúde Indígena*. EAD/ENSP/FIOCRUZ. Brasil, 47-74.
- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2007). *III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por un Desarrollo Sostenible con Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Documentos Base 2007 CONSEA/FOME ZERO/MDS/Governo Federal.

- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2009). Construcción del Sistema y de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: la experiencia brasileña. IICA/FAO/CONSEA/Presidencia de la Republica.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2006). Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. CONSEA/FOME ZERO/MDS/Governo Federal.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010a). Assegurar Diretrizes e Princípios do Etnodesenvolvimento nas Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais. CONSEA/FOME ZERO/MDS/Governo Federal.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010b). 4ª. Conferencia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Alimentação Adequada e Saudável: direito de todos. Manual Orientador. CONSEA/FOME ZERO/MDS/Governo Federal.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010c). A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano a Alimentação Adequada no Brasil. Indicadores e Monitoramento. Da Constituição de 1988 aos dias atuais. CONSEA/ABRANDH/SISAN/MDS/Governo Federal.
- Costa, A. y Gonçalves de Carvalho, R. (2008). Articulação e parcerias com povos indígenas. En MDS. Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social. Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em debate, num. 10.
- Da Silva, J. G., Takagi, M., & Del Grossi, M. E. (2006). La política de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil a partir del Programa “Hambre Cero”. Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre, 181.
- De Alcântara, C., Burlandy, L., & Gugelmin, S. Â. (2007). Políticas públicas em alimentação e nutrição no Brasil. Cavalcante Barros, Denise, Denise Oliveira e Silva y Silvia Ângela Gugelmin (2007). Vigilância Alimentar e Nutricional para a Saúde Indígena. EAD/ENSP/FIOCRUZ. Brasil, 123-154.
- De Schutter, Oliver (2010). Pannel 1. La realización do derecho humano a alimentación adecuada hoje. En CONSEA. A exigibilidade do Direito Humano a Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final. FAO/CONSEA/ABRANDH/FOME ZERO/MDS.
- De Sousa, P. A. (2008). El combate al hambre y el nuevo marco de las políticas públicas: implementando un efectivo estado de bienestar social en Brasil. Revista española de desarrollo y cooperación, (22), 11-25.
- Fagundes, A.A. (2008). Nutrição em Saúde Pública I. Saúde e Nutrição para populações especificam - exemplo dos indígenas.
- Fagundes, A.A. y A.G. Pereira (2008). Ações de Vigilância Alimentar e Nutricional nas Aldeias: o que fazer com as crianças indígenas diagnosticadas com baixo peso? Trabalho de conclusão de Curso (especialização). Fundação Oswaldo Cruz, 2008.
- FAO (2009). Hacia la creación de unas directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable en la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. Documento de debate. Unidad de Gestión y Tenencia de la Tierra (NRLA). FAO.
- Faria, V. (2003). Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil (Vol. 64). United Nations Publications.
- Fonteles, Nazareno (2010). O papel do Poder Legislativo em relação a exigibilidade do DHAA. En A exigibilidade do Direito Humano a Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final. FAO/CONSEA/ABRANDH/FOME ZERO/MDS.
- Fundação Nacional da Saúde (2002). Política Nacional de Atenção a Saúde dos Povos Indígenas. Saúde Indígena. FUNASA-MS.
- Fundação Nacional de Saúde (2007). Política Nacional de Atenção a Saúde dos Povos Indígenas. FUNASA/Ministério da Saúde.
- Fundação Nacional de Saúde (2010). Vigilância em Saúde Indígena. Síntese dos Indicadores 2010. FUNASA/MS.

- Graziano Da Silva, José, Maya Takagi, Mauro Eduardo Del Grossi (2006b). El Programa Hambre Cero dos años después. Reunión de 2006 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, 15-18 de marzo de 2006.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística (2010). Encosta Suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004. Brasil. Disponible en: [http://www.ibge.gov.br/espanhol/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=600&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/espanhol/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=600&id_pagina=1)
- Leivas, P. (2010). Análise sobre o papel do Ministério Público e do Judiciário. CONSEA. A exigibilidade do Direito Humano a Alimentação Adequada eo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final. FAO/CONSEA/ABRANDH/FOME ZERO/MDS.
- Leite, M. S. (2007). Sociodiversidade, alimentação e nutrição indígena. Vigilância alimentar e nutricional para a saúde indígena.
- Loureiro Marco Aurélio y Ricardo Neves R. Pereira (2008). Carteira Indígena: um processo em construção. En MDS. Povos Indígenas: um registro das ações de desenvolvimento social. Cadernos de Estudos. Desenvolvimento Social em debate, num. 10.
- Maluf, R. (2010). Seguridad alimentaria y nutricional: un enfoque de derecho y soberanía. Esbozos No. 3 Revista de filosofía política y ayuda al desarrollo. Colombia.
- Manzoni, C. (2010). Los secretos de Brasil: la receta de una potencia. De Cardoso a Lula. La Nación. Edición impresa del 26 de septiembre de 2010.
- Martucelli, B. S. Y. D. (2008). Brasil: ¿qué políticas para qué cohesión social?. Revista española de desarrollo y cooperación, (22), 47-60.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2008a). Subsídios para implantação de sistemas descentralizados de segurança alimentar e nutricional. Secretaria de Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2008b). Trajetória e Relatos da Construção de uma Política Nacional. Segurança Alimentar e Nutricional. MDS.
- Moreira, C. (2010). Cenário Nacional-Panorama brasileiro da situação de realização do DHAA: principais avanços e desafios. En CONSEA. A exigibilidade do Direito Humano a Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final. FAO/CONSEA/ABRANDH/FOME ZERO/MDS.
- Noriega, J. Á. V., & Grubits, S. (2006). ANTROPOLOGÍA INDÍGENA: UMA INTRODUÇÃO, HISTORIA DOS POVOS INDIGENAS DO BRASIL.
- Presidência da Republica (1990). Lei no. 9.836, de 23 de setembro de 1999, passa a vigorar acrescida do seguinte capítulo V ao Título II - Do Sistema Único de Saúde.
- Recine, E. (2010). Comissão Permanente do Direito a Alimentação Adequada do CONSEA. En A exigibilidade do Direito Humano a Alimentação Adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório final. FAO/CONSEA/ABRANDH/FOME ZERO/MDS.
- Romero, J. M. S., Rivera, J. J. M., Velasco, C. S., Cano, V. A., Pérez, H. I., Núñez, A. G. A.,... & Pimentel, D. A. V. Evaluación de Consistencia y Resultados 2007 Programa de Desarrollo Humano Oportunidades Reporte Final.
- Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. Revista mexicana de sociología, 43-65.

## SÍNTESIS CURRICULAR

### **David Gallardo García**

Doctor en ciencia política por la EGAP, ITESM, consultor del Banco Mundial, posdoctorado en el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo. Sus líneas de investigación son: evaluación de programas sociales, intervención comunitaria, bienestar social. Correo electrónico: edavidgallardog@outlook.com.

### **Ricardo López Salazar**

Doctor en Ciencias con especialidad en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD). Profesor de Tiempo Completo, titular C, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Líneas de Investigación: Estudios del bienestar social, evaluación de programas sociales, combate a la pobreza. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Perfil PRODEP.