

ELZA MARIA FRANCO BRAGA*

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DISEÑO DE NUEVOS ESPACIOS PÚBLICOS EN BRASIL

EN EL ESCENARIO POLÍTICO de las últimas décadas la desigualdad social, la pobreza y el hambre se vienen profundizando a partir de un modelo basado en la política neoliberal que acentúa la división entre las políticas económicas y sociales; debilita al Estado como instancia reguladora, cediendo lugar a la lógica del mercado; promueve una reestructuración productiva que precariza y desestabiliza el mercado de trabajo; y descalifica a la política como instancia de debate, de expresión de conflictos y de construcción de consensos.

Hay, entretanto, en las entrañas de este movimiento nuevas dinámicas que sobrepasan la historia reciente brasileña que, en su búsqueda de respuestas a las crisis desde ahí transcurridas, hacen brotar innumerables formas que afirman el proceso de ciudadanía donde el iscurso de los derechos sociales viene generando fecundos espacios organizativos y de construcción de la sociabilidad, entre los cuales se destaca la seguridad alimentaria al afirmarse como política pública.

* Profesora de de la Universidad Federal de Ceará; es doctora en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, e hizo un posdoctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona.

Teniendo como referencia este escenario más amplio es que se pretende desarrollar el presente artículo¹, trazando un trayecto investigativo sobre la seguridad alimentaria como una política pública que viene ganando espacio en la agenda del país. Ella se configura como un hilo articulador y sistémico, por medio del cual se diseñan intervenciones sociales enfocadas en la participación ciudadana, en la relación entre el poder público y la sociedad civil, en arreglos intersectoriales de políticas, y programas gubernamentales, configurando un espacio público en el cual la cuestión del poder gana concretización analítica.

En este escenario el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA Nacional) se constituye en el protagonista central de esta historia en construcción, señalizando nuevos espacios públicos, diversificando la forma de hacer política y teniendo como horizonte la superación del hambre, la soberanía y la sustentabilidad alimentaria.

Tratar de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el campo de las ciencias sociales constituye un espacio de análisis relativamente nuevo. En realidad, el conocimiento científico está en constante relación con el contexto empírico y abre nuevas trincheras analíticas a la luz de construcciones conceptuales innovadoras con el objetivo de lograr aproximaciones sucesivas con la inventiva de la sociedad.

A partir de los años noventa en América Latina y sobre todo en Brasil, la SAN ha introducido un campo de posibilidades académicas y políticas cuyos abordajes reciben un tratamiento interdisciplinario. En esta perspectiva el considerar al hambre como una cuestión política y social y el pensar en un sistema agroalimentario que articule relaciones de producción y de consumo, resulta en que consecuentemente se ha cuestionado el diseño actual de las políticas públicas en el sentido de avanzar en la consecución del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

El discurso sobre el DHAA es visualizado como una práctica que expresa representación y significado en relación al mundo vivido y es un referente recurrente en la trayectoria de la SAN, ya que señala

1 El hecho de que la autora sea consejera en la actual gestión del CONSEA Nacional, como representante de la sociedad civil, debe ser entendido en dos aspectos. Por un lado la posibilidad de solventar las grandes líneas de una historia que está siendo tejida donde los registros académicos aún son relativamente escasos, pero, por otro lado, el ejercicio de una capacidad crítica que, muchas veces, no constituye una tarea fácil para los que investigan y al mismo tiempo hacen parte del objeto investigado, donde las pasiones y utopías no deben influir en el rigor que se impone al quehacer académico. Esto no significa asumir una postura aséptica, congelando la realidad y dejando de registrar sus contradicciones y paradojas.

la necesidad de superación de las determinaciones estructurales que limitan su consecución e identifica el carácter restrictivo de las políticas compensatorias. Son por lo tanto dos ejes de políticas que cuando articuladas a partir de las demandas propuestas por los grupos sociales más vulnerables instituye dinámicas intercomunicantes que son importantes para la superación de la pobreza, hasta entonces una deuda social.

El objetivo central del presente estudio es, por lo tanto, analizar la dinámica de la seguridad alimentaria y nutricional valorizando el espacio del CONSEA Nacional como una instancia que pauta una discusión entre el gobierno y segmentos de la sociedad civil en la perspectiva de introducir cambios en la institucionalidad a partir de la implementación de cadenas de acciones y programas gubernamentales, proporcionando la incorporación activa de actores sociales para influir en la definición y redefinición de las políticas de la SAN y su control social.

El DHAA fue reconocido explícitamente por el Estado Brasileño cuando se dio la aprobación a la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional –LOSAN–, el 15 de septiembre de 2006. En esta conquista el CONSEA Nacional ha tenido un papel fundamental desarrollando diversas estrategias de movilización y articulación social integrando a sectores de la sociedad civil y generando diálogos con los poderes ejecutivo y legislativo.

CONTEXTUALIZANDO EL ESCENARIO

Al considerar las experiencias de América Latina en la discusión de la cuestión alimentaria, merece destacarse el pionero Josué de Castro, que además de sus contribuciones en la creación de la FAO, agregó elementos analíticos fundamentales sobre el fenómeno del hambre, tan es así así que su libro *Geografía del hambre*, elaborado en 1946, es todavía una lectura actual para comprender su dimensión política (Castro, 2001).

Vale destacar algunas experiencias en el contexto latinoamericano, tales como: el montaje del Sistema Alimentario Mexicano (1980/1982); la inclusión de la seguridad alimentaria en varios acuerdos de cooperación regional de América Latina y del Caribe; y la atención al tema por parte de organizaciones tales como el Sistema Económico Latino Americano (SELA) y la Asociación Latino Americana de Integración (ALADI). Mientras tanto, y pese a ello, el balance de estas iniciativas todavía expresa resultados concretos poco significativos (Maluf, Menezes y Valente, 1996).

Entretanto el Brasil, sobre todo en los quince últimos años, viene registrando un amplio y profundo debate direccionado a generar una estructura teórico-conceptual y política sobre los principios de

la SAN. En este sentido, con avances y retrocesos, se demarca una trayectoria positiva para superar al hambre sin dejar de considerar la existencia de amplios sectores sociales todavía vulnerables.

Con la recreación del CONSEA en marzo de 2003, a través de la Ley 10.683 de la Presidencia de la República Brasileña, el Gobierno de Lula, a comienzos de su gestión, retoma y afirma la centralidad política de las directrices de la SAN aunque, de forma paradójica, mantenga las características iniciales de la política macroeconómica de los dos gobiernos anteriores, que estaban sintonizados con los dictámenes neoliberales.

El rescate histórico, aunque sintético, de los últimos quince años, en el sentido de situar los principales momentos de afirmación de la SAN, demarcan una historia que viene siendo tejida por varios sujetos y organizaciones sociales al reconocer la necesidad de superar de forma duradera el cuadro de hambre que aún existe en Brasil, al igual que en otros países latinoamericanos y africanos. Significa también desnaturalizar una cuestión que para muchos es una fatalidad o una predestinación y al mismo tiempo, ampliar el campo de actuación de aquellos que reconocen al hambre como una producción social consecuente del modelo de crecimiento económico cuyo dinamismo cementa la injusticia y las desigualdades sociales (Ianni, 1968).

Las discusiones, proposiciones y luchas fueron trincheras donde la SAN se expresaba, con intensidad y ritmos diferentes; nuevos espacios públicos, no siempre visibles para el conjunto de la sociedad.

Vale mencionar el documento sobre la SAN elaborado por el Gobierno Paralelo del PT (2001) cuando Lula pierde la primera elección en la disputa con el candidato Collor de Mello. Este documento entregado al entonces presidente Itamar Franco, después del *impeachment* de Collor de Mello, reconoce al hambre como una cuestión social y presenta algunas directrices en la perspectiva de contribuir para su superación y que, de alguna forma, influyeron para el surgimiento, en 1993, del movimiento de Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida². Este movimiento –con sus millares de comités

2 La acción ciudadana protagonizada por la sociedad civil se basó en organizaciones ya existentes (sindicatos, asociaciones, profesionales, movimientos de la iglesia y otras) y también creando nuevos espacios que aglutinaron otros actores sociales (amas de casa, propietarios de almacenes, estudiantes de escuelas particulares), sobre todo individuos de clase media, sobre el llamado a la solidaridad y la ciudadanía y, en esta dinámica, el poder público. El liderazgo más importante de este Movimiento fue el de Betinho, el sociólogo Herbert de Souza. Su historia de vida lo consagró como un símbolo y un personaje inspirador e impulsor del movimiento que actuaba en tres vertientes: denunciando al hambre, como expresión de injusticia, cuestionando el papel del poder público y estimulando la solidaridad junto a la sociedad civil.

que involucraron a múltiples segmentos de la sociedad civil— exigía en aquel momento de efervescencia, la urgencia de una política pública en la cual las familias miserables y hambrientas no fuesen solamente objeto de asistencia, sino también, sujetos de derechos y deberes delante del estado y la sociedad (Braga, 1996).

En aquella coyuntura, y en consonancia con las articulaciones y movilizaciones en curso es que el CONSEA Nacional es creado, vinculado directamente a la Presidencia de la República y constituyendo un ambiente institucional donde el tema de la seguridad alimentaria es oficialmente incluido en la pauta política del Brasil.

En julio de 1994, la I Conferencia Nacional de la SAN (I CNSA) fue una referencia, al congregar a 1.800 delegados de todos los estados brasileños, reunidos en Brasilia, donde trazaron un conjunto de directrices que, por un lado, apuntaban los primeros contornos de una política de seguridad alimentaria y, por el otro, demarcaban el papel de la participación social en la perspectiva de alertar que la antigua y la nueva cuestión del hambre no son superadas solamente a través de acciones filantrópicas ni, tampoco, mediante políticas de naturaleza compensatoria. Se afirmaba, en aquel momento, la necesidad de movilización de la sociedad civil, tanto, en su relación con los gobiernos en la perspectiva de destacar la urgencia de articular políticas compensatorias como las de carácter estructural, a fin de superar al hambre, caracterizado como una cuestión social histórica que produjo a lo largo del tiempo un contingente de 32 millones de personas indigentes.

En este contexto, se abre un abanico de posibilidades afirmativas de acciones solidarias organizadas, algunas de ellas en redes de sociabilidad con la participación de trabajo voluntario. También se engendran nuevos profesionales de la solidaridad, señalando la emergencia de contornos organizativos que expresan nuevas formas de lucha contra la exclusión e instituyen acciones innovadoras de regulación social, en la perspectiva de asegurar la dignidad humana (Novais, 1997).

Con el avance de la política neoliberal en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso la preocupación de tratar al hambre en la perspectiva de la seguridad alimentaria fue secundarizada. El

Lo más importante de este movimiento fue la postura de indignación manifestada frente a la cuestión del hambre, a los múltiples recortes organizativos y a las colaboraciones instituidas, demarcando la solidaridad como una vertiente de política y, por lo tanto, apta a la apertura de nuevas fronteras asociativas. A pesar de la adhesión de varios militantes de izquierda, este movimiento no fue suficientemente valorizado por los partidos políticos. Uno dentro de otros motivos fue que la asistencia a los más pobres no era vista en la perspectiva de derechos y, así, gran parte de la izquierda tenía una mirada prejuiciosa frente a estas movilizaciones.

desmante del CONSEA y la creación del Programa Comunidad Solidaria, inspirado en el Programa Nacional de Solidaridad Mexicano (PRONASOL) desmoviliza la Acción de la Ciudadanía, en cuanto movimiento nacional y protagonizado por la sociedad civil. Las acciones y políticas fragmentadas ignoran las mediaciones organizativas existentes en la sociedad civil, debilitando la construcción de una democracia dialógica (Giddens, 1994), que daría sustentación a la emergencia de una cultura política basada en los derechos sociales.

En 1996 las discusiones propuestas en la Cumbre Mundial de la Alimentación, realizada en Roma, por la *Food and Agriculture Organization of the United Nation* (FAO), pasan a tener mayor resonancia internacional, aunque, en Brasil, a lo largo de los ocho años de gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, las movilizaciones en torno de la seguridad alimentaria habían quedado restringidas a las acciones del Foro Brasileiro de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN), creado en el mismo año, y de otras articulaciones de la sociedad civil, como por ejemplo el Comité de Entidades en el Combate al hambre y por la Vida (COEP, Comité de Entidades no Combate à Fome e pela Vida) y la Acción Ciudadana con acciones puntuales en algunos estados.

Con la victoria del presidente Lula, en 2002, se anunció, antes de su posesión el Programa Hambre Cero, basado en documentos elaborados por el Instituto de la Ciudadanía. Dicho documento coordinado por José Grasiano, quien asumió el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria (MESA) en el inicio del gobierno de Lula. El documento, al ser discutido en varios seminarios regionales, amplió la participación social en su proceso de elaboración. Esta dinámica agregó contribuciones de intelectuales y ex-militantes de la Acción Ciudadana así como de otros segmentos sociales. En sus directrices se afirmaba la importancia de la movilización social y establecía grandes líneas de acción.

A este respecto el gobierno crea una asesoría vinculada a la Presidencia de la República para coordinar y estimular la participación de la sociedad civil, a nivel nacional, en la Red de Educación Ciudadana ampliamente conocida como TALHER³. Esta red intentaba hacer una amplia divulgación y al mismo tiempo tenía como objetivo crear articulaciones a nivel local.

La trayectoria del CONSEA Nacional viene afirmándose y constituye hoy, después de cinco años de existencia, una referencia nacional

3 TALHER, en portugués "Talher" es lo mismo que "Cubiertos" en español, así para el Hambre Cero (Fome Zero) la palabra fue relacionada a los utensilios usados en la mesa para comer. En el contexto del Hambre Cero el TALHER es una articulación social que busca la promoción de la Educación Ciudadana.

e internacional, por su capacidad de articulación y de propuesta de políticas públicas atribuyendo progresiva visibilidad a la cuestión de la SAN y subrayando la existencia de tratamientos específicos para los grupos sociales más vulnerables –indígenas, negros, campamentos rurales, catadores de materiales reciclables y otros– y al mismo tiempo reconociéndolos en la esfera pública.

Al final de su primera gestión⁴ el CONSEA promovió, en julio de 2004, en la ciudad de Olinda (Pernambuco) la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (II CNSAN). Después de diez años de transcurrida la I CNSA⁵, cuando se afirmó simbólicamente para el conjunto de la sociedad el rescate de la temática de la SAN como un espacio de articulación democrático entre gobierno y sociedad civil. Este evento tuvo un expresivo potencial movilizador, con receptividad nacional a partir de las conferencias regionales, municipales y estatales. En varios grupos de trabajo y congregando cerca de 1000 participantes, fueron presentadas y discutidas directrices de acción, muchas de las cuales, aprobadas en plenaria, constituyeron rutas valiosas y orientadoras para la actuación del CONSEA, en el período entre el 2004 y el 2007. Muchas de las que fueron rediscutidas en el ámbito del Consejo, asumieron la forma de propuesta concreta, para luego ser encaminadas al Presidente de la República, consiguiendo que varias de ellas sean acatadas en su integridad o parcialmente, conforme se considerará posteriormente.

En esta perspectiva cabe destacar, conforme a lo ya mencionado, la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), en agosto de 2006, concretizando la propuesta reivindicada en ocasión de la II CNSAN, realizada en 2004. La citada Ley institucionaliza el DHAA y define los marcos del Sistema Nacional de la SAN (SISAN), cuya reglamentación fue uno de los temas de discusión en la III CSAN, realizada en julio de 2007 en la ciudad de Fortaleza (Ceará). El tema general de la Conferencia fue “Por un desarrollo sustentable con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional”. En este evento participaron 2000 personas (1300 delegados, 300 invitados nacionales y representaciones de 25 países). La representación plural de la Conferencia posibilitó discusiones consensuales y polémicas sobre todo en relación a los siguientes asuntos: La transposición del Río San Francisco y la interconexión de terrenos; los transgénicos; la

4 Fue una gestión de un año (2003-2004) que tuvo como presidente al sindicalista del sector metalúrgico paulista, Luiz Marinho, entonces presidente de la Central Única de los Trabajadores (CUT).

5 El término nutricional sólo fue adicionado en 2003, con el sentido de atribuir calidad a la alimentación.

Reforma Agraria; la Economía Solidaria, la Soberanía Alimentaria y otros. Ésta y otras cuestiones están enlazadas con la opción del actual gobierno que, todavía, mantiene su sustento en una matriz neoliberal, lo que se expresa en la política macroeconómica, mismo considerando algunos de sus avances en lo que se refiere a la participación de la sociedad civil y de los cambios en las políticas públicas de amplio alcance social.

Uno de los desafíos para la próxima gestión del CONSEA Nacional (2007-2009) es, por lo tanto, la implantación del SISAN, conforme se ha dicho, considerando que una de las diferencias del SISAN en relación a otros sistemas existentes en Brasil, por ejemplo al de Salud y al de Asistencia, es su carácter abierto, exigiendo un amplio diálogo con otros sistemas y políticas públicas garantizando su dimensión intersectorial. Tratándose de un sistema complejo es fundamental contar por un lado con la participación de la sociedad civil y del otro con el compromiso del gobierno de garantizar los medios y las condiciones necesarias para que la LOSAN tenga una efectividad social en lo que respecta a la concretización del DHAA a todos los grupos sociales.

Destacar esta trayectoria significa decir que la historia se construye a través de hechos y acciones interconectadas procesualmente, engendrando texturas demarcatorias de coyunturas donde continuidad y permanencia dejan explícito el quehacer político de actores sociales instituyendo espacios de aprendizaje, luchas y conquistas que redefinen las articulaciones necesarias. Así pues, poner al hambre en la agenda política significa la apertura a un sólo tiempo de un arco de alianzas generadoras de sociabilidades en la esfera de la sociedad civil y del gobierno y, consecuentemente, la promoción de avances en los procesos democráticos conectando acciones inmediatas con objetivos a medio y largo plazo.

MISIÓN DEL CONSEA NACIONAL Y SUS PARTICULARIDADES

El CONSEA Nacional se constituye en un espacio de articulación entre el gobierno y la sociedad civil en la formulación de directrices para las acciones en el área de la alimentación y la nutrición. Tiene carácter consultivo y asesora al Presidente de la República en la elaboración y redefinición de políticas públicas que garanticen los derechos humanos a la alimentación adecuada.

Este Consejo se inserta en un contexto de democracia brasileña, teniendo como referencia a la Constitución de la República de 1988, denominada “Constitución Ciudadana” por las innumerables formas de articulación de segmentos sociales que dinamizaron al país en su elaboración. Ésta expresa que ha impulsado avances hacia un nuevo patrón de articulación de la sociedad civil en el proceso de

discusión política considerando y recreando espacios de participación social.

Los foros, consejos y otras formas de participación ciudadanas son instituidos y con los innumerables problemas de legitimidad frente a su autonomía y representación se han ampliado el espacio público en el escenario brasileño con sus distintos niveles de expresión. En varios países latinoamericanos han logrado su reconocimiento como instancias legítimas para influir en la definición de las políticas públicas en contraposición al carácter centralizador y autoritario que todavía mantiene sus marcas en los Estados de la región.

“Así, el CONSEA se suma a los demás consejos de políticas públicas en Brasil canalizando esfuerzos para la promoción de la democracia participativa y enfrentando los desafíos en la construcción de una “ciudadanía activa”. Asume la misión de corresponsabilidad en la gestión pública, corroborando en la redefinición y en el perfeccionamiento de políticas sociales y en el ejercicio del control social” (Telles, 1999).

La trayectoria de los movimientos y las articulaciones sociales fueron, a lo largo del tiempo, influenciando la construcción del concepto de la SAN, conforme consta en la LOSAN. Expresa un contenido afirmativo de los dictámenes necesarios para asegurar un conjunto de intervenciones que tienen como presupuesto la elaboración e implementación de políticas que garanticen la superación del hambre en los grupos que viven en estado de extrema pobreza, conforme lo señala a continuación:

La Seguridad Alimentaria y Nutricional es la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, sin comprometer 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 sustentables (Instituto Ciudadania, 2001: 15)⁶.

Este concepto elaborado colectivamente, influencia la práctica y las estrategias de acción del CONSEA Nacional, tanto como demarca sus peculiaridades en relación a la mayoría de los consejos de políticas públicas. La primera de ellas es su vinculación directa con la Presidencia de la República (Ley No. 10.683 del 28/03/2003, ya referida) que, conjuntamente con otros órganos, asume la función de asesoramiento con responsabilidad explícita en lo que concierne a la presentación de propuestas que representen los intereses públicos en el área de la SAN

6 Traducción de la autora.

y a partir de una visión más general intenta realizar el control de las políticas de la SAN y sobre todo su alcance en relación a los grupos más vulnerables.

El presidente del Consejo, escogido entre los representantes de la sociedad civil y refrendado por el Presidente de la República, es actualmente el economista Renato Maluf, vinculado a la Universidad Rural de Río de Janeiro y al Fórum Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El secretario es el señor Ministro Patrus Ananias, titular del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al hambre (MDS).

Existen diferencias entre el CONSEA y los demás consejos de políticas sociales existentes en Brasil cuya representación es paritaria y las decisiones tienen carácter consultivo, puesto que su composición es de un tercio de representantes del gobierno y dos tercios de la sociedad civil. Ésta última está representada por las organizaciones sociales (ONG, foros, redes, movimientos sociales vinculados a las clases trabajadoras urbana y rural, a movimientos de raíces étnico-raciales y organizaciones religiosas entre otras); a las universidades y centros de investigaciones y a las entidades empresariales y patronales. Actualmente el CONSEA está formado por 57 miembros permanentes, siendo 40 consejeros representantes de la sociedad civil y 17 del poder público (ministros, y órganos federales) y 16 observadores invitados.

La discusión sobre su papel consultivo, en contraposición al carácter deliberativo, ha sido recurrente, sobre todo en la realización de encuentros que envuelven la participación de los CONSEA estatales.

Esta problemática limita formalmente su efectividad de acción, pero, por otro lado, la amplitud y pluralidad de su representación pasa a otorgarle un peso político más significativo, lo convierte, en la práctica, muchas veces en deliberativo, sobre todo cuando las propuestas elaboradas y encaminadas expresan posiciones consensuales y una argumentación de incuestionable alcance social.

Otra particularidad del CONSEA, en relación a los demás consejos de políticas públicas, se refiere a su carácter intersectorial, lo que impone la necesidad de una efectiva integración de las organizaciones (sociedad civil de poder público) en los niveles horizontal y vertical teniendo como objetivo la superación de la fragmentación sectorial, tratando, por tanto, de una multiplicidad de sectores con sus interfaces sociales y políticas, visiblemente expresada en el alcance que el concepto de la SAN encierra, conforme ya fue referido.

La intersectorialidad es uno de los principios del concepto de la SAN, que exige la construcción de una matriz interventora que promueva un nuevo escalón de institucionalidad inductora de acciones y programas integrados. La articulación entre las diferentes instancias

del poder público y de la sociedad civil en un proceso que envuelve dimensiones técnicas, pero fundamentalmente políticas, dado que presupone la ruptura de las antiguas prácticas marcadas por el paralelismo y por la superposición de acciones que, en la mayoría de los casos, sobrepasan la planificación hasta de los procesos de monitoreo, de control social y de evaluación. La intersectorialidad propicia la optimización de recursos financieros y humanos ampliando las posibilidades de impactos sustanciales frente a la superación de la exclusión social y del hambre.

Por tanto, la intersectorialidad impone una cultura política y administrativa que favorece la emergencia de una nueva institucionalidad cementada en el reconocimiento de las diferencias, del diálogo, de los conflictos como expresión de las disputas que ocurren cuando se trata de la repartición del poder en los diferentes núcleos gubernamentales y de la sociedad civil y entre estas dos instancias.

La estructura de funcionamiento del CONSEA Nacional dispone de una secretaría ejecutiva y de seis Comisiones Permanentes (CP): la CP1 - "Reglamentación e institucionalización del SISAN"; la CP 2 - SAN en las estrategias de Desarrollo; la CP 3 - Política y Plan Nacional de la SAN; la CP 4 - DHAA; la CP 5 - SAN de las Poblaciones Negras y Comunidades Tradicionales; y la CP 6 - SAN de las Poblaciones Indígenas. Además de estas instancias son constituidos grupos de trabajo con funcionamiento temporal, con la intención de profundizar estudios y presentar propuestas demandadas por las Comisiones. Estas profundizaciones posteriores son socializadas en la plenaria del Consejo. Todas estas instancias con dinámicas diferenciadas, actúan como células que movilizan las plenarios del CONSEA en la elaboración de propuestas y recomendaciones que, cuando son aprobadas, se encaminan a la Presidencia de la República.

EFFECTIVIDAD Y AVANCES

La efectividad social de los consejos de políticas públicas no se suscriben solamente a su capacidad de influir en las decisiones gubernamentales, son, también, espacio formativo de intercambio de informaciones y de experiencias, así como de articulación de fuerzas y organizaciones sociales que aun muchas veces aisladas preconizan avances de procedimientos emancipatorios en la perspectiva democrática (Montalbán, 2005).

De ahí que, muchos de sus avances sean de naturaleza subjetiva y permeen procesualmente el campo de la cultura política y el reconocimiento de derechos. A pesar de tratarse de experiencias recientes, el sistema de consejos viene, paralelamente a otras formas de movilización social, afirmando y ampliado el espacio público, sobresaliendo

sus diferenciaciones, en relación al espacio privado. En el centro de esta dinámica, la participación de la sociedad civil cobra nuevo significado, sobre todo frente a la crisis de legitimidad de la democracia representativa en Brasil y en los países latinoamericanos. Así la multiplicidad de expresiones de la participación directa potencia los espacios organizativos populares y democráticos y al mismo tiempo ejerce presión sobre una reforma política en la cual el Estado garantice la ampliación y la efectividad de los derechos sociales.

La elaboración y aprobación de la LOSAN resultó del proceso de organización y de movilización protagonizado, sobre todo, por el CONSEA conforme ya fue explicado, logrando un alcance social mediante el desarrollo de innumerables estrategias –videoconferencias, peticiones colectivas, reuniones y encuentros parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil–, y envolviendo los CONSEA estaduais y municipales y organizaciones sociales, en especial, aquellas con alcance nacional. Esto demostró que la interlocución entre el poder público, en las varias instancias de la federación, y la sociedad civil, alcanzó una dimensión capaz de sensibilizar al legislativo y al ejecutivo federal mediante la necesidad de transformar a la SAN en una política del Estado brasileño. Con este intento se busca minimizar las discontinuidades administrativas cuando pautadas simplemente, en la voluntad de gobernantes que se suceden y, al mismo tiempo clava los pilares del SISAN garantizando su institucionalización y sustentabilidad.

Estas cuestiones fueron ampliamente discutidas en la III CN-SAN, destacándose la reglamentación de la LOSAN a nivel federal y la necesidad de la elaboración y promulgación de esta Ley a nivel de los estados⁷ y municipios como requisito para efectivizar las políticas públicas de la SAN y la intercomunicación con los demás componentes del SISAN.

Este Sistema, además de las instancias gubernamentales mencionadas propone⁸ la creación y reglamentación a nivel del gobierno de una Cámara Interministerial, a nivel federal, como un espacio institucional inductor de la integración de políticas y acciones oriundas, sobre todo, del CONSEA Nacional. Esta dinámica busca instituir un nuevo paradigma que supere la fragmentación y el paralelismo de las intervenciones. Esta configuración señala que varias instancias de la

7 Hasta el momento dos estados de la federación ya aprobaron sus respectivas leyes del SAN, Minas Gerais y Río Grande del Sur.

8 Propone, como instancia del Sistema de órganos públicos relacionados con el SAN y las entidades de la sociedad civil que desean hacer parte del Sistema, desde que compartan los principios establecidos en la ley.

federación generen estructuras similares a fin de conformar un sistema integrado a la SAN.

El CONSEA Nacional logró refrendarse políticamente debido a sus análisis, evaluaciones y posicionamientos frente a las grandes cuestiones nacionales y a la presentación de propuestas de cambios en las políticas públicas propulsoras del proceso de inclusión social.

Es notorio el reconocimiento de que el CONSEA Nacional ha influenciado en la definición y redefinición de varias políticas y programas del gobierno. En relación a los programas volcados a la agricultura familiar, por lo que ella representa desde el punto de vista de equidad social, y de su potencial en lo que se refiere a la producción de alimentos, puede ser ejemplificado mediante la ampliación de recursos financieros, de las metas físicas del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)⁹, cuando tuvo un crecimiento del 300% en el volumen de crédito en el periodo 2002-2006. Además el Programa de Adquisición de Alimentos –PPA– de agricultura familiar, propuesto por el CONSEA en 2003, se ha expandido y aproximado la producción familiar a los consumidores más vulnerables, bajo la mediación del Estado. Este Programa ha posibilitado aun mejores precios para los productos de la agricultura familiar al garantizar la compra y distribución de la producción, junto a entidades sociales, sin fines lucrativos, protegiéndolos así, del abaratamiento a que son sometidos cuando la adquisición de los mismos se realiza a través de intermediarios. Hoy, pese a la crisis mundial en los precios, de los alimentos el Brasil no ha sido muy afectado y una de las explicaciones está relacionada con el relativo dinamismo de la agricultura familiar que actualmente es responsable por el 75% de los productos que componen la canasta básica de los brasileños. Por otro lado, la expansión del agronegocio y sus diferenciales de productividad, aun siendo una realidad, muestran que la mayor parte de sus productos están direccionados hacia la explotación.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), fue, también, elegido por el CONSEA Nacional, como un programa estratégico debido a su alcance social, logrando su universalización junto a todas las escuelas públicas (educación infantil y enseñanza secundaria) del país. Se ha logrado un creciente avance en lo que respecta a la intersectorialidad de acciones en la medida que el Programa en algunos muni-

9 El PRONAF fue creado en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, habiendo sido ampliado visiblemente en el gobierno del presidente Lula. Se propuso apoyar a los agricultores familiares para la construcción de un patrón de desarrollo sustentable, diversificando la producción y el aumento del empleo y la renta.

cipios brasileños ha dado prioridad a la adquisición de productos locales, en especial los de la agricultura familiar. Hasta hace poco tiempo esta transacción contemplaba estrictamente a los grandes comerciantes oriundos, en la mayoría de las veces, de las regiones más desarrolladas del país¹⁰. Este cambio viene ocurriendo, aunque en escala restringida, pero ya señala una mejoría en el patrón alimentario y nutricional mediante el consumo de alimentos naturales y saludables por parte de los alumnos. Y, también, ha proporcionado la ampliación del ingreso de los productores familiares y el crecimiento de la recaudación de impuestos a nivel municipal, fortaleciendo las economías locales. Actualmente, este Programa llega a 37 millones de niños y adolescentes, estudiantes de escuelas públicas de todo el territorio nacional¹¹. Otro aspecto a ser considerado es el crecimiento de las transferencias de la renta *per capita* hecha por el gobierno federal para las provincias y municipalidades. El incremento fue de alrededor del 80% en relación a los diez últimos años; aunque fue un aumento de forma diferenciada, de renta *per capita*, para las escuelas de poblaciones negras, *quilombolas*¹² e indígenas.

Otro aspecto a destacar sobre la actuación del CONSEA es respecto a la presión ejercida para la ampliación del volumen de recursos financieros, del valor de las transferencias y del número de familias beneficiarias de los programas de complementación de ingreso, en especial el Programa Bolsa Familia (PBF)¹³. Este Programa, actualmente, atiende a más de 11 millones de familias, correspondiendo a cerca de 55 millones de personas que viven bajo la línea de pobreza¹⁴, en todos los municipios brasileños. Esta misma estrategia fue también utilizada para ampliar la cobertura del PBF junto a las poblaciones con mayor nivel de vulnerabilidad –comunidades negras, *quilombolas*

10 A este respecto y hasta hace poco tiempo era bastante común que las empresas de las regiones del sur y sudeste del Brasil, por estar mejor situadas y formalizadas, desde el punto de vista de concurrencia, conseguían vencer los procesos de licitación, presentar precios más bajos en detrimento de las regiones más pobres, o sea, el norte y nordeste del país.

11 Estos datos presentados están referidos a julio de 2005.

12 Son poblaciones negras remanentes de antiguos quibombos, formada de antiguos esclavos que escapaban del dominio de sus "dueños", los señores de las usinas de caña de azúcar. Actualmente muchas de ellas viven en comunidades territoriales y todavía mantienen la endogamia y las tradiciones culturales.

13 Se trata de un programa de transferencia de ingreso, donde 91% de los domicilios tienen mujeres como representante legal. Los recursos llegan hasta U\$S72 (setenta y dos dólares), por familia, considerando que el cambio a junio de 2008 equivalía a R\$1,61 (un real y sesenta y un centavos). El Programa exigía como condicionante: la asistencia de los niños a la escuela, la tarjeta de vacunas actualizada y la atención prenatal a las madres gestantes.

14 En la región nordeste de Brasil está ubicada la mayoría de esta población.

e indígenas— aunque sin resultados satisfactorios en virtud de los límites burocráticos y del grado de exclusión a que están todavía sometidas. Estas y otras acciones han dado visibilidad a estas poblaciones que durante siglos no tenían “derecho a tener derechos” y muchas de estas acciones inducen el potencial organizativo de estos grupos poblacionales y su reconocimiento como sujetos sociales.

Una gama de otras acciones del CONSEA Nacional han merecido la apreciación y esfuerzo para convertirlas en acciones de intervención prioritarias, por lo tanto, la correlación de fuerzas internas y externa no siempre es favorable para lograr influenciar algunas políticas y acciones, sobre todo las de carácter estructural y que envuelven conflictos e intereses de clase y seguimientos sociales.

Concluyendo esta parte del trabajo se pretende destacar la metodología utilizada en las negociaciones políticas relacionadas con la SAN y monitorear el presupuesto federal. Cada instancia del CONSEA al elegir las acciones y programas prioritarios, dada la imposibilidad de hacerles un seguimiento a todos, realiza gestiones para ampliar los recursos y las metas físicas de las propuestas presupuestarias de los años subsiguientes. También acompaña la implementación de las que están en ejecución, estudiando y actuando conjuntamente con el Ministerio de Planificación y con los ministerios y órganos responsables de la implementación financiera específica de cada programa y acción. En esta actividad los representantes de la sociedad civil buscan realizar una mediación con las propuestas emanadas de las organizaciones sociales. Esta actividad aunque compleja, viene propiciando nuevos aprendizajes a los consejeros, superando, parcialmente, aquella concepción de presupuesto como una “caja negra” y por lo tanto inaccesible a los conocimientos de los ciudadanos y de las organizaciones sociales.

CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del CONSEA Nacional con sus diferentes temporalidades viene constituyéndose en uno espacios públicos instigador en la generación de nuevas institucionalidades. Las pautas políticas centradas en políticas de la SAN constituyen un campo de discusión fértil y agregador de los consejeros y sus bases organizativas, sin desconocer la arena de disputa demarcada por diferentes posiciones políticas e ideológicas, resultado de la composición plural de su representación, expresando en ese micro universo la propia dinámica de la sociedad con sus conflictos y consensos.

La III CNSAN al elegir como tema “Por un desarrollo sustentable con soberanía y sustentabilidad nutricional” demarcó otro momento vivido por el CONSEA que señala, por un lado, avances en la comprensión de la complejidad que encierra la SAN, en cuanto a política

pública y, por otro lado, intenta enlazar a las políticas estructurales con las de transferencia de renta.

Se resalta la urgencia de profundizar el espectro de discusión y el debate político, reafirmando la necesaria superación de límites estructurales: reforma política, reforma agraria, reforma fiscal y tributaria, desconcentración de la renta y otras, que imponen obstáculos a los procesos democráticos y la consecución de la SAN.

En este sentido, el documento básico de la III CNSAN¹⁵ a partir de los principios del SAN¹⁶ cuestiona el modelo de desarrollo de Brasil en sus componentes que generan pobreza, concentran riqueza y deja al descubierto la debilidad del ambiente en el contexto internacional, cuando es globalizada la pobreza y se amplían las disparidades entre los países y al interior de ellos (CONSEA Nacional, 2007).

Es evidente que la superación del cuadro de pobreza y miseria pasa necesariamente por la institución de un nuevo modelo de desarrollo donde el Estado necesita ser reinventado en la perspectiva de subordinarlo a los intereses de la sociedad civil, sobre todo de los sectores más vulnerables.

A partir de esa estructura argumentativa queda evidente que la actuación del CONSEA Nacional, como también de los demás consejos de políticas públicas, en cuanto espacio híbrido de participación –sociedad civil y poder público– se basan en el principio de representación que evidencia la disputa de dos macroproyectos de la sociedad: uno en favor de la expansión del capitalismo y generador de ganancia y riqueza apropiada por un segmento restringido de la población, en detrimento de una grande cantidad de excluidos; y el otro pautado en la justicia social y en los procesos emancipatorios donde la forma de producir esté en consonancia con los principios distributivos y de equidad social. En esta trayectoria es patente la necesidad de democratizar el Estado y su capacidad de regulación social y de fortalecer la sociedad civil, sobre todo de sectores vulne-

15 El documento básico del CNSAN fue revisado críticamente en las 27 Conferencias Estadales realizadas y recibió su última versión y fue aprobado en ocasión de la II CNSAN en julio de 2007.

16 Los artículos 8º y 9º de la LOSAN señalan los siguientes principios y directrices: universalidad y equidad en el acceso a la alimentación adecuada; preservación de la autonomía y respecto a la dignidad de las personas; participación social en las políticas del SAN (desde la formulación hasta el control social) en todas las esferas de los gobiernos; transparencia de los programas de recursos financieros; promoción de la intersectorialidad; descentralización y articulaciones entre las esferas del gobierno; monitoreo de la situación alimentaria; conjugación de medidas directas e inmediatas de acceso a la alimentación adecuada con la ampliación de la subsistencia autónoma de la población; articulación entre presupuesto y gestión (CONSEA Nacional, 2006).

rables todavía no organizados ampliando así su potencial constructor de una nueva hegemonía.

Los cinco años de actuación del CONSEA Nacional han contribuido para el avance del campo democrático institucional. Entre tanto es imperante la necesidad de expandir y fortalecer la Red CONSEA, mediada por los consejeros y entidades representadas, sustentada en espacios estaduales y municipales, intensificando la interacción con el CONSEA Nacional.

La inexistencia de una estructura jerarquizada entre los tres niveles –federal, estaduales y municipales– de actuación de los CONSEA favorecen un patrón de relación de más poder horizontal, creando canales de comunicación permanente e interactivos entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno. Al mismo tiempo las dinámicas de los Consejos de la SAN, directa e indirectamente, favorecen el proceso de formación continua, aunque con niveles de aprendizaje diferenciados; al mismo tiempo que ha posibilitado más conocimientos de las políticas y programas de la SAN abriendo un abanico de posibilidades de intervención por parte de las organizaciones en la planificación y en el acompañamiento de gestión de los programas y proyectos antiguos y nuevos.

La superación de la pobreza presupone la articulación de las políticas compensatorias, que conforman el sistema de protección social donde el ingreso monetario es transferido para las familias. Estas políticas son importantes y constituyen la expresión del reconocimiento de derechos sociales, entre tanto ellas son insuficientes, siendo necesaria una efectiva articulación con políticas estructurales promotoras de mayor radicalidad democrática.

En este sentido el CONSEA Nacional con sus avances, algunos de ellos presentados en este trabajo, ha contribuido en la multiplicación de los espacios públicos de negociación donde las relaciones de poder se vuelven transparentes impulsando disputas democráticas y búsqueda de construcción de un proyecto de desarrollo de doble vía, o sea, que favorezca el desarrollo efectivo de la SAN, siendo éste un elemento afirmador de rupturas sociales necesarias para la superación del hambre y de las injusticias sociales.

Al finalizar esta reflexión conviene subrayar la necesidad de ampliación de las articulaciones políticas de gobierno y de la sociedad civil¹⁷ así como también las investigaciones comparadas y constituyentes

17 La presencia de 25 países en el III CNSAN, en Brasil, atesta cierto nivel de articulación. En los tres últimos años el CONSEA Nacional realizó decenas de viajes de trabajo sobre todo hacia países latinoamericanos y africanos. Otras estrategias son necesarias, a nivel regional, sobre todo frente a la complejidad de la problemática y los avances urgentes y necesarios.

de formulaciones teórico-metodológicas promotoras de intercambios académicos en Latinoamérica.

BIBLIOGRAFÍA

- Braga, Elza M. F. 1996 “La acción de la ciudadanía en Brasil: un nuevo diseño de prácticas organizativas en los años noventa” en *Estudios Latinoamericanos* (México: UNAM) Año III, enero-junio.
- Castro, Josué de 2001 *Geografia da fome: O dilema brasileiro: pão ou aço* (San Pablo BR: Civilização Brasileira).
- CONSEA Nacional 2004 “Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional”, Textos de referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasília).
- CONSEA Nacional 2006 “Lei de Segurança Alimentar e Nutricional” (Brasília).
- CONSEA Nacional 2007 “Por um desenvolvimento sustentável com segurança alimentar e nutricional”. III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brasília).
- Giddens, Anthony 1994 “Admirável mundo novo: o novo contexto da política” en *Caderno CRH* (Salvador: CED/UFBA) N° 21, julio-diciembre.
- Ianni, Octavio 1968 “A questão Social” In *Revista da USP* (San Pablo) N° 145, septiembre-octubre-noviembre.
- Instituto Cidadania/ Projeto Fome Zero 2001 “Projeto Fome Zero – uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil” (Porto Alegre: Fundação Djalma Guimarães).
- Maluf, Renato S. y Menezes, Francisco y Valente, Flávio L. 1996 “Contribuição ao Tema da Segurança Alimentar no Brasil” In *Revista Cadernos de Debate* (San Pablo: UNICAMP), Vol. IV.
- Montalbán, Rodrigo Paes 2005 “Democracia e cultura política en América Latina” en Cassigoli, Rossana y Turner, Jorge (orgs.) *Transición y emancipación cultural en América Latina - El Debate Latinoamericano 5*, (México, DF: Siglo XXI).
- Novais, Regina Reys 1997 “Contra o medo e a indiferença: os novos sentidos da solidariedade” en *Democracia Viva* (Rio de Janeiro: IBASE), N° 1.
- Telles, Vera Silva 1999 “A nova questão social brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade” en *Caderno CRH* (Bahia) N° 30/31, enero-diciembre.