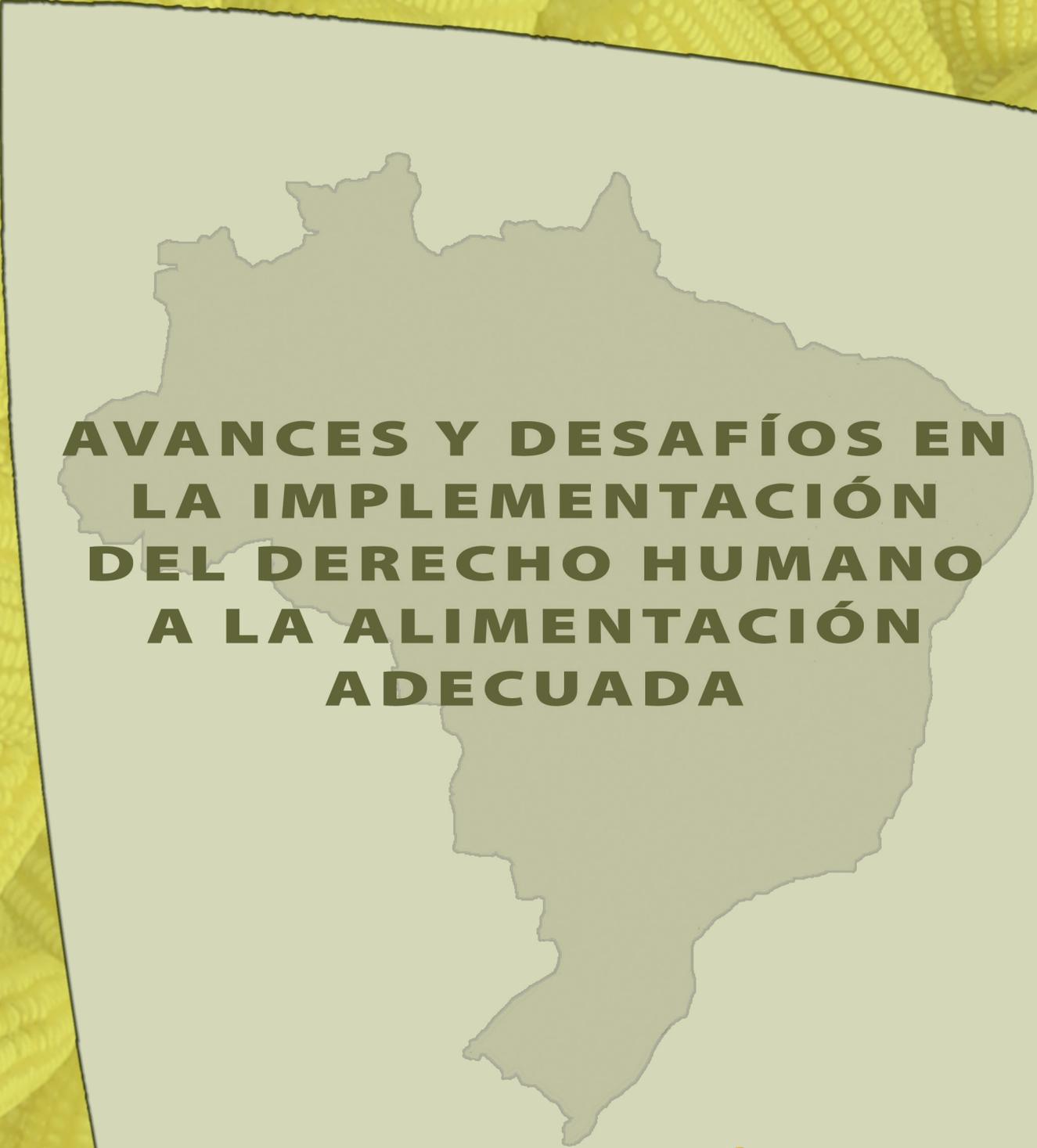




BRASIL

INFORME-PAÍS



AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA

iniciativa
AMÉRICA LATINA Y CARIBE
SIN HAMBRE

CERESAN



ABRANDH

CONSEA

Conselho Nacional de
Segurança Alimentar e
Nutricional

AVANCES Y DESAFÍOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN BRASIL

Coordinación

Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos (ABRANDH)
Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CERESAN)

Texto final

Renato Carvalheira do Nascimento

Texto y Revisión

Carmem Priscila Bocchi, Elisabetta Recine, Marília Leão, Nathalie Beghin, Renato Maluf, Thaís Franceschini, Valéria Burity y Vera Scholz.

Traducción

Adriano Doniez Sciolla

Apoyo Técnico

Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC)
Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (IALCSH)
Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA)

Financiamiento

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

ADVERTENCIA

Este documento refleja exclusivamente las opiniones e ideas de sus autores y de las organizaciones responsables y no representa en ningún caso la postura oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.

Sin embargo, como la organización que ha llevado a cabo este informe ha contado con el apoyo financiero de FAO-RLC, a través del proyecto de apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre - ALCSH (proyecto GCP/RLA/160/SPA), los derechos de este informe pertenecen a la FAO, a la ABRANDH y a la CERESAN. Se autoriza la reproducción y difusión de este informe para fines educativos u otros fines no comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor, siempre que se especifique claramente la fuente. Se prohíbe la reproducción del material contenido en este producto informativo para reventa u otros fines comerciales sin previa autorización escrita de los titulares de los derechos de autor.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implica, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

ALCSH

Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre
Av. Dag Hammarskjöld 3241, Vitacura, Santiago de Chile
Tel.: (56 2) 923 2101 / Fax: (56 2) 923 2175
www.rlc.fao.org/iniciativa

ABRANDH

Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos
SHCN QD 215 BLOCO D SALA 115
Brasilia- DF - Brasil CEP: 70.874-540
Tel.: (55 61) 3340-7032
www.abrandh.org.br

CERESAN

Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional
CPDA/UFRRJ
Av. Presidente Vargas, 417/ 8º
Rio de Janeiro - RJ - Brasil. CEP: 20.071-003
Tel.: (55 21) 2224-8577, extensión: 215 y 221(Fax)
www.ufrj.br/cpda/ceresan

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE HAMBRE, POBREZA Y OTRAS CARENCIAS NUTRICIONALES	11
1.1. Pobreza	13
1.2. Hambre y otras carencias nutricionales	16
2. PROGRESO DE LOS DESC	23
2.1. Derecho a la Educación	24
2.2. Derecho a la Salud	26
2.3. Derecho al Agua	28
2.4. Derecho al Registro Civil	29
3. CONCEPTO Y MARCO LEGAL INTERNACIONAL DEL DHAA	31
3.1. Concepto y Principios	31
3.2. Marco Legal Internacional	33
4. INSTITUCIONALIDAD Y MARCO LEGAL NACIONAL DEL DHAA	39
4.1. Antecedentes	39
4.2. El Enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional	41
4.3. El Hambre Cero	44
4.4. Marco Legal Nacional	46
4.5. Marco Legal e Institucionalidad en los Estados y el Distrito Federal	48
4.6. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	50
5. MECANISMOS PARA LA GARANTÍA DEL DHAA	53
5.1. Acciones y programas	53
5.2. Comunicación e información	59
5.3. Formación y capacitación	60
5.4. Exigibilidad	61
6. INSTITUCIONALIDAD PARA EL SEGUIMIENTO DEL DHAA A NIVEL NACIONAL	65
6.1. Instancias Públicas de Defensa y Exigibilidad	65
6.2. Consejos de Políticas Públicas y Derechos Humanos	66
6.3. Iniciativas de la Sociedad Civil	69
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	73
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
ANEXOS	83

LISTA DE SIGLAS

ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos / Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional / Agencia Española de Cooperación Internacional
ALCSH	Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome / Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre
CCPR	Human Rights Committee / Comitê de Direitos Humanos / Comité de Derechos Humanos
CDDPH	Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana / Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados / Comisión de Derechos Humanos y Minorías de la Cámara de Diputados
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional / Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento / Compañía Nacional de Abastecimiento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional / Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada / Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
DHESC	Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais / Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales
ENDEF	Estudo Nacional de Despesas Familiares / Estudio Nacional de Gastos Familiares
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional / Federación de Órganos para Asistencia Social y Educacional
FAO	Food Agriculture Organization / Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação / Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional / Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional
FIAN	Rede de Informação e Ação pelo Direito a se Alimentar / Red de Información y Acción por el Derecho a Alimentarse
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação / Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas / Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística / Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição / Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / Instituto de Investigación Económica Aplicada
LOSAN	Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional / Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento / Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário / Ministerio de Desarrollo Agrario
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome / Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre
MEC	Ministério da Educação / Ministerio de Educación
MJ	Ministério da Justiça / Ministerio de Justicia
MMA	Ministério do Meio Ambiente / Ministerio del Medio Ambiente
MPA	Ministério da Pesca e Aqüicultura / Ministerio de Pesca y Acuicultura
MPS	Ministério da Previdência Social / Ministerio de Previsión Social
MS	Ministério da Saúde / Ministerio de Salud
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego / Ministerio del Trabajo y Empleo
OEA	Organização dos Estados Americanos / Organización de los Estados Americanos
OHCHR	Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos / Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho / Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organização Mundial de Saúde / Organización Mundial de la Salud
ONU	Organização das Nações Unidas / Organización de las Naciones Unidas
OSCIPI	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público / Organización de la Sociedad Civil de Interés Público
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde / Organización Panamericana de la Salud
ONG	Organismo Não Governamental / Organización No Gubernamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos / Programa de Adquisición de Alimentos
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador / Programa de Alimentación del Trabajador
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio / Investigación Nacional por Muestra de Domicilio
PIB	Produto Interno Bruto / Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais / Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios / Investigación Nacional por Muestra de Domicilios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar / Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional / Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PNSN	Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição / Investigación Nacional de Salud y Nutrición
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSF	Programa Saúde da Família / Programa Salud de la Familia
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional / Seguridad Alimentaria y Nutricional
SEDH	Secretaria Especial dos Direitos Humanos / Secretaría Especial de Derechos Humanos
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional / Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional / Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância / Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UNHRC	Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas / Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

INTRODUCCIÓN

Este reporte forma parte de las actividades previstas en el Proyecto (GCP/RLA/160/SPA) de Apoyo a la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH), financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. Propuesta en 2005 por el Presidente de Brasil, Luiz Inácio “Lula” da Silva, y el ex Presidente de Guatemala, Óscar Berger, la Iniciativa ALCSH se definió en 2006 como una de las prioridades de acción de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en la Región Latinoamericana. La Iniciativa pertenece, así, a todos los países de la Región y, por solicitud, es apoyada y coordinada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO-RLC), ubicada en Santiago de Chile.

El siguiente informe fue realizado conjuntamente por la Acción Brasileña por la Nutrición y los Derechos Humanos (ABRANDH) y el Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (CERESAN) por medio de un acuerdo entre la FAO-RLC y las organizaciones brasileñas.

La ABRANDH es una OSCIP¹ constituida en junio de 2002, como resultado de la consolidación del Grupo de Trabajo Brasileño sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, que luchó por la inclusión de este derecho como uno de los ejes políticos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996). La ABRANDH tiene como misión promover el ejercicio y la exigibilidad del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) en Brasil y apoyar el proceso de realización de ese derecho humano fundamental en otras regiones de América Latina y del mundo.

Por su parte, el CERESAN es un núcleo de estudios, investigación y capacitación orientado a congregar investigadores, técnicos, estudiantes y otros profesionales interesados en los temas relacionados a la seguridad alimentaria en Brasil y el mundo. Fue creado en enero de 2003, con sede en el curso de Posgrado en Desarrollo, Agricultura y Sociedad de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro (CPDA/UFRRJ) asociado al Departamento de Nutrición Social de la Universidad Federal Fluminense y el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE).

El informe pretende dar cuenta de la situación actual de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) en Brasil y presentar un análisis de las limitaciones y oportunidades para la realización del DHAA en las acciones del Estado, por medio de las políticas públicas de SAN, involucrando las tres esferas de poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), así como de acciones de la sociedad civil.

Las informaciones y antecedentes que se describen en el informe buscan colaborar con información global actualizada del DHAA en el contexto internacional para los brasileños y, también de presentar un panorama nacional a los extranjeros sobre el acontecer del mismo derecho en el contexto nacional.

Se parte del presupuesto que la plena realización del DHAA permite alcanzar, de forma digna, el estado de seguridad alimentaria y nutricional y la libertad para realizar otros derechos fundamentales, como por ejemplo, el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y

¹ Son así calificadas las personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro, desde que los objetivos sociales y las normas estatutarias atiendan a los requisitos de la Ley Nº 9.790 de 1999. Son organizaciones no gubernamentales no reconocidas por el Estado para prestar servicios con el fin, entre otros (salud, medio ambiente, etc.), de promoción de la seguridad alimentaria y nutricional.

estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, base de la soberanía alimentaria (ver capítulo 3). Así, los conceptos de seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria y DHAA se relacionan y complementan. No existe soberanía alimentaria ni seguridad alimentaria y nutricional sin una plena realización del DHAA. Esta razón fundamental hace tan necesaria una discusión sobre este derecho humano basado en distintos conceptos y en sus inserciones bajo el contexto brasileño.

El contenido del informe técnico se encuentra dividido en siete capítulos. El primero relata brevemente la situación de la pobreza y del hambre en el país, indicando las desigualdades existentes. El segundo dibuja un rápido panorama sobre el progreso de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en el país, particularmente en lo que se refiere a la salud, educación, agua y registro civil. En seguida, se presenta el marco legal, los compromisos de las cumbres mundiales, las conferencias y las declaraciones internacionales sobre el DHAA, conceptualizando así el derecho que será la referencia para los demás capítulos que siguen en el informe. En el cuarto capítulo será abordada la evolución histórica de la institucionalidad del DHAA en Brasil, con el marco legal actual de este derecho. Se incluye también la situación de los Estados y el Distrito Federal en ese contexto legal e institucional. El quinto capítulo le otorga especial atención a las acciones y programas gubernamentales para realizar el DHAA en el país, trayendo informaciones sobre las principales políticas públicas de SAN, así como los procesos de comunicación e información, capacitación y las actuales campañas sobre el DHAA. El sexto capítulo presenta la institucionalidad para el monitoreo del DHAA en Brasil, con las instancias públicas de defensa y exigibilidad del DHAA, consejos de políticas públicas y de derechos humanos y las acciones de la sociedad civil. Finalmente, se presentan los principales avances y desafíos de la implementación del DHAA en Brasil, con recomendaciones prácticas en los aspectos legales, institucionales y operativos de este derecho humano.

El informe cuenta además con una bibliografía de referencia y anexos sobre las principales instituciones de la sociedad civil que abogan por el DHAA. Se incluye también la principal ley nacional que determina este derecho.

1. INFORMACIÓN GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE HAMBRE, POBREZA Y OTRAS CARENCIAS NUTRICIONALES

Existe en Brasil un amplio conjunto de informaciones sobre pobreza, pobreza extrema, inseguridad alimentaria y estado nutricional de la población brasileña. El tema ha ganado visibilidad pública no sólo entre la sociedad civil, sino también en el Gobierno Federal, Estatal y Municipal. La cantidad de escritos, investigaciones y filmaciones se ha ido incrementando notoriamente en estos últimos años en temas que involucran a la seguridad alimentaria y nutricional en el país².

En ese sentido, la discusión sobre el DHAA cuenta actualmente con un ambiente favorable de divulgación a nivel nacional. Este ambiente favorable se debe, entre otros factores, a la consolidación de la democracia brasileña en las últimas dos décadas, a las iniciativas relacionadas con los derechos humanos en general, y a las acciones impulsadas por la ciudadanía. Hay que considerar también el compromiso asumido por el gobierno de Luiz Inácio “Lula” da Silva desde el inicio de su primer mandato, por combatir al hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional. El compromiso manifestado en su discurso de posesión, el 1 de enero de 2003, manifestaba abiertamente: “... si al final de mi mandato todos los brasileños tienen la posibilidad de tomar desayuno, almorzar y cenar, habré cumplido la misión de mi vida”.

SISTEMA DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SISVAN)

Las primeras propuestas para la creación de un sistema nacional de vigilancia alimentaria y nutricional fueron formuladas a fines de los años 70 por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), órgano entonces vinculado al Ministerio de Salud. A la época diversas experiencias similares venían siendo implementadas en países de América Latina y el Caribe, como Chile, Argentina, Ecuador, Cuba y Costa Rica, entre otros. Pero fue después de la promulgación de la Ley 8.080 de 1990 y con la publicación de la instrucción 1.156 del mismo año que se concretizaron iniciativas precisas para la implantación de un sistema de ámbito nacional. Aun así, tales tentativas no tuvieron éxito y sólo algunas experiencias prosperaron. Desde 2003, el Ministerio de Salud viene desarrollando nuevas herramientas de informática para el SISVAN, que hicieron posible que a nivel de municipios pudiesen recolectarse datos. Actualmente constituye una relevante estrategia del Sistema Único de Salud para el diagnóstico precoz de los disturbios nutricionales y para la descripción de la situación alimentaria y nutricional de la población brasileña. (Más información disponible online en: <http://nutricao.saude.gov.br/sisvan.php>).

SISTEMA DE VIGILANCIA ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SISVAN INDÍGENA)

La instrucción Ministerio de Salud/Fundación Nacional de Salud 984 de julio de 2006 instituyó el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional para los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (SISVAN- Indígena). Este sistema tiene como objetivo realizar el diagnóstico y hacer un seguimiento del estado nutricional de la población indígena, principalmente por medio de visitas domiciliarias, priorizando a niños menores de 5 años y mujeres gestantes.

² Son numerosas las publicaciones, incluso de la Academia, principalmente de Ciencias Sociales y Nutrición (BARBOSA, 2007).

Sin embargo, no existen aún informaciones periódicas y regulares sobre el estado nutricional a escala nacional de poblaciones específicas, históricamente marginadas, como pueblos indígenas, negros cimarrones y otras comunidades tradicionales. Empero es notable el esfuerzo y el avance del país por llenar ese vacío, con una inversión clara del gobierno brasileño tanto en investigaciones puntuales (las Encuestas Nutricionales realizadas por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre) como en sistemas de monitoreo (el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional y el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional Indígena, ambos del Ministerio de Salud).

A pesar que Brasil es un gran país productor y exportador de alimentos, el pleno ejercicio del DHAA, encuentra grandes dificultades para su realización en una sociedad extremadamente desigual y excluyente. Así, la presencia de inseguridad alimentaria y nutricional en el país más rico de América Latina, significa una violación al derecho más básico de todo ser humano, el de alimentarse de forma adecuada para poder acceder a tener una vida digna.

Para que se tenga una idea, el PIB a precios de mercado acumulado en el año 2008 llegó a R\$ 2,9 billones, alrededor de US\$ 1,7 billones³, para una población residente en el país de 189,6 millones, y que actualmente llega a 191,4 millones de habitantes.

Esa riqueza, sin embargo, se halla concentrada. No sólo hay concentración de ingresos, sino también del principal recurso para la producción de alimentos, la tierra. Consecuentemente, el acceso al alimento es extremadamente desigual. La desigualdad socioeconómica es una característica nacional. Una desigualdad no sólo entre clases económicas, sino también entre regiones; entre hombre y mujer; entre los que tienen acceso a la educación y a la salud de calidad y los que no; entre negros, indígenas y blancos; por último, como diría Josué de Castro⁴, entre los que comen y los que no comen. Lo que actualizándolo correspondería a entre los que comen de forma adecuada y los que no tienen condiciones para ejercer plenamente este derecho humano básico.

Un indicador que expresa la desigualdad es el índice de Gini, el cual mide el grado de desigualdad existente en la distribución de individuos según el ingreso domiciliario per cápita. Temporalmente se nota una reducción de la desigualdad en el país, sin embargo, con diferencias acentuadas entre lo urbano y lo rural, indicando mayor desigualdad en el primero. La caída en el índice entre 1996 (0,600) y 2007 (0,534) fue de 11%.

Además de que la desigualdad en el medio urbano (0,530) es mayor que en el rural (0,478), las regiones del país presentan diferencias entre sí. El Nordeste, que era tradicionalmente la región con mayor desigualdad, fue superada por la Región Centro-Oeste en 2007. En el Nordeste el índice es de 0,54, mientras que en el Centro-Oeste, de 0,564. En el Sudeste llega a 0,51, en el Norte a 0,507 y en el Sur, la región menos desigual, a 0,505.

A pesar de esa importante reducción, la desigualdad en el país permanece extremadamente elevada. Aún con el ritmo acelerado con el que viene cayendo, según el Instituto de Investigación Económica Aplicada, serán necesarios 20 años más para que el país alcance una igualdad similar al promedio de los países con el mismo grado de desarrollo (IPEA, 2007).

³ US\$ 1,00 = R\$ 1,70. Fuente: United State Federal Reserve Bank of New York. (10/11/2009)

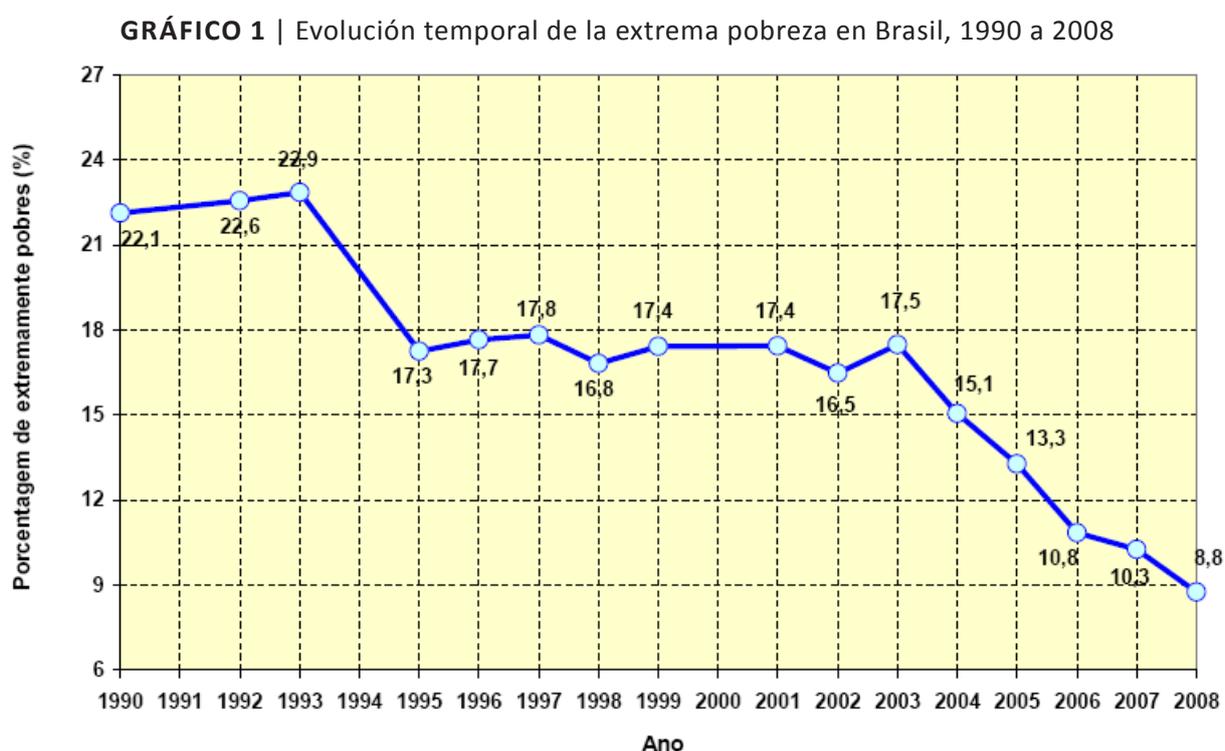
⁴ Josué de Castro nació en Brasil (1908). Fue un médico-economista y realizó diversos estudios sobre el hambre y el subdesarrollo en el mundo. Es considerado un pionero en su filosofía y sus obras entregan hasta nuestros días una sólida base para la ciencia del desarrollo económico. Su más conocida publicación se titula "Geografía del Hambre" (1946).. Murió como exiliado político en París en 1973.

1.1. Pobreza

Es importante destacar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se refiere a los derechos económicos, relacionados a la coyuntura económica y, consecuentemente, a la desigualdad de ingresos y oportunidades. Siendo así, la erradicación de la pobreza se presenta como meta principal para la solución de las diversas violaciones a los derechos humanos. Según la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo de 1986: “... los Estados deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para el ejercicio del derecho al desarrollo y deben garantizar, inter alia, la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución del ingreso”. En esos términos, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo lo eleva a la condición de derecho humano (FIAN, 2006), como ya observaba Josué de Castro 40 años antes: “... sólo hay un tipo de verdadero desarrollo: el desarrollo del hombre” (Geografía del Hambre, 1ª Edición, 1946).

El análisis de la situación de la pobreza, presentada a continuación, se restringe a la dimensión de las rentas a disposición de la población brasileña y se divide en dos niveles. El mismo se refiere a la indigencia (o extrema pobreza), definida como la condición de la población que sobrevive con menos de $\frac{1}{4}$ de salario mínimo mensual per cápita. El segundo concierne a la pobreza conceptualizada como la situación de aquella que vive con rentas entre $\frac{1}{4}$ y $\frac{1}{2}$ salario mínimo.

Hasta fines del siglo XX, Brasil se caracterizó como un país con una elevada desigualdad de ingresos, sin ninguna tendencia a disminuir. Tal desigualdad, sin embargo, no impidió que la pobreza se redujera de forma significativa a partir de 1993 (Gráfico 1), atribuido principalmente a las políticas sociales contra el hambre.

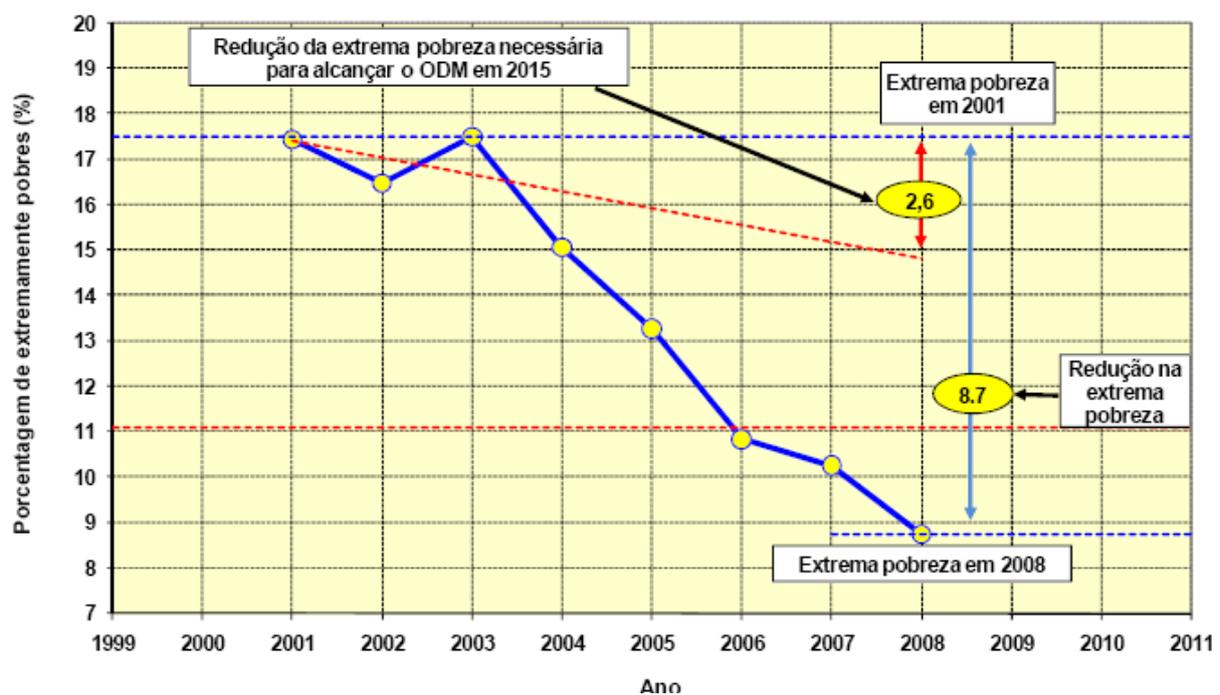


Fuente: Barros, 2009

Desde el inicio del nuevo milenio, sin embargo, el escenario se alteró. A pesar de las fluctuaciones en la tasa de crecimiento del país, el grado de desigualdad de ingresos declinó de forma acelerada y sistemática. Desde 2003, la pobreza también se ha reducido significativamente. Esta vez, sin embargo, la reducción en la desigualdad y la expansión del acceso de la población a una amplia variedad de oportunidades (acceso a la educación, saneamiento, etc.), son responsables por al menos la mitad de la caída en la pobreza, entendida como insuficiencia de ingresos (IPEA, 2009a).

Como consecuencia del crecimiento en el ingreso per cápita de los más pobres, el país fue capaz de reducir la pobreza y, en particular, la extrema pobreza entre 2003 y 2008, de forma que ésta última se redujo a la mitad de su valor de 2003. Se alcanzó, por lo tanto sólo en 5 años, el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio mucho antes de la meta establecida para 2015 (Gráfico 2).

GRÁFICO 2 | Evolución de la extrema pobreza en Brasil, 2001 a 2008



Fuente: Barros, 2009

A pesar de la reducción de la pobreza, el nivel de desigualdad brasileño continúa siendo muy elevado. Mientras el 40% más pobre vive con el 10% del ingreso nacional, el 10% más rico vive con más del 40%. Aunque la situación hace una década era ciertamente peor, aún hoy el ingreso apropiado por el 1% más rico (que vive en una familia con ingreso per cápita sobre los R\$ 4.400 por mes o US\$ 2.588) es igual al ingreso del 45% más pobre. En función de esa elevada desigualdad, la pobreza y, en particular, la extrema pobreza están muy por sobre lo que se podría esperar de un país con tal ingreso per cápita. Si 1/3 del ingreso nacional se distribuyera perfectamente, sería posible garantizar a todas las familias brasileñas la satisfacción de todas sus necesidades más básicas. Sin embargo, casi 50 millones de personas viven aun en familias con ingreso bajo ese nivel (R\$ 190/mes o US\$ 112/mes). La insuficiencia de ingreso de los más pobres, o el volumen de recursos necesarios para que todas las familias pobres superen la línea de la pobreza, representa sólo el 3% del ingreso nacional o menos del 5% del ingreso del 25% más rico (IPEA, 2009a).

Vale destacar las existentes desigualdades regionales y entre el medio urbano y rural. Cuando se compara la pobreza y la extrema pobreza en las ciudades y en el medio rural, se nota una gran diferencia. Al analizar la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios entre los años 1995 y 2006, es notorio presenciar que la pobreza rural continúa siendo alta, pero que aún así ha registrado una caída del 15% mayor que la urbana, la cual fue de un 5% en ese período. Sin embargo, la tasa de incidencia de la pobreza rural equivalente al 43% aún se mantiene 2,5 veces mayor que la urbana. En el Nordeste la reducción fue de sólo el 12%, mientras que en el resto del país quedó entre 16 y 22 puntos porcentuales. En 2006, dos tercios de la población rural pobre vivían en esta región. La pobreza rural, por lo tanto, se convirtió en un problema cada vez más concentrado en la Región Nordeste de Brasil (HELFAND y DEL GROSSI, 2009).

A pesar de que proporcionalmente la pobreza es mayor en el campo, en números absolutos los pobres se encuentran en su mayoría en las ciudades. Después de haber aumentado entre agosto de 2002 y abril de 2003, la tasa de pobreza del Brasil metropolitano (Sao Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife y Salvador) presenta una tendencia a la baja importante. De marzo de 2002 (42,5%) al mes de junio de 2009 (31,1%) la tasa de pobreza cayó un 26,8%. En términos absolutos, es notoria la salida de la condición de pobreza de 4 millones de brasileños: de 18,5 millones de personas en marzo a 14,5 millones en junio de 2009 (IPEA, 2009b).

En los últimos años, a pesar de la crisis por el aumento de los precios de los alimentos y posteriormente la financiera, Brasil continuó disminuyendo su pobreza. Al contrario de lo que se verificó en períodos anteriores a la crisis (1982/83, 1989/90 y 1998/99), hubo una reducción de la pobreza en el país. De octubre de 2008 a junio de 2009, en plena crisis, la tasa de pobreza en Brasil cayó un 2,8% equivalente a 503 mil personas que lograron salir de la miseria (idem).

INVESTIGACIÓN NACIONAL SOBRE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE CALLE (2008)

La población en situación de calle no está incluida en los censos demográficos brasileños, fundamentalmente porque la recolección de datos de los censos es de base domiciliaria. Para este primer levantamiento de información, abarcó un conjunto de 71 municipios brasileños, siendo 23 capitales (no incluidas Sao Paulo, Belo Horizonte, Recife y Porto Alegre, por haber hecho otras investigaciones con otras metodologías). La investigación encontró 31.922 personas adultas (18 años cumplidos o más) en situación de calle, que equivale al 0,061% de la población de las ciudades participantes del levantamiento. Esa población es predominantemente masculina (82%); más de la mitad (53%) entre 25 y 44 años; el 39,1% de ellas pardas (proporción semejante a la población brasileña con 38,4%), el 29,5% blancos (53,7% en la población en general) y el 27,9% negros (a diferencia de la media nacional de 6,2%). Los niveles de ingresos son bajos, la mayoría (52,6%) recibe entre R\$ 20 (US\$ 12) y R\$ 80 (US\$ 47) semanales. La inmensa mayoría (95%) no estudia actualmente y el 17,1% no sabe escribir, sólo el 8,3% firma el propio nombre. Son trabajadores: el 70,9% ejerce alguna actividad remunerada, generalmente en el mercado informal, y sólo el 15,7% de las personas pide dinero como principal medio de supervivencia. Finalmente, la mayoría (79,6%) logra comer una vez al día, siendo que el 27,4% compra comida con su propio dinero. El 19% no logra alimentarse todos los días (al menos una comida al día) y el 29,7% de ellos afirmó tener algún problema de salud.

La investigación fue llevada a cabo por el Instituto de Investigación de Opinión y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) el año 2008.

En relación a los diferenciales de color/raza, las rentas per cápita son sistemáticamente inferiores para la población negra y parda. Si se toman las informaciones con data 2007, se constata que el 20% de la población blanca se situaba bajo la línea de la pobreza, mientras que más del doble, o el 41,7%, de la población negra se encontraba en la misma situación de vulnerabilidad. En el caso de la indigencia, la situación es tan o más grave: mientras el 6,6% de los blancos recibe menos de $\frac{1}{4}$ de salario mínimo per cápita al mes, ese porcentual salta al 16,9% de la población negra, casi tres veces más. Esto implica 20 millones de negros pobres más que blancos y 9,5 millones de indigentes negros más que blancos (IPEA, SM y UNIFEM, 2008).

Aunque la incidencia de pobreza e indigencia es significativamente superior para las poblaciones de negros y pardos, es importante destacar que la reducción fue bastante más significativa para los negros que para los blancos. De hecho, entre 1996 y 2007, la proporción de blancos pobres pasó del 29,6% al 19,7%, vale decir, una reducción de casi 10 puntos porcentuales. Para el caso de la población negra y parda, esa reducción fue aún más intensa, alcanzando un 16%. O sea, dejaron de ser pobres 6,5 millones de brasileños, mayoritariamente negros (idem).

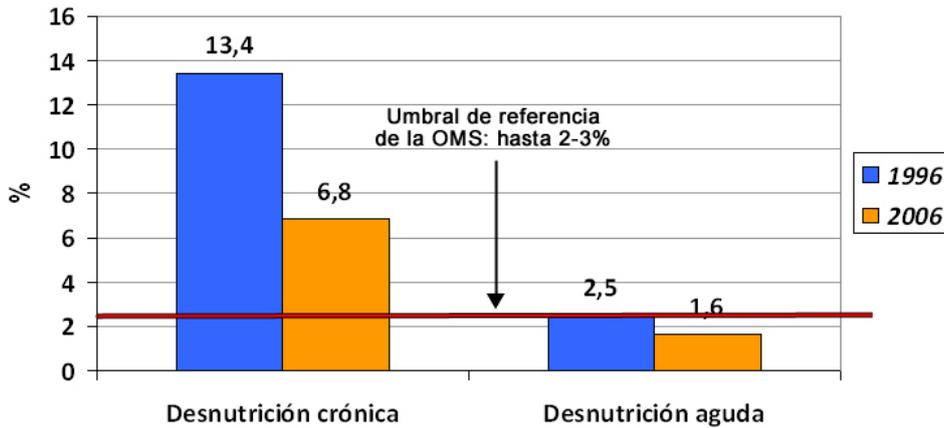
1.2. Hambre y otras carencias nutricionales

El hambre que subsiste en Brasil es, esencialmente, ocasionada por falta de acceso y no por falta de disponibilidad de alimentos (IPEA, 2002). El país produce más de lo que es necesario para atender a las necesidades alimentarias de su población e incluso sobra para alimentar a otras tantas. Datos de la FAO (SOFI, 2008) revelan que hay una disponibilidad de 3.090 kilocalorías por persona y por día; de esta forma, bastante por sobre el mínimo recomendado por la OMS, de 1.900 Kcal/persona/día.

Un importante indicador para el hambre es la mortalidad infantil (número de óbitos de niños de menos de 1 año de edad por mil nacidos vivos) que aún alcanza a un significativo porcentaje de niños brasileños, aunque haya caído de 37,9 por mil, en 1995, a 25,8 en 2005 (reducción de un 32%). En la Región del Nordeste, en el año 2005, la tasa fue superior al promedio nacional verificado diez años antes (1995), visto que era de 38,2. En contraposición, la Región Sur presentó la menor tasa, con un 17,2% (IPEA, Radar, 2006).

Otro indicador fundamental corresponde a la desnutrición infantil, entendida como desnutrición crónica (déficit de altura para la edad) y desnutrición aguda (déficit de peso para la altura) en niños menores de 5 años. Entre 1996 y 2006, según datos de la Investigación Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer 2006 (PNDS, por sus siglas en portugués), hubo una caída muy sustantiva en relación a la desnutrición crónica, de un 13,4% a un 6,6%, y una reducción menor de la desnutrición aguda (Gráfico 3). De esta manera es posible vislumbrar por primera vez, la posibilidad dentro de los próximos 10 a 15 años, manteniendo las políticas económicas y sociales actuales, controlar o eliminar virtualmente la desnutrición infantil (MONTEIRO y CONDE, 2009).

GRÁFICO 3 | Evolución (%) de la desnutrición infantil en Brasil (1996-2006)

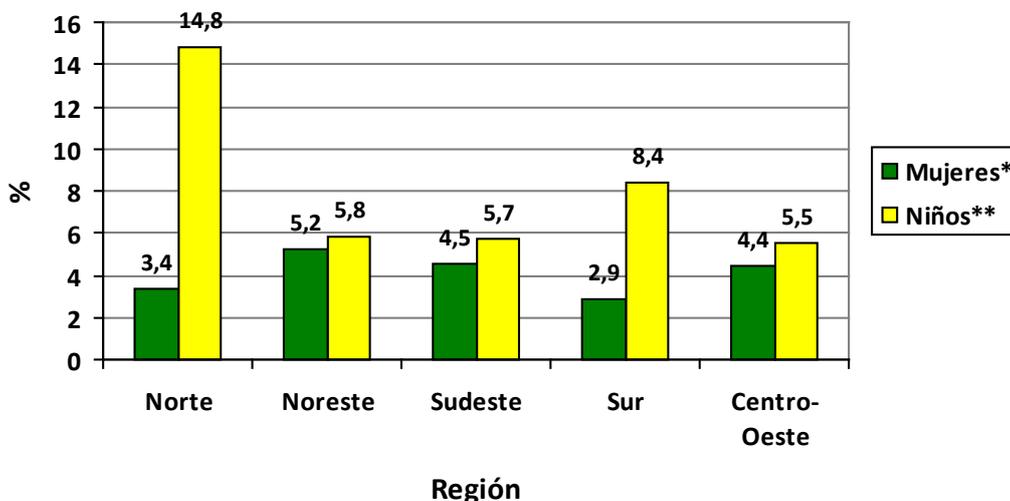


Fuente: Monteiro, 2008

De la misma forma que hubo una reducción en la tasa de prevalencia de la desnutrición infantil, también se observa una tendencia a caer de la exposición de los adultos a la desnutrición: el 9,5% estaba expuesto en 1974/5 (Estudio Nacional de Gastos Familiares, ENDEF) y en 2002/3 (Investigación de Presupuestos Familiares, POF) esa tasa cayó al 4%. Desagregados por sexo en la POF 2002/3, esas tasas son del 2,8% y del 5,2% entre hombres y mujeres, respectivamente.

Las últimas cifras oficiales sobre el estado nutricional debido a un déficit en la ingesta de alimentos en mujeres y niños es entregado por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de la Mujer y la Infancia 2006 (MS, 2009). En el gráfico 4 se presenta una segregación por región. Sin embargo, no es posible relacionar directamente el déficit de peso de mujeres con la desnutrición crónica infantil, ya que son muchas las variables que influyen en dichos estados nutricionales (número de hijos por mujer, lugar de residencia, estrato etéreo, entre otros).

GRÁFICO 4 | Segregación regional del la desnutrición crónica infantil y de la prevalencia de bajo peso en mujeres 2006 (MS, 2009)



* Prevalencia de déficit de peso basado en el índice de Masa Corporal de mujeres entre 15 y 49 años.

** Déficit de altura para la edad en niños de 0 a 59 meses (desnutrición crónica).

Fuente: Basado en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer 2006 (MS, 2009)

Estos últimos datos muestran una considerable declinación en la prevalencia de la desnutrición en niños menores de cinco años y en mujeres, aunque existen aún por otro lado áreas donde el problema del hambre alcanza niveles comparables a países africanos. Los altos índices se encuentran entre las poblaciones del Norte y del Nordeste (Región Semiárida principalmente), indígenas y de negros cimarrones.

ENCUESTA NACIONAL DE LA REGIÓN SEMIÁRIDA

Una reciente recolección de datos sobre desnutrición infantil se realizó en la Encuesta Nutricional 2005, realizada por el MDS, a nivel de municipios de la Región del Semiárido del Nordeste brasileño, la región con mayor incidencia de pobreza proporcional a nivel de país. El análisis de estos datos constata que la prevalencia de formas crónicas de desnutrición (déficit de altura) corresponden a un 6,6%, mientras que la de forma aguda (déficit de peso) presentan un 2,5%, cifra un poco por sobre el límite aceptable del 2,3%. Sin embargo, esas prevalencias varían bastante en un universo en que alrededor del 75% de las familias pertenece a los estratos de más bajos ingresos, y tienen elevados índices de analfabetismo o baja escolaridad. Otros resultados relevantes muestra que un 77,1% de las madres declara raza/color no blanco y el 7,2% de las familias come menos de tres veces al día. Así, la desnutrición crónica fue de un 10% en el estrato de ingresos más bajo y del 2,5% en el intermedio, del 14% para madres analfabetas y del 3,2% para aquellas con 9 o más años de escolaridad. La comparación con otras investigaciones sugiere haberse acelerado la reducción en la prevalencia de la desnutrición infantil crónica en la región del semiárido, que se había dado a tasas anuales del 3,06% (1975-1989) y del 4,9% (1989-1996).

ENCUESTA NACIONAL DE LA REGIÓN NORTE

Realizada por el Ministerio de Salud en 2007 en toda la Región Norte (45% de la extensión territorial de Brasil, pero con 12,9 millones de habitantes, que corresponden a sólo el 7,6% de la población brasileña según el Censo Demográfico de 2000). En relación al estado nutricional, se verifica que el 23,1% y el 5,2% de los niños evaluados presentaba déficit de altura para la edad y déficit de peso para la edad, respectivamente. Se observa que el 12,8% de los niños evaluados presentaba el problema inverso, es decir, el exceso de peso para la altura. Los valores de déficits observados en la Región Norte son superiores a los identificados por la PNDS 2006 para la Región Norte, que indican un 14,8% y un 3,4% de los niños con déficits de altura y de peso, respectivamente. De la misma forma, la prevalencia observada en la Encuesta para el exceso de peso para la altura también supera el 5,2% encontrado en la Región Norte según la PNDS 2006. Finalmente, se verifica que el sexo masculino es aquel que más sufre con los desvíos nutricionales. Se observa también una asociación entre la escolaridad del jefe de familia y la situación nutricional del niño, siendo que, mientras menor el número de años de estudio, mayores los porcentuales de déficits de altura para la edad y peso para edad. El color/raza de la persona sólo presenta diferencias significativas en el indicador de exceso de peso para edad. Ser hijo de padres que se autodeclaran negros o indígenas significa mayor riesgo para exceso de peso cuando se le compara a otros colores y razas.

ENCUESTA NUTRICIONAL DE NEGROS CIMARRONES

Los resultados demuestran que las comunidades de negros cimarrones (más de 840 extendidas por 22 Estados) se encuentran en situación precaria de vida, con pésimas condiciones de vivienda y acceso a red de alcantarillado y agua. Bajo también es el acceso a la educación, evidenciado en la poca escolaridad de los padres. Desde el punto de vista de la nutrición los menores de 5 años, constituyen un grupo con altos riesgos de desnutrición, igualándose a los niños del Nordeste urbano de hace una década (1996). El 52% se declara beneficiario del programa Bolsa Familia. La prevalencia de formas crónicas de desnutrición identificadas por el registro de déficits de crecimiento (baja altura para la edad) fue del 11,6%. Déficit de peso para la altura, que identifican formas agudas de desnutrición, fueron escasos entre los niños estudiados (2%).

CONSULTA NACIONAL DE SALUD Y NUTRICIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Si se comparan los datos para no indígenas menores de cinco años obtenidos por la Investigación de Presupuesto Familiar (POF 2002/3) con los datos de indígenas, se observa que la prevalencia de bajo peso para la edad fue en promedio del 46% en la población nacional y del 14% en promedio entre los indígenas. Según la OMS, observando sólo esa información, el perfil nutricional indígena es de mediana gravedad, pues, para el índice, el valor máximo aceptable es de hasta un 3%. Otro dato se refiere al coeficiente de mortalidad infantil indígena, que es el doble del coeficiente brasileño, pero con una fuerte tendencia a bajar, partiendo del coeficiente alto en 2000 de 74,6 óbitos por cada 1.000 nacidos vivos alcanzando un coeficiente mediano en 2006 de 48,6 óbitos.

Una importante innovación en las estadísticas oficiales brasileñas se dio con la inclusión de una investigación suplementaria de la PNAD-2004 que, por primera vez, consideró un indicador de seguridad alimentaria y nutricional en el ámbito nacional (IBGE, 2006). Para eso, se utilizó la Escala Brasileña de Inseguridad Alimentaria (EBIA), cuya perspectiva es evaluar la capacidad de acceso de las familias a las comidas habituales en los aspectos cuantitativo y cualitativo, incluyendo la percepción de sus miembros sobre la capacidad de asegurar ese acceso en el futuro cercano. La investigación constató que había seguridad alimentaria en el 65,2% de los domicilios particulares brasileños (33,7 millones de domicilios con 109,2 millones de personas), mientras que había inseguridad alimentaria en 34,8 de los domicilios (18 millones de domicilios con 72,2 millones de personas) así distribuidos: el 16 % con inseguridad leve (8,3 millones de personas); el 12,3 % con moderada (6,4 millones de personas) y el 6,5% con inseguridad grave (3,4 millones de personas) (CERESAN, 2006) (Tabla 1).

TABLA 1 | Situación de seguridad alimentaria existente en el domicilio, Brasil (2004)

Situación de seguridad alimentaria en el domicilio	Domicilios particulares			Residentes en domicilios particulares ¹		
	Total	Situación del domicilio		Total	Situación del domicilio	
		Urbana	Rural		Urbana	Rural
Total ²	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Con seguridad Alimentaria	65,2	66,7	56,5	60,2	62,3	50,1
Con inseguridad alimentaria	34,8	33,2	43,4	39,8	37,7	49,9
Leve	16,0	15,8	17,4	18,0	17,7	19,2
Moderada	12,3	11,4	17	14,1	13,0	19,5
Grave	6,5	6,0	9,0	7,7	7,0	11,1

(1) Exclusive los habitantes cuya condición en el domicilio era pensionado, empleado doméstico o pariente del empleado doméstico.

(2) Inclusive los domicilios sin declaraciones de situación de seguridad alimentaria.

Fuente: IBGE, Dirección de Investigaciones, Coordinación de Trabajo y Rendimiento, Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, 2004.

La asociación entre pobreza y grados más intensos de inseguridad alimentaria queda evidente en esa investigación, en el hecho de que la inseguridad alimentaria leve esté presente en sólo el 17,5% de los domicilios con renta mensual per cápita de hasta ¼ de salario mínimo (pobreza extrema), mientras que el 61,2% alcanza la inseguridad alimentaria moderada o grave. La prevalencia de inseguridad alimentaria moderada o grave fue mayor en los domicilios de las áreas rurales (26,0%) que en los de las áreas urbanas (17,4%), así como ésta es bien mayor en las Regiones Nordeste y Norte en relación a las demás: la inseguridad alimentaria grave en esas regiones es más de tres veces superior que en el sur del país. La investigación reveló, además, que la prevalencia de inseguridad alimentaria moderada y/o grave es mayor en los domicilios en los cuales residen niños y menores de 18 años de edad, que en aquellos cuya persona de referencia era de sexo femenino y en los habitados por población negra o parda en relación a los de color blanco (CERESAN, 2006).

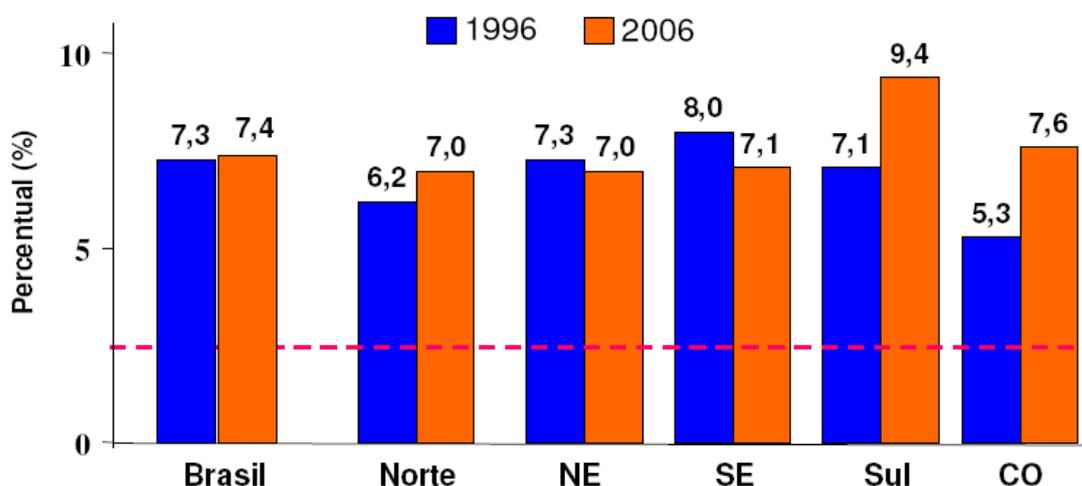
En relación a otras carencias nutricionales en Brasil, es posible afirmar que las deficiencias más relevantes son: la anemia ferropénica, la avitaminosis A y el bocio endémico. La anemia ferropénica representa, en términos de magnitud, el principal problema carencial en el país, aparentemente sin grandes diferenciaciones geográficas, afectando, en proporciones semejantes, a todas las macrorregiones. La Investigación Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer (PNDS, 2006), reveló anemia ferropénica en el 20,9% de los niños y en el 29,4% de las mujeres brasileñas. La avitaminosis A se dio en el 17,4% de los niños y el 12,3% de las mujeres que presentaban niveles inadecuados de vitamina A. En niños, las mayores prevalencias se encontraron en el Nordeste (19%) y Sudeste (21,6%) del país. Sobre el bocio, causado por la falta de yodo en la alimentación, se afirma que alrededor de un 4% de los domicilios en el medio rural acusaron ausencia de yodo (PNDS, 2006), pese a que en Brasil el 95,7% de los domicilios cuenta con yodo en la sal consumida.

Otra dimensión de la inseguridad alimentaria y nutricional se manifiesta en la transición nutricional y epidemiológica por la que pasa Brasil, como muchos otros países del mundo, en los que hay un aumento del sobrepeso y de la obesidad, y de la prevalencia de enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT). Ese proceso viene ocurriendo desde la década de 1960, como consecuencia de las modificaciones en el patrón demográfico (urbanización y envejecimiento de la población), en el perfil de morbimortalidad (cáncer, diabetes y enfermedades cardiovasculares llegaron a un 48% del total de causas de muerte en el país en 2003) y en el consumo alimentario y de gasto energético (aumento del consumo de alimentos de origen animal, grasas, azúcares, alimentos industrializados y relativamente poca cantidad de carbohidratos complejos y fibras).

El exceso de peso tuvo una nítida tendencia a aumentar en el período comprendido entre mediados de la década de 1970 y 2002/2003 entre los hombres; entre las mujeres, hubo tendencia a reducirse entre 1989 y 2002/3, si se considera el promedio nacional. Sin embargo, entre las mujeres de bajos ingresos y de aquellas que vivían en la Región Nordeste hubo aumentos sistemáticos de la obesidad en el período analizado. En 2002/3, el 40% de la población adulta presentaba exceso de peso (Índice de Masa Corporal igual o superior a 25 Kg/m²). Considerando la obesidad (Índice de Masa Corporal mayor o igual a 30 Kg/m²), la prevalencia en la población adulta es del 11,1%, siendo del 8,9% entre hombres y del 13,1% entre las mujeres. Los obesos representan alrededor de un 20% del total de hombres y de un tercio del total de mujeres con exceso de peso. La obesidad puede ser considerada como el caso centinela que sugiere la importancia de prevalencias futuras de otras enfermedades crónicas no transmisibles, dado que además de ser por sí sola una enfermedad, ésta también es factor de riesgo para otros casos (MS, 2006).

Entre los niños el problema también existe y merece atención. Según datos de la Investigación Nacional de Demografía y Salud (PNDS) de 2006, situaciones de exceso de peso para la altura se encontraron en el 7,4% de los niños brasileños menores de cinco años, indicando, en este caso, exposición de la población al riesgo de obesidad en la infancia. La prevalencia del exceso de peso para la altura no tuvo un cambio nacional sustancial entre 1996 y 2006, pero en las Regiones Centro-Oeste y principalmente Sur la situación se ha visto incrementada (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 | Prevalencia de exceso de peso para la altura en niños menores de 5 años, (nacional y por regiones, períodos 1996 y 2006)



Fuente: Basado en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer 2006 (MS, 2009)

Así, el desafío de promover la dimensión nutricional de la seguridad alimentaria y nutricional es tan importante y complejo como la promoción de la dimensión alimentaria. Al mismo tiempo que se debe garantizar y facilitar el acceso al alimento, es necesario garantizar que las elecciones alimentarias sean lo más saludables posible, de modo de promover la salud y un óptimo estado nutricional. El estándar alimentario de las poblaciones es el resultado de una cadena de causalidades que se inicia en las condiciones de producción y comercialización de los alimentos, extendiéndose a los parámetros de transformación de los alimentos impuestos por las industrias, y al mercado que condiciona el consumo, entre otros factores que no estimulan una alimentación saludable.

OTRAS ENFERMEDADES RELACIONADAS A LA ALIMENTACIÓN Y NUTRICIÓN

Beriberi: la distribución de Tiamina (vitamina B1) de carácter emergencial demuestra algún dato sobre el problema. 10.372.680 comprimidos (clorhidrato de tiamina 300 mg) se distribuyeron con la finalidad de suplementar la alimentación de la población en áreas de riesgo (principalmente población rural).

Enfermedad Celíaca: está en elaboración la instrucción que aprueba las directrices para el diagnóstico de la enfermedad celíaca en el Sistema Único de Salud (SUS), atendiendo a la demanda de los movimientos de los portadores de la enfermedad.

Fenilcetonuria: en 2007, se creó el Grupo de Trabajo que elaboró una tabla de composición de alimentos con cantidades de proteína y fenilalanina, para su utilización en la dieta de los Fenilcetonúricos, dicha tabla se encuentra disponible en la página Web de la Anvisa.

Anemia Falciforme: pese a no haber datos nacionales al respecto, el Ministerio de Salud utiliza como acción de combate a la enfermedad la capacitación de gestores de salud en los estados y municipios.

2. PROGRESO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN BRASIL

Con el advenimiento de la Constitución Federal en 1988 fueron incorporados una serie de derechos, haciéndose llamar por lo mismo “Constitución Ciudadana”. Los Derechos Humanos aparecen mencionados en la Constitución Federal como principios fundamentales (art. 1º al 4º), como garantías fundamentales (art. 5º e incisos), como derechos sociales (art. 6º) y como derechos políticos (art. 14 e incisos). En lo que interesa al presente informe, el art. 5º afirma que *“Son derechos sociales la educación, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esta Constitución”*. Nótese que no se menciona la alimentación.

Sin embargo, la década de 1990 fue pródiga comparada con otros períodos de la historia del país. En 1992, Brasil se adhiere a los principales instrumentos de Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En 1998, Brasil reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por medio del Decreto Legislativo Nº 89, concediendo a la sociedad brasileña un importante instrumento de protección de los Derechos Humanos.

En la actualidad Brasil reconoce una amplia gama de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a nivel constitucional, y es uno de los países pioneros⁵ en incluir el Derecho a la Alimentación explícitamente en su Constitución.

El 3 de febrero de 2010, tras una espera de 7 años, el Congreso brasileño aprueba finalmente el Proyecto de Enmienda Constitucional Nº 047/2003, por el cual se incorpora el Derecho a la Alimentación como un derecho fundamental en la Constitución Nacional. Este derecho se incluye específicamente en su Artículo 6, que ya contemplaba otros derechos sociales. Queda así establecido lo siguiente: *“Son derechos sociales la educación, la salud, la **alimentación**, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados conforme a esta Constitución”*.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales han adquirido en Brasil otra dimensión más: la ambiental, por lo cual se suele ocupar el término Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Son derechos entendidos como indivisibles, es decir, no es posible realizar este grupo de Derechos Humanos sin poder alcanzar el más básico y fundamental de todos: el derecho humano a la alimentación adecuada.

Para los objetivos del presente informe se priorizan sólo algunos derechos considerados entre los DESCA: derecho a la educación, a la salud, al agua y al registro civil.

⁵ Otros países que ya lo habían incluido en su Constitución son: Nicaragua (2000), Bolivia (2008) y Ecuador (2008).

2.1. Derecho a la Educación

Brasil ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) en 1990. En el plano nacional el Artículo 205 de la Constitución afirma: *“La educación, derecho de todos y deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración, con el objetivo del pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo”*. El hecho que la Constitución cite la calificación para el trabajo no significa que éste sea su objetivo principal, como muchas veces trata de interpretarse, pues el desarrollo de cualquier ser humano implica muchas otras dimensiones, principalmente la preparación para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Brasil ha avanzado en este derecho con el crecimiento de la escolarización, principalmente por la ampliación de la enseñanza pública. La participación de la enseñanza privada en la Educación Básica es pequeña en todas las etapas: Educación Infantil, Enseñanza Básica y Enseñanza Media. A modo de ejemplo y según cifras de la Plataforma DhESCA y Acción Educativa (2009), durante el año 2008 se registraron alrededor de 53 millones de matrículas en la educación básica, de las cuales el 87% fue en las redes públicas de enseñanza.

En relación al analfabetismo, el número de personas que no sabían leer o escribir ha disminuido considerablemente (reducción de la tasa del 14,7% en 1996 al 10% en 2007) y hoy casi todos los niños entre 7 y 14 años se encuentran matriculados en la escuela (más del 97%).

TABLA 2 | Tasa de Analfabetismo en la población de 15 años o más de edad.
Valores Desagregados (2007)

NÚMERO ABSOLUTO		VALORES DESAGREGADOS			
14,1 millones		Nordeste	20%	Sur	5,4%
		Rural	23,4%	Urbana	7,7%
NÚMERO RELATIVO		Negra/ parda	14,2%	Blanca	6,2%
10,1%		20% más pobre	18,5%	20% más rica	2%

Fuente: Plataforma DhESCA Brasil y Acción Educativa, 2009

Si se considera el analfabetismo funcional (personas con menos de cuatro años de estudio), concepto más adecuado según la UNESCO para evaluar el tema, el número de personas en estas condiciones era del 23,5% en 2005. Entre 1995 y 2005 hubo una reducción, pero las desigualdades regionales continuaron muy acentuadas: en 1995 la tasa del Sudeste fue del 26,3% mientras la del Nordeste 52,4%; en 2005, la tasa del Sudeste cayó al 17,5% y la del Nordeste al 36,3% (diez años después la situación del Nordeste todavía era peor que la del Sudeste en esa época). El promedio de años de estudio de la población rural, en 2004, era de 4 años de estudio, es decir, prácticamente analfabetos funcionales. En el caso de los negros, la situación también es similar, visto que, en 2004, el promedio de años de estudio de este grupo fue de 5,9 años. En ese mismo año, el promedio general de años de estudio del país fue de 6,8 años.

La escolaridad promedio (años de estudio) de la población de 15 años o más de edad era de 7 años de estudio, en 2005, significando un pequeño aumento en relación a 2001, cuando alcanzaba los 6,4 años. En el Nordeste, pasó de 4,9 años, en 2001, a 5,6 años en 2005. Entre la población rural era de 3,4 años, en 2001, y pasó a 4,2 años, en 2005, siendo de 3,3 años en el Nordeste (bajo la tasa nacional en 2001). La población negra presentaba una tasa de 5,2 en 2001 (la de los blancos era de 7,3), habiendo pasado a 5,9 en 2004 (la de los blancos en ese año era de 7,7). En 2005, la tasa para las mujeres fue de 7,1 y para los hombres 6,8 años, siendo que en el Nordeste era, respectivamente, de 6 y 5,3 años. La escolaridad fue mayor entre el 20% más rico, cuyo promedio era de 10 años de estudio, y menor en los pobres: del 40% más pobre era de 3,6 años. En términos regionales, la menor escolaridad de los más ricos estaba en el Sur (9,7 años) y de los más pobres en el Nordeste (3,1 años).

La Constitución (art. 208, inciso VII) establece también los llamados Programas Suplementarios a la Enseñanza: material didáctico-escolar (libro y uniforme, por ejemplo), transporte, alimentación escolar (el eslabón con el derecho humano a la alimentación adecuada) y asistencia a la salud.

Dos leyes destacan en relación a la educación: la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional – LDB (Ley 9.394, de 1996), que detalla los derechos y organiza los aspectos generales de la enseñanza, y el Plan Nacional de Educación (Ley 10.172, de 2001), que establece directrices y metas a ser alcanzadas en el plazo de diez años. Está además el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley 8.069, de 1990), que establece una serie de derechos de protección para ese rango etario, y que incluye algunos dispositivos sobre educación.

Los siguientes órganos públicos son responsables por promover y defender el derecho a la educación y los derechos relativos al niño y al adolescente:

- **Consejos Tutelares**, órgano colegiado, autónomo, permanente, de ámbito municipal, cuyos miembros son elegidos por la comunidad local, instituido por el poder público para actuar en favor de los niños y adolescentes que necesiten protección en razón de violación de sus derechos, como un niño o adolescente sin matrícula o fuera de la escuela, sin asistencia regular, sin aprovechamiento adecuado o con indicios de malos tratos;
- **Secretarías de Educación y Ministerio de Educación**, responsables por la planificación y aplicación de las políticas educacionales, y por la garantía de la alimentación y transporte escolar de los estudiantes de sus respectivas escuelas; y
- **Consejo Nacional de los Derechos del Niño y el Adolescente**, ligado a la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, responsable por elaborar las normas generales de la política nacional de atención a los derechos del niño y el adolescente, que implica abordar los temas de la educación, a pesar de no ser esa su competencia.

Los desafíos para la educación indicados por el informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio son, principalmente, mejorar la calidad de la enseñanza, universalizar la educación primaria y garantizar la conclusión de la Enseñanza Media (BRASIL, 2007), además de disminuir la tasa de analfabetismo.

2.2. Derecho a la Salud

Brasil posee un amplio y complejo sistema de atención a la salud: el Sistema Único de Salud (SUS), que cumplió 20 años de existencia en 2008. Éste se construyó a partir de movimientos de base y de luchas sociales significativas a lo largo de décadas y fue incorporado a la Constitución Federal de 1988, previendo explícitamente la salud como derecho de la ciudadanía y deber del Estado. El SUS cuenta con dinámicas de monitoreo y de control social, con Consejos Paritarios (una mitad representada por la sociedad civil y la otra dividida entre profesionales, gestores y prestadores), en todas las esferas administrativas, con participación de la sociedad civil. Aunque con límites, es posible afirmar que la salud es uno de los derechos en que el proceso de implementación de políticas públicas ya está más consolidado, sirviendo de ejemplo y experiencia para la promoción del derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria y nutricional en el país.

En ese Sistema existe el Consejo Nacional de Salud, que dedica atención a los diversos aspectos de la política de salud. Sus posiciones tienen carácter deliberativo y son emitidas a través de Resoluciones⁶. También se han venido realizando Conferencias Nacionales, siendo la última la 13ª en 2007 en la capital brasileña, además de la 1ª Conferencia Nacional de Salud Ambiental, realizada en 2009.

De acuerdo con la Constitución en el art. 196, “... *la salud es un derecho de todos y un deber del Estado, garantizado por políticas sociales y económicas que buscan la reducción del riesgo de enfermar y el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación*”. La red regionalizada y jerarquizada del sistema se organiza por las directrices de la descentralización del servicio y de la participación de la comunidad (art. 198). Directrices que también forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), como se detallará más adelante.

Los datos no dejan dudas sobre el avance del derecho a la salud en los últimos 20 años: el SUS realiza anualmente, entre otros, más de 12 millones de internaciones, mil millones de procedimientos de atención primaria, 150 millones de consultas médicas, 300 millones de exámenes, 14 mil trasplantes (el segundo a nivel mundial), además de atención universal a las EST/SIDA y del efectivo sistema de vacunación (DATASUS, 2007).

Según el IBGE (IPEA, *Radar*, 2006), entre 1995 y 2005, las tasas brutas de natalidad⁷ pasaron del 21,9% al 20,4%, encontrándose los índices más altos en el Norte (22,9%) y los más bajos en el Sur (14,8%).

La tasa bruta de mortalidad en el país, en 2005, fue de un 6,3%, presentándose las tasas más altas en el Nordeste (6,8%) y las más bajas en el Norte (5%). El país posee siete principales causas de muerte. En 2004, el 31,8% fueron causadas por enfermedades al aparato circulatorio; el 15,7% por neoplasias; el 14,2% por causas externas (principalmente homicidios y accidentes de tránsito); el 11,4% por enfermedades al aparato respiratorio; el 5,1% por enfermedades infecciosas y parasitarias (en algunos Estados del Norte y Nordeste llega al 8%); el 3,5% por enfermedades originadas en el período perinatal; y el 18,3% por otras causas definidas. La tasa de mortalidad por enfermedades infecciosas y parasitarias fue del 25,3% por cada 100 mil en

⁶ Destáquese, entre otras, la Resolución nº 333, que define el formato de creación, organización y funcionamiento de los Consejos en todas las esferas.

⁷ Miden el número de nacidos vivos por cada 1.000 habitantes en determinado año.

2004, habiendo caído un 3,3% en relación a 2001 (IPEA, *Radar*, 2006). Es importante destacar también el alto índice de muerte materna en Brasil. Los datos en 2005 indican que son 70 muertes por cada 100 mil nacidos vivos. Considerando que el 96% de esas muertes son evitables, el número resulta muy elevado.

Por su parte, la esperanza de vida al nacer, en 2005, alcanzaba los 71,9 años en el país, habiendo, en la década (1995 a 2005), un incremento promedio de 3,4 años, siendo que para las mujeres fluctuó de 72,3 en 1995 a 75,8 años en 2005, y para los hombres de 64,8 a 68,1 en el mismo período.

El promedio de hijos por mujer brasileña bajó de 2,5 a 1,8 entre 1996 y 2006 (PNDS, 2006). Es creciente el número de gestantes al que se le hace seguimiento médico durante la gestación, a la hora del parto y en la prevención y atención a la salud de los hijos.

Importa mencionar la implementación con éxito, desde los años 1990, del Programa Salud de la Familia (PSF), que constituyó una estrategia de reorientación del modelo asistencial, operativizada mediante la implementación de equipos multidisciplinarios en unidades básicas de salud. Estos equipos son responsables por el seguimiento de un número definido de familias, ubicadas en un área geográfica delimitada. Los equipos actúan con acciones de promoción de la salud, prevención, recuperación, rehabilitación de enfermedades y agravios más frecuentes, y en la manutención de la salud de esta comunidad.

Vale destacar también la construcción de la política de salud para las poblaciones indígenas en Brasil, bastante reciente, iniciada en 1990 bajo la responsabilidad de la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), órgano del Ministerio de Justicia, pasando en 1999 (Ley 9.836) a la Fundación Nacional de Salud (FUNASA), ligada al Ministerio de Salud. La ley instituye el subsistema de atención a la salud indígena, modelo fundado en los Distritos Sanitarios Especiales Indígenas (DSEIs), que permite la ejecución de acciones entre la FUNASA, por un lado, y los Estados, Municipios, organizaciones no gubernamentales, organizaciones indígenas, por el otro. Ese modelo permite adaptaciones del SUS a las necesidades indígenas locales, contemplando aspectos de asistencia social, saneamiento básico y nutrición (Ley 9.836).

Los desafíos actuales enfrentados por el SUS son muchos y pasan, prioritariamente, por la mejora de la calidad de la atención en todos los niveles de atención a la salud, por el reforzamiento a las acciones de carácter preventivo y promoción de la salud que son alcanzadas por la atención básica en salud y, en especial, por el Programa Salud de la Familia (PSF), hoy Estrategia Salud de la Familia. Otro problema a ser enfrentado probablemente sea el modelo hospitalocéntrico, en que, de forma general, no se comprende la salud como calidad de vida y derecho de todos, sino que como tratamiento de enfermedades, un servicio disponible en el mercado⁸ (Contrainforme de la Sociedad Civil, 2007).

⁸ La Constitución permite que la iniciativa privada participe de forma "suplementaria o complementaria" en la prestación de la asistencia a la salud (artículos 197 y 199).

2.3. Derecho al Agua

El ordenamiento jurídico brasileño trata el tema del derecho al agua en varias de sus normas. En lo que interesa a la seguridad alimentaria y nutricional, la Constitución Federal, en su Artículo 43, § 3º, determina que el Gobierno Federal incentivará la recuperación de tierras áridas y cooperará con los pequeños y medianos propietarios rurales para el establecimiento de fuentes de agua y de pequeña irrigación. La ley N° 9.433, sobre los Recursos Hídricos de 1997, reglamenta en su inciso XIX, art. 21 de la Constitución Federal, que el agua es un bien de dominio público y un recurso natural limitado, dotado de valor económico, quedando legalmente reconocida la prioridad del uso social del agua sobre el derecho de propiedad privada, es decir, en situación de sequía el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y animal.

El documento producido por el CONSEA, “El Acceso y los Usos del Agua en el Contexto de la Soberanía y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional” (2008), trae importantes contribuciones al debate, extenso en demasía en lo que se refiere a este recurso escaso. De acuerdo con las deliberaciones de la III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, realizada en Fortaleza en 2007, la violación a este derecho debe ser reparada de forma “inmediata”.

De acuerdo con el mismo documento, la irrigación y la crianza animal utilizan el 53% del volumen de agua en Brasil, mientras que la población urbana y rural utiliza el 29%, y la industria, el 18%. Tamaña demanda por agua tiende a generar conflictos por el acceso a ese bien público; basta recordar la propia existencia e historial de lucha del Movimiento Nacional de Afectados por Represas (MAB), creado en 1991, pero que ya venía articulándose desde los años 1970 con la intensificación de la construcción de centrales hidroeléctricas.

El tema del agua implica grandes debates en lo que atañe a la agricultura, saneamiento básico y a la región semiárida. Los impactos de las actividades agrícolas en la calidad del agua son más significativos en las regiones de agricultura intensiva. Los principales problemas indicados por el CONSEA son: contaminación de los suelos y del agua por herbicidas y pesticidas; desperdicio de agua con la agricultura irrigada; contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por deposiciones animales (principalmente bovinos y porcinos); contaminación del agua provocada por las industrias y por la eliminación de aguas servidas abiertamente a ecosistemas.

Si la mayor parte de los domicilios brasileños tiene acceso a una red general de abastecimiento de agua (83,9) y a un colector de alcantarillado en casa (52,5%) según cifras del año 2007, los residentes de 9,2 millones de viviendas aún dependen de pozos, nacientes, camiones cisterna o de la lluvia para beber, cocinar o bañarse. Por su parte, alrededor de 2,2 millones de casas no cuentan con ningún tipo de desagüe para el alcantarillado según los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilio (PNAD) publicado en 2008 por el IBGE. La red de agua creció más en el Nordeste, donde hoy el 78% de las residencias tiene agua. La red es menor en el Norte, donde sólo el 58% de las casas tiene agua corriente, de acuerdo con datos de la investigación. La red de aguas servidas también sufre disparidades regionales, mientras el Distrito Federal trata el 96,8% de las aguas servidas residenciales, el Mato Grosso del Sur, solamente alcanza el 24%.

Datos presentados por la ONU, divulgados en el informe “El Estado Real de las Aguas en Brasil 2003/2004”, indicaban que en Brasil alrededor del 89% de las personas que estaban en los hospitales habían sido víctimas de la falta de acceso al agua de buena calidad⁹. Diariamente se

⁹ El informe El Estado Real de las Aguas de Brasil 2003/2004 consiste en un estudio realizado con el objetivo de presentar el diagnóstico

lanzaban 10 mil millones de litros de aguas servidas a los ríos y al océano. Según el Ministerio de Salud, más de 15 mil áreas estaban contaminadas con serios riesgos de exposición humana en esa época.

En lo que se refiere a la región del semiárido brasileño, son antiguas las intervenciones gubernamentales, principalmente desde el siglo XIX (VILLA, 2000). En la región, la oferta de agua está concentrada y el sistema atiende demandas como la de las ciudades/industrias y perímetros irrigados; sin embargo, persisten problemas graves de distribución y gestión de esta agua, principalmente para las periferias de las ciudades y para el medio rural. Vale recordar que el lanzamiento de la Estrategia Hambre Cero en 2003, en las ciudades de Acauã e Guaribas en el Piauí, se deparó de inmediato con el tema del agua para la producción de alimentos, lo que resultó en el programa estatal Sed Cero.

El Gobierno Federal ha desarrollado acciones para la construcción de equipos de colecta de agua de lluvia, desarrollados en el ámbito de la tecnología social (cisternas para consumo humano, cisternas de producción, presas subterráneas, estanques de piedra y micropresas). Esas tecnologías sociales para la captación de agua de lluvia, iniciadas por las organizaciones de la sociedad civil que hoy forman la Articulación Semiárido (ASA), han proporcionado grandes avances en la política de acceso al agua para las poblaciones rurales. El Programa Cisternas – Primer Agua, coordinada por el MDS, tiene como finalidad la diseminación y el financiamiento de esas acciones. Entre mediados de 2003 y diciembre de 2008, el MDS invirtió alrededor de R\$ 388,6 millones en la construcción de aproximadamente 294 mil cisternas, de las cuales 218,8 mil ya se encuentran concluidas. Otro programa, también coordinado por el MDS, el Programa Acceso al Agua para la Producción de Alimentos para el Autoconsumo – Segunda Agua, viabiliza el cultivo del huerto doméstico y la crianza de pequeños animales de manera sustentable. Hasta diciembre de 2008 se invirtieron R\$ 22,5 millones en esa actividad.

2.4. Derecho al Registro Civil

Muchas de las acciones del Gobierno Federal sólo son posibles gracias al registro civil de nacimiento; sin él cual no es posible matricularse en escuelas; gozar de los derechos garantizados para los trabajadores (como el seguro de desempleo, jubilación remunerada, licencia por maternidad, entre otros); participar de los programas sociales del Gobierno Federal, como Beca Familia; ni contraer el matrimonio civil. El registro de nacimiento es, por lo tanto, la medida fundamental para garantizar la ciudadanía y los derechos principalmente del infante.

Sin embargo, la exigencia del documento de registro civil como criterio de acceso a diferentes programas y políticas puede generar violaciones a los Derechos Humanos al excluir a aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

El país ha logrado una reducción constante y gradual de ese índice entre 2001 y 2006, pasando del 23% (830 mil nacidos vivos) al 12,7% (409 mil), según estimaciones del IBGE. Lo que significa que, en promedio, uno de cada ocho brasileños no obtuvo en 2006 el certificado de nacimiento en el plazo correcto. La Ley Federal nº 9.534 de 1997 reglamentó que el registro civil fuese expedido de forma gratuita. Con eso, a las notarías se les impidió cobrar para la emisión del certificado de

de la situación real de las aguas en Brasil y lo que han hecho la sociedad y las instituciones en defensa de su preservación, en el período de 2003 y 2004, considerando que 2003 lo decretó la ONU como el Año Internacional del Agua Dulce.

nacimiento – ampliando el acceso para las familias de bajos ingresos. Antes de ese cambio en la legislación, la persona estaba obligada a comprobar “estado de pobreza”, lo que desestimulaba la práctica y dificultaba el combate al subregistro.

Hacer que todos los brasileños y brasileñas tengan el certificado de nacimiento es prioridad del Gobierno Federal. Esa iniciativa está contenida en el Compromiso Nacional por la Erradicación del Subregistro de Nacimiento y Ampliación del Acceso a la Documentación Básica, lanzado por el Presidente Lula en diciembre de 2007 (Decreto nº 6.289). La Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH), de la Presidencia de la República, coordina el Comité Gestor Nacional del Plan Social Registro Civil de Nacimiento y Documentación Básica. Se trata de un esfuerzo integrado entre el Gobierno Federal, Estados y Municipios, que involucra la actuación de representantes del Ejecutivo, Judicial, Ministerio Público, Legislativo, entidades del sector no gubernamental y organismos internacionales, como UNICEF. El objetivo principal es erradicar el subregistro de nacidos vivos hasta 2011, reduciendo el índice estatal a un nivel igual o superior al 5% en todo el país. El Plan prioriza las comunidades tradicionales; pueblos indígenas; negros cimarrones; gitanos; ribereños; trabajadores y trabajadoras rurales; poblaciones de bajos ingresos; población en situación de calle; recolectores de materiales reciclables; personas no registradas internadas en instituciones de larga permanencia (salud mental y de adultos mayores) y niños no registrados en situación de abrigo.

3. CONCEPTO Y MARCO LEGAL INTERNACIONAL DEL DHAA

El enfoque de seguridad alimentaria y nutricional desarrollado en Brasil atribuye a esa noción el estatuto de un objetivo de política pública, estratégico y permanente, característica que la sitúa entre las categorías nucleares para la formulación de las opciones de desarrollo de un país. Ésta reúne las dimensiones alimentaria y nutricional, así como asocia las dimensiones inseparables de la disponibilidad de bienes (*food security*) y de la calidad de esos bienes (*food safety*).

La seguridad alimentaria y nutricional consiste en 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 la salud, que respeten la diversidad cultural, y que sean social, económica y ambientalmente sustentables.

Art. 3º, LOSAN (2006)

La principal ley nacional para el sector, la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), establece la SAN como subordinada a dos principios: el del derecho humano a la alimentación adecuada y el de la soberanía alimentaria. Esto significa que tales principios deben orientar la definición de las estrategias de desarrollo del país, así como la formulación de las políticas públicas en lo que respecta a sus objetivos, modos de implementación e instrumentos de monitoreo y control social (consultar capítulo 4).

Por su parte, la soberanía alimentaria dice respecto al derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos. Esa referencia viene siendo utilizada en la promoción de modelos sustentables de la producción de base familiar, en el acercamiento de la producción y del consumo de alimentos y en la valoración de la diversidad de hábitos alimentarios.

La vinculación a los principios del derecho humanos a la alimentación adecuada y a la soberanía alimentaria, así como a la intersectorialidad de las acciones y programas públicos y a la participación social, son características que diferencian ese enfoque de los usos corrientes de la 'seguridad alimentaria' por muchos gobiernos, organismos internacionales y representaciones empresariales.

En lo que se refiere particularmente al DHAA, la discusión en el país le debe mucho al contexto internacional, como se comenta a continuación.

3.1. Concepto y principios

La expresión Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) tiene su origen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En 2002, el Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Alimentación definió ese derecho de forma de incluir todos los elementos normativos explicados en detalles por el Comité de Derechos Económicos, Sociales

y Culturales de la ONU (en su Observación General Nº 12), según la cual: “... *el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla*”.

El PIDESC reconoce el derecho a un nivel de vida adecuado, incluso a la alimentación adecuada, así como el derecho fundamental de estar libre del hambre. Según los tratados internacionales de Derechos Humanos, existen dos dimensiones indivisibles del DHAA: a) el derecho de estar libre del hambre y de la malnutrición, y b) el derecho a la alimentación adecuada.

El DHAA comienza por la lucha contra el hambre, pero en caso de que se limite a eso, ese derecho no estará siendo plenamente ejercido. Los seres humanos requieren de mucho más que atender a sus necesidades de energía o de tener una alimentación nutricionalmente equilibrada. En realidad, el derecho a la alimentación no debe –y no puede– ser interpretado en un sentido estricto o restrictivo, o sea, que lo condiciona o lo considera como “recomendaciones mínimas de energía o nutrientes”. La alimentación para el ser humano debe ser entendida como un proceso de transformación de la naturaleza en gente, saludable y ciudadana. Como ya lo enseñaba Josué de Castro, la alimentación está relacionada a la política, a las elecciones de desarrollo, a la organización de la sociedad y a las desigualdades que la estructuran.

El derecho a una alimentación adecuada es un derecho humano inherente de todas las personas a tener acceso regular, permanente y libre, bien directamente o bien por medio de adquisiciones monetarias, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente que se corresponda con las tradiciones culturales del pueblo al que pertenece el consumidor y que garantice un vida libre de angustia, digna y satisfactoria, física y síquica, individual y colectiva.

Jean Ziegler, Ex-Relator Especial de NNUU para el Derecho a la Alimentación

Es importante comprender los principales elementos constitutivos en la definición del DHAA.

• **Disponibilidad de Alimentos**

La disponibilidad de alimentos puede ocurrir de varias formas, directamente, a partir de tierras productivas (agricultura, crianza de animales, cultivo de frutas) y de otros recursos naturales como pesca, caza, recolección de alimentos, o a partir de alimentos comprados en la red de comercio local, o incluso obtenidos a través de acciones de abastecimiento como, por ejemplo, entrega de canastas básicas.

• **Adecuación de los Alimentos**

Los alimentos disponibles también deben ser adecuados. El consumo apropiado de estándares alimentarios, incluso la lactancia materna, es esencial para alcanzar el bienestar nutricional. Además, los elementos no deben contener sustancias adversas en niveles superiores a aquellos establecidos por estándares internacionales y por la legislación nacional. Estas sustancias son toxinas, contaminantes resultantes de procesos agrícolas e industriales, incluso residuos de drogas veterinarias, promotores del crecimiento y hormonas, entre otros.

La alimentación, en el contexto del DHAA, debe incluir valores asociados a la preparación y al consumo de alimentos. Alimentación adecuada implica acceso a alimentos saludables que tengan como atributos: accesibilidad física y financiera, sabor, variedad, color, así como aceptabilidad cultural, como por ejemplo, respeto a los temas religiosos, étnicos y a las peculiaridades de los diversos grupos e individuos.

- **Accesibilidad al Alimento**

La accesibilidad al alimento es otra condición importante que necesita ser entendida. La accesibilidad al alimento presupone accesibilidad tanto económica como física. La accesibilidad económica implica acceso a los recursos necesarios para la obtención de alimentos para una alimentación adecuada con regularidad durante todo el año. Por su parte, la física significa el acceso al propio alimento. La alimentación debe ser accesible a todos: lactantes, niños, adultos mayores, deficientes físicos, enfermos terminales o personas con problemas de salud, presos, entre otros. La alimentación también debe ser accesible a las personas que viven en áreas de difícil acceso, víctimas de desastres naturales o provocados por el hombre, víctimas de conflictos armados y guerras, y a los pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad.

- **Estabilidad de la Provisión**

Tanto la disponibilidad de alimentos con la accesibilidad deben ser garantizadas de manera estable. Eso significa que alimentos adecuados deben estar disponibles y accesibles, de forma regular y permanente, durante todo el año.

Es siempre importante reafirmar que el DHAA está indivisiblemente vinculado a la dignidad de la persona humana, a la justicia social y al ejercicio de otros derechos (derecho a la tierra para en ella producir alimentos, al medio ambiente equilibrado y saludable, a la salud y a la educación, a la cultura, a la vivienda, al empleo y a la renta, entre otros). Eso indica claramente la necesidad de políticas y programas públicos que tengan como principio la intra y la intersectorialidad, para que se pueda promover el ejercicio de los Derechos Humanos.

Cabe aun resaltar que, desde la perspectiva de la promoción de los Derechos Humanos, el proceso (cómo se hace) es tan importante como el resultado (lo que se hace). En ese sentido, es fundamental que prácticas que promuevan el DHAA consideren los principios que se relacionan con ese derecho y, así, superen prácticas paternalistas, asistencialistas, discriminatorias y autoritarias. Por lo tanto, para promover la realización del DHAA es fundamental que la ejecución y la implantación de las políticas, programa y acciones públicas (lo que se hace) y su diseño, planificación, implementación y monitoreo (cómo se hace) se garanticen por un proceso democrático, participativo, inclusivo, que respete las diferencias y diversidades entre los seres humanos.

3.2. Marco Legal Internacional

El DHAA se ha debatido diversas veces en el ámbito internacional. Lamentablemente, por razones económicas y políticas, muchos fueron los gobiernos que se quedaron sólo en el discurso, sin considerar acciones y programas que se dirijan al tema de la alimentación y del DHAA en su complejidad, no optando por estrategias más adecuadas para su implementación.

Sin embargo, desde el fin de la II Guerra Mundial, pasando por una serie de conferencias y cumbres, hasta hoy, las organizaciones internacionales vienen formulando en los foros multilaterales la

necesidad de que los Estados se comprometan y cumplan efectivamente con diversos instrumentos internacionales, regionales, nacionales y locales para garantizar el derecho humano de las personas a alimentarse. A continuación se incluyen algunos de esos foros y declaraciones en que el tema del DHAA se discutió y sus principales contribuciones.

Es importante señalar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General nº 12 y las Directrices Voluntarias para el DHAA, forman la base según la cual el Gobierno Brasileño pauta su atención con vistas a la plena realización de ese derecho. Son esos documentos también a los que la sociedad civil constantemente se refiere y en los que se basa en sus acciones, y con los que incluso producen su propio marco legal.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)

Adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos incorpora el derecho a la alimentación, particularmente en el artículo XXV, en que se afirma que toda persona tiene derecho a un nivel de vida capaz de asegurar para sí y su familia salud y bienestar, incluso alimentación.

La Declaración se completó con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; La Observación General nº 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, aprobadas en 2004 en el ámbito de la FAO. Todos comentados a continuación, complementándose con otras conferencias y convenciones que marcan el DHAA en el mundo y en Brasil.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

La elaboración del PIDESC se inició en 1951 y el instrumento lo adoptó la Asamblea General de la ONU en 1996. El Artículo 11 del Pacto “... reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado (...) incluso alimentación adecuada” y “... derecho fundamental de toda persona de estar protegida contra el hambre...”. También define lo que es necesario para alcanzar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada. El 3 de enero de 1976, después de conseguirse un número mínimo de 35 ratificaciones necesarias para el inicio de su vigencia, el Pacto entra en vigor. Con la ratificación un Estado pasa a ser denominado Estado Parte, con obligaciones de:

- adoptar medidas para la realización progresiva de los derechos contenidos en el PIDESC;
- informar periódicamente a las Naciones Unidas del progreso obtenido en la realización progresiva de los derechos previstos en el Pacto.

Brasil se adhirió al Pacto el 24 de enero de 1992, siendo incorporado a la legislación nacional por el Decreto nº 591 del 6 de julio de 1992.

Observación General Nº 12 del Comité de DESC (1999)

En 1999 la ONU elaboró la Observación General nº 12 sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, que interpreta el Artículo 11 del PIDESC. La Observación define el derecho humano a la alimentación adecuada, que se realiza “... cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.

El derecho a la alimentación no debe, por lo tanto, interpretarse en un sentido estricto o restrictivo, que lo ecuaciona en términos de un paquete mínimo de calorías, proteínas y otros nutrientes específicos. Debe resolverse de manera progresiva, pero no morosa y lenta. Los Estados tienen la obligación precípua de implementar acciones necesarias para mitigar y aliviar el hambre, como estipulado en el párrafo 2 del Artículo 11, incluso en épocas de desastres naturales o no (en: Relatoría Derechos Humanos a la Alimentación, Agua y Tierra Rural, Flávio Valente, 2003).

La característica de la progresividad no impide la exigibilidad del derecho a la alimentación. La exigibilidad comprende la posibilidad de existencia práctica de esos derechos, representando el mayor desafío de la actualidad, justamente en lo que se refiere a su aplicación. No tiene sentido que exista una ley que no se pueda poner en práctica.

Directrices Voluntarias de Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria (2004)

En su Sesión de 2002, el Consejo Ejecutivo de la FAO instituyó formalmente un Grupo de Trabajo Intergubernamental para elaborar un conjunto de Directrices Voluntarias sobre la realización progresiva del DHAA. Esa fue la primera vez que ese derecho se discutió sustancialmente entre gobiernos y en detalles, en el ámbito de un órgano de la FAO, llegando a un acuerdo sobre su significado.

Vale resaltar que el Gobierno Brasileño participó activamente de todo ese trabajo. La Relatoría Nacional para los Derechos Humanos a la Alimentación Adecuada, Agua y Tierra Rural trajo contribuciones relevantes para la elaboración de las directrices.

El grupo concluyó su trabajo en noviembre de 2004, cuando las Directrices Voluntarias de Apoyo a la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional se adoptaron. El trabajo mostró que la realización de los Derechos Humanos es fundamental para la efectividad de programas y políticas de diversas áreas como economía, comercio, educación, alimentación y nutrición. Las Directrices, aunque voluntarias, se basan en la ley internacional y proveen orientación sobre la implementación de obligaciones ya existentes. Las directrices están destinadas a todos los Estados, parte o no del PIDESC, incluso países en desarrollo y los desarrollados.

Además del sistema ONU, Brasil también forma parte del sistema de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Convención Americana de Derechos Humanos (1969)

La Convención o el Pacto de San José de Costa Rica, adoptada y abierta a la firma en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, fue ratificada por Brasil el 25 de septiembre de 1992. La Convención establece la obligación, para los Estados partes, del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. En ese sentido, Brasil reconoce como obligatoria de pleno derecho la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, la Región cuenta con el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1998, o simplemente “Protocolo de San Salvador”, que se refiere en el Artículo 12 a la alimentación y nutrición adecuadas, con provisión y distribución de alimentos, y el Artículo 17, a la protección de los adultos mayores y su derecho a la alimentación.

Conferencia Mundial de la Alimentación (1974)

En 1974 se realiza la Conferencia Mundial de la Alimentación, con participación brasileña, que tiene como resultado la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición. Los participantes se comprometieron a erradicar el hambre en un plazo de diez años, lo que no se concretó.

Cada hombre, mujer y niño tiene el derecho inalienable de no padecer hambre y malnutrición para poder desarrollar plenamente sus facultades físicas y mentales. Actualmente, la sociedad posee suficientes recursos, capacidad organizacional y tecnología y, por lo tanto, la competencia para alcanzar este objetivo. En consecuencia, la erradicación del hambre es un objetivo común de todos los países de la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en posición de ayudar.

FAO, Informe de la Cumbre Mundial Sobre Alimentación

En los años 80 una importante contribución vino de Asbjorn Eide, Relator Especial de la Subcomisión de Promoción de los Derechos Humanos. Su estudio sobre el contenido del artículo 11 del PIDESC se publicó en 1987. El trabajo de Eide fue el primer esfuerzo de la ONU para dar significado y detalle al contenido del artículo 11 sobre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Su trabajo también propició el entendimiento, en particular, del significado de las obligaciones de los Estados que ratificaron el PIDESC. Él explicó los niveles de obligaciones, es decir, respetar, proteger, promover y proveer los DHESC (consultar capítulo 5).

Conferencia Internacional sobre Nutrición (1992)

En esta conferencia, realizada en Roma con la presencia de 159 países más los líderes de la Comunidad Europea, se aprobó la Declaración Mundial sobre Nutrición. Los participantes proclamaron que el acceso garantizado a una alimentación nutricional adecuada e inocua es esencial, tanto para el bienestar individual como para el desarrollo social y económico nacional. La Declaración estableció que el hambre y la malnutrición son inaceptables en un mundo que posee los conocimientos y recursos necesarios para terminar con el hambre.

Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (1993)

Se realizó en Viena la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos cuyo resultado es la Declaración de Viena, que retomó los principios básicos de la Declaración Universal y de otros instrumentos internacionales de protección de derechos, reafirmando en esa ocasión que los Derechos Humanos son universales, indivisibles, inalienables, interdependientes e interrelacionados en su realización.

Cumbre Mundial de la Alimentación (1996)

La Cúpula Mundial de la Alimentación, realizada en 1996 en la ciudad de Roma, sede de la FAO, tuvo grandes repercusiones para el DHAA. A partir de la realización de esa Cumbre la FAO pasó a involucrarse activamente en la promoción de este derecho. El objetivo 7.4 del Plan de Acción, resultado de la Cumbre, invitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a definir el artículo del PIDESC y a proponer formas para la realización del DHAA, tomando en cuenta la posibilidad de la formulación de directrices voluntarias.

Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el PIDESC y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y realización plena y progresiva de este derecho como medio para conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Plan de Acción, Objetivo 7.4. Roma: FAO, 1996

Cumbre del Milenio (2000)

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, aprobada en la Cumbre del Milenio, realizada en Nueva York, definió objetivos concretos para el desarrollo, que deben ser alcanzados hasta 2015. El documento incluyó en la pauta internacional de prioridades temas fundamentales de Derechos Humanos bajo la perspectiva del desarrollo, especialmente derechos económicos, sociales y culturales, como DHAA. Las prioridades de la Declaración del Milenio y del PIDESC se refuerzan mutuamente, sus maneras de abordar son compatibles y complementarias (IPEA, 2007).

La Declaración incorpora los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. El primero trata justamente sobre erradicar la extrema pobreza y el hambre, reduciendo a la mitad hasta 2015 la proporción de la población con ingresos inferiores a un dólar por día y la proporción de la población que sufre de hambre. En Brasil, la meta acordada por el gobierno fue de no sólo reducir, como también erradicar el hambre hasta 2015 (BRASIL. IPEA, SPI, 2007).

Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Después (2002)

En 2002 se realizaron varios eventos sobre el DHAA, en preparación para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después, realizada en Roma, en 2002. En aquella ocasión, la promoción e implementación del DHAA fue reconocido integralmente como obligación de los Estados. Negociaciones antes y durante la Cumbre resultaron en el consenso de la necesidad que se elaboraran Directrices Voluntarias de apoyo a la realización del DHAA en el contexto de la seguridad alimentaria en los países.

Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía (2008)

La Cumbre concluyó con la adopción por aclamación de una declaración sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional frente a los desafíos de la crisis de alimentos, crisis financiera y cambio climático. Se pide prioridad a los sectores agrícola, forestal y pesquero. También se hace un llamamiento a un diálogo internacional coherente, eficaz y orientado a resultados sobre los biocombustibles, en el contexto de las necesidades en materia de seguridad alimentaria y

desarrollo sustentable. La conferencia establece el trinomio seguridad alimentaria, seguridad energética y cambio climático.

En lo que se refiere estrictamente a la sociedad civil puede mencionarse que la Declaración de Quito, sobre Exigibilidad y Realización de los DESC en América Latina, firmada por las Redes, ONGs de Derechos Humanos, de Promoción y Desarrollo, Organizaciones Sindicales, de Pueblos Indígenas y de Defensa de los Derechos de la Mujer. Declaración que partió del encuentro en la ciudad de Quito, Ecuador, en julio de 1998. Valer mencionar también la declaración final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, realizado en La Habana en 2001, que define ese principio para las políticas públicas en el sector de la seguridad alimentaria y nutricional.

Entre los días 16 y 18 de noviembre de 2009, se realizó en Roma, la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional. El documento base, titulado *Contribución de la Secretaría para Definir los Objetivos y Posibles Decisiones de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria*, pide la erradicación completa del hambre hasta 2025 y que se aseguren alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para una creciente población mundial (estimada en 9,2 mil millones en 2025). El documento también se refiere a la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO. El Gobierno Brasileño, varias organizaciones sociales y el CONSEA entienden necesaria y oportuna la reforma de ese organismo internacional. El entendimiento es acreditar al Comité de Seguridad Alimentaria (y Nutricional) para que se torne el principal *locus* de la ONU para el debate y proposiciones relativas a la seguridad alimentaria y nutricional, tanto a nivel global como en el apoyo a las iniciativas de cada país, con un funcionamiento participativo que incluya a la sociedad civil; semejante a lo que hace la experiencia brasileña (ver CONSEA, 2009).

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN CONVENCIONES INTERNACIONALES

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de 1979, ratificada por Brasil en 1984, que garantiza a la mujer servicios apropiados y una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, ratificada en 1990, que define la importancia del derecho a la alimentación para combatir las enfermedades y la desnutrición.

Convención nº 169 de la OIT, ratificada en 2003, representa un avance en el reconocimiento del derecho a la diferencia y a la participación libre e informada de todos los pueblos y comunidades tradicionales.

4. INSTITUCIONALIDAD Y MARCO LEGAL NACIONAL DEL DHAA

El concepto de DHAA y su aplicación en Brasil es algo muy reciente, fruto de una construcción social e histórica internacional, como se vio en el capítulo anterior, pero también nacional, como se presentará brevemente a continuación.

4.1. Antecedentes

El año 1909 representa un marco en las políticas públicas de alimentación y en su institucionalidad, pues se constituyó el Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS), la institución federal más antigua con actuación en el semiárido nordestino¹⁰, históricamente una región marcada por el problema del hambre. Otro marco se da en 1917 cuando el sector del abastecimiento sufre la intervención del poder público, por medio de la creación del Comisionado de Alimentación Pública¹¹.

La discusión sobre las políticas públicas para combatir el hambre toma cuerpo realmente en los años 1920, cuando higienistas, médicos y otros profesionales iniciaron un debate sistemático sobre diversos aspectos de la alimentación. En 1923, especialistas de esas áreas se reunieron en Río de Janeiro durante el I Congreso Brasileño de Higiene, presidido por Carlos Chagas. La importancia de la alimentación en medio de las discusiones producidas en ese encuentro, denota que se trataba de un tópico constitutivo de las preocupaciones de la salud pública en aquel período.

La gran dificultad para que esas primeras instituciones actuaran era la falta de datos e informaciones sobre las condiciones alimentarias de la población brasileña. Las primeras consultas alimentarias y nutricionales en el país fueron en los años 1930. El pionero, realizado en la ciudad de Recife en 1932 y coordinado por Josué de Castro, pretendía especialmente conocer las condiciones de vida del obrero urbano, identificar su dieta alimentaria básica, averiguar los niveles salariales y la distribución proporcional de sus gastos. Los resultados evidenciaron que el obrero en Recife gastaba más de 70% de lo que ganaba en alimentación e incluso gastando todo en eso no llegaba a las 2.000 calorías/día¹². Luego se realizaron estudios en Sao Paulo y Río de Janeiro, bajo los auspicios del Departamento Nacional de Salud (antiguo Ministerio de Salud) y partiendo de esas consultas el gobierno de Getulio Vargas institucionalizó el salario mínimo en Brasil en 1940, estrechando definitivamente la relación alimentación e ingreso.

Fue en el ámbito del Ministerio del Trabajo (en esa época también de Industria y Comercio), con la creación, en 1939, del Servicio Central de Alimentación en el Instituto de Jubilación y Pensión de los Trabajadores Industriales (IAPI) que se lanzó la base política de alimentación implementada en el país, centrada en el binomio alimentación/educación. Al año siguiente este Servicio Central fue sustituido por el Servicio de Alimentación de la Previsión Social (SAPS), que

¹⁰ Desde 1909 hasta 1959 fue, prácticamente, la única agencia gubernamental federal responsable por el auxilio a las poblaciones flageladas por las sequías que asolan la región.

¹¹ El gobierno de Venceslau Brás (1914 a 1918) decide crear el comisionado para regular el mercado de géneros alimentarios, conturbado debido a la I Guerra Mundial. El órgano tenía la finalidad de controlar las mercancías en depósitos y tarifar los precios de los géneros alimentarios (COUTINHO, 1988: 33). Sin embargo, la actitud generó la insatisfacción de los sectores ruralistas, y desapareció en 1918.

¹² *Las Condiciones de Vida de las Clases Obreras de Recife*, publicado en 1935 en el libro *Alimentación y Raza*, se construyó con una metodología que abarcó 500 familias residentes en núcleos obreros, tres barrios de la capital: Santo Amaro, Encruzilhada y Torre (NASCIMENTO, 2002).

tenía por objetivo mejorar la alimentación del trabajador, representando los orígenes del actual Programa de Alimentación del Trabajador (PAT). De las actividades desarrolladas por el SAPS se originaron muchos de los programas de asistencia alimentaria vigentes en los días actuales. Entre ellos cabe destacar la creación de restaurantes populares, la provisión de una comida matinal para los hijos de los trabajadores (embrión de la merienda escolar) y los cursos para visitantes y auxiliares técnicos de alimentación, en el ámbito de la educación alimentaria (PELIANO, 2001).

El comando de la política de alimentación se transfirió en la posguerra a la Comisión Nacional de Alimentación (CNA), creada en el ámbito del Ministerio de Salud. La CNA fue sustituida por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) en 1972, que por su parte desapareció en 1997. Cupo así al sector de la salud, por medio de la CNA, la elaboración y aprobación, al inicio de los años 50, del Primer Plan Nacional de Alimentación y Nutrición en Brasil.

En 1952 se elaboró el plan “Coyuntura Alimentaria y Problemas de Nutrición en Brasil”, abarcando consultas nutricionales, expansión de la merienda escolar, asistencia alimentaria a adolescentes, programas regionales, enriquecimiento de alimentos básicos, apoyo a la industria de alimentos. De este proyecto ambicioso sobrevivió sólo la Campaña Nacional de la Merienda Escolar a partir de 1955, el programa más antiguo de alimentación en Brasil, actualmente Programa Nacional de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación.

Cuando se analizan los diversos planes y programas elaborados desde entonces, Peliano (2001) verifica que el foco central de actuación inicialmente fue la educación alimentaria, presuponiendo que la nutrición podría reducirse significativamente, a través de la difusión del conocimiento de las reglas básicas de una alimentación adecuada.

En los años 1950 se observa también una mayor preocupación del Estado con la distribución y el abastecimiento del país, “por primera vez se toman medidas de intervención directa en el abastecimiento en tiempos de paz” (BELIK, GRAZIANO DA SILVA y TAKAGI, 2001). Era el origen de la actual Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB).

A partir de la década del 60, la atención se dirigió hacia el enriquecimiento de productos alimenticios y el apoyo a las industrias de alimentos especialmente formulados, de alto valor nutricional, en base a la suposición de que la dieta básica de la población necesitaba ser reforzada en términos de su valor proteico. Tal suposición fue contestada por el Estudio Nacional de Gastos Familiares (ENDEF), que identificó en la alimentación del brasileño la predominancia de un déficit calórico. En 1974/5 el estudio indicaba 67% de la población con un consumo energético inferior a las necesidades nutricionales mínimas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud. Es decir, el brasileño no comía mal, comía poco.

A mediados de la década del 70, el énfasis se orientó hacia la utilización de alimentos básicos en los programas alimentarios y el apoyo a los pequeños productores rurales, con vistas a la elevación del ingreso del sector agrícola y el aumento de la productividad de la agricultura familiar. El hambre, como tema político nacional, renueva su discusión en Brasil en la crisis mundial de la oferta de alimentos¹³ entre 1972 y 1974. La crisis lleva al gobierno militar a crear en 1972 el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), órgano ligado al Ministerio de Salud, que implantó diversas acciones para combatir el hambre, como fue el caso del I Programa Nacional

¹³ En un primer momento, las formulaciones enfatizaban los problemas de disponibilidad agregada de alimentos, particularmente los granos básicos. En el segundo, la superación de la crisis lleva a una situación de sobreoferta y de formación de las grandes mercaderías en depósitos.

de Alimentación y Nutrición (PRONAN) y del II PRONAN. El Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) se considera un marco para las iniciativas públicas en el campo de la nutrición (BURLANDY, 2003).

En las décadas de 1970 y 1980 el Gobierno Federal contaba con un conjunto de varios programas de alimentación, nutrición y abastecimiento que se fueron implementando a lo largo de los años, muchos de ellos, superpuestos. Así es como el Gobierno Federal llegó al final de la década del 80 a operar 12 programas de alimentación y nutrición. Solamente para el grupo materno infantil había 4 programas diferentes de distribución gratuita de alimentos, además del programa de merienda escolar. Esos programas eran operados por el INAN y por otras tres instituciones más del Gobierno Federal: Legión Brasileña de Asistencia (LBA), Secretaría Especial de Habitación y Acción Comunitaria (SEHAC) y Fundación de Asistencia al Estudiante (FAE) (PELIANO, 2001). En la actualidad ya no existe ninguno de esos órganos.

Pese a la rica experiencia brasileña en programas de alimentación, las evaluaciones sobre su desempeño hasta los años 1980 no fueron muy favorables, destacando los siguientes aspectos:

- (1)** los programas, sobre todo los de distribución gratuita de alimentos, no se enfocaron debidamente en el rango etario prioritario, en los grupos de menor poder adquisitivo y en las regiones menos desarrolladas;
- (2)** los recursos financieros, aunque gradualmente ampliados, fueron insuficientes para atender a las metas establecidas oficialmente. En 1989, los 12 programas existentes absorbieron alrededor de US\$ 1.000 millones (PELIANO y BEGHIN, 1994);
- (3)** los programas presentaron discontinuidad en la atención, inviabilizando la cobertura del déficit alimentario y nutricional de los grupos atendidos. Según la Investigación Nacional de Salud y Nutrición (PNSN), alrededor del 27% de los niños menores de 7 años y del 35% de los gestantes y nodrizas inscritas en los programas de alimentación no habían recibido los beneficios el mes anterior a la realización de la Investigación (PELIANO, 1992);
- (4)** las instituciones encargadas de la gestión de los programas no obtuvieron el apoyo político necesario para el cumplimiento de sus atribuciones ni se equiparon debidamente;
- (5)** los programas federales estuvieron excesivamente centralizados, observándose la ausencia de participación y control por parte de las comunidades atendidas;
- (6)** la superposición de las acciones se dio en paralelo a la falta de una efectiva coordinación de las acciones, y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), órgano encargado de tal tarea, no recibió del gobierno el respaldo necesario para ejercerla (PELIANO, 2001).

4.2. El Enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

El sistema y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional como se han trabajado hoy tuvieron su inicio en dos eventos ocurridos a mediados de la década de 1980, uno más técnico y otro político. Primero, la elaboración del documento Seguridad Alimentaria – propuesta de una política para combatir el hambre en el ámbito del Ministerio de Agricultura, en 1985, que dio más énfasis a las dimensiones social y económica. Segundo, la movilización de la sociedad civil que llevó a la realización de la I Conferencia Nacional de Alimentación y Nutrición (CNAN), en 1986, cuyas proposiciones llevaron, entre otras, a la introducción del calificativo nutricional a la noción de seguridad alimentaria y de la alimentación como un derecho (MALUF, 2007).

En la década de 1980 se observa la proliferación de nuevas organizaciones de la sociedad civil (asociaciones de barrio, movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, etc.), que se incorporaron a la nueva Constitución Federal (1988) como componente de las políticas públicas que se tornaron descentralizadas, como salud y asistencia social, de interés directo para la seguridad alimentaria. En esa época, el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN) era un órgano eminente en la esfera federal, que coordinaba la Política Nacional de Alimentación y Nutrición e interactuaba con los Ministerios de Agricultura y órganos de abastecimiento, de Educación, del Trabajo, de Previsión e incluso con la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN), órgano de la estructura federal más cercano al Presidente de la República.

A lo largo de la década de 1990, la hegemonía neoliberal llevó a retrocesos en las políticas sociales y en buena parte de los programas de alimentación y nutrición, quedando sólo el Programa de Alimentación Escolar (actualmente Programa Nacional de Alimentación Escolar, PNAE) y el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT). Fue el fin de importantes instituciones, como la Empresa Brasileña de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMBRATER) y el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (desaparecido en 1997).

Frente a ese retroceso surgió, una vez más, la movilización social como inductor del enfrentamiento del hambre, con una gran campaña nacional “contra el hambre y la miseria y por la vida”, liderada por Herbert de Souza, el Betinho¹⁴. La apropiación, por este movimiento, de la propuesta de una política nacional de seguridad alimentaria y nutricional¹⁵, consagró el tema como referencia en la agenda política nacional. Entonces, en el gobierno de Itamar Franco (1993/1994), adquiere una nueva dimensión. Impulsada por esa movilización nacional, con una participación social intensa, se asumió definitivamente el enfoque de la seguridad alimentaria y nutricional en el país (PELIANO, 2001).

La primera iniciativa en ese sentido fue la publicación del *Mapa del Hambre: Subsidios a la Formulación de una Política de Seguridad Alimentaria*, que mostró un número alarmante de 32 millones de personas que pasaban hambre en esa época (PELIANO, 1993). Otra iniciativa fue la elaboración del *Plan para Combatir el Hambre y la Miseria – Principios, Prioridades y Mapa de las Acciones del Gobierno*, en el cual todos los Ministerios presentaban sus compromisos de acción. Las empresas públicas, con la participación activa de sus empleados, se organizaron en el Comité de Entidades Públicas para el Combate al Hambre y por la Vida (COEP), con el objetivo de ampliar sus acciones de carácter social, institución activa hasta hoy.

Institucionalmente, el entonces Presidente Itamar Franco crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), en abril de 1993. El Consejo tenía carácter consultivo y estaba ligado a la Presidencia de la República, y del cual participaban representantes del gobierno y de la sociedad civil¹⁶. La experiencia de políticas públicas en SAN en el gobierno de Itamar consistió en acciones estimuladas bajo la égida del CONSEA, las cuales pueden resumirse en cinco grandes bloques: 1) racionalización y mejora del desempeño de los programas institucionales de alimentación y nutrición; descentralización de la alimentación escolar; ampliación y divulgación del Programa de Alimentación del Trabajador; implementación de un programa para combatir la desnutrición infantil; y distribución de mercancías en depósitos públicos de alimentos y poblaciones necesitadas

¹⁴ Junto a Josué de Castro son los patronos del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA).

¹⁵ Elaborada por el Gobierno Paralelo recién instituido con el objetivo de presentar propuestas en las varias áreas de gobierno, siendo entonces liderado por el actual Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁶ Integran el Consejo los ministros de las carteras de Justicia, Educación, Cultura, Hacienda, Salud, Agricultura, Trabajo, Bienestar Social y Planificación, e incluso el Secretario General de la Presidencia de la República. Por parte de la sociedad se eligieron 21 representantes, de los cuales 19 indicados por la Acción de la Ciudadanía.

o víctimas de la sequía; 2) apoyo al programa de asentamiento de trabajadores rurales; 3) apoyo a la generación de empleo y de ingresos; 4) movilización de acciones en pro del niño y del adolescente; y 5) organización de la I Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria (ICNSA), realizada en junio de 1994 en Brasilia (IPEA, SEDH, MRE, 2002).

De todas formas, algunas limitaciones se observaron, en la medida en que no se logró obtener, en el ámbito gubernamental, la efectivación de políticas que de hecho tornasen la seguridad alimentaria y nutricional un objetivo estratégico. En 1995, el CONSEA, fue reemplazado por el Consejo del Programa Comunidad Solidaria, órgano consultivo de la Presidencia de la República integrado por diez ministros de Estado, por la Secretaria Ejecutiva del Comunidad Solidaria (Ruth Cardoso, Primera Dama) y por 21 representantes de la sociedad civil, siendo sus miembros nombrados por el Presidente de la República, en ese entonces, el sociólogo Fernando Henrique Cardoso.

El nuevo Consejo reorientó el foco de la seguridad alimentaria y nutricional hacia el del combate a la pobreza. Las acciones en el área de la alimentación, nutrición y abastecimiento pasaron a ser asociadas a otras acciones (vivienda y saneamiento, refuerzo de la merienda escolar, salud del escolar, combate a la mortalidad infantil, salud de la familia, vacunación, apoyo a la agricultura familiar y generación de ingresos). Eran un conjunto de 16 programas que formaron parte de la llamada Agenda Básica. El principal objetivo de la estrategia, implementada por la Secretaría Ejecutiva del Comunidad Solidaria, era enfrentar el hambre y la pobreza en el ámbito de un plan de estabilización monetaria y a partir de un conjunto de acciones articuladas y promotoras de sociedades entre Estados y Sociedad (IPEA, SEDH, MRE, 2002).

En sociedad con la FAO, el Comunidad Solidaria estableció un Comité Técnico Interministerial, con la participación de la sociedad civil, que elaboró el documento brasileño para la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996). Al regreso de Roma, se le atribuyó a la Secretaría Ejecutiva del Comunidad Solidaria la tarea de ser el punto focal de monitoreo de los objetivos de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

En 1998, vale recordar la creación del Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSAN)¹⁷ y los procesos estatales y municipales de constitución de políticas públicas orientadas específicamente al tema del hambre. El foro surgió de la necesidad de implementar políticas públicas para combatir el hambre en los gobiernos estatales electos ese año, asociados con la sociedad civil, aprovechando la experiencia del desaparecido CONSEA.

Ese foro se inserta en redes mundiales de seguridad alimentaria y la actuación de éstas tuvo un papel relevante, por ejemplo, en la inclusión de un ítem específico – ítem 7.4, Derecho Humano a la Alimentación – en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación y en su subsecuente promoción, por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, de una definición más precisa del contenido del derecho humano a la alimentación adecuada (ver Observación General nº 12). La actuación de las ONGs también fue importante para el nombramiento, por parte de la División de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, de un relator especial para esa materia específica (BRASIL. IPEA, SEDH, MRE, 2002).

A partir de 1999, cuando se inicia el segundo mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso, el Comunidad Solidaria sufrió alteraciones: sus atribuciones originales de coordinar y de integrar acciones para combatir la pobreza en áreas de extrema vulnerabilidad social fueron transferidas a

¹⁷ Hoy Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN).

otra instancia, el Proyecto Alborada. Al Comunidad Solidaria cupo la misión de inducir experiencias de desarrollo local integrado y sustentable y de promover iniciativas asociadas entre el Estado y la sociedad.

Nótese aun que, en 1999, después de un amplio proceso de consulta a instituciones gubernamentales y no gubernamentales, el Ministerio de Salud aprobó la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN), en la cual la alimentación se entiende explícitamente como derecho humano básico. Si la PNAN no abarca todos los componentes de una política nacional orientada a la garantía de la alimentación y la nutrición adecuadas para la población, busca definir la contribución sectorial de la salud en ese desafío.

Por último, es necesario destacar el proceso de revisión del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH). En efecto, lanzado en mayo de 1996, este programa inscribió el tema de los Derechos Humanos en la lista de las políticas públicas del Gobierno Federal y estimuló la adopción de una serie de medidas destinadas a garantizar el usufructo de esos derechos por todos los estratos de la población. Sin descuidar el principio de la indivisibilidad de los Derechos Humanos, el programa dio prioridad a los derechos civiles y políticos. Asimismo, propuso innumerables iniciativas relativas a la promoción de los derechos sociales de grupos vulnerables, como por ejemplo las mujeres y los niños.

El Decreto del 7 de abril de 1997, creó la Secretaría Nacional de Derechos Humanos (SNDH), en la estructura del Ministerio de Justicia, en reemplazo de la Secretaría de los Derechos de la Ciudadanía (SDC). En enero de 1999, la SNDH se transformó en Secretaría de Estado de Derechos Humanos (SEDH), con una importante inserción en el sector de SAN en Brasil y existente hasta hoy, incluso con un tercer Plan Nacional de Derechos Humanos que será lanzado aún este año.

4.3. El Hambre Cero

En octubre de 2001, un año antes de la elección presidencial, se presenta al debate público el Proyecto Hambre Cero. Elaborado por la ONG Instituto de Ciudadanía, coordinado por el profesor José Graziano da Silva, el proyecto proponía la conjugación entre las llamadas políticas estructurales (distribución de ingresos, generación de empleos, reforma agraria) y las intervenciones de orden emergencial (como la distribución de canastas básicas). El proyecto apuntaba también a la recomposición del CONSEA, que sucede apenas el presidente electo Luiz Inácio “Lula” da Silva tomó posesión, en enero de 2003.

Aún en 2001, proponiéndose preparar el documento del gobierno brasileño para la reunión Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Después, el entonces Presidente de la República nombró el Comité de Seguimiento de Implementación del Plano de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación, presidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores e integrado por representantes del Ejecutivo Federal y de instituciones de la sociedad civil¹⁸.

En 2002 Brasil recibe la visita del Relator Especial para el Derecho Humano a la Alimentación como parte de la decisión del Gobierno Brasileño, en 2001, de extender una invitación permanente (*standing invitation*) a las relatorías especiales, creadas por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Así, Brasil se tornó el primer país en recibir la visita del entonces relator

¹⁸ Decreto nº 3.982 de 2002, art. 2º.

profesor Jean Ziegler¹⁹. Vale recordar que la creación, en el año 2000, por la Comisión de Derechos Humanos, de la Relatoría Especial para el Derecho Humano a la Alimentación fue apoyada por Brasil y atendió a manifestaciones de la sociedad civil brasileña e internacional.

En los primeros días del Gobierno de Lula, en el año 2003, se crea un ministerio inédito con el objetivo de enfrentar el hambre, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), responsable por la conducción del entonces proyecto a Programa Hambre Cero.

La redefinición de las políticas sociales llevó a que ese ministerio se transformara, en 2004, en la Secretaría Nacional de SAN del actual Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en el cual se reunieron las acciones de asistencia social y los programas de transferencia de ingresos, como el Beca Familia²⁰. El Programa Hambre Cero gradualmente se transformó en Estrategia Hambre Cero, englobando un conjunto diverso y complejo de acciones ejecutadas no sólo por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, sino también por otros ministerios (ver Anexo I).

A partir de 2003 el Gobierno de Lula retoma la experiencia del CONSEA, que resurge con mayor amplitud interministerial ubicado en la Presidencia de la República, teniendo participación mayoritaria de la sociedad civil y siendo presidido por uno de sus representantes. Es desde éste que se inicia la implementación de una serie de programas y acciones del Gobierno Federal orientados a la seguridad alimentaria y nutricional, incorporando el DHAA como principio de sus políticas, cuando en septiembre de 2004, el CONSEA aprueba la creación de la Comisión Permanente de DHAA con el mandato de analizar programas y políticas públicas bajo la perspectiva de ese derecho.

Junto a eso, se realizaron procesos democráticos que se inician a nivel local y culminan en grandes conferencias nacionales. Con el CONSEA se retoma la secuencia del ciclo de conferencias, promoviendo la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en marzo de 2004, que eligió como patronos a Josué de Castro y a Betinho. En ella se define la seguridad alimentaria y nutricional, incorporada por la principal ley del sector, la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), que fue una propuesta de la propia Conferencia.

En 2007 se realiza la III Conferencia Nacional de SAN, esta vez en Fortaleza, la cual trajo como resultado directrices y prioridades para la construcción del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y para la formulación e implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, según prevé la LOSAN.

Vale citar la creación, en mayo de 2005, dentro del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana, la Comisión Especial de Monitoreo de Violaciones al DHAA. Una comisión que aún padece de mayor articulación con la sociedad civil, de un presupuesto orientado a las acciones de visita y monitoreo a ese derecho.

¹⁹ El informe fue presentado oficialmente a Brasil en la Comisión de Derechos Humanos, en abril de 2003, en base a la visita del relator al país, del 1 al 18 de marzo de 2002.

²⁰ El Beca Familia unificó los programas Beca Escuela del Ministerio de Educación, el Vale Gas del Ministerio de Minas y Energía, el Beca Alimentación del Ministerio de Salud y el Programa Nacional de Acceso a la Alimentación (PNAA) o Tarjeta Alimentación del MESA.

4.4. Marco Legal Nacional

Desde 2003, el país ha mejorado considerablemente la legislación respecto al derecho a la alimentación, entre otros a través de la Ley Orgánica sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), la nueva ley N° 11.947 sobre Alimentación Escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos.

El 3 de febrero de 2010, tras una espera de 7 años, el Congreso brasileño aprobó finalmente el Proyecto de Enmienda Constitucional N° 047/2003, por el cual se incorpora el derecho a la alimentación como un derecho fundamental en la Constitución Nacional. Este derecho se incluye específicamente en su Artículo 6, que ya contemplaba otros derechos sociales. Queda así establecido lo siguiente: *“Son derechos sociales la educación, la salud, la **alimentación**, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados conforme a esta Constitución”*.

Al tratarse de una enmienda constitucional, esta debió pasar por un largo proceso de debates en varias comisiones para ser aprobado en las dos cámaras del Congreso. La causa fue fuertemente impulsada y apoyada por organizaciones de la sociedad civil, que recolectaron más de 50.000 firmas en todo el país. Al darle un estatus constitucional al derecho a la alimentación, el Proyecto de Enmienda Constitucional sigue la línea de estas políticas que han contribuido a la implementación de este derecho y a la reducción de la pobreza en el país, de acuerdo con diversos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Brasil.

La incorporación tiene, sobre todo, un enorme valor jurídico y político para la realización del derecho a la alimentación en Brasil, dado que pone este derecho humano por encima de cambios en el Gobierno y reafirma la obligación del Estado Brasileño de respetar, proteger y realizar el derecho humano a una alimentación adecuada. Bajo este marco se prevé que el presidente Lula envíe al Congreso durante el presente año (2010) un conjunto de leyes para tornar permanentes los programas sociales implementados en su gobierno como la Bolsa Familia, que entrega dinero entre personas pobres, y la distribución gratuita de leche.

Anteriormente, en septiembre de 2006 se promulga la Ley 11.346, Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), la cual crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) con vistas a asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada (Anexo III).

La Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional fue elaborada en 2005 a partir de la actuación del CONSEA y con amplia participación de representantes del Gobierno y de la sociedad civil.

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

§ 2º. *Es deber del poder público respetar, proteger, promover, proveer, informar, monitorear, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad*

Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2006

La obligación del Estado Brasileño de proteger y promover el DHAA está también prevista en otras leyes infraconstitucionales vigentes:

- **Ley Orgánica de Salud** (Ley nº 8.080/1990): la alimentación es factor determinante para la salud (art. 3º) y a la dirección nacional del Sistema Único de Salud (SUS) compete formular, evaluar y apoyar políticas de alimentación y nutrición (art. 16).

- **Ley Orgánica de Asistencia Social** (Ley nº 8.742/1993): vale destacar la garantía de 1 (un) salario mínimo de beneficio mensual a la persona portadora de deficiencia y al adulto mayor que comprueben no poseer medios para proveerse u obtener la propia manutención y la de su familia. Posee institucionalidad propia, con consejo y un sistema descentralizado y participativo de asistencia social en el país, el Sistema Único de Asistencia Social (SUAS).

- **Política Nacional de Alimentación y Nutrición** (Instrucción nº 710 de junio de 1999): siete son las directrices programáticas de esta Política, que tiene como hilo conductor el derecho humano a la alimentación Adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional (MS, 2003):

1. Estímulo a las acciones intersectoriales con vistas al acceso universal a los alimentos;
2. Garantía de seguridad y calidad de los alimentos;
3. Monitoreo de la situación alimentaria y nutricional;
4. Promoción de prácticas alimentarias y estilos de vida saludables;
5. Prevención y control de los disturbios y enfermedades nutricionales;
6. Promoción del desarrollo de líneas de investigación;
7. Desarrollo y capacitación de recursos humanos en salud y nutrición.

- **Ley de Renta Básica de Ciudadanía** (Ley Nº 10.835 de 2004, entró en vigor en 2005): instituye la renta básica de ciudadanía, que corresponde a un mínimo necesario para que todo brasileño residente en el país, y extranjeros con más de cinco años de residencia, vivan dignamente, incluyendo ahí la alimentación. Como afirma en el artículo 1º: *“es un derecho de ellos que reciban, no importando la condición socioeconómica, un beneficio monetario”*.

- **Ley da Agricultura Familiar** (Ley nº 11.326 de 2006): establece las directrices para la formulación de la Política Nacional de la Agricultura Familiar y Emprendimientos Familiares Rurales. Además de establecer legalmente el concepto de agricultor (a) familiar, prevé la articulación de políticas de la agricultura familiar con las políticas agrícolas y de reforma agraria. Representa una reivindicación antigua de los movimientos sociales.

- **Decreto nº 6.040 de 2007**: establece la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de Pueblos y Comunidades Tradicionales, incluyendo la seguridad alimentaria y nutricional como derecho de los pueblos tradicionales, cualesquiera sean, negros cimarrones, diferentes pueblos indígenas, agroextractivistas, caucheros, rompedoras de coco babasú, pescadores artesanales, caisaras (pescadores rústicos del litoral), pantaneros, gitanos, pomeranos, ribereños, playeros, sertanejos (del sertón), azoreños, caatingueros, entre otros que se tornan visibles a los ojos del Estado.

- **Ley de Alimentación Escolar** (Ley nº 11.947 de junio de 2009): la ley innova al establecer la alimentación escolar como un derecho de los alumnos de la educación básica pública, además de crear un eslabón institucional entre la alimentación ofrecida en las escuelas públicas y la agricultura familiar de la región en que éstas se ubican. Del total de los recursos financieros entregados por el

Gobierno Federal, mínimo un 30% deberá utilizarse en la adquisición de productos alimentarios directamente de la agricultura familiar. Cabe resaltar la intensa participación social habida en la formulación del proyecto que dio origen a la ley y en las negociaciones del contenido que precedieron a su aprobación en el Congreso Nacional. La agricultura familiar pasa a contar con un mercado institucional (de compras gubernamentales) de, por lo menos R\$ 600 millones anuales (US\$ 353 millones) o más, en caso de que las compras superen el mínimo de 30%.



Además de estas existen otras leyes que se refieren al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) inserto en contextos específicos, tales como el Código del Consumidor (Ley 8.078 de 1990); el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley nº 8.069 de 1990), que establece el derecho humano a la alimentación de los niños y adolescentes como prioridad absoluta; y el Estatuto del Adulto Mayor (Ley nº 10.741 de 2003).

4.5. Marco Legal e Institucionalidad en los Estados y el Distrito Federal

En este proceso de institucionalización y legalidad del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) en Brasil, es importante destacar el papel de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, entes federados de suma importancia para que se comprenda el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN).

Según datos recogidos por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), la situación de los estados más el Distrito Federal se presenta bastante promisorio. Todos tienen un órgano similar al CONSEA Nacional y la mayoría con la sociedad civil en el cargo de presidente. Son 9 Estados (Amapá, Bahía, Maranhao, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná y Rio Grande do Sul) y el DF con ley sobre seguridad alimentaria y nutricional. Son 14 Estados (Amazonas, Espírito Santo, Goiás, Maranhao, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Tocantins) y el Distrito Federal con comisión de DHAA.

En relación a los municipios la complejidad es aún mayor; son 5.564 municipios en Brasil. Actualmente más de 700 ciudades poseen consejos municipales de seguridad alimentaria y nutricional, pero los datos aún son incompletos.

TABLA 3 | Institucionalidad y legalidad del DHAA en los Estados y Distrito Federal, 2009

Estado	Vinculación Institucional de Consejos Estatales de SAN	Origen del Presidente	Ley Estatal	Comisión de DHAA	Órgano similar a la CAISAN	Seguimiento CONSEAS Municipales
Acre	Secretaría de Desarrollo para la Seguridad Social	Sociedad Civil	No	No	No	No
Alagoas	Secretaría Ejecutiva de Asistencia y Desarrollo Social	Sociedad Civil	No	No	No	No
Amazonas	Secretaría de Asistencia Social	Gobierno	No	Sí	No	Sí
Amapá	Secretaría de Inclusión y Movilización Social	Sociedad Civil	Sí	No	Sí	No
Bahía	Secretaría de Desarrollo Social y Combate a la Pobreza	Sociedad Civil	Sí	No	No	Sí
Ceará	Secretaría del Trabajo y Desarrollo Social	Sociedad Civil	No	No	No	Sí
Distrito Federal	Secretaría de Desarrollo Social y Transferencia de Ingresos	Gobierno	Sí	Sí	No	No
Espírito Santo	Secretaría del Trabajo, Asistencia y Desarrollo Social	Sociedad Civil	No	Sí	No	Sí
Goiás	Secretaría de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento	Sociedad Civil	No	Sí	No	Sí
Maranhao	Secretaría de Desarrollo Social	Sociedad Civil	Sí	Sí	Sí	Sí
Minas Gerais	Secretaría de Estado de Gobierno	Sociedad Civil	Sí	No	Sí	Sí
Mato Grosso do Sul	Secretaría del Trabajo, Asistencia Social y Economía Solidaria	Gobierno	No	No	No	No
Mato Grosso	Secretaría del Trabajo, Empleo, Ciudadanía y Asistencia Social	Gobierno	No	Sí	No	Sí
Pará	Casa Civil	Sociedad Civil	No	Sí	No	Sí
Paraíba	Casa Civil	Sociedad Civil	Sí	Sí	No	No
Pernambuco	Secretaría de Agricultura y Reforma Agraria	Sociedad Civil	Sí	Sí	Sí	Sí
Piauí	Coordinación Estatal de Seguridad Alimentaria y Erradicación del Hambre	Sociedad Civil	Sí	Sí	No	Sí
Paraná	Secretaría de Empleo, Trabajo y Promoción Social	Sociedad Civil	Sí	Sí	No	Sí
Rio de Janeiro	Secretaría de Asistencia Social y Derechos Humanos	Sociedad Civil	No	No	No	No
Rio Grande do Norte	Secretaría Estatal del Trabajo, de Vivienda y de Asistencia Social	Sociedad Civil	No	Sí	No	No
Rondonia	Secretaría Asistencia Social	Gobierno	No	No	No	Sí
Roraima	Gabinete del Gobernador	Sociedad Civil	No	No	No	No
Rio Grande do Sul	Gabinete de la Gobernadora	Sociedad Civil	Sí	Sí	No	Sí
Santa Catarina	Secretaría de Asistencia Social y Vivienda	Sociedad Civil	No	Sí	No	Sí
Sergipe	Secretaría de Inclusión y Desarrollo Social	Sociedad Civil	No	No	No	No
Sao Paulo*	Secretaría de Agricultura y Abastecimiento	Gobierno	No	No	No	No
Tocantins	Secretaría del Trabajo y Desarrollo Social	Sociedad Civil	No	Sí	No	Sí

Fuente: Elaboración CONSEA, agosto de 2009

* En el caso de Sao Paulo, el Consejo tiene existencia formal, pero no es reconocido por la sociedad civil en esa área en el Estado. Además, el Consejo de Sao Paulo no dialoga con el CONSEA y no participa de la Comisión de Presidentes de Consejos Estatales.

4.6. Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Con la institucionalidad de los Estados, Distrito Federal y municipios más la sociedad civil se completa el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). En él están presentes dos elementos que caracterizan a un sistema – flujos de interdependencia y mecanismos de coordinación – que se ajustan plenamente al análisis y promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. Esto porque el enfoque busca promover la intersectorialidad de las acciones y programas, con la implementación de acciones integradas, así como engloba mecanismos de coordinación con participación social bajo la forma de consejos de seguridad alimentaria y nutricional.

El proceso histórico de apropiación de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil llevó a la proposición de dos instituciones que funcionan como mecanismos de coordinación del Sistema Nacional. La primera es el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). El otro es la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN), órgano de gobierno ligado al Gabinete del Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Las dos instituciones tienen como referencia las deliberaciones de las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, instancia responsable por la indicación de las directrices y prioridades de la Política y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como por la evaluación del Sistema. En un proceso que involucra a miles de personas en todo el país, las Conferencias Nacionales son precedidas por conferencias estatales, distritales y municipales que eligen a los delegados para la Conferencia Nacional, además de abordar temas que son específicos a sus esferas.

El CONSEA, por su parte, tiene la atribución de transformar las deliberaciones de las Conferencias Nacionales en propuestas relativas al sistema y a la política nacional, encaminadas a la CAISAN, que las transforma en acciones y programas públicos.

ATRIBUCIONES DEL CONSEA

- a) Convocar la Conferencia con periodicidad no superior a 4 (cuatro) años.
- b) Proponer al Poder Ejecutivo Federal, considerando las deliberaciones de la Conferencia, las directrices y prioridades de la Política y del Plan Nacional de SAN.
- c) Articular, acompañar y controlar, en régimen de colaboración con los demás integrantes del Sistema, la implementación y la convergencia de acciones inherentes a la Política y al Plan Nacional de SAN.
- d) Definir, en colaboración con la CAISAN, los criterios y procedimientos de adhesión al SISAN.
- e) Instituir mecanismos permanentes de articulación con las organizaciones y entidades similares de seguridad alimentaria y nutricional de los estados, el Distrito Federal y los municipios, con la finalidad de promover acciones en el sector.
- f) Movilizar y apoyar a entidades de la sociedad civil en la discusión e implementación de acciones públicas de seguridad alimentaria y nutricional.

LOSAN, 2006

El segundo mecanismo de coordinación nacional del Sistema, pero en el ámbito estrechamente gubernamental, es la Cámara Interministerial (CAISAN), cuya misión es transformar en programas de gobierno las proposiciones emanadas del CONSEA. Integran la CAISAN todos los ministerios que participan del CONSEA, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

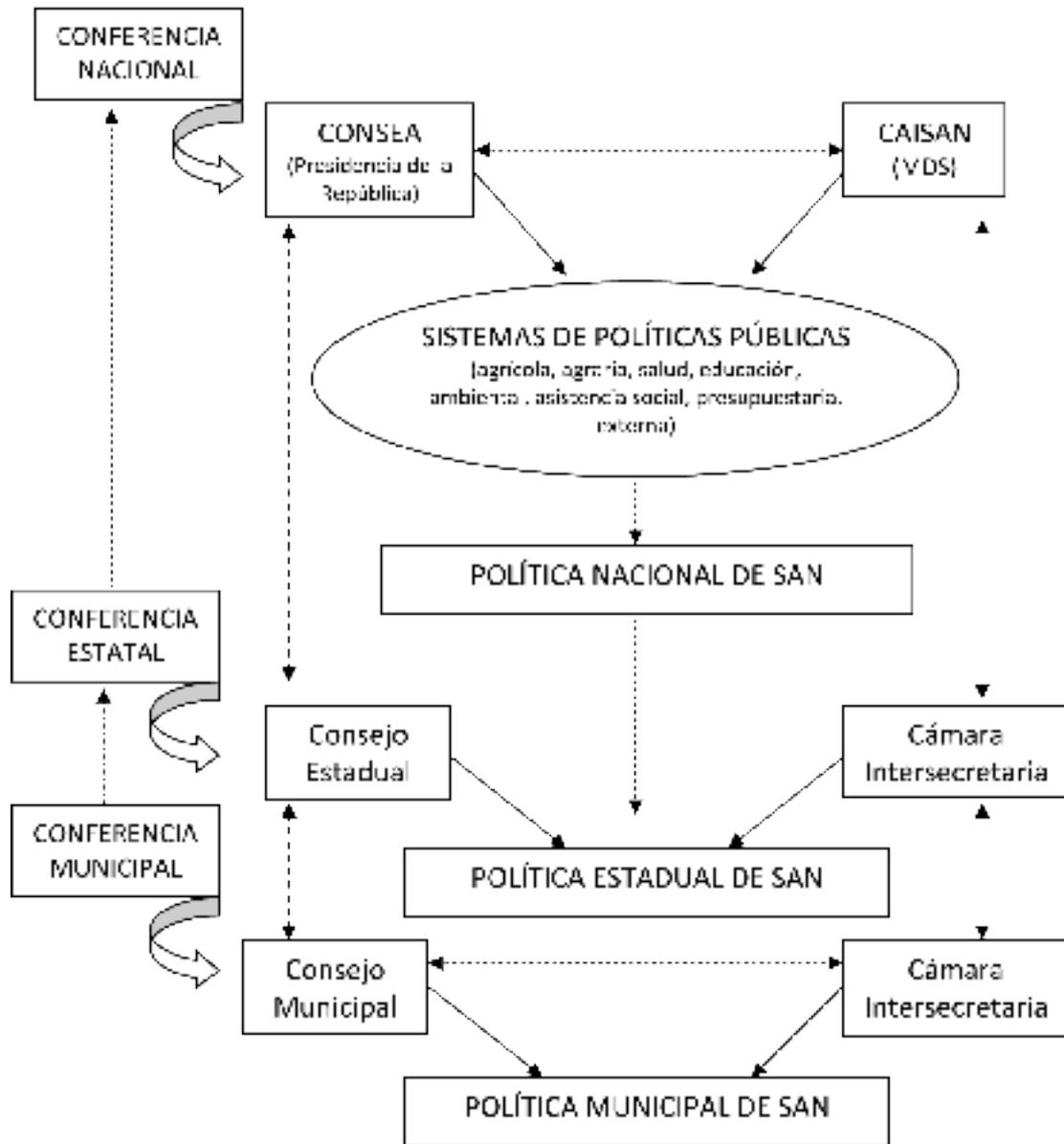
ATRIBUCIONES DE LA CAISAN

- a) Elaborar, a partir de las directrices definidas por el CONSEA, la Política y el Plan Nacional de SAN, indicando las directrices, metas, fuentes de recursos financieros e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de su implementación.
- b) Coordinar la ejecución de la Política y del Plan Nacional de SAN.
- c) Articular las políticas y planes de sus similares estatales y del Distrito Federal.

LOSAN, 2006

La institucionalidad (consultar anexo) y la dinámica del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) están representados en el Diagrama 1. El SISAN tiene por objetivos formular e implementar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional, estimular la integración de los esfuerzos entre los diversos sectores de gobierno y la sociedad en su heterogeneidad, así como promover el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional en el país.

DIAGRAMA 1 | Sistema y Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil



Fuente: CONSEA, 2009 a

5. MECANISMOS PARA LA GARANTÍA DEL DHAA

La garantía del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) se da a partir de mecanismos que orientan la relación entre el Estado y la sociedad para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Así como cada individuo tiene sus obligaciones (votar, leyes de tránsito, alistamiento militar, impuesto sobre la renta, etc.) ante el Estado, el Estado también tiene sus obligaciones ante cada individuo, ante la sociedad, que son:

- Respetar: La obligación de respetar los Derechos Humanos requiere que los Estados no tomen cualquier medida que resulte en el bloqueo a la realización de esos derechos. El estado no puede, por medio de leyes, políticas públicas o acciones, vulnerar la realización de los Derechos Humanos y, cuando lo haga, tiene que crear mecanismos de reparación.
- Proteger: El Estado tiene que proteger a los habitantes de su territorio contra las acciones de empresas o individuos que violen los Derechos Humanos.
- Promover: La obligación de promover/facilitar significa que el Estado debe involucrarse proactivamente en actividades destinadas a fortalecer el acceso de las personas a recursos y medios y a su utilización por ellas, para garantía de sus Derechos Humanos. El Estado tiene que promover/facilitar políticas públicas que aumenten la capacidad de las familias de alimentarse a sí mismas.
- Proveer: El Estado tiene también la obligación, en situaciones de emergencia y/o individuales o familiares, por condiciones estructurales o coyunturales, de que se tengan condiciones para garantizarse a sí mismos alimentación, vivienda adecuada, educación, salud. El Estado tiene, por ejemplo, la obligación de garantizar la alimentación y la nutrición con dignidad a familias que pasan hambre o están desnutridas por condiciones que escapan a su control. El Estado debe también buscar garantizar que esas familias/personas recuperen la capacidad de alimentarse, cuando sean capaces de hacerlo.

5.1. Acciones y Programas

A continuación se presentan programas y acciones del Gobierno Federal que tienen el DHAA como referencia, catalizador u objetivo. Las políticas, programas y acciones fueron seleccionadas y agrupadas por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), particularmente por el Grupo Técnico Ejecutivo para Indicadores y Monitoreo. A partir del estudio, con amplio proceso de investigación a los sectores gubernamentales involucrados, se desarrolló una matriz para la selección, análisis y discusión de esas políticas, programas y acciones que garantizan la realización progresiva del DHAA.

Son siete las dimensiones seleccionadas para la matriz, escogidas a partir del estudio de modelos causales de seguridad alimentaria y nutricional: 1. Producción de alimentos; 2. Disponibilidad de alimentos; 3. Ingresos/Condiciones de vida; 4. Acceso a la alimentación; 5. Salud y acceso a servicios de salud; 6. Educación; 7. Políticas públicas destinadas a población tradicionales (tabla 4).

Es importante resaltar que la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) produjo un documento, Balance de las Acciones Gubernamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para subsidiar la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional + 2, realizada en Brasilia, entre los días 29 de septiembre y 01 de octubre de 2009. Ese documento está orientado por las directrices aprobadas en la III Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CNSAN). En base a ese documento se completó la matriz elaborada por el CONSEA (consultar Anexo 4).

Entre esas políticas, programas y acciones del Gobierno Federal indicadas en la tabla 4, algunas se destacan en el ámbito del DHAA.

En la dimensión de producción y disponibilidad de alimentos, el fortalecimiento de la agricultura familiar y el Programa de Adquisición de Alimentos representan acciones esenciales para la agricultura familiar en Brasil, que se ha convertido en un importante actor en el escenario de la política agraria y agrícola nacional. La importancia de la agricultura familiar en el proceso de construcción del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil, aunque casi consensual en el país, sigue suscitando temas que son objeto de intenso debate. Esto en razón de las diferentes visiones entre las organizaciones de la sociedad civil, gobiernos e iniciativa privada, sobre la coexistencia de modelos distintos de agricultura representados en las categorías de agricultura familiar y agricultura patronal (o agronegocio), coexistencia que se expresa también institucionalmente en dos ministerios, el de Agricultura y el de Desarrollo Agrario.

A pesar de ocupar sólo un cuarto del área, la agricultura familiar responde, en Brasil, por 38% del valor de la producción o R\$ 54,4 mil millones (US\$ 32 mil millones), según datos del último Censo Agropecuario. Incluso cultivando un área más pequeña en relación a la agricultura patronal, se puede afirmar que la agricultura familiar es la principal responsable por garantizar la seguridad alimentaria y nutricional del país, pues responde por el 87% de la producción nacional de yuca, el 70% del frijol; el 46% del maíz, el 38% del café, el 34% del arroz, el 58% de la leche, el 59% del plantel de porcinos, el 50% de las aves, el 30% de los bovinos e, incluso, el 21% del trigo. Aún de acuerdo con el Censo, ésta es también la principal generadora de empleos, concentrando 12,3 millones de trabajadores, correspondiendo al 74,4% del total de ocupados en el campo (IBGE. Censo Agropecuario 2006).

- Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

El conjunto de acciones destinadas al apoyo a ese sector de la sociedad contempla crédito para el costeo e inversión, seguro agrícola, asistencia técnica y garantía de precios (ver tabla 4).

TABLA 4 | Acciones para el fortalecimiento de la agricultura familiar

LÍNEAS DE ACCIÓN	MINISTERIO RESPONSABLE	RECURSOS APLICADOS (US\$ 1,00 = R\$ 1,70)	POBLACIÓN ATENDIDA
Crédito	Ministerio de Desarrollo Agrario y Ministerio de Hacienda	Cosecha 2007/08: US\$ 5,3 mil millones Cosecha 2008/09: US\$ 7,6 mil millones	2007/08: 1,65 millón de contratos; 5.387 municipios (96,8%)
Seguro Agrícola (Seguro da Agricultura Familiar y Garantía-Cosecha)	Ministerio de Desarrollo Agrario	SEAF: Cosecha 2007/08: US\$ 58,9 millones Garantía-Cosecha: 2008: US\$ 101,7 millones	SEAF: 40 mil familias Garantía-Cosecha: 314,5 mil familias
Garantía de Precios al Agricultor Familiar	Ministerio de Desarrollo Agrario	2008: US\$ 729,4 millones (recuperación de crédito incumplido)	611 mil agricultores familiares; 29 cultivos amparados
Asistencia Técnica	Ministerio de Desarrollo Agrario	2008: US\$ 115,8 millones	743 mil agricultores familiares

Fuente: BRASIL. MRE, 2009

- Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

Creado en 2003, con la contribución de la sociedad civil y a partir de proposición del CONSEA, este programa tiene dos grandes objetivos: 1) apoyar la comercialización agropecuaria de los agricultores familiares, estimulando la producción de alimentos, y 2) facilitar el acceso a esos alimentos para las familias en situación de inseguridad alimentaria. De esa forma, el programa busca fortalecer la agricultura familiar y, simultáneamente, canalizar hacia ese sector productivo parte de la expansión de la demanda de alimentos generada por los programas gubernamentales de transferencia de ingresos, compras de alimentos y recomposición de stocks (existencias) públicas.

Se trata de una estrategia de “juntar las dos puntas”, como son, los productores agrícolas y los consumidores. El gobierno, por medio de sociedades con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), estados y municipios, compra los alimentos a los agricultores familiares, prescindiendo de licitación, desde que los precios no sean superiores a los practicados en los mercados regionales. Eso garantiza ingresos a las familias de los agricultores con el límite de compra de hasta US\$ 2 059 al año. Los alimentos adquiridos²¹ se destinan a abastecer programas o servicios públicos, tales como: la formación de existencias, la alimentación escolar, la distribución de canastas básicas para las familias en situación de extrema pobreza y la distribución de comidas en entidades de la red de asistencia social. Este programa involucra diversos ministerios, siendo, por lo tanto, un ejemplo de la intersectorialidad que caracteriza las acciones de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil (ver tabla 5).

²¹ Los principales alimentos adquiridos por el Programa de Adquisición de Alimentos son los siguientes: castaña de pará, castaña de cajú, harina de yuca, horticulivos, leche, pollo, frijol, arroz, panela, miel, salame, pulpas de frutas y azúcar integral.

TABLA 5 | Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

LÍNEAS DE ACCIÓN	MINISTERIO RESPONSABLE	RECURSOS APLICADOS 2008 (US\$ 1,00 = R\$ 1,70)	POBLACIÓN ATENDIDA
Programa de Adquisición de Alimentos	MDA, MDS y MAPA/ CONAB	US\$ 336,3 millones	93,4 mil Agricultores familiares

Fuente: BRASIL, MRE, 2009

En la dimensión 3, ingresos, acceso y gasto en alimentos:

- Programa Bolsa Família (Beca Familia) (PBF)

Es el mayor programa de transferencia de ingresos del Gobierno Federal. Atiende actualmente a 12 millones de familias pobres y extremadamente pobres²², lo que corresponde a alrededor de 48 millones de personas. Esas familias reciben el promedio mensual de R\$ 95,00 (US\$ 56). Entre 2003 y 2008, al Programa se le amplió el presupuesto significativamente, pasando de R\$ 3,2 mil millones (US\$ 1,9 mil millones) a R\$ 10,5 mil millones (US\$ 6,1 mil millones).

Los beneficios se destinan a familias en situación de pobreza que se disponen a participar efectivamente en el proceso educacional y de salud de sus hijos, de modo de promover la mejora de las condiciones de vida desde la perspectiva de la inclusión social. Investigaciones revelan que los gastos de las familias en el beneficio se destinan, principalmente, a la compra de alimentos.

Estudios indican que los ingresos transferidos a ellas y la alimentación ofrecida en las escuelas son hoy las principales formas de acceso a la alimentación para las familias de más bajos ingresos²³. Las familias atendidas por el Bolsa Família (Beca Familia) gastan sus ingresos principalmente en alimentación, con un gasto promedio mensual de R\$ 200 (US\$ 118).

En la dimensión 4, acceso a la alimentación adecuada, Brasil cuenta con una vasta experiencia en la implementación de programas de alimentación y nutrición destinados a escolares, trabajadores y grupos poblacionales con carencias nutricionales.

- Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

Programa que actúa promoviendo la salud y la alimentación adecuada y saludable en las escuelas públicas a partir de una manera de abordar basada en los Derechos Humanos. Su objetivo es contribuir al crecimiento y el desarrollo biosicosocial, el aprendizaje, el rendimiento escolar y la formación de hábitos alimentarios saludables de los alumnos, por medio de acciones de educación alimentaria y nutricional y de la oferta de comidas que cubran las necesidades nutricionales durante su permanencia en la sala de clases. Además, el programa adquiere productos de la agricultura familiar, estimulando el desarrollo sustentable, impulsando la vocación agrícola y la recuperación de los hábitos alimentarios regionales.

²² El Beca Familia atiende a familias con ingresos per cápita mensuales de hasta R\$ 140,00 (US\$ 82), siendo extremadamente pobres las familias con ingresos per cápita hasta R\$ 70 (US\$ 41).

²³ Consultar Repercusiones del Programa Bolsa Família (Beca Familia) en la Seguridad Alimentaria y Nutricional de las Familias Beneficiadas – informe síntesis. Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE, 2008).

En Brasil, según datos de investigaciones realizadas por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE) del Ministerio de Educación, responsable por el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el porcentaje de niños que dice haber accedido a alimentación escolar en 2007 fue de un 86%. Con una cobertura rural mayor (92%) que la urbana (86%), y con cobertura del 82% en la Región Norte, del 86% en el Nordeste, del 91% en el Centro-Oeste y del 87% en el Sur.

El Programa Nacional de Alimentación tuvo, hasta 2008, un promedio de aproximadamente 35 millones de comidas diarias ofrecidas, gratuitamente, en las escuelas públicas de todo el país para los niños de 0 a 14 años, de la Educación Primaria, incluyendo guarderías y preescolas²⁴. Según los datos del propio FNDE, los recursos destinados a la alimentación escolar en el país sólo han ido aumentando. En 2008 fueron atendidos 34,6 millones de alumnos de escuelas públicas y filantrópicas en todo Brasil, con aplicación de US\$ 876 millones.

Con la inclusión, en 2009, de los alumnos de la Educación Secundaria y del programa de educación de jóvenes y adultos, se eleva la estimación a 47 millones de comidas diarias. En 2009, el presupuesto de la Unión (Gobierno Federal) para la acción prevé gastos de R\$ 2 mil millones (US\$ 1,17 mil millones).

• Programa Acceso a la Alimentación

El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, en sociedad con estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil, viene implantando en Brasil un conjunto de equipos públicos de alimentación y nutrición, como los restaurantes populares, los bancos de alimentos y las cocinas comunitarias. El objetivo del Ministerio es ampliar, fortalecer y complementar la funcionalidad de esos equipos con vistas a estimular el desarrollo de metodologías educativas innovadoras, que favorezcan la reducción del desperdicio de alimentos, la promoción de hábitos alimentarios saludables y la movilización social (ver tabla 6).

Tabla 6 | Programa Acceso a la Alimentación

LÍNEAS DE ACCIÓN	RECURSOS APLICADOS 2008 (US\$ 1,00 = R\$ 1,70)	POBLACIÓN ATENDIDA
Restaurantes Populares	US\$ 5,52 millones	64 restaurantes en operación, atendiendo a alrededor de 99 mil personas al día
Cocinas Comunitarias	US\$ 161 mil	371 unidades en funcionamiento, atendiendo a alrededor de 68,9 mil personas
Bancos de Alimentos	US\$ 1,52 millón	55 unidades en operación, atendiendo a alrededor de 671 mil personas

Fuente: BRASIL, MRE, 2009

²⁴ La educación en Brasil está dividida en dos grandes niveles: Educación Básica y Educación Superior. La Educación Básica está compuesta por tres etapas: Educación Infantil, que atiende a niños de hasta 5 años en guarderías (0 a 3 años) y preescolas (4 e 5 años); Enseñanza Básica, obligatoria para estudiantes entre 6 y 14 años, y Enseñanza Media, con duración de tres años. Por su parte, la Educación Superior viene después de la Enseñanza Media, desde los 18 años en adelante.

Programa de Alimentación del Trabajador (PAT)

El Programa de Alimentación del Trabajador, de responsabilidad del Ministerio del Trabajo y Empleo, se creó en 1976 con la finalidad de subsidiar la alimentación de los trabajadores de menos ingresos del sector formal de la economía. Su costo se reparte entre (i) el Gobierno Federal, por medio de incentivos fiscales concedidos a las empresas que participan del programa, (ii) el sector empresarial y, (iii) el trabajador, al que se le descuenta una pequeña parte de su salario (hasta un 20% del costo directo de la comida).

El Programa de Alimentación del Trabajador del Ministerio del Trabajo y Empleo aplicó recursos en 2008 por US\$ 188 millones, con una población atendida el mismo año de 11,2 millones de trabajadores del sector formal de la economía, en todo Brasil.

Finalmente, se destaca en la dimensión salud y acceso a servicios de salud la Política Nacional de Alimentación y Nutrición.

Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN)

La Política Nacional de Alimentación y Nutrición es un referente para el desarrollo de acciones de alimentación y nutrición, en el ámbito del sector de salud. La PNAN, publicada en 1999, es la primera política brasileña en colocar explícitamente el DHAA como principio que guía sus programas y acciones. La política está compuesta por siete directrices:

- 1) Estímulo a las acciones intersectoriales con vistas al acceso universal a los alimentos;
- 2) Garantía de la seguridad y de la calidad de los alimentos y de la prestación de servicios en este contexto;
- 3) Monitoreo de la situación alimentaria y nutricional;
- 4) Promoción de prácticas alimentarias y estilos de vida saludables;
- 5) Prevención y control de los disturbios nutricionales y de enfermedades asociadas a la alimentación y nutrición;
- 6) Promoción del desarrollo de líneas de investigación, y
- 7) Desarrollo y capacitación de recursos humanos. Se destacan las actividades de calificación, expansión y fortalecimiento de la vigilancia alimentaria y nutricional, la formación de profesionales de salud para las acciones de promoción de la alimentación saludable²⁵.

También se han fortalecido y perfeccionado los programas de combate a las carencias nutricionales, tales como: avitaminosis A, bocio endémico y anemia ferropénica, entre otras.

Además, el compromiso del Sistema Único de Salud (SUS) con las familias del Programa Bolsa Família (Beca Familia) es prestar servicios de atención básica con vistas a garantizar el cumplimiento del calendario de vacunación, el seguimiento de cómo crece y se desarrolla el niño, la continuación de consultas de prenatal de la gestante y de la asistencia posparto y la realización de la vigilancia nutricional.

²⁵ La publicación, en 2006, de la Guía Alimentaria para la Población Brasileña es un referente para la educación alimentaria y nutricional. Todas las directrices de la Guía fueron desarrolladas considerando la doble carga de enfermedades de la población brasileña y recomiendan acciones no sólo al sector de la salud, sino también a la industria y comercio de alimentos y a las familias e individuos (MINISTERIO DE SALUD, 2006).

TABLA 7 | Acciones del Sistema Único de Salud para familias del Programa Bolsa Família

LÍNEAS DE ACCIÓN	MINISTERIO RESPONSABLE	RECURSOS APLICADOS 2008 (US\$ 1,00 = R\$ 1,70)	POBLACIÓN ATENDIDA 2008
Alimentación y Nutrición para la Salud	Ministerio de Salud	US\$ 20,3 millones	5,6 millones de familias y 3,5 millones de niños con los condicionantes de salud del Programa Bolsa Família (Beca Família) con seguimiento.
Educación Alimentaria y Nutricional	Ministerio de Desarrollo Social	US\$ 3,39 millones	

Fuente: BRASIL, MRE, 2009

5.2. Comunicación e información

El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación vienen realizando una serie de acciones destinadas a la educación alimentaria y nutricional, que incluye cierta información sobre el derecho humano a la alimentación adecuada. Son cartillas y otras publicaciones que trabajan diversos temas de la seguridad alimentaria y nutricional, siempre mencionando el derecho a la alimentación, aunque aún de forma muy tímida.

En el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre se destacan las acciones de la Coordinación General de Educación Alimentaria y Nutricional, que tiene el objetivo de promover una alimentación adecuada y saludable de modo de estimular la autonomía del individuo y la movilización social, valorando y respetando las especificidades culturales y regionales de los diferentes grupos sociales y etnias, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y nutricional y de la garantía del DHAA. La Coordinación actúa por medio de acciones de formación de gestores de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, y pliegos de condiciones de financiamiento de proyectos de ayuntamientos y estados, además de campañas nacionales de información.

Importante paso se dio en los años 2000, con el Ministerio de Salud, que elaboró varios materiales para la promoción de la alimentación saludable en el ámbito del Sistema Único de Salud.

Con relación a la promoción de la alimentación saludable en el ambiente escolar, en 2006 se publicó la Instrucción Interministerial nº 1.010, entre los Ministerios de Educación y de Salud, que estableció las directrices para la promoción de la alimentación saludable en las escuelas públicas y privadas del país, y las principales acciones para alcanzarlas. A partir de 2007, el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación del Ministerio de Educación firmó convenios con nueve Universidades Federales, convirtiéndolas en Centros Colaboradores en Alimentación y Nutrición del Escolar (CECANEs) que, entre otras funciones, capacitan a nutricionistas, consejeros de alimentación escolar, gestores y cocineras de meriendas.

El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre y el Ministerio de Salud, en acuerdo con la Universidad Estadual de Campinas, publicaron la Tabla de Composición de Alimentos (TACO), con el objetivo de conocer la composición nutricional detallada de los alimentos consumidos (568 hasta ahora) para la garantía del derecho a la información nutricional, esencial para el derecho humano a la alimentación adecuada.

Por parte de la sociedad civil no es despreciable la cantidad de campañas y publicaciones que realizaron, las propias Directrices Voluntarias de la FAO han sido divulgadas en función de las organizaciones no gubernamentales (consultar Anexo II) y las organizaciones de la sociedad civil con varias acciones y cartillas sobre el derecho a la alimentación.

De una campaña nacional con el apoyo de entidades públicas y de la sociedad civil se trata la campaña Alimentación: derecho de todos, organizada por el CONSEA. Cuenta con un video en transmisión nacional desde agosto de 2009, realizado por la ONG Movimiento Humanos Derechos, en que varios artistas reconocidos nacionalmente entregaron informaciones sobre la importancia de incluir el DHAA en el artículo 6º de la Constitución Federal de 1988.

5.3. Formación y capacitación

Importante papel ha desempeñado la Red de Educación Ciudadana, ligada a la Asesoría Especial de la Presidencia. La acción, que está hoy presente en los 26 estados y en el Distrito Federal, con los cubiertos estaduais, microrregionales y municipales, cuenta con el apoyo de instancias públicas y sociedades con la sociedad civil. La red logró llegar a más de 1 500 municipios brasileños e involucrar a alrededor de 300 mil personas y procesos de formación y capacitación que incluyen el derecho a la alimentación adecuada.

El Ministerio de Educación realizó diversas capacitaciones destinadas a alrededor de 8 mil consejeros de alimentación escolar, a fin de proveerles informaciones y conocimientos que subsidien sus acciones en el ejercicio del control social y para la participación de todas las etapas de operativización del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). El tema del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada estuvo presente y también fue abordado en los siete Encuentros Nacionales del Programa, realizados entre 2003 y 2008. Brasil fue sede en 2007, en la ciudad de Recife, del III Congreso Internacional de Alimentación Escolar para América Latina, el cual tuvo como tema Alimentación Escolar: derecho humano y derecho universal.

Además, el Ministerio de Educación distribuyó, en 2007, 556 mil carteles sobre el derecho de los escolares a la alimentación escolar para 190 mil escuelas de la red pública de enseñanza. Con el objetivo de integrar y divulgar las acciones de seguridad alimentaria y nutricional desarrolladas en las escuelas públicas brasileñas, se creó la Red Brasileña de Alimentación y Nutrición del Escolar (www.rebrae.com.br), la cual es, también, una rendición de cuentas a la sociedad.

Desde 2007, el MDS coordina la REDESAN, una red de comunicación y formación de gestores de seguridad alimentaria y nutricional, organizada por medio de una plataforma virtual de educación a distancia. La REDESAN tiene como objetivo principal ofrecer un proceso de formación continua para los gestores locales de los equipos públicos de alimentación y nutrición (Restaurantes Populares, Banco de Alimentos, Cocinas Comunitarias). Los cursos ofrecen módulos de capacitación para el DHAA.

El Ministerio de Salud mantiene desde la década de 1980 una red de universidades y centros de investigación públicos (Centro Colaborador y de Referencia en Alimentación y Nutrición, CECAN) que desarrollan investigaciones estratégicas para la implementación de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición y apoyan las acciones de formación de la red de profesionales del Sistema Único de Salud (SUS) en los Estados.

Finalmente, vale mencionar el Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH). El Plan involucra la educación básica, la educación superior, la educación no formal y la educación de los profesionales de los sistemas de justicia y seguridad.

La Secretaría Especial de los Derechos Humanos de la Presidencia de la República (SEDH) y el Ministerio de Educación, en sociedad con el Ministerio de Justicia y Secretarías Especiales, además de ejecutar programas y proyectos de educación en Derechos Humanos, son responsables por la coordinación y evaluación de las acciones desarrolladas por órganos y entidades, públicas y privadas.

Con vistas a una amplia divulgación del Plan Nacional y a la promoción de la movilización nacional, se realizó la Investigación Nacional en 2005, por medio de 26 Encuentros Estadales y uno municipal. Las contribuciones se sistematizaron e insertaron en una versión actualizada del Plan, lanzada en agosto de 2006, durante el Congreso Interamericano de Educación en Derechos Humanos, que reunió en Brasilia, durante cuatro días, a más de 700 participantes, incluyendo a invitados de 15 países.

Por parte de la sociedad, en 2007 y en 2009, la AGERE y la ABRANDH, con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, realizaron el curso a distancia de formación en DHAA en el contexto de la seguridad alimentaria y nutricional. El curso, en las dos ediciones, tuvo como objetivo la capacitación de agentes del poder público, en sus diferentes esferas de gobierno, representantes de la sociedad civil, miembros de consejos estadales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional; procuradores y fiscales del Ministerio Público y otros actores relevantes, colaborando con el derecho a la alimentación. Los agentes fueron preparados para desarrollar iniciativas nacionales, estadales, locales y comunitarias a partir de la realidad con la cual trabajan (consejos estadales y municipales de seguridad alimentaria y nutricional, sector público, organizaciones sociales, comunidades, etc.) y para la articulación en el fortalecimiento y/o creación de redes de promoción y monitoreo de la seguridad alimentaria y nutricional. Al final del curso 2 252 alumnos fueron aprobados en 672 municipios. La segunda edición se realizó en 2009 (datos en procesamiento) y está prevista la tercera durante el 2010.

5.4. Exigibilidad

En el caso de violación de un derecho humano a nivel nacional, un individuo puede exigir el ejercicio de ese derecho ante los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y por medio de instrumentos de exigibilidad:

- Exigibilidad administrativa

Es la posibilidad de exigir ante los organismos públicos directamente responsables por la garantía del derecho a la alimentación (centros de salud, escuelas, centros de previsión social, oficinas del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), centros del Ministerio del Trabajo, etc.) la promoción de ese derecho, así como la prevención, corrección o reparación de las amenazas o violaciones.

Para la efectivación de la exigibilidad administrativa es fundamental que las políticas y los programas públicos posean rutinas y procedimientos accesibles y de conocimiento público, explicitando: quiénes son los titulares de derecho; qué son violaciones en el ámbito del programa y cuándo pueden ocurrir; cuáles organismos son responsables por el cumplimiento de las obligaciones y

reparación de las violaciones; cuáles son los mecanismos disponibles para el reclamo del derecho y quién puede exigirlos; cómo estas obligaciones pueden ser reclamadas.

La Comisión Permanente para el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada del CONSEA, entre 2005 y 2006, analizó tres programas gubernamentales: el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el Programa Bolsa Família (PBF) y la Estrategia Salud de la Familia del Ministerio de Salud, y elaboró, con el apoyo de la ABRANDH, informes con recomendaciones específicas de rutinas y procedimientos para los organismos gubernamentales responsables de los programas.

- Exigibilidad política

Es la posibilidad de exigir el ejercicio de derechos ante los organismos de gestión de programas y políticas públicas (Poder Ejecutivo), ante los organismos de gestión compartida responsables por la proposición y fiscalización de políticas y programas públicos (Consejos de Políticas Públicas) o ante los representantes del Poder Legislativo. La exigibilidad política es, por lo tanto, la capacidad de exigir que los agentes políticos hagan las elecciones más eficaces y diligentes, contemplando la participación social y otros principios, para la garantía de los Derechos Humanos.

Ante el Poder Legislativo y sus miembros es posible exigir que se elaboren las leyes necesarias para la realización de los Derechos Humanos y que dejen de crear leyes que puedan poner obstáculos. En Brasil también compete al Poder Legislativo, por fuerza constitucional, el seguimiento de programas y acciones ejecutados por el Poder Ejecutivo, así como su fiscalización presupuestaria. Por lo tanto, siempre que sea necesario, es posible exigir que el Legislativo haga uso de esta competencia para averiguar posibles irregularidades o la violación de ese derecho por la Administración Pública.

Vale destacar que en los tres poderes y en las diversas esferas de administración pública generalmente existen defensorías o inspectorías, órganos responsables por recibir reclamos y denuncias de los ciudadanos, para que se tomen medidas contra los agentes de la propia institución.

Es importante recordar que ante el Poder Ejecutivo, el DHAA y los demás Derechos Humanos pueden exigirse administrativamente (ante los organismos públicos directamente responsables por la garantía del derecho a la alimentación) o políticamente (ante los organismos de gestión de programas y políticas públicas).

- Exigibilidad cuasi judicial

Es la posibilidad de exigir el ejercicio de derechos ante órganos que no forman parte del Poder Judicial (en concepción restringida), pero que pueden, en última instancia, recurrir a la justicia para la garantía de derechos. En Brasil, es el caso, por ejemplo, del Ministerio Público, que, antes de exigir derechos ante el Poder Judicial, puede usar instrumentos cuasi judiciales para averiguar violaciones de derechos.

Las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos y otras instituciones especializadas en la protección de los derechos de grupos específicos, tales como: minorías étnicas y lingüísticas, poblaciones indígenas, niños, refugiados o mujeres, también pueden citarse como ejemplos de mecanismos casi judiciales de exigibilidad.

- Exigibilidad judicial

Es la posibilidad de exigir el ejercicio de derechos ante el Poder Judicial. Este reclamo puede realizarse mediante diferentes instrumentos formales. En Brasil se cuenta con la Acción Civil Pública²⁶. Es importante enfatizar que hay ejemplos de exigibilidad ante el Poder Judicial que se dan a través de acciones políticas y no a través de acciones o instrumentos judiciales.

En 2007 el Ministerio Público Estadual de Alagoas, por medio de las Fiscalías de Justicia de la Infancia y de la Juventud y del Ministerio Público del Trabajo, presentó una Acción Civil Pública contra el Municipio de Maceió por la vulneración de los derechos difusos y colectivos de niños y adolescentes que residían en la borde de la laguna de la ciudad (comunidades de Sururu de Capote, Mundaú, Torre y Muvuca), y que enfrentan una serie de dificultades cotidianas para ejercer sus Derechos Humanos más fundamentales, incluyendo el de alimentarse.

El Poder Judicial juzgó procedente la Acción Civil Pública y con esta decisión el Municipio de Maceió deberá tomar una serie de medidas para terminar con la situación precaria de esa población.

Para el reclamo de Derechos Humanos, la Acción Civil Pública y la Sentencia presentaron como fundamentos jurídicos, documentos y normas nacionales e internacionales de Derechos Humanos, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre los Derechos de los Niños, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Constitución Federal de 1988. Estos dos instrumentos jurídicos pueden señalarse como acciones pioneras en Brasil para la exigibilidad de los Derechos Humanos de comunidades en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.

²⁶ Es un instrumento procesal destinado a la protección de intereses difusos de la sociedad y, excepcionalmente, a la protección de intereses colectivos y/o individuales homogéneos.

6. INSTITUCIONALIDAD PARA EL SEGUIMIENTO DEL DHAA A NIVEL NACIONAL

En cada país existen diferentes instituciones e instrumentos públicos de defensa y exigibilidad de derechos. En Brasil, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), así como otros sistemas de políticas públicas nacionales, depende de las instancias públicas de defensa y exigibilidad de los Derechos Humanos, de los consejos de políticas públicas y de Derechos Humanos y de las iniciativas de la sociedad civil.

6.1. Instancias Públicas de Defensa y Exigibilidad

El Ministerio Público, la Defensoría Pública, los Tribunales de Justicia, los instrumentos disponibles en el ámbito del Congreso Nacional (Senado Federal y Cámara de Diputados) son los principales órganos de monitoreo del DHAA.

- Defensoría Pública: presta orientación jurídica y defensa a los necesitados, en todos los grados, ante el Poder Judicial de la Unión -Gobierno Federal- (la Justicia Federal, la Justicia Electoral, la Justicia del Trabajo y la Justicia Militar).
- Ministerio Público: institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, que tiene como fin precípua, según la Constitución Federal, la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales inalienables. En razón de sus atribuciones y de los instrumentos de que dispone, renombrados juristas afirman que, actualmente, el Ministerio Público es el órgano con mayor estructura y que presenta las mejores condiciones para el control de la administración y para la garantía de los Derechos Humanos en Brasil. El Ministerio Público es autónomo en relación a todos los poderes públicos y, en especial, al Poder Ejecutivo y al Gobierno, siendo por lo tanto la única institución brasileña que funciona de acuerdo con la independencia y la autonomía propuestas por los Principios de París²⁷. Incluso sin la intermediación de un abogado, es posible dirigirse al Ministerio Público y registrar un reclamo (protocolizar una representación por escrito).

Para averiguar las violaciones de Derechos Humanos, el Ministerio Público dispone de instrumentos; entre ellos se destacan la competencia para promover investigaciones civiles, cláusulas de ajuste de conducta, acciones civiles públicas y expedir recomendaciones (VALENTE; FRANCESCHINI y BURITY, 2007).

En el ámbito del Congreso Nacional tres instancias son relevantes para el DHAA. En la Cámara de Diputados la Comisión de Derechos Humanos y Minorías y en el Senado Federal la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa, con una Comisión Especial Temporal de Seguimiento de Metas Fijadas por la ONU (Objetivos de Desarrollo del Milenio). Está también el

²⁷ Oficialmente son Principios Relacionados con el Estatus de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (Resolución 19921/54 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU). Son las que versan sobre instituciones nacionales, que deben tener como atribuciones, entre otras cosas, presentar al Gobierno y al Congreso Nacional, en carácter consultivo, opiniones, recomendaciones, propuestas, para la promoción de los Derechos Humanos; promover y asegurar la armonización entre preceptos nacionales e internacionales, y su efectiva implementación; dar publicidad a los Derechos Humanos y a los esfuerzos por combatir todas las formas de discriminación, en particular de discriminación racial, aumentando la concientización pública, especialmente a través de la educación y de la prensa. Los principios también observan la composición de estas instituciones en que debe primar una representación pluralista e independiente, mantenida con recursos adecuados para tener personal y ambiente de trabajo propios, sin recorte financiero, y con miembros que tengan mandato estable.

Frente Parlamentario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, compuesto por 230 miembros, entre diputados federales y senadores, que surgió en 2007 en función de la campaña de aprobación de la Propuesta de Enmienda Constitucional que agrega el derecho a la alimentación al texto de la Constitución Federal. El Frente brasileño apoyó, en la Conferencia Interparlamentaria sobre el Derecho a la Seguridad Alimentaria, realizada en septiembre de 2009 en Panamá, la constitución formal del Frente Parlamentario Contra el Hambre en América Latina y Caribe. El Frente Latinoamericano forma parte de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y tiene el objetivo de fomentar la discusión y aprobación de leyes que garanticen el derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria a todos los ciudadanos de la Región.

6.2. Consejos de Políticas Públicas y de Derechos Humanos

Los Consejos de Políticas Públicas y de Derechos Humanos son importantes espacios de defensa y exigibilidad de los Derechos Humanos en Brasil.

Los Consejos de Políticas tienen el potencial de constituirse en espacios para la exigibilidad de derechos cuando proponen la creación de algún programa o política pública, o cuando recomiendan que políticas y programas sufran modificaciones a fin de incorporar la perspectiva de los Derechos Humanos en su operativización.

Los Consejos de Políticas Públicas se caracterizan, según la Constitución Federal, por garantizar la participación de representantes de la sociedad civil, en algunos casos de forma paritaria. Cabe a ellos también tener una función mixta de asesoramiento y negociación de políticas y programas, y de monitoreo y control social. El grado de independencia de los referidos consejos en relación al Poder Ejecutivo es extremadamente variado, dependiendo de la fuerza de los movimientos sociales correlativos, pero históricamente estas instancias han demostrado ser extremadamente limitadas en su autonomía.

- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA)

El Consejo tiene carácter consultivo y asesora al Presidente de la República en la formulación de políticas y en la definición de orientaciones para que el país garantice el derecho humano a la alimentación. Por su naturaleza consultiva y de asesoramiento, el Consejo no es, ni puede ser, gestor ni ejecutor de programas, proyectos, políticas o sistemas.

Inspirado en las resoluciones de las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Consejo hace seguimiento y propone diferentes programas, como Bolsa Família (Beca Familia), Alimentación Escolar, Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar y Vigilancia Alimentaria y Nutricional, entre muchos otros.

Actualmente (gestión 2007 a 2009) está formado por 57 consejeros (38 representantes de la sociedad civil y 19 ministros de Estado y representantes del Gobierno Federal), además de 23 observadores invitados, entre ellos la FAO y la UNICEF. El Consejo está compuesto a partir de los siguientes criterios: 1/3 (un tercio) de representantes gubernamentales, 2/2 (dos tercios) de representantes de la sociedad civil, más observadores representando consejos afines de ámbito federal, organismos internacionales (FAO, OPAS, UNICEF, PNUD y UNESCO), entidades de la cooperación internacional (Action Aid, Oxfam y FIAN) y el Ministerio Público Federal. El Presidente del Consejo es indicado por el pleno del Colegiado entre los representantes de la

sociedad civil y designado por el Presidente de la República; los dos últimos presidentes del Consejo integran el Foro Brasileño de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La Secretaría General del Consejo es ejercida por el Ministro de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

En esta gestión el CONSEA posee seis comisiones permanentes; son ellas: Reglamentación e Institucionalización del SISAN; SAN en las Estrategias de Desarrollo; Política y Plan Nacional de SAN; SAN de las Poblaciones Negras y Pueblos y Comunidades Tradicionales; SAN de los Pueblos Indígenas y la Comisión Permanente para el Derecho Humanos a la Alimentación Adecuada.

La Comisión permanente para el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada del CONSEA Nacional tiene como misión analizar políticas y programas públicos, desde la óptica del DHAA, emitiendo recomendaciones a los organismos gubernamentales y monitoreando la incorporación de las mismas.

La Comisión desarrolló una metodología en base a la experiencia de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica y a otros instrumentos nacionales e internacionales sobre monitoreo y exigibilidad. La metodología propone la definición de protocolos, procedimientos y rutinas para cada uno de los programas y políticas públicas que estén disponibles para los titulares de derecho y portadores de obligaciones.

CONSEJOS AFINES A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Consejo de Alimentación Escolar (CAE): órgano autónomo y deliberativo en los estados y municipios compuesto por miembros del Ejecutivo, Legislativo, profesores, padres de alumnos y sociedad civil con competencia para hacer seguimiento a la aplicación de los recursos de la alimentación escolar, además de velar por la calidad de la alimentación.

Consejo Nacional de Salud (CNS): ligado al Ministerio de Salud, posee la Comisión Permanente de Alimentación y Nutrición (CIAN).

Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (CONDRAF): ligado al Ministerio de Desarrollo Agrario.

Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA): ligado al Ministerio del Medio Ambiente.

Consejo Nacional de Asistencia Social (CNAS): ligado al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre.

Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social (CDES): Presidencia de la República.

Por su parte, los consejos de Derechos Humanos tienen como función primordial captar, investigar, monitorear y proponer recomendaciones para la reparación y prevención de violaciones de derechos. En vista de su mandato y la naturaleza del trabajo ejercido, deben tener como parámetro de organización y forma de trabajo las directrices establecidas por los Principios de París, en que determina la independencia en relación al gobierno, expresada en su autonomía financiera, política y administrativa.

Sin embargo, en la práctica los Consejos de Derechos Humanos en Brasil, como en otros países, aún no actúan en plena concordancia con esos Principios. Algunos Consejos de Derechos, incluyendo el Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH) y los Consejos Estaduales de Derechos Humanos, a pesar de tener atribuciones y funcionamiento diferentes aún están compuestos dentro de los moldes de los Consejos de Políticas Públicas – consejos paritarios, con función de asesoría al Poder Ejecutivo, con garantía de derecho a voto de los representantes gubernamentales, con limitada autonomía en relación al Poder Ejecutivo.

Incluso con esos límites, los consejos de Derechos Humanos, en especial el CDDPH, han cumplido un papel fundamental en el proceso de redemocratización del país, denunciando, de forma pública e independiente, violaciones graves de derechos civiles y políticos que influyen directamente en la realización de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA). Además, en los últimos años, a los Consejos de Derechos Humanos se les ha estado exigiendo más y más que se posicionen en relación a violaciones del DHAA. Uno de los resultados aún incipientes de esta presión fue la creación de la Comisión Especial de Monitoreo de las Violaciones del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en el ámbito del CDDPH.

- Comisión Especial de Monitoreo de Violaciones del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada

Esta Comisión se instituyó en mayo de 2005, en el ámbito del Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH). El Consejo está vinculado actualmente a la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH). Representa un marco de innovación en las actividades del Consejo, siendo la primera Comisión Especial dedicada al monitoreo de la realización de un Derecho Humano en el ámbito del propio Consejo y también en Brasil.

La Comisión se creó como respuesta a la necesidad urgente de establecimiento de un espacio capaz de recibir, investigar y recomendar acciones correctivas y reparadoras de violaciones del DHAA, teniendo como meta agilizar respuestas interinstitucionales a las gravísimas situaciones de hambre, desnutrición e inseguridad alimentaria y nutricional a la que están sometidas millones de familias brasileñas (consultar capítulo 1).

Así, lo que se puede observar es que los Consejos de Derechos Humanos y los Consejos de Políticas Públicas, aunque tengan como punto común la función de control social, tienen naturalezas, mandatos y responsabilidades diferentes y, de acuerdo con los documentos de Derechos Humanos, también deben tener formas de operativización distintas. Estos consejos tienen mandatos y atribuciones bien diferentes en relación a lo que pueden hacer en términos de promoción, protección y garantía de Derechos Humanos.

Al mismo tiempo, éstos se rigen por principios y normas distintas, lo que las convierte en instituciones de naturalezas diferentes. Pero que pueden influir directamente y estimular acciones de gobierno y de la propia sociedad en relación a la realización del DHAA.

De todos modos, es fundamental la participación activa, informada y autónoma de la sociedad civil en todos los Consejos existentes para garantizar la efectividad de esos espacios para el control social sobre el poder público y, así, para la promoción y exigibilidad de los Derechos Humanos, en particular del DHAA.

6.3. Iniciativas de la Sociedad Civil

Existen también iniciativas de la sociedad civil que ejercen una fuerte presión sobre los Estados en el sentido de la realización práctica de los Derechos Humanos. Entre ellas podemos citar a todas las ONGs, entidades populares y sindicales y movimientos sociales que promueven la exigibilidad de diferentes DDHH, reconocidas hoy como defensoras de los Derechos Humanos.

- Proyecto Relatores Nacionales en Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

El Proyecto Relatores Nacionales en Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DHESCA) fue creado en 2002 por la Plataforma DHESCA Brasil, una red de entidades y organizaciones de la sociedad civil que trabaja para la promoción de la exigibilidad de esos derechos. El Proyecto tiene carácter innovador y ha demostrado el enorme potencial que las redes de la sociedad civil, asociadas con órganos públicos, tienen para presionar al poder público en el sentido de la garantía y exigibilidad de derechos.

Los Relatores Nacionales son seleccionados por una comisión tripartita, compuesta por representantes de la sociedad civil, de organismos gubernamentales y de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, a partir de nombres indicados en consulta pública. El Mandato de los relatores es similar al de los Relatores Especiales de la ONU, enfatizándose la independencia y autonomía, según lo previsto en los Principios de París.

El mandato de los Relatores y Relatoras Nacionales incluye la recolección y averiguación de denuncias de violaciones, incluso por medio de misiones de investigación, y la responsabilidad de identificar mecanismos administrativos, legales y políticos capaces de superar o reparar esas violaciones, así como tomar las medidas necesarias para emitir las recomendaciones a las autoridades públicas, en base a la investigación realizada. Las misiones de investigación concluyen con la realización de una audiencia pública, en su gran mayoría convocadas y desarrolladas en sociedad con el Ministerio Público.

Las recomendaciones de los Relatores Nacionales se encaminan a las autoridades públicas y a los organismos internacionales de Derechos Humanos. Esos informes se presentan también a la Conferencia Nacional de los Derechos Humanos, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones emitidas por las Relatorías Nacionales ha sido realizado por organizaciones de la sociedad civil que apoyan a las comunidades visitadas, generalmente en sociedad con el Ministerio Público, y cuando es necesario, mediante nuevas acciones de las Relatorías Nacionales y respectivas Relatorías Especiales de la ONU.

El impacto positivo de las Relatorías Nacionales deriva de una combinación de factores: el fuerte movimiento social que apoya a cada una de las Relatorías; los Relatores se eligen entre personas que son referentes nacionales dentro de sus movimientos; el apoyo y el reconocimiento públicos recibido de sectores relevantes del Ministerio Público Federal y Estadual.

Las Relatorías Nacionales no gozan de poder efectivo para obligar a los órganos estatales a seguir sus recomendaciones, de la misma forma que la mayoría de los instrumentos públicos de Derechos Humanos. Sin embargo, el apoyo de organismos y de los instrumentos internacionales de Derechos

Humanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas; Relatorías Temáticas de la ONU; Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU), de órganos federales (a ejemplo de la Procuraduría Federal de los Derechos de los Ciudadanos del Ministerio Público) y, principalmente, al apoyo de redes de la sociedad civil que congregan a entidades, organizaciones y movimientos de todo Brasil, concede a las Relatorías un poder de presión política que impulsa las acciones de exigibilidad desarrolladas por los relatores.

El trabajo desarrollado por la Relatoría Nacional para el Derecho Humano a la Tierra, Territorio y Alimentación²⁸ promueve el debate sobre la dimensión de los Derechos Humanos entre las entidades del movimiento social que actúan con la seguridad alimentaria y nutricional; establece un diálogo directo con las agencias gubernamentales con el objetivo de incorporar la dimensión de los Derechos Humanos en las políticas y programas públicos; publicita situaciones de violación a poblaciones que hasta entonces vivían en situación de invisibilidad.

Informes con emisión de recomendaciones al poder público en sus diferentes niveles de actuación pueden describirse como importantes productos de estas misiones. Tales recomendaciones pueden, eventualmente, ser transformadas en Cláusulas de Ajuste de Conducta por el Ministerio Público, lo que puede intensificar aún más el proceso de exigibilidad y ejercicio de los derechos violados.

Además de las misiones de investigación, entre 2002 y 2008, la Relatoría Nacional recibió y analizó más de 40 denuncias de violaciones del DHAA. Algunas fueron objeto de misiones de investigación *in loco*, individuales o en conjunto con otras Relatorías del Proyecto Relatores Nacionales de la Plataforma DHESCA Brasil. Otras se investigaron por medio de una derivación de solicitud de informaciones a las autoridades públicas competentes, después de contactar a las entidades denunciantes para verificación de las informaciones, siempre en estrecha colaboración con miembros del Ministerio Público Federal y/o Estadual. La Relatoría emitió notas públicas o recomendaciones en gran parte de estas denuncias.

Las acciones de la Relatoría no se proponen resolver los problemas de las poblaciones, ni podrían hacer esto de forma aislada. Su objetivo es fortalecer la exigencia de un tratamiento digno a las demandas de las poblaciones por parte del Estado y buscar garantizar la posibilidad de que estas poblaciones continúen luchando por sus derechos en el lugar donde han vivido y se han alimentado por décadas.

- Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN)

Creado en 1998, como consecuencia del proceso de preparación para la Cumbre Mundial de Alimentación, el Foro Brasileño es hoy una articulación de entidades, movimientos sociales de la sociedad civil organizada, individuos e instituciones que se encargan del tema de la seguridad alimentaria y nutricional y del DHAA. Existen Foros Estaduales de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la mayoría de los estados del país.

Ese foro se inserta en redes mundiales de seguridad alimentaria (como son, Red de Seguridad Alimentaria y Ciudadanía de los Pueblos de Lengua Portuguesa; Red Internacional para el

²⁸ Ya se llamó Relatoría Nacional de los Derechos Humanos a la Alimentación Adecuada y Tierra Rural. El nuevo relator (desde junio de 2009) es Sérgio Sauer y ya lo fueron Clóvis Zimmerman y el primero Flávio Valente. Como relator, Sérgio Sauer pretende hacer seguimiento a temas como regularización agraria en la Amazonía, expansión del agronegocio y los impactos sobre la tierra, territorio y alimentación, demarcación de tierras indígenas y de territorios de negros cimarrones, transposición del Río San Francisco, uso de productos fitosanitarios y seguimiento de la inserción del DH a la Alimentación en las políticas públicas.

Derecho Humano a la Alimentación (FIAN); Red Interamericana de Agricultura y Democracia (RIAD) y Alianza Mundial para la Nutrición y los Derechos Humanos (WANAHR)), que articulan la sociedad civil global y se relacionan con gobiernos y organizaciones intergubernamentales en lo que respecta a ese campo.

El Foro ejerció un papel fundamental en la articulación del movimiento de seguridad alimentaria y nutricional, que mantuvo el tema en la agenda política e influyó para que el gobierno actual reinstituyera el CONSEA. Además, el FBSSAN ha sido un importante catalizador del proceso de preparación de las conferencias nacionales. El Foro congrega a diferentes sectores de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, redes, investigadores, militantes) con actuación en diferentes dimensiones: reforma agraria, comercio internacional, producción de alimentos, métodos productivos, abastecimiento, control de calidad, economía solidaria, generación de empleo e ingresos, hábitos y cultivos alimentarios, nutrición, entre otros. Al mismo tiempo, el FBSSAN ha sido el principal enlace entre la sociedad civil brasileña y la sociedad civil global que actúa en las áreas de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Además, el Foro, debido a su composición amplia e intersectorial, colaboró de manera incisiva para la construcción de un concepto nacional de seguridad alimentaria y nutricional, que incorpora la dimensión del derecho a la alimentación, expresada en Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN). También el FBSSAN ha sido una de las redes que ha apoyado efectivamente la actuación de la Relatoría Nacional para el derecho a la alimentación.

- Movimientos Sociales

Los movimientos sociales de Brasil han sido responsables por una serie de acciones para exigir derechos. Los movimientos, sean de lucha por la tierra, territorio, de pueblos indígenas, de mujeres, o de otros segmentos, han fortalecido la batalla de comunidades enteras que se resisten a las causas estructurales de violación al DHAA.

Al luchar contra esas causas estructurales, los movimientos generan impactos importantes para la preservación de la soberanía, de la cultura y de la seguridad alimentaria, y para la garantía de la dignidad y del DHAA.

Esos movimientos pasan por una criminalización de sus acciones por parte de sectores de la sociedad brasileña, principalmente de los grandes propietarios de tierra. Es fundamental la resistencia que presentan al modelo de desarrollo que causa pobreza y hambre y, por sobre todo, es esencial que esos movimientos puedan, con el apoyo del Estado, proseguir la lucha por la promoción de derechos.

La institucionalidad de las organizaciones sociales es compleja y variada. Para más detalles consultar el Anexo II.

También se destacan:

Articulación Nacional de Agroecología (ANA): entidades comprometidas con la promoción de la agroecología, agricultura familiar y alternativas sustentables de desarrollo rural.

Articulación en el Semiárido Brasileño (ASA): congrega a alrededor de 700 organizaciones de la sociedad civil que trabajan con tecnologías alternativas de convivencia con el semiárido brasileño.

Vía Campesina: movimiento internacional que coordina organizaciones campesinas de pequeños y medianos agricultores, trabajadores agrícolas, mujeres rurales y comunidades indígenas. La Vía Campesina Brasil está compuesta por los siguientes movimientos: Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST); Movimiento de los Pequeños Agricultores (MPA); Movimiento de los Afectados por Represas (MAB); Movimiento de las Mujeres Campesinas (MMC); Comisión Pastoral de la Tierra (CPT).

Foro Social Mundial: espacio de debate democrático de ideas, formulación de propuestas, intercambio de experiencias y articulación de movimientos sociales, redes, ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil. Después del primer encuentro mundial, realizado en 2001, se constituyó en como un proceso mundial permanente de construcción de alternativas a las políticas neoliberales.

Red Brasileña por la Integración de los Pueblos (REBRIP): articulación de ONGs, movimientos sociales, entidades sindicales y asociaciones profesionales autónomas y pluralistas que actúan sobre los procesos de integración regional y comercio. Estas entidades buscan alternativas de integración hemisférica opuestas a la lógica de la liberalización comercial y financiera predominante. El Grupo de Trabajo en Agricultura de la Red hace contribuciones al tema del derecho a la alimentación.

Foro Nacional por la Reforma Agraria y Justicia en el Campo: su objetivo es contribuir a la articulación de las acciones desarrolladas por las varias organizaciones que apoyan la reforma agraria en Brasil. El Foro es responsable por la Campaña por la Enmienda Constitucional que establece un límite máximo a la propiedad de la tierra en Brasil. En 2003, lanzó la Carta de la Tierra y realizó la Marcha por la Reforma Agraria. Como resultado de esta iniciativa, el Gobierno Federal lanzó el Programa Nacional de Reforma Agraria.

Foro de Entidades Nacionales de Derechos Humanos: su objetivo es articular la sociedad civil en la organización de las conferencias nacionales y en la derivación de sus deliberaciones, acciones políticas ante el Congreso Nacional y el Ejecutivo Federal, defendiendo entre otros derechos el derecho a la alimentación.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La experiencia acumulada por Brasil demuestra el compromiso asumido por la sociedad, entre diversos actores tales como el Ministerio Público, entidades de la sociedad civil, entidades del Estado (Unión -Gobierno Federal-, Distrito Federal y Municipios), Poder Legislativo, Judicial y diferentes consejos y comisiones; puede contribuir al proceso de creación y fortalecimiento de instituciones relativas al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), así como al ejercicio de este derecho en todo el territorio nacional. La misma sociedad es también imprescindible para la creación y utilización de los instrumentos de exigibilidad frente al garante de este derecho fundamental: el Estado.

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como herramienta técnica fundamental para enfrentar la realidad brasileña, ha encontrado una plataforma política favorable en el Gobierno de Lula, lo que sin dudas refuerza la lucha de la sociedad civil y amplía espacios de diálogo y concertación que dan visibilidad al tema y a las distintas visiones al respecto, contribuyendo a la elaboración de políticas públicas contra el hambre.

La implementación de políticas SAN articuladas con otras políticas públicas de protección social (i.e., previsión social, beneficios asistenciales, transferencias condicionadas), de generación de empleo e ingresos (i.e., aumento real del salario mínimo, aumento de la oferta de empleos formales) y de aceleración del crecimiento (i.e., inversiones en logística, energía y vivienda) hicieron posible la mejora expresiva de las condiciones de vida de la población brasileña, como se pudo verificar en el capítulo 1, con caídas significativas en los indicadores de desigualdad, pobreza, desnutrición infantil e inseguridad alimentaria y nutricional.

A pesar de los indiscutibles avances, Brasil permanece con una deuda social incompatible con su nivel de desarrollo, en función de la desigualdad aún persistente. El país aún posee una población de más de cincuenta millones de pobres, presenta niveles de desigualdad entre los más altos del mundo y millones de familias que aún no tienen acceso a programas públicos, lo que resulta en la violación cotidiana de su DHAA.

La adopción efectiva de una cultura de Derechos Humanos, especialmente de Derechos Humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DHESCA), permanece en etapa embrionaria en Brasil, por una serie de diferentes factores:

- Hay una gran concentración de ingresos, de recursos, de tierras y de poder en Brasil;
- La mayoría de la población desconoce sus derechos;
- La falta de información sobre Derechos Humanos contribuye a que las acciones públicas no sean reconocidas como forma de cumplimiento de deberes y ejercicio de derechos posibles de exigirse. No se puede negar que en muchos casos hay una fuerte dimensión paternalista y asistencialista que permea el Estado y la sociedad brasileña, pues el acceso a la alimentación, vivienda, salud, educación, cultura, al ocio, entre otros, no siempre son reconocidos como derechos. Al contrario, muchas veces se ven como favor, caridad o privilegio de algunos.
- Incluso en los casos de conocimiento de la existencia de Derechos Humanos, incluyendo los DHESCA, la falta de informaciones en cuanto a los caminos para garantizar que esos derechos se ejerzan y la ausencia de mecanismos efectivos para reclamar esos derechos son también grandes desafíos que necesitan enfrentarse.

- Gran parte de la población brasileña cree aún que la defensa de los Derechos Humanos se refiere exclusivamente a la defensa de los derechos de los “presos” y “delincuentes”. Esa asociación deriva de una generalizada desinformación por parte de la población y, también, debido a una construcción de informaciones y de ideologías por parte de la élite, que no se interesa en aplicar efectivamente los Derechos Humanos en el país.

Inmediatamente se nota la necesidad de empoderamiento de los titulares de derechos y, particularmente, de los grupos sociales más marginados, sobre los instrumentos disponibles para exigir el ejercicio de derechos. Para eso, es fundamental que sepan cuáles son esos derechos y cómo pueden exigirlos. No menos importante es la necesidad de capacitación de los gestores y servidores públicos acerca de las obligaciones que les caben en calidad de agentes del Estado frente al ejercicio del DHAA.

La institucionalidad traída por el formato que el sector fue adquiriendo en Brasil, que es la experiencia de gestión intersectorial, esencial para el Sistema y la Política Nacional, aún es bastante nueva, lo que dificulta su evaluación. El Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), en su nueva formación, tiene sólo seis años, la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) dos años; por su parte, la principal ley del sector, la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN), es de 2006, y el Derecho a la Alimentación recién forma parte de la Constitución Federal como derecho fundamental, como cláusula pétrea. Sin contar la Comisión Especial de Monitoreo de Violaciones del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, que aún no posee mandato definido, siendo bastante criticado por la sociedad civil, que espera una actuación más activa por parte de esa comisión.

Además, la experiencia brasileña no está exenta de conflictos y dificultades en la construcción del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, establecida por la LOSAN, de 2006, pero que ha tenido toda una historia de lucha (ver capítulo 4). Se verifica, por ejemplo, en los sectores conservadores un recurrente esfuerzo por debilitar y criminalizar a las organizaciones y movimientos sociales que luchan por justicia social, lo que contribuye a que se debilite la democracia brasileña.

Ante ese cuadro, se destacan a continuación cuatro conjuntos principales de desafíos y consecuentes recomendaciones para la consolidación de la soberanía y de la seguridad alimentaria y nutricional en Brasil y para la promoción del DHAA:

El primer conjuntos de desafíos se refiere a las actuales crisis: la de los alimentos, con el alza expresiva de los precios de los géneros alimentarios en 2008; la financiera, que se inició en 2008 en Estados Unidos y se extendió por el mundo, condenando a los más pobres a más miseria; y la climática, que parece indicar graves consecuencias para la seguridad alimentaria y nutricional del mundo.

La intervención pública articulada y asociada a la participación de la sociedad civil en el control social del Estado ha hecho posible que Brasil haya resistido bien a esas crisis mundiales. Además, el país cuenta con una agricultura diversificada y productiva que ha ido aumentando la producción por sobre el consumo año tras año y, por eso mismo, ha creado superávits expresivos en el sector.

Con el objetivo de protegerse contra posibles impactos de las crisis globales en la seguridad alimentaria y nutricional de los brasileños, en 2008 el Gobierno Federal propuso una serie de

medidas, tales como: (i) el lanzamiento del Plan Cosecha Más Alimentos, que pretende aumentar la producción de alimentos vía el incremento de la productividad de la agricultura familiar, generando estabilidad de precios al consumidor; (ii) la elevación de los valores de los beneficios de programas como el Bolsa Família (Beca Familia) y la Alimentación Escolar de modo de esquivar los efectos de la inflación; y (iii) la ampliación de la cobertura de programas como el Alimentación Escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos, de modo de promover la inclusión de un mayor número de personas vulnerables al hambre (BRASIL. MRE, 2009).

Sobre la crisis financiera, Brasil parece salir de ella ya al final de 2009, pero sus impactos en la pobreza aún necesitan analizarse, principalmente sobre la inseguridad alimentaria y nutricional de las familias de las clases de menor poder adquisitivo.

En lo que se refiere a la crisis climática, según datos del estudio “Calentamiento Global y la Nueva Geografía de la Producción Agrícola en Brasil”, los cambios del clima podrán ser tan intensos al punto de cambiar la geografía de la producción agrícola nacional, trayendo seria consecuencias para la producción de alimentos en Brasil²⁹.

Frente a este problema el Gobierno Brasileño lanzó, en diciembre de 2008, durante la 14^a Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 14) realizada en Polonia, la Política y el Plan Nacional sobre Cambios Climáticos (PNMC).

En ese sentido, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) presentó un conjunto de consideraciones y propuestas para ese Plan en el documento “Cambios Climáticos y sus Impactos en el Derechos Humanos a la Alimentación Adecuada, en la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional” (CONSEA, 2009 b).

Con relación a los biocombustibles³⁰, el documento observa que, en 2009, en Brasil se plantaron alrededor de 9,5 millones de hectáreas con caña de azúcar (poco más de la mitad de ese total está destinada a la producción de etanol). El mismo año, el Gobierno Federal hizo un avance al lanzar iniciativas como las del Compromiso Nacional para Perfeccionar las Condiciones de Trabajo en la Caña de Azúcar y de la Zonificación Agroecológica de la Caña de Azúcar.

A pesar de ser responsable por la producción de más del 70% de los alimentos producidos en Brasil, la agricultura familiar no se incluyó en el Plan Nacional sobre Cambio Climático. El Plan no analiza los posibles impactos de los cambios climáticos en la vida de las agricultoras, agricultores, pueblos indígenas y poblaciones tradicionales, no prevé medidas que permitan el desarrollo de sistemas productivos de convivencia con las alteraciones del clima, ni incluye a las organizaciones y movimientos sociales de ese campo como actores importantes en el proceso de enfrentamiento de los cambios climáticos (CONSEA, 2009 b).

Según el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, quien visitó Brasil recientemente, las técnicas y prácticas agroecológicas contribuyen a

²⁹ Según el documento, el calentamiento global puede comprometer la producción de alimentos, llevando a pérdidas que comienzan con hasta R\$ 7,4 mil millones en 2020, pudiendo alcanzar R\$ 14 mil millones en 2070. La soya debe ser el cultivo más afectado. En el peor escenario, las pérdidas pueden llegar a 40% en 2070. El maíz, el arroz, el frijol, el algodón y el girasol sufrirán una fuerte reducción de área de bajo riesgo en el Nordeste, con pérdida significativa de producción. La yuca, uno de los principales alimentos del nordestino, tendrá una ganancia general de área de bajo riesgo, pero debe sufrir grandes pérdidas en el Nordeste. Sin embargo, el cultivo de caña de azúcar podrá duplicarse en las próximas décadas (DECONTO, 2008).

³⁰ La opción por el término “biocombustible” tiene por objetivo aclarar que las prácticas vigentes para la producción de etanol y diesel a partir de productos agrícolas no se condicen con la palabra “bio”, que en griego significa “vida”.

mejorar la adaptación de los agricultores familiares al calentamiento global, así como a la crisis energética³¹. Admitir eso, sin embargo, requiere un cambio muy grande de paradigma por parte de los gestores de políticas públicas. La actual versión del Plan Nacional sobre Cambio del Clima no fue concebida a partir de la crítica al modelo de producción, distribución y consumo adoptado en el país, pues no prevé medidas de prevención y adaptación de las poblaciones más vulnerables.

Las principales recomendaciones del documento se refieren a la creación de un sistema de monitoreo de los impactos de la producción de cultivos energéticos con indicadores sobre el desplazamiento de la producción de alimentos, la polución atmosférica, la contaminación de los recursos hídricos, la degradación de los suelos, la destrucción de bosques y demás ambientes naturales y las condiciones de trabajo. Para eso, el CONSEA propone la construcción de un índice de seguridad alimentaria y nutricional. También propone la elaboración del mapa brasileño de las vulnerabilidades sociales a los cambios climáticos para subsidiar la construcción e implementación de sistemas de alerta de riesgos de desastres, la elaboración de políticas públicas de reducción de riesgos y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Esas medidas y principalmente las nuevas que surgirán frente a los cambios climáticos deben ser monitoreadas por la sociedad civil y demás instancias responsables afín de que garanticen la continuidad de los avances en la erradicación del hambre y en la disminución de la pobreza y de la desigualdad socioeconómica. Los Gobiernos Federal, Estaduales, Distrital y Municipales necesitan implementar urgentemente medidas de mitigación y de adaptación a los cambios climáticos de modo de enfrentar las violaciones al derecho humano a la alimentación que las poblaciones más vulnerables ya sufren.

Sumada a las crisis económica, alimentaria y energética, se observa la falencia de modelos de producción y consumo, así como de apropiación y uso de los bienes de la naturaleza, que contribuyen a la inseguridad alimentaria de partes significativas de la población brasileña.

El segundo conjunto de desafíos dice relación con la construcción del Sistema y de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, tomando en cuenta las directrices y principios establecidos por las Conferencias Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La intersectorialidad es un gran desafío y la complejidad de la institucionalidad gubernamental y no gubernamental es grande (ver anexos I y II).

Otro desafío es asegurar las atribuciones legales e institucionales del CONSEA y de la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CAISAN) en los próximos gobiernos, manteniendo la visibilidad de la Política y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la agenda pública brasileña.

Garantizar recursos presupuestarios permanentes, estables y crecientes es fundamental para el Sistema Nacional de los Gobiernos Federal, Estadual/Distrital y Municipal en la proporción de la inseguridad alimentaria y nutricional de su población. Que los próximos gobernantes del país (Gobierno Federal y Gobiernos Estaduales) no sólo garanticen recursos para el Sistema, como también para los propios programas y acciones de seguridad alimentaria y nutricional, fortaleciendo así la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN).

³¹ Charla realizada, en abril de 2009, sobre la crisis global de alimentos y el derecho humano a la alimentación, en el marco de los Diálogos Interactivos de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para más informaciones, visitar: www.un.org/ga/president/63/letters/conceptfoodcrisis.pdf

El tercer conjunto de desafíos se refiere específicamente a las políticas públicas, acciones, programas y proyectos que el sector de SAN en Brasil requiere. Aquí se recomiendan una serie de medidas, entre ellas:

- Ampliar la cobertura de los programas del Gobierno Federal para que incorporen efectivamente a la totalidad de las poblaciones más excluidas del país, como negros, indígenas, negros cimarrones y demás poblaciones tradicionales, agricultores familiares, personas que viven en la calle y en las periferias urbanas;
- Transformar el Programa de Adquisición de Alimentos en una política pública;
- Transformar el Decreto 6.040, de 2007, asegurando que la Política Nacional de Desarrollo Sustentable de los Pueblos y Comunidades Tradicionales sea una política de Estado, cuyo objetivo sea la garantía permanente de los derechos, creando mecanismos de transferencia de recursos de la Unión (Gobierno Federal) adecuados a las especificidades del sector, promoviendo un análisis socioeconómico y demográfico georreferenciado sobre Pueblos y Comunidades Tradicionales en todo el territorio nacional, con participación de representantes de esos grupos en su concepción, implementación y seguimiento³²;
- Las acciones de educación sobre el derecho humano a la alimentación aún son muy tímidas en Brasil, incluso por parte de la sociedad civil que tiene un importante trabajo con la Red Brasileña de Educación en Derechos Humanos. El Programa Nacional de Educación en Derechos Humanos (PNEDH) debe ampliar sus funciones, incluso con la utilización de campañas nacionales en los medios para la difusión de los Derechos Humanos y en particular del derecho a la alimentación;
- Expandir y calificar las acciones de alimentación y nutrición en el Sistema Único de Salud (SUS) de manera que el objetivo de promoción de la alimentación saludable, prevención y control de los agravios a la salud derivados de la alimentación sean alcanzados;
- En lo que se refiere a las acciones de educación alimentaria y nutricional es necesaria la articulación de las acciones desarrolladas por los diferentes sectores de gobierno y su regionalización en función de los diferentes hábitos alimentarios existentes en el país, con aumento de aporte financiero para la ampliación de su alcance en todo el territorio nacional, en vista de la enorme diferencia entre la calidad de recursos invertida en esta área y los gastos de la industria de alimentos en la promoción del consumo alimentario, que contribuye al aumento de las enfermedades crónicas en el país (CAISAN, 2009).

Finalmente, el cuarto conjunto de desafíos se refiere a los mecanismos de exigibilidad del DHAA, además de la necesidad de capacitación e información, se recomienda:

- Ya aprobado el proyecto de enmienda constitucional que garantiza la alimentación como derecho humano fundamental (febrero 2010), se debe asegurar la aplicación de la ley, creando un ambiente legal para que la seguridad alimentaria sea efectivamente una política de estado y no sólo de un gobierno;
- Incorporar la dimensión de los Derechos Humanos en las políticas públicas, creando, fortaleciendo e implementando de forma efectiva rutinas e instrumentos públicos para el reclamo de derechos, en primer lugar en el ámbito administrativo, comenzando por el nivel local y municipal. Esos instrumentos y rutinas deben ser de acceso público, ampliamente divulgados, fácilmente utilizables y estar ubicados lo más cerca posible de las comunidades;

³² El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) debe adoptar nuevas categorías identitarias, a ser consideradas en el acto de realización de sus investigaciones y análisis estadísticos, de modo de superar la precariedad de los datos disponibles sobre Pueblos y Comunidades Tradicionales.

- Establecer mecanismos para que el Poder Judicial sea independiente del poder local;
- Garantizar condiciones mínimas de infraestructura y autonomía financiera y operacional (personal, equipamientos e infraestructura) para el funcionamiento y éxito de las acciones de la Comisión Especial de Monitoreo de Violaciones del Derecho Humano a la Alimentación, en concordancia con los Principios de París. Eso requiere una negociación con las autoridades públicas con vistas a la institucionalización de la Comisión, garantizándole independencia y sostenibilidad para la implementación de sus acciones referentes a la exigibilidad del DHAA;
- Garantizar el fortalecimiento de las instituciones existentes para la defensa de los derechos humanos, además de la necesidad de presionar para la creación de nuevos instrumentos e instituciones de defensa y exigibilidad de esos derechos, también en todos los niveles, tomando en cuenta los Principios de París; y,
- Crear, fortalecer y garantizar mecanismos de exigibilidad del derecho humano a la alimentación adecuada en coordinación con el sistema de políticas públicas de los derechos humanos, propiciando una cultura de esos derechos en Brasil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R. (2009). *Sobre a Evolução Recente da Pobreza e da Desigualdade*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- BELIK, W.; SILVA, José F. Graziano da; TAKAGI, M. (2001). *Políticas de Combate à Fome no Brasil*. São Paulo em Perspectiva. Vol. 15, N°. 4. São Paulo.
- BRASIL. CAISAN. (2009). *Subsídio para Balanço das Ações Governamentais de Segurança Alimentar e Nutricional e da Implantação do Sistema Nacional*. Documento elaborado para a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional +2 anos. Brasília.
- BRASIL. IBGE. (2009). *Centro Agropecuário – 2006*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Brasília.
- _____. (2008). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2007. Síntese dos Indicadores*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro.
- _____. (2006). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 - Segurança Alimentar*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro.
- _____. (2004). *Pesquisa de Orçamentos Familiares 2002-2003*. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas. Rio de Janeiro.
- BRASIL. IPEA/ SEDH/ MRE. (2002). *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação no Brasil*. Nathalie Beghin (coord.). Documento preparado para a visita do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sobre Direito à Alimentação. Brasília.
- BRASIL. IPEA, SPM e UNIFEM. (2008). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. PINHEIRO, L. et al. (Coord.). 3ª. Ed. Brasília.
- BRASIL. IPEA (2009a). *PNAD 2008: Primeiras Análises*. Comunicação da Presidência, Nº 30. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- _____. (2009b). *Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano Durante a Crise Internacional: Primeiros Resultados*. Comunicação da Presidência, Nº 25. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- _____. (2007). *Nota Técnica: Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro.
- _____. (1996). *Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil*. Cadernos Comunidade Solidária. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília.
- BRASIL. IPEA, SPI/ MPOG. (2007). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Coordenação: Ipea e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos/ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Supervisão: Grupo Técnico para o acompanhamento dos ODM. Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. (2009). *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – PNDS 2006*. MS e CEBRAP. Brasília.
- _____. (2006). *Guia Alimentar para a População Brasileira: promovendo a alimentação saudável*. Coordenação-Geral da Política de Alimentação e Nutrição. Brasília.
- _____. (2003). *Política Nacional de Alimentação e Nutrição*. 2ª. ed. Série B. Textos Básicos de Saúde. CGPAN/ MS, 2003. Brasília.

- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2009). *Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: Políticas Públicas Inovadoras*. Nota elaborada para a Reunião de Alto Nível sobre Segurança Alimentar para Todos, realizada em Madrid/Espanha, 26 e 27 de janeiro de 2009. Brasília.
- BURLANDY, L.; CARVALHO, MF. e VALENTE, F. (Orgs.). (2005). *Estudo de caso Brasil*. 32a Sessão - Comitê Permanente de Nutrição, NNUU. MS/CGPAN. Brasília (DF).
- BURLANDY, L. e MALUF, R. (2007). *Poverty, Inequality and Social Policies in Brazil*. Working Paper for the ActionAid International Middle Income Countries Initiative. CERESAN. Rio de Janeiro.
- CONSEA. (2009a). *Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira*. FAO e IICA. Brasília.
- _____. (2009b). *Mudanças Climáticas e seus Impactos no Direito Humano à Alimentação Adequada, na Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional*. CONSEA. Brasília, .
- _____. (2004). *Princípios e Diretrizes de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*. Presidência da República. Brasília.
- _____. (2008). *Construindo um sistema de monitoramento da realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto do Sistema Nacional da Segurança Alimentar e Nutricional*. Extrato do Relatório do Grupo Técnico Executivo Indicadores e Monitoramento (2006-2007). Presidência da República. Brasília.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA NNUU. (2009). *Observações finais do Segundo Relatório do Brasil sobre a implementação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (E/C.12/BRA/2) em suas 6a, 7a e 8a reuniões realizadas nos dias 6 e 7 de maio de 2009 (E/C.12/2009/SR.6-8), adotando em sua 23a reunião, realizada em 19 de maio de 2009. Quadragésima segunda sessão. 4-22 maio 2009. Genebra.*
- COUTINHO, A. (1988). *Alimentação do Brasileiro: uma visão histórica*. Saúde em Debate. São Paulo.
- DECONTO, JG. (coord.) (2008). *Aquecimento Global e a Nova Geografia da Produção Agrícola no Brasil*. Embrapa e Unicamp. Campinas.
- ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. (1992). *Princípios de Paris*. Disponível (online) em: www.unhcr.ch/html/menu6/2/fs19 (Acessado em julho de 2009).
- FAO. (2008). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2008*. FAO. Roma. Disponível (online) em www.fao.org (Acessado em agosto de 2009).
- _____. (2004). *Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito à Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*. Brasília: FAO; ABRANDH, nov./2004. Disponível em: ww.abrandh.org.br/downloads/cartilha.pdf
- _____. (1974). *Report of The World Food Conference*. Roma: FAO, 1974. Disponível (online) em: www.fao.org (Acessado em julho de 2009).
- FIAN Brasil. (2004). *Combate à Fome e o Direito Humano à Alimentação no Brasil: o primeiro ano do Programa Fome Zero do governo Lula*. Goiânia.
- _____. (2006). *Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil: Informe 2005*. ROSA, E. e CONTI, IL. (Orgs.). FIAN e IFIBE. Passo Fundo. Goiânia.
- HELFAND, SM. e DEL GROSSI, M. (2009). *Boom Agrícola y la Pobreza Rural: Análisis 1995-2006*. Paper apresentado no II Seminário Boom Agrícola y Persistência de la Pobreza Rural. Março de 2009, FAO-RLC. Santiago, Chile.

- IBASE. (2008). *Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas – relatório síntese*. IBASE e FINEP. Rio de Janeiro.
- IORIO, C. (2009). *Algumas Considerações sobre Estratégias de Empoderamento e de Direitos*. In: ROMANO, J. e ANTUNES, M. (Orgs.). *Empoderamento e Direitos no Combate à Pobreza*. ActionAid Brasil. Dez./2002. Pág. 21-44. Rio de Janeiro. Disponível (*online*) em: www.actionaid.org.br/Portals/0/Docs/empoderamento.pdf (Acessado julho de 2009)
- LANDIM, L. (1998). *Ações em Sociedade – Militância, Caridade, Assistência etc*. Iser/Nau Editora. Rio de Janeiro.
- MALUF, R. (2009). *Fome, Segurança Alimentar e Nutricional, e Participação Social em Políticas Públicas no Brasil: um reconhecimento a Josué de Castro*. Texto apresentado no Colóquio Josué de Castro no século XXI: Alimentação, Meio Ambiente e Saúde. Universidade de Vincennes. Paris.
- _____. (2007). *Segurança Alimentar*. Vozes. Petrópolis.
- _____. (2006). *Segurança Alimentar e Fome no Brasil - 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação*. Relatórios Técnicos. Ago./2006. CERESAN. Rio de Janeiro,
- MONTEIRO, CA.; CONDE, W. e KONNO, S. (2006). *Análise do Inquérito Chamada Nutricional 2005*. FSP/USP. São Paulo.
- NASCIMENTO, RC. (2008). *Para Entender Josué de Castro*. Centenário Josué de Castro. CONSEA. Brasília. Disponível (*online*) em: www.planalto.gov.br/consea
- _____. (2009). *Contribuição de Josué de Castro para as Políticas Públicas de Combate à Fome no Brasil*. Paper apresentado no Seminário Revalorização do Homem: Centenário Josué de Castro, promovido pela UERJ, maio de 2009.
- NÉRI, M. (2009). *A Recessão e o Bolso dos Brasileiros*. Jornal Valor Econômico. P. Capa - A11, 16 de junho de 2009. São Paulo.
- PELIANO, AM. (2001). *A Assistência Alimentar nas Políticas Governamentais*. Revista de Política Agrícola. Ano X, N° 1, jan/fev/mar 2001. Brasília.
- _____. (1992). *Os Programas de Alimentação e Nutrição para Mães e Crianças no Brasil*. Texto para Discussão N° 253. IPEA. Brasília.
- PELIANO, AM. e BEGHIN, N. (1994). *Brasil: Os Programas Federais de Alimentação e Nutrição no Início da Década de 90*. BIRD. Brasília.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL, AGENDE e FASE. (2005). *Recomendações do Comitê DESC ao Estado Brasileiro. Comparativo das Observações Conclusivas dos Comitês DESC, CERD e CEDAW*. Plataforma DhESCA, AGENDE, FASE. Passo Fundo. Brasília.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL, MISEROR, MNDH, PAD e IFIBE. (2007). *Contra Informe da Sociedade Civil Brasileira sobre o Cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pelo Estado Brasileiro*. Passo Fundo. Brasília.
- PLATAFORMA DhESCA BRASIL. (2003). *O cumprimento do PIDESC pelo Brasil. Contra Informe da Sociedade Civil – Resumo executivo. Observações conclusivas do Comitê. Comentários*. Plataforma Dhesc Brasil. Brasília,
- _____. (2007). *Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais: Informe 2006*. Plataforma DhESCA. Rio de Janeiro, Brasil.
- PNUD. (2008). *IDH do Brasil cresce; país é 70º no ranking*. Reportagens Prima Página. Brasília, 18/12/ 2008. Disponível: www.pnud.org.br, acessado em agosto de 2009.6
- SILVA, J. Graziano da; TAKAGI, M. (2004). *Política Pública e Cidadania*. In: Flávio Borges Botelho. (Org.). *Fome Zero - Políticas Públicas e Cidadania*. Vol. 1., UnB. Brasília.

- VALENTE, F. (2002). *Direito Humano à Alimentação: desafios e conquistas*. Cortez. São Paulo.
- VALENTE, F. e BEGHIN, N. (2006). *Realização do Direito Humano à Alimentação Adequada e a Experiência Brasileira: subsídios para replicabilidade*. ABRANDH e FAO. Brasília.
- VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T.; BURITY, V. e CARVALHO, MF. (2007). *Curso Formação em Direito Humano à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional*. Módulos 1, 2, 3 e 4. MDS, FAO, ÁGERE, ABRANDH, OPSAN. Brasília.
- VALENTE, F.; FRANCESCHINI, T. e BURITY, V. (2007). *A Exigibilidade do Direito Humano à Alimentação Adequada*. ABRANDH e FAO. Dez./2007. Brasília.
- VALENTE, F.; BURITY, V.; MELLO, H. e NEVES, C. (2005). *Exigibilidade e Justiciabilidade dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Relatorias Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais - Informe 2004*. Plataforma DHESC Brasil. Rio de Janeiro.
- VILLA, MA. (2000). *Vida e Morte no Sertão: História das Secas no Nordeste nos Séculos XIX e XX*. Ática. São Paulo.
- VIVERO, JL. e ERAZO, X. (2009). *Derecho a La Alimentación, Políticas Públicas e Instituciones contra el Hambre*. Editora LOM. Santiago, Chile.
- ZIEGLER, J. (2003). *Relatório do Relator Especial da ONU para o Direito à Alimentação, Missão ao Brasil*. Comissão de Direitos Humanos. 3 janeiro de 2003. Genebra.
- ZIMMERMANN, CR. e LIMA, JR. (2008). *Direito Humano à Alimentação e Terra Rural*. Organização: Plataforma Dhesca Brasil. Coleção Cartilhas de Direitos Humanos, Vol. 3. Dez./2008. Colaboração: FIAN-Brasil e ABRANDH. Editora INESC. Curitiba.

ANEXO I. INSTITUCIONALIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL

Presidencia de la República Federativa de Brasil: se encuentran la **Casa Civil** (responsable por la coordinación e integración de los programas y acciones del Gobierno Federal); el **Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional** (CONSEA) (directamente ligado a la Presidencia, con sede en el anexo al Palacio de Planalto); la **Secretaría General** (responsable por buena parte de las relaciones con las organizaciones sociales); el **Ministerio de Pesca y Acuicultura** (MPA); la **Secretaría de Asuntos Estratégicos** (SAE) (que alberga al **Instituto de Investigación Económica Aplicada** (IPEA) el cual desarrolla actividades de investigación y análisis de políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional) y la **Secretaría Especial de los Derechos Humanos** (SEDH) (que coordina la Política Nacional de Derechos Humanos).

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA): tiene la misión de promover el desarrollo sustentable y la competitividad del agronegocio brasileño. Están vinculados al ministerio la **Compañía Nacional de Abastecimiento** (CONAB) (encargada de generar las políticas agrícolas y de abastecimiento, apoyando a la agricultura familiar y a poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional) y la **Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria** (EMBRAPA) (que coordina el Sistema Nacional de Investigación Agropecuaria (SNPA), incluyendo la seguridad alimentaria y nutricional).

Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA): responsable por políticas de reforma agraria por medio del **Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria** (INCRA), promoción del desarrollo sustentable de los agricultores familiares y demarcación y titulación de las tierras de las comunidades de negros cimarrones. Coordina los Programas Territorios de la Ciudadanía³³, de Adquisición de Alimentos (junto al MDS, CONAB/MAPA, MPOG, MF y MEC), Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), entre otros. También se encuentra el **Proyecto Don Hélder Cámara** (acciones en el semiárido) y el **Núcleo de Estudios Agrarios y Desarrollo Rural** (NEAD) (investigaciones en SAN).

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS): responsable por la asistencia social (**Secretaría Nacional de Asistencia Social**, SNAS), seguridad alimentaria y nutricional (**Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, SESAN) y por los programas de transferencia de ingresos (**Secretaría Nacional de Ingreso de Ciudadanía**, SENARC), como el Bolsa Família (Beca Familia). También se encuentra la **Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional** (CAISAN).

Ministerio de Educación (MEC): responsable por la Educación Básica y Superior en Brasil. Están vinculados el **Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación** (FNDE) (responsable por el Programa Nacional de Alimentación Escolar) y las **Universidades Federales** (varias universidades brasileñas, incluso estatales y privadas, investigan el tema de la seguridad alimentaria y nutricional).

Ministerio del Medio Ambiente (MMA): responsable por la política nacional del medio ambiente y de los recursos hídricos, política nacional de preservación, conservación y utilización sostenible de ecosistemas y por la zonificación ecológico-económica. El tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional también está presente en el ministerio.

³³ Conjunto de 180 acciones en diversas áreas que involucran la seguridad alimentaria y nutricional en 120 territorios rurales en 2009 con bajo índice de desarrollo humano.

Ministerio de Salud (MS): acciones de promoción, prevención y asistencia a la salud de la población brasileña. Están vinculados la **Coordinación General de la Política de Alimentación y Nutrición (CGPAN)** (ligada a la **Secretaría de Atención a la Salud** es responsable por la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (PNAN) y coordina el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) y otras acciones de promoción de la alimentación saludable); **Fundación Nacional de Salud (FUNASA)** (promueve acciones de saneamiento y de salud de los pueblos indígenas); **Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA)** (promueve acciones de control sanitario de la producción y de la comercialización de productos alimenticios); **Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)** (desarrolla investigaciones en el área de salud pública, que incluye la seguridad alimentaria y principalmente nutricional).

Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE): responsable por las políticas de empleo y generación de ingresos, combate al trabajo esclavo e infantil en el país. Coordina el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT) y acciones en el área de Economía Solidaria.

Ministerio de Integración Nacional (MI): responsable por los programas de desarrollo regional y acciones de defensa civil, obras contra las sequías y de infraestructura hídrica. En él se encuentran la **Secretaría Nacional de Defensa Civil** (responsable por el Sistema Nacional de Defensa Civil que entrega atención inmediata a la población en caso de desastres naturales); **Secretaría Nacional de Infraestructura Hídrica** (coordina la Política Nacional de Irrigación) y el **Departamento Nacional de Obras Contra las Sequías (DNOCS)** (actuación en el semiárido con obras de protección contra las sequías e inundaciones, irrigación y asistencia a las poblaciones afectadas por catástrofes públicas) y **Compañía de Desarrollo de los Valles del Sao Francisco y del Parnaíba (CODEVASF)** (actuación en el Nordeste, implantando proyectos de irrigación y de aprovechamiento de los recursos hídricos, aplicación de nuevas tecnologías, diversificación de cultivos, recuperación de áreas degradadas, capacitación y entrenamiento de productores rurales).

Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT): responsable por la política nacional de investigación científica, tecnológica e innovación y por la política nacional de bioseguridad por medio de la **Comisión Técnica Nacional de Bioseguridad (CTNBIO)** (instancia colegiada que presta apoyo técnico consultivo al Gobierno Federal en la formulación, actualización e implementación de la Política Nacional de Bioseguridad relativa a organismos genéticamente modificados (OGM). Incluye también la **Coordinación General de Investigación y Desarrollo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CGSA)** (acciones de estímulo a la investigación y proyectos en el área).

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE): responsable por la política externa brasileña. Vinculado al ministerio se encuentra la **Coordinación General de Acciones Internacionales de Combate al Hambre (CGHambre)** (articulación con los temas de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, incluido el DHAA, reforma agraria y agricultura familiar, pesca artesanal, diálogo con la sociedad civil y asistencia humanitaria internacional).

Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG): coordina la gestión pública y el presupuesto del Gobierno Federal en Brasil. Está vinculado al ministerio el **Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)** (principal proveedor de datos e informaciones del país sobre varias dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional).

ANEXO II. PRINCIPALES ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL RELACIONADAS CON EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN BRASIL

ONG	NOMBRE EN PORTUGUÉS	NOMBRE EN ESPAÑOL	CONTACTO
ABONG	Associação Brasileira de ONGs	Asociación Brasileña de ONGs	www.abong.org.br
ABRA	Associação Brasileira de Reforma Agrária	Asociación Brasileña de Reforma Agraria	www.reformaagraria.org.br
ABRANDH	Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos	Acción Brasileña por la Nutrición y Derechos Humanos	www.abrandh.org.br
ACTIONAID Brasil	ActionAid Brasil	ActionAid Brasil	www.actionaid.org.br
AÇÃO EDUCATIVA	Ação Educativa	Acción Educativa	www.acaoeducativa.org
AÇÃO DA CIDADANIA	Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida	Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miséria y por la Vida	www.acaodacidadania.com.br
AÇÃO FOME ZERO	Ação Fome Zero	Acción Hambre Cero	www.acaofomezero.org.br
AGENDE	Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento	Acciones en Género, Ciudadanía y Desarrollo	www.agende.org.br
AMB	Articulação de Mulheres Brasileiras	Articulación de Mujeres Brasileñas	www.articulacaodemulheres.org.br
AMNB	Articulação de Organizações de Mulheres Negras Brasileiras	Articulación de Organizaciones de Mujeres Negras Brasileñas	www.amnb.org.br
ANA	Articulação Nacional de Agroecologia	Articulación Nacional de Agroecología	www.agroecologia.org.br
APOINME	Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo	Articulación de los Pueblos y Organizaciones Indígenas del Nordeste, Minas Gerais y Espírito Santo	www.apoinme.org.br
ASA	Articulação no Semi-Árido Brasileiro	Articulación en el Semiárido Brasileño	www.asabrasil.org.br
ASBRAN	Associação Brasileira de Nutrição	Asociación Brasileña de Nutrición	www.asbran.org.br
AS-PTA	Assessoria em Projetos de Tecnologia Alternativa	Asesoría en Proyectos de Tecnologia Alternativa	www.aspta.org.br
AJD	Associação Juizes para a Democracia	Asociación Jueces para la Democracia	www.ajd.org.br
CAPOIB	Conselho de Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Consejo de Articulación de los Pueblos Indígenas de Brasil	capoib@tba.com.br
CÁRITAS	Cáritas Brasileira	Cáritas Brasileña	www.caritasbrasileira.org
CDVHS	Centro de Defesa da Vida Herbert de Souza	Centro de Defensa de la Vida Herbert de Souza	www.cdvhs.org.br
CEAP	Centro de Educação e Assessoramento Popular	Centro de Educación y Asesoramiento Popular	www.ceap-rs.org.br
CENDHEC	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social	Centro Don Helder Câmara de Estudios y Acción Social	cendhec@terra.com.br cendhec@cendhec.org.br
CERESAN	Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional	Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional	www.ufrrj.br/cpda/ceresan
CFÊMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria	Centro Feminista de Estudios y Asesoría	www.cfemea.org.br
CFN	Conselho Federal de Nutricionistas	Consejo Federal de Nutricionistas	www.cfn.org.br
CIMI	Conselho Indigenista Missionário	Consejo Indigenista Misionero	www.cimi.org.br
CJC	Centro Josué de Castro	Centro Josué de Castro	www.josuedecastro.org.br
CJG	Centro de Justiça Global	Centro de Justicia Global	www.global.org.br
CMP	Central dos Movimentos Populares	Central de los Movimientos Populares	cmpnac@uol.com.br
CNASI	Confederação Nacional das Associações dos Servidores do INCRA	Confederación Nacional de las Asociaciones de los Servidores del INCRA	jink1956@yahoo.com.br

CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Conferencia Nacional de Obispos de Brasil	www.cnbb.org.br
CNTE	Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação	Confederación Nacional de Trabajadores de la Educación	www.cnte.org.br
CNTSS	Confederação Nacional de Trabalhadores em Seguridade Social	Confederación Nacional de Trabajadores de la Seguridad Social	www.cntsscut.org.br
COEP	Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida	Comité de Entidades de Combate al Hambre y por la Vida	www.coeprasil.org.br
CONNECTAS	Conectas Direitos Humanos	Conectas Derechos Humanos	www.conectas.org
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira	Coordinación de Organizaciones Indígenas de la Amazonía Brasileña	www.coiab.com.br
CNPA	Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores	Confederación Nacional de los Pescadores y Acuicultores	s/i
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas	Coordinación Nacional de las Comunidades Negras Rurales de Negros Cimarrones	www.conaq.org.br
CONIC	Conselho Nacional de Igrejas Cristãs	Consejo Nacional de Iglesias Cristianas	www.conic.org.br
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores da Agricultura	Confederación de los Trabajadores de la Agricultura	www.contag.org.br
CPT	Comissão Pastoral da Terra	Comisión Pastoral de la Tierra	www.cpt.org.br
CRIOLA	Organização de Mulheres Negras	Organización de Mujeres Negras	www.criola.org.br
CBJP	Comissão Brasileira de Justiça e Paz	Comisión Brasileña de Justicia y Paz	www.cbjp.org.br
DESER	Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais	Departamento de Estudios Socioeconómicos Rurales	www.deser.org.br
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos	Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos	www.dieese.org.br
ESPLAR	Centro de Pesquisa e Assessoria	Centro de Investigación y Asesoría	www.esplar.org.br
FASE	Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional	Federación de Órganos de Asistencia Social y Educacional	www.fase.org.br
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária	Foro Brasileño de Economía Solidaria	www.febs.org.br
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento	Foro Brasileño de ONGs y Movimientos Sociales para el Medio Ambiente y el Desarrollo	www.fboms.org.br
FENACELBRA	Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil	Federación Nacional de las Asociaciones de Celíacos de Brasil	www.doencaceliaca.com.br
FENDH	Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos	Foro de Entidades Nacionales de Derechos Humanos	www.direitos.org.br
FETRAF	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul	Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar de la Región Sur	www.fetrafsul.org.br
FIAN Brasil	Rede de Informação e Ação pelo Direito Humano a se Alimentar	Red de Información y Acción por el Derecho Humano a Alimentarse	www.fian.org.br
FNRA	Fórum Nacional de Reforma Agrária e Justiça no Campo	Foro Nacional de Reforma Agraria y Justicia en el Campo	www.limitedapropriedadedaterra.org.br
FUNDAÇÃO IDH	Fundação Instituto de Direitos Humanos	Fundación Instituto de Derechos Humanos	www.idh.org.br
FBSSAN	Fórum Brasileiro de Soberania Segurança Alimentar e Nutricional	Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional	www.fbsan.org.br
FÓRUM SOCIAL MUNDIAL	Fórum Social Mundial	Foro Social Mundial	www.forumsocialmundial.org.br
FPA	Fundação Perseu Abramo	Fundación Perseu Abramo	www.fpa.org.br
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico	Grupo de Trabajo Amazónico	www.gta.org.br

GAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares	Gabinete de Asesoría Jurídica a las Organizaciones Populares	www.gajop.org.br
GELEDÉS	Instituto da Mulher Negra	Instituto de la Mujer Negra	www.geledes.org.br
GREENPEACE Brasil	Greenpeace Brasil	Greenpeace Brasil	www.greenpeace.org.br
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas	Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos	www.ibase.br
IDACO	Instituto de Desenvolvimento e Ação Comunitária	Instituto de Desarrollo y Acción Comunitaria	www.idaco.org.br
INAGRODF	Instituto de Estudos Agrários e Combate à Pobreza	Instituto de Estudios Agrarios y Combate a la Pobreza	http://inagrodf.com.br
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos	Instituto de Estudios Socioeconómicos	www.inesc.org.br
INSTITUTO ETHOS	Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	Instituto Ethos de Empresas y Responsabilidad Social	www.ethos.org.br
INSTITUTO PÓLIS	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais	Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales	www.polis.org.br
ISA	Instituto Socioambiental	Instituto Socioambiental	www.socioambiental.org
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor	Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor	www.idec.org.br
IPDH	Instituto Palmares de Direitos Humanos	Instituto Palmares de Derechos Humanos	www.palmares.org.br
INSTITUTO TERRAMAR	Instituto Terramar	Instituto Terramar	www.terramar.org.br
IRPAA	Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada	Instituto Regional de la Pequeña Agropecuaria Apropriada	www.irpaa.org
JUSTIÇA GLOBAL	Justiça Global	Justicia Global	www.global.org.br
MAB	Movimento dos Atingidos por Barragens	Movimiento de los Afectados por Represas	www.mabnacional.org.br
MEB	Movimento de Educação de Base	Movimiento de Educación de Base	www.meb.org.br
MESA BRASIL SESC	Mesa Brasil SESC	Mesa Brasil SESC	www.mesabrasil.sesc.com.br
MISEREOR Brasil	Obra Episcopal de Cooperação Para O Desenvolvimento - Brasil	Obra Episcopal de Cooperación al Desarrollo - Brasil	www.misereor.de/index.php?id=2990&L=3
MMC Brasil	Movimento das Mulheres Camponesas do Brasil	Movimiento de las Mujeres Campesinas de Brasil	www.mmcbrazil.com.br
MNDH	Movimento Nacional pelos Direitos Humanos	Movimiento Nacional por los Derechos Humanos	www.mndh.org.br
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua	Movimiento Nacional de Niños y Niñas de la Calle	www.mnmmr.org.br
MOC	Movimento de Organização Comunitária	Movimiento de Organización Comunitaria	www.moc.org.br
MPA	Movimento de Pequenos Agricultores	Movimiento de Pequeños Agricultores	mpanacional@brturbo.com
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra	www.mst.org.br
MTL	Movimento Terra, Trabalho e Liberdade	Movimiento Tierra, Trabajo y Libertad	fjoama@aol.com o zelitomtl@bol.com.br
MAMA	Movimento de Articulação de Mulheres da Amazônia	Movimiento de Articulación de Mujeres de la Amazonía	s/i
MSF	Médicos Sem Fronteiras	Médicos Sin Fronteras	www.msf.org.br
MIQCB	Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu	Movimiento Interestadual de las Rompedoras de Coco Babasú	www.miqcb.org.br
OXFAM Brasil	Oxfam Brasil	Oxfam Brasil	www.oxfam.org.uk

OPSAN	Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição	Observatorio de Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición	www.unb.br/fs/opsan
REBRIP	Rede Brasileira pela Integração dos Povos	Red Brasileña por la Integración de los Pueblos	www.rebrip.org.br
RENAP	Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares	Red Nacional de Abogados y Abogadas Populares	www.grupos.com.br/group/renap
RENAS	Rede Evangélica Nacional de Ação Social	Red Evangélica Nacional de Acción Social	www.renas.org.br
REDE DE DIREITOS HUMANOS E CULTURA	Rede Direitos Humanos e Cultura	Red Derechos Humanos y Cultura	www.dhnet.org.br
REDE BRASILEIRA DE EDUCACIÓN EM DIREITOS HUMANOS	Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos	Red Brasileña de Educación en Derechos Humanos	www.dhnet.org.br/educar/redeedh/index.html
REDE BRASIL DE DIREITOS HUMANOS	Rede Brasil de Direitos Humanos	Rede Brasil de Derechos Humanos	www.dhnet.org.br/redebrasil/frame.htm
REDE SOCIAL DE JUSTIÇA E DIREITOS HUMANOS	Rede Social de Justiça e Direitos Humanos	Red Social de Justicia y Derechos Humanos	www.social.org.br
REDE NACIONAL DE RELIGIÕES AFRO-BRASILEIRAS E SAÚDE	Rede Nacional de Religiões Afro-brasileiras e Saúde	Red Nacional de Religiones Afrobrasileñas y Salud	http://religrafosaude.blogspot.com/2008/01/rede-nacional-de-religies-afro_3892.html
SASOP	Serviço de Assessoria a Organizações Populares Rurais	Servicio de Asesoría a Organizaciones Populares Rurales	www.sasop.org.br
SINPAF	Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Instituição de Pesquisa e Desenvolvimento Agropecuário	Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Institución de Investigación y Desarrollo Agropecuario	sinpaf@sinpaf.com.br
SOS Corpo	Instituto Feminista para a Democracia	Instituto Feminista para la Democracia	www.soscorpo.org.br
TERRA DE DIREITOS	Terra de Direitos	Tierra de Derechos	http://terradedireitos.org.br
VIA CAMPESINA	Via Campesina	Vía Campesina	http://viacampesina.org
VISÃO MUNDIAL	Visão Mundial	Visión Mundial	www.visaomundial.org.br

ANEXO III. LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (LOSAN)

Presidencia de la República
Casa Civil
Subjefatura para Asuntos Jurídicos

LEY N° 11.346, DE 15 DE SEPTIEMBRE DE 2006.

Crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria
y Nutricional, SISAN, con el objeto de asegurar el
derecho humano a la alimentación adecuada y dicta
otras providencias.

EL PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Hago saber que el Congreso Nacional decreta y yo sanciono la siguiente Ley:

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Art. 1º Esta Ley establece las definiciones, principios, directrices, objetivos y composición del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional – SISAN, por medio del cual el poder público, con la participación de la sociedad civil organizada, formulará e implantará políticas, planes, programas y acciones con el objeto de asegurar el derecho humano a la alimentación adecuada.

Art. 2º La alimentación adecuada es un derecho fundamental del ser humano, inherente a la dignidad de la persona humana e indispensable a la realización de los derechos consagrados en la Constitución Federal, debiendo el poder público adoptar las políticas y acciones que se hagan necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población.

§ 1º La adopción de estas políticas y acciones deberá llevar en cuenta las dimensiones ambientales, culturales, económicas, regionales y sociales.

§ 2º Es un deber del poder público respetar, proteger, promover, proveer, informar, monitorear, fiscalizar y evaluar la realización del derecho humano a la alimentación adecuada, así como garantizar los mecanismos para su exigibilidad.

Art. 3º La seguridad alimentaria y nutricional consiste en 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 e que sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles.

Art. 4º La seguridad alimentaria y nutricional involucra:

I. una ampliación de las condiciones de acceso a los alimentos por medio de la producción, en especial de la agricultura tradicional y familiar, del procesamiento, de la industrialización, de la comercialización, inclusive los acuerdos internacionales, de provisión y distribución de los

alimentos, incluyendo el agua, así como de generación de empleo y la redistribución de ingresos; II. conservación de la biodiversidad y la utilización sostenible de los recursos; III. promoción de la salud, de la nutrición y de la alimentación de la población, inclusive de grupos poblacionales específicos y poblaciones en situación de vulnerabilidad social; IV. garantía de calidad biológica, sanitaria, nutricional y tecnológica de los alimentos, así como su aprovechamiento, promocionando prácticas alimentarias y estilos de vida saludables que respeten la diversidad étnica y racial y cultural de la población; V. producción de conocimiento y acceso a la información; e VI. implantación de políticas públicas y estrategias sostenibles y participativas de producción, comercialización y consumo de alimentos, respetándose las múltiples características culturales del País.

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

Art. 6º El Estado brasileño debe empeñarse en la promoción de la cooperación técnica con países extranjeros, contribuyendo de ese modo a la realización del derecho humano a la alimentación adecuada en el marco internacional.

CAPÍTULO II

DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Art. 7º La consecución del derecho humano a la alimentación adecuada y de la seguridad alimentaria y nutricional de la población se hará a través del SISAN, integrado por un conjunto de órganos y entidades de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios y por las instituciones privadas, con o sin fines lucrativos, relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional y que manifiesten interés en integrar el Sistema, respetada la legislación aplicable.

§ 1º La participación en el SISAN de que trata este artículo deberá obedecer a los principios y directrices del Sistema y se definirá a partir de criterios establecidos por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA, y por la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que se creará por acto del Poder Ejecutivo Federal.

§ 2º Los órganos responsables de la definición de los criterios de que trata el § 1º de este artículo podrán establecer requisitos distintos y específicos para los sectores público y privado.

§ 3º Los órganos y entidades públicos o privados que integran el SISAN lo harán en carácter interdependiente, asegurada la autonomía de sus procesos decisorios. § 4º El deber del poder público no excluye la responsabilidad de las entidades de la sociedad civil integrantes del SISAN.

Art. 8º El SISAN se regirá por los siguientes principios: I. universalidad y equidad en el acceso a la alimentación adecuada, sin cualquier forma de discriminación; II. preservación de la autonomía y respeto a la dignidad de las personas; III. participación social en la formulación, ejecución, seguimiento, monitoreo y control de las políticas y de los planes de seguridad alimentaria y nutricional en todas las esferas de gobierno; y IV. transparencia de los programas, de las acciones y de los recursos públicos y privados y de los criterios para su concesión.

Art. 9º El SISAN tiene como base las siguientes directrices: I. promoción de la intersectorialidad de las políticas, programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales; II. descentralización

de las acciones y articulación, en régimen de colaboración, entre las esferas de gobierno; III. monitoreo de la situación alimentaria y nutricional, buscando auxiliar el análisis del ciclo de gestión de las políticas para el área en las distintas esferas de gobierno; IV. conjugación de medidas directas e inmediatas de garantía del acceso a la alimentación adecuada, con acciones que amplíen la capacidad de subsistencia autónoma de la población; V. articulación entre presupuesto y gestión; y VI. estímulo al desarrollo de investigaciones y a la capacitación de recursos humanos.

Art. 10º El SISAN tiene como objetivos formular e implantar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutricional, estimular la integración de esfuerzos entre gobierno y sociedad civil, así como promover el seguimiento, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional del País.

Art. 11º Integran el SISAN: I. La Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y nutricional, instancia responsable de la indicación al CONSEA de las directrices y prioridades de la Política y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, así como de la evaluación del SISAN; II. El CONSEA, órgano de asesoramiento inmediato al Presidente de la República, responsable de las siguientes atribuciones: a) convocar la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con periodicidad no superior a 4 (cuatro) años, así como definir sus parámetros de composición, organización y funcionamiento, a través de reglamento propio; b) proponer al Poder Ejecutivo Federal, considerando las deliberaciones de la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las directrices y prioridades de la Política y del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, incluyéndose requisitos presupuestarios para su consecución; c) articular, seguir y monitorear, en régimen de colaboración con los demás integrantes del Sistema, la implantación y la convergencia de acciones inherentes a la Política e al Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; d) definir, en régimen de colaboración con la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los criterios y procedimientos de adhesión al SISAN; e) instituir mecanismos permanentes de articulación con órganos y entidades congéneres de seguridad alimentaria y nutricional en los Estados, en el Distrito Federal y en los Municipios, con la finalidad de promover el diálogo y la convergencia de las acciones que integran el SISAN; f) movilizar y apoyar entidades de la sociedad civil en la discusión e implantación de acciones públicas de seguridad alimentaria y nutricional; III. La Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrada por Ministros de Estado y Secretarios Especiales responsables de los temas relacionadas con la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional, con las siguientes atribuciones, entre otras: a) elaborar, a partir de las directrices emanadas del CONSEA, la Política y el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, indicando directrices, metas, fuentes de recursos e instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de su implantación; b) coordinar la ejecución de la Política y del Plan; c) articular las políticas y planes de sus congéneres estatales y del Distrito Federal; IV. Los órganos y entidades de seguridad alimentaria y nutricional de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios; y V. las instituciones privadas, con o sin fines lucrativos, que manifiesten interés en la adhesión y que respeten los criterios, principios y directrices del SISAN.

§ 1º La Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional será precedida de conferencias estatales, distrital y municipales, que deberán convocarse y organizarse por los órganos y entidades congéneres en los Estados, Distrito Federal y Municipios, en los que se elegirán los delegados a la Conferencia Nacional.

§ 2º EL CONSEA se compondrá a partir de los siguientes criterios: I. 1/3 (un tercio) de representantes gubernamentales constituido por los Ministros de Estado y Secretarios Especiales responsables de los asuntos relacionados con la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional; II. 2/3 (dos tercios) de representantes de la sociedad civil elegidos a partir de criterios de indicación

aprobados en la Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y III. observadores, inclusive representantes de los consejos de ámbito federal afines, de organismos internacionales y del Ministerio Público Federal.

§ 3º El CONSEA será presidido por uno de sus integrantes, representante de la sociedad civil, indicado por el pleno del colegiado, bajo la forma del reglamento, y designado por el Presidente de la República.

§ 4º La actuación de los consejeros, efectivos y suplentes, en el CONSEA, se considerará servicio de relevante interés público y no se remunerará.

CAPÍTULO III DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Art. 12º Se mantienen las actuales designaciones de los miembros del CONSEA con sus respectivos mandatos. Párrafo único. El CONSEA deberá, en el plazo del mandato de sus actuales miembros, definir la realización de la siguiente Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la composición de los delegados, así como los procedimientos para su indicación, conforme a lo dispuesto en el § 2º del art. 11 de esta Ley.

Art. 13º Esta Ley entra en vigor en la fecha de su publicación.

Brasilia, 15 de septiembre de 2006; 185º de la Independencia y 118º de la República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Patrus Ananias

Ministro de Estado del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre

**ANEXO IV. POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN Y LAS DIMENSIONES
PARA LA REALIZACIÓN DEL DHAA, BRASIL (2009)**

DIMENSIÓN/ POLÍTICA/ PROGRAMA (*)	RESPONSABLE	OBJETIVO DE LA POLÍTICA/ PROGRAMA	RESPETA (**)	PROTEGE	PROVEE	PROMUEVE
DIMENSIÓN 1 Y 2: PRODUCCIÓN / DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS						
1. PRONAF	MDA	Financiamiento, protección, asistencia técnica y capacitación, apoyo a la comercialización, generación de ingresos y agregado de valor para la agricultura familiar.				X
2. Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA)	MDA, MDS e MAPA/CONAB	Establecer vínculos entre la producción de base familiar, la formación de stocks (existencias) públicos y la atención a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.				X
3. Garantía de Precios Mínimos/ Formación de Stocks (existencias)	MAPA/CONAB	Fijación de precios mínimos en base a los cuales se establece la intervención del gobierno, sea para la recomposición de los precios o para la formación de stocks (existencias) reguladores.				X
4. Programa Brasileño de Modernización del Mercado Hortícola (PROHORT)	MAPA/CONAB	Modernización del mercado brasileño y de horticultores, por medio del establecimiento de una amplia base de datos referentes a la serie histórica, volumen, origen y precios de productos comercializados en el mercado mayorista.				X
5. Reforma Agraria	MDA	Redistribución de tierra, regularización de posesiones y reordenamiento agrario; provisión de los medios indispensables para la explotación racional de la tierra atendidos por la reforma y a los agricultores familiares; dinamización de la economía y de la vida social y cultural de los territorios.				X
6. Programa de la Agrobiodiversidad	MMA	Promover el rescate, la conservación, el uso sostenible y la valoración de la diversidad genética contenido en la agrobiodiversidad y mantenida en coevolución por comunidades locales, pueblos indígenas y agricultores familiares.		X		X
7. Pesca y Acuicultura	MPA	Tiene por objetivo fortalecer de manera sostenible la cadena productiva de la pesca, considerando su diversidad, para contribuir a la inclusión social.				X

DIMENSIÓN 3: INGRESOS/ACCESO Y GASTO EN ALIMENTOS						
8. Bolsa Familia (Beca Familia)	MDS	Transferencia directa de ingresos con condicionantes (***) para familias en situación de pobreza y extrema pobreza.			X	
9. Beneficio de Prestación Continua	MDS	Garantía constitucional de un salario mínimo mensual a los adultos mayores, a partir de los 65 (sesenta y cinco) años de edad, y a las personas con deficiencia, discapacitadas para la vida independiente y para el trabajo.			X	
10. Previsión Social (Beneficios Previsionales) = 1 salario mínimo	MPS	Garantizar la reposición de ingresos de sus asegurados cuando éstos pierden su capacidad de trabajo, sea por enfermedad, invalidez, edad avanzada, muerte y desempleo involuntario, o incluso la maternidad y la reclusión.			X	
11. Política de reajuste del Salario Mínimo	MTE	Satisfacer, en determinada época, en la "región del país, sus necesidades normales de alimentación, vivienda, higiene y transporte".				X
DIMENSIÓN 4: ACCESO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA						
12. Programa Nacional de Alimentación Escolar	FNDE/MEC	Contribuir al crecimiento y el desarrollo biosicosocial, el aprendizaje, el rendimiento escolar y la formación de prácticas alimentarias saludables de los alumnos, mediante acciones de educación alimentaria y nutricional y la oferta de comidas que cubran, como mínimo, 20% de las necesidades nutricionales diarias de los alumnos para una comida (30% en comunidades indígenas y de negros cimarrones y 70% para la enseñanza en período integral) durante el año escolar.			X	X
13. Programa Acceso a la Alimentación						
13.1. Distribución de Alimentos a Grupos Específicos	MDS	Atender a familias indígenas, de negros cimarrones, de trabajadores rurales que pleitean el acceso al Programa Nacional de Reforma Agraria, de pueblos de terreros, familias afectadas por represas y de pescadoras que están en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. En casos de emergencia y/o catástrofe activados por la Defensa Civil Nacional, estarán disponibles canastas de alimentos con algunos productos de la agricultura familiar.			X	

13.2. Restaurantes Populares	MDS	Producción y comercialización de alimentos saludables a precios accesibles al público de bajos ingresos, principalmente trabajadores urbanos informales, recolectores de material reciclado, adultos mayores y estudiantes.			X	
13.3. Cocinas Comunitarias	MDS	Pequeños restaurantes populares destinados a las familias en situación de inseguridad alimentaria.			X	
13.4. Bancos de Alimentos	MDS	Abastecimiento alimentario, con el objetivo de disminuir el desperdicio en centros urbanos por el almacenamiento y procesamiento estratégico de alimentos provenientes de donaciones ofrecidas por industrias, supermercados, minoristas, ferias, centrales de abastecimiento y por acciones gubernamentales.			X	
13.5. Cisternas	MDS	Divulgar y financiar acciones para la construcción de equipamiento de colecta de aguas de lluvia desarrollados en el ámbito de la tecnología social.				X
13.6. Acceso al Agua para Producción de Alimentos de Autoconsumo	MDS	Fomentar tecnologías sociales de captación y almacenamiento de las aguas pluviales para viabilizar el cultivo del huerto doméstico y crianza de pequeños animales de modo sostenible, incluyendo cisternas en escuelas públicas de la zona rural que no disponen de abastecimiento de agua para las poblaciones difusas de la zona rural del semiárido brasileño.				X
14. Programa de Alimentación del Trabajador (PAT)	MTE	Mejora de las condiciones nutricionales de los trabajadores, con repercusiones positivas en la calidad de vida, en la reducción de accidentes de trabajo y en el aumento de la productividad, priorizando la atención a los trabajadores de bajos ingresos (hasta cinco salarios mínimos mensuales = 5x R\$ 465,00).			X	X
DIMENSIÓN 5: SALUD Y ACCESO A SERVICIOS DE SALUD						
15. Suplementación de Hierro	MS	Reducir la prevalencia de Anemia por Deficiencia de Hierro por medio del suplemento medicamentoso gratuito de sulfato ferroso para todos los niños de 6 meses a 18 meses de edad, gestantes a partir de la 20ª semana y mujeres hasta el tercer mes posparto por medio del SUS.			X	

16. Suplementación da Vitamina A	MS	Reducir y erradicar la deficiencia nutricional de vitamina A en niños de seis a cincuenta y nueve meses de edad y mujeres en el posparto (antes del alta hospitalaria), residentes en regiones consideradas de riesgo (Región Nordeste, Valle del Jequitinhonha en Minas Gerais y Valle del Ribeira en Sao Paulo).			X	
17. Promoción de Hábitos de Vida y de Alimentación Saludable para Prevención de la Obesidad y de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles	MS	Apoyar a los estados y municipios brasileños en el desarrollo de acciones y en el enfoque a la promoción de la salud y la prevención de enfermedades relacionadas a la alimentación y nutrición, tales como anemia, avitaminosis, disturbios por deficiencia de yodo (DDYs), desnutrición, obesidad, diabetes, hipertensión, cáncer, entre otras.				X
18. Salud de la Familia	MS	Reorientar el modelo asistencial, operativizado mediante la implantación de equipos multidisciplinarios en unidades básicas de salud, responsables por el seguimiento de un número definido de familias en un área geográfica delimitada. Los equipos actúan con acciones de promoción de la salud, prevención, recuperación, rehabilitación de enfermedades y agravios más frecuentes.				X
19. Agentes Comunitarios de salud	MS	Promover la reorientación del modelo asistencial en el ámbito del municipio, a quien compete la entrega de atención básica a la salud.				X
20. Cobertura Vacunatoria en el Primer Año de Vida	MS	Vacunación de carácter nacional, además de la adquisición, conservación y distribución de los inmunobiológicos.				X
21. Saneamiento (FUNASA)	MS	Saneamiento rural para poblaciones de la reforma agraria, en reservas (incluye población indígena) y en escuelas rurales.				X
DIMENSIÓN 6: EDUCACIÓN						
22. Combate al Analfabetismo	MEC	Alfabetización de jóvenes, adultos y ancianos, con la atención prioritaria a 1.928 municipios con tasa de analfabetismo igual o superior a 25% (de ese total, 90% en la Región Nordeste). Esos municipios reciben apoyo técnico en la implementación de acciones que tiene como objetivo garantizar la continuidad de los estudios a los alfabetizados.	X			X

23. Política de Educación Básica	MEC	Asegurar a todos los brasileños la formación común indispensable para el ejercicio de la ciudadanía y proveerles los medios para progresar en el trabajo y en estudios posteriores.	X			X
DIMENSIÓN 7: POBLACIONES TRADICIONALES						
24. Comunidades Tradicionales	MJ	Destinada a la inclusión social y productiva de pueblos y comunidades tradicionales.				X
25. Regularización de las tierras de negros cimarrones	MJ	Garantizar a las comunidades restantes de negros cimarrones el derecho a la tierra y al desarrollo económico y social con la finalidad de mejorar las condiciones de vida en esas comunidades por medio de la regularización de la posesión de la tierra, del estímulo al desarrollo sustentable y del apoyo a sus asociaciones representativas.	X			X
26. Tarjeta Indígena	MMA	Promover la seguridad alimentaria y nutricional en comunidades indígenas, mediante el apoyo a las actividades sostenibles y preservación ambiental de sus tierras.				X
27. Regularización agraria de tierras indígenas	MDA	Regularización agraria, creación y gestión de unidades de conservación de uso sustentable.	X			X

Fuente: Elaboración propia basado en la matriz del documento “Construyendo un sistema de monitoreo de la realización progresiva del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada en el contexto del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (Informe del Grupo Técnico Ejecutivo Indicadores y Monitoreo del CONSEA, 2008), y objetivos extraídos del documento Subsidio para Balance de las Acciones Gubernamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de la Implantación del Sistema Nacional (CAISAN, 2009); además de información rescatada de páginas electrónicas de los Ministerios de Salud y Educación.

(*) Esta definición se hizo sólo considerando el resultado posible de los programas y no la forma de implementación; sin embargo, desde la perspectiva de los Derechos Humanos el proceso es tan fundamental como el resultado, y en él deben también respetarse todo los principios. Las dimensiones realizadas por el alcance de los resultados de cada política/programa se definieron principalmente según el titular de derecho inmediato de la acción – otros resultados y/o impactos no se consideraron en esta definición. Por lo tanto, las dimensiones indicadas como realizadas por el Programa pueden ampliarse dependiendo del análisis que se haga.

(**) Es importante mencionar que, a pesar de la importancia del PBF para la provisión del DHAA y de otros Derechos Humanos, la imposición de condicionantes y la posibilidad de exclusión de familias por el no cumplimiento de las mismas constituyen, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, violaciones a los derechos de los titulares. Es importante que las familias tengan la garantía de seguimiento de salud y del estado nutricional, así como la del acceso a la escuela para los niños, pero como garantía de acceso a derechos para la mejora de la calidad de vida y no como condición para la realización de un derecho, sujeta a castigo. Así, a pesar de que el PBF colabore para proveer el DHAA y otros derechos, la imposición de condicionantes y la posibilidad de exclusión de las familias, violan la dimensión de respetar la realización del DHAA. Las razones por el no cumplimiento de los condicionantes por parte de las familias pueden ser variadas: la no oferta del servicio por parte del Estado, dificultad de transporte, falta de conocimiento, mala calidad del servicio existente, entre otras. Así, el Estado debe actuar proactivamente en acciones destinadas a promover/facilitar/priorizar el acceso de las familias del programa a las políticas públicas, entre estas salud y educación, desde la perspectiva del fortalecimiento de la capacidad para alimentarse y cuidarse de esas familias, con la expectativa de garantizar los derechos.