

PERSPECTIVAS PARA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL

5

WALTER BELIK

Profesor libre del Instituto de Economía y
coordinador del Núcleo de
Economía Agrícola de la Unicamp
- Universidade Estadual de Campinas, SP

Correo electrónico: belik@eco.unicamp.br

5

O A S I S / 03 - 04

I. Introducción

La utilización del concepto seguridad alimentaria, da lugar a diferentes interpretaciones. Los países ricos, como grandes productores agrícolas, acostumbran argumentar motivos de seguridad alimentaria para imponer barreras a las importaciones y elevar artificialmente los precios de los alimentos. Entre tanto, los países pobres, gobernados por líderes populistas, se aprovechan de ese concepto para controlar los precios e imponer grandes pérdidas a los productores agrícolas, con el fin de complacer a sus electores. La seguridad alimentaria, es igualmente invocada por intereses particulares con el objetivo de promover la destrucción del medio ambiente e incluso la destrucción de los hábitos culturales de un pueblo. En fin, no hay cómo ignorar la importancia de las políticas de seguridad alimentaria, como móviles de las fuerzas productivas.

En Brasil, desde los tiempos coloniales, ha habido, por parte de los gobernantes, una preocupación por la alimentación de la población. Esta preocupación, terminó por traducirse en políticas públicas a partir del siglo XX, cuando aparecieron los movimientos sociales contra la carestía. Las políticas implementadas desde inicios del siglo pasado, abarcaban diversos aspectos como la política agrícola, los sistemas de abastecimiento, control de precios, distribución de alimentos, etc. Sin embargo, en 1996, estas intervenciones puntuales en el campo de la producción y consumo, asumieron otra dimensión, con otros objetivos. Ese año, el gobierno brasileño, junto a otro centenar de países, empezó a ver ese conjunto de políticas dentro de un esfuerzo general para reducir la situación de hambre dentro de sus territorios. Reunidos en la Cumbre Mundial de Alimentación en Roma, varios dirigentes de diferentes países -entre ellos Brasil- firmaron un compromiso de reducir a la mitad el número de personas con hambre en 2015.

Años antes, en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, el derecho a la alimentación fue equiparado con los demás derechos del hombre establecidos en la Carta de los Derechos Humanos de 1948¹. Ese cambio fundamental

¹ En Brasil existe una Propuesta de Enmienda Constitucional de 2001, que altera el artículo 6º de nuestra Constitución, al incluir el derecho a la alimentación entre los derechos del hombre. Actualmente, la Constitución brasileña se refiere al derecho a la vida, limitándose o dejar implícita la cuestión de la alimentación.

en la manera de encarar el derecho a la alimentación y el compromiso internacional de reducción de las estadísticas relacionadas con el hambre, ponen al Estado en la posición de proveedor y responsable por el bienestar alimentario de su población.

Basados en el principio del derecho a la alimentación, los gobiernos podrían ser el blanco de la censura internacional por no garantizar el acceso de sus ciudadanos a la alimentación. Para ejemplificar ese cambio de enfoque que ocurre a finales de los 90 y que puede observarse internacionalmente, basta con mencionar que en marzo de 2002, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación envió a Brasil un comisario para realizar una inspección. En su informe, presentado en la 59ª reunión de la Comisión (celebrada en marzo de 2003) se destaca que:

"...un tercio de los brasileños sufre de mala alimentación y 18 millones de personas sufren de desnutrición crónica y aguda..." (§11, pág. 5).

Y más adelante:

"A pesar de que el hambre en Brasil no sea obvia, considerando que las personas no mueren de inanición, millones de personas sufren de mala nutrición o desnutrición. La FAO explica que la presencia del hambre no es siempre evidente, porque el cuerpo compensa la dieta inadecuada con una reducción de la actividad física y, en el caso de los niños, con una reducción en el crecimiento..." (§12, pág. 5).

La crítica situación en relación con el hambre, propició el apoyo popular a la enorme adhesión de empresas y organizaciones no gubernamentales al Programa Hambre Cero (PHC⁴), lanzado con motivo de la elección del presidente Lula en 2003, el cual, a pesar de todos los problemas de gestión de la administración pública y de la articulación entre instancias del gobierno, representó un avance en relación con las acciones aisladas de combate al hambre, que se hallaban dispersas y sin ningún tipo de evaluación.

⁴ La sigla en portugués es FZ, que corresponde a Programa Fome Zero (H. de T.).

El presente artículo, pretende hacer una presentación sumaria de los principales elementos, presupuestos y principios del PHC, adoptado recientemente por el gobierno federal. Para ello, tan sólo tomaremos un breve espacio para discutir el concepto de seguridad alimentaria y su influencia en la determinación del público beneficiario que deberá ser cubierta por el programa. Deseamos mostrar también, que las acciones previstas por el PHC, son presentadas respetando las características del medio geográfico y social en que se insertan. Finalmente, haremos unas consideraciones sobre el alcance del programa de manera inmediata y a largo plazo.

II. Hambre y seguridad alimentaria

El concepto de Seguridad Alimentaria nació a partir de la 2ª Gran Guerra, que dejó a más de la mitad de Europa devastada y sin condiciones de producir su propio alimento. Este concepto tenía en cuenta tres aspectos principales: cantidad, calidad y regularidad en el acceso a los alimentos.

Nótese que se utiliza la idea de **acceso** a los alimentos, lo cual es muy distinto a disponibilidad de los alimentos. Los alimentos pueden estar disponibles, según se registra en las estadísticas que la FAO elabora para el mundo cada cierto tiempo, pero la población pobre puede no tener acceso a ellos, ya sea por problemas de renta o debido a otros factores, como conflictos internos, acción de monopolios o incluso desvíos.

Otro aspecto importante es la **calidad** de los alimentos consumidos. Los alimentos disponibles para el consumo de la población, no pueden estar sometidos a ningún tipo de contaminación, fechas de vencimiento caducas o en estado de descomposición. Evidentemente, la calidad de los alimentos tiene que ver con la posibilidad de consumirlos dignamente. Y dignidad significa permitir que las personas coman en un ambiente limpio, con cubiertos y con las normas mínimas de higiene.

En este caso, ciertas prácticas, como el suministro de raciones o suplementos energéticos o cualquier otro tipo de mezclas que pretendan combatir los efectos de la desnutrición, serían condenadas. Existe también una fuerte corriente de estudiosos, incluso entre los militantes de causas ambientalistas, que consideran que dentro del aspecto de la calidad para la seguridad alimentaria es inadmisibles el uso de alimentos transgénicos.

El último elemento relacionado con la definición de seguridad alimentaria, tiene que ver con la **regularidad**. Esto quiere decir que las personas deben tener acceso constante a los alimentos (alimentándose por lo menos tres veces al día, tal como se empezó a considerar recientemente). Por lo tanto, no se considera exenta de riesgo una población que tenga acceso restringido a los alimentos, como por ejemplo, aquellos que esporádicamente reciben una canasta familiar (Pessanha, 2001).

Recientemente, en respuesta a una solicitud de los estados miembros de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió su "Comentario General 12: El Derecho a la Alimentación Adecuada". Este documento se convirtió en un punto de partida para las organizaciones de Derechos Humanos y en un norte para la comunidad internacional. El comentario 12 insiste en la necesidad y en la obligación que todos los estados tienen de "respetar, proteger y realizar el derecho". El documento presenta expresamente en su párrafo 15 "... siempre que un individuo o grupo, por razones que están más allá de su control, es incapaz de usufructuar el derecho a la alimentación adecuada con los recursos de que dispone, los estados tienen la obligación de realizar (proveer) el derecho directamente. Esta obligación también debe existir en el caso de víctimas de desastres naturales o provocados por causas diversas".

Por lo tanto, el derecho a alimentarse regular y adecuadamente no debe ser producto del benemérito o resultado de acciones de caridad, sino, prioritariamente, el fruto de una obligación que es ejercida por el Estado que, en últimas, es la

representación de nuestra sociedad. Vale la pena recordar también que el concepto de seguridad alimentaria está abierto y en discusión. Desde hace poco tiempo, se ha venido hablando de **soberanía** y **sostenibilidad** alimentaria.

El empleo de la noción de **soberanía alimentaria** comienza a surgir con fuerza dentro del debate de la seguridad alimentaria, también en 1996. Durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, en el foro paralelo de la sociedad civil, también realizado en Roma, se destacó la exigencia de la soberanía alimentaria. Este concepto, pretende darle importancia tanto a la autonomía alimentaria de los países, como a la independencia de las importaciones y las fluctuaciones del mercado internacional (Maluf, 2000: 59). La soberanía alimentaria atribuye una gran importancia a la preservación de la cultura y los hábitos alimentarios de un país. Dicha posición en torno a la soberanía alimentaria, ha encontrado defensores entre los representantes de los pueblos indígenas, muy fuertes en la América Andina, América Central y entre los pequeños productores europeos.

Por su parte, la **sostenibilidad** incorpora conceptos relacionados con la preservación del medio ambiente, la no utilización de agrotóxicos y la producción extensiva en monocultivos. Los defensores de la sostenibilidad, por ejemplo, están abiertamente en contra del uso de alimentos transgénicos.

Lo que entendemos como **hambre** puede tener muchos significados, que guardan cierta distinción en relación con conceptos anteriores. Técnicamente, la desnutrición energético-proteica es un estado de salud causado por la falta concomitante de calorías y proteínas y que normalmente está asociada con alguna infección¹. La persistencia de la desnutrición puede evaluarse a través de criterios antropométricos (peso/edad; peso/estatura y estatura/edad). Otro tipo de desnutrición denominada energético proteica, no puede evaluarse a partir de esos métodos, ya que es consecuente de otros factores, como por ejemplo: carencia de hierro (anemia ferropiva), carencia de yodo (bocio endémico) y la carencia de vitamina A (hipovitaminosis A). Todos estos problemas de nutrición se caracterizan por aquello que se denomina "hambre oculta"².

¹ Información obtenida gracias a la profesora María Cristina Faber Boag de la Facultad de Ciencias Médicas de la Unicamp.

² Según la profesora María Cristina Faber Boag de la Facultad de Ciencias Médicas de la Unicamp.

Por otra parte, tenemos también el problema de la obesidad, que tiene una enorme relevancia cuando se examina el cuadro de nutrición en Brasil. Según una reciente investigación, realizada a partir de los datos del SUS - Sistema Único de Salud en Brasil - el país tiene un grupo de 70 millones de personas con sobrepeso. De ese total, 5 millones sufren de obesidad mórbida. Ese dato, obtenido a partir de los datos 2001, representa el triple de hace 20 años atrás. Los obesos representan un problema de salud, pues, al igual que los desnutridos, requieren de cuidados médicos y, según datos recolectados junto con el SUS, ese grupo consume 77% más medicamentos que la población en general⁶.

Los tres conceptos principales tratados hasta el momento (pobreza, hambre y desnutrición) tienen una fuerte relación entre sí, pero no significan lo mismo. Según Monteiro (1995) la falta de renta dificulta la satisfacción de las necesidades básicas: alimentación, vestuario, habitación, educación, cuidados con la salud, etc. ¿Cuál es la prioridad que la familia tendrá para destinar los escasos recursos (por ejemplo, vivienda por alimentación o cuidados con la salud)? Esa prioridad es diferente de familia en familia. El hambre ocurre cuando la alimentación diaria no supe las necesidades energéticas requeridas para el mantenimiento del organismo y para el ejercicio de las actividades normales del ser humano. La desnutrición es la consecuencia de la manifestación de signos clínicos provenientes de la inadecuación cuantitativa (energía) o cualitativa (nutrientes) de la dieta, o también de enfermedades que producen el mal aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos.

Así, es posible que la sociedad sea muy pobre, lo cual afecta la satisfacción de determinadas necesidades (como educación, salud y vivienda), pero que no pase hambre. También es posible que las personas tengan una renta suficiente para alimentarse y vivir dignamente, pero no tengan una alimentación adecuada. En relación con el hambre y la desnutrición, Monteiro (1995) afirma que el hambre lleva, necesariamente, a la desnutrición, pero que no toda desnutrición se origina en la deficiencia energética, especialmente dentro de la población infantil. Varios

⁶ Datos recolectados por los profesores Rosely Schieri y Cid Mano de Melo Viana, en investigación dirigida por la UFRJ y presentada en el Fórum del Peso Saludable (Período OASIS de São Paulo, 11/04/2003).

factores como la deficiencia específica de macro y micronutrientes, el cese precoz de la lactancia, la precaria higiene alimentaria y la frecuente incidencia de infecciones pueden ser causantes de la desnutrición infantil, por lo cual, se considera que la desnutrición está más asociada a la pobreza que al hambre, debido a las carencias globales a las cuales se ve sometido el niño, no sólo la falta de ingestión de alimentos sino también la inadecuación nutricional y la falta de diversidad de la dieta, la ausencia de conocimientos básicos de higiene, condiciones salubres de vivienda, cuidados relacionados con la salud, etc.

En el caso brasileño, no hay duda de que la gran causa de falta de acceso a los alimentos, así como de la desnutrición infantil es el bajo nivel de renta. La Investigación Nacional de Salud y Nutrición (INSN⁶) de 1985 comprobó que ligeros aumentos en la renta domiciliar se traducen en un mejor desempeño en el crecimiento de la población hasta los 25 años de edad. Hoffman (1995) también comprobó una correlación negativa entre la persistencia del retardo en el crecimiento durante la infancia y el promedio de remuneración de las familias de estos niños.

Sin embargo, esto no significa que los dos conceptos, hambre y pobreza, puedan tratarse como sinónimos. Infortunadamente, ante la ausencia de datos correctos, debe considerarse que "pasan hambre", o por lo menos son vulnerables a ello, las personas que no tienen la renta necesaria para adquirir un mercado de la canasta familiar. El principal problema no radica en este punto, pues es válido considerar como personas con renta muy baja aquellas que son vulnerables a la situación de hambre o consumo alimentario equitativo y cualitativamente inadecuados. El mayor problema es la inadecuación y grado de generalización de los datos estadísticos para realizar esta medición. Los datos estadísticos, utilizados predominantemente por los estudios basados en métodos indirectos, se basan en la PNAD⁷, que es una excelente fuente de datos para diversas investigaciones.

⁶ La sigla en portugués es INSN, que corresponde a Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição (N. de T.).

⁷ La sigla PNAD corresponde a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios que significa Investigación Nacional por Muestra Domiciliar (N. de T.).

Los PNAD presentan las siguientes limitaciones para definir la población que "pasa hambre":

- a) Sólo trabaja con datos de renta y no de consumo. No hay datos exactos de cómo se gasta la renta de las familias. Esta "laguna" sólo es suplida por la POF, que apenas se realiza cada diez años y exclusivamente en las áreas metropolitanas.
- b) Sólo abarcan las familias con domicilios temporales o permanentes. Esto quiere decir que la investigación no contempla el grupo de la población más vulnerable y carente, que es aquella que no posee vivienda y para la cual no existe ninguna clase de estimativo en todo el país. Se excluye a la población rural de la región norte del país (salvo la de Tocantins), que es una de las más pobres del país.
- c) No se incluye el recibimiento de rentas y/o bienes de consumo provenientes de donaciones o de programas gubernamentales, ni la práctica del autoconsumo por parte de las familias agrícolas, factor que puede tener un alto impacto en el consumo alimentario.

Por otra parte, existe una fuerte tendencia por parte de los pobres a sobreestimar y de los ricos a subestimar sus rentas en la declaración, lo que hace que los estimativos de pobreza también sean subestimados.

A nuestro modo de ver, estas razones explican la gran discrepancia existente al comparar las personas vulnerables al hambre con la población evaluada según los dos métodos (directo e indirecto). Lamentablemente, la única fuente de datos que permite hacer este cruzamiento es el ENDEF de 1974/75. Lustosa y Figueireda (1990) hicieron esta comparación cotejando las personas con TAE (Tasa de Adecuación Energética) menor al 100% y personas con gastos globales inferiores a un determinado valor. Según los autores, "las disparidades observadas parecen indicar que, dentro de este conjunto de observaciones, la inadecuación alimentaria se da, en gran medida, independientemente del nivel de gastos familiares" (p. 369).

Esta conclusión aún es válida para los días actuales, en que la mayoría de los estudios para el cálculo de la indigencia utilizan como punto de referencia la renta necesaria para adquirir una canasta familiar. Sin embargo, todas estas investigaciones son necesarias para realizar un seguimiento del problema, pues al mantenerse una metodología constante a lo largo de los años, es posible examinar la evolución del problema cuyo estado actual es variable, según la metodología utilizada.

Frente a las dificultades comprobadas en el proceso de medición de la indigencia / pobreza, es importante poner en claro que no se pretende, en este momento, estimar las personas que pasan hambre en el país, aunque ésta sea una tarea fundamental para la evaluación de los resultados de las políticas propuestas. Esta es una tarea que exige investigaciones amplias, que aún están en elaboración en el país. El objetivo más modesto es el de estimar la parte de la población que no posee renta suficiente para garantizar su seguridad alimentaria y que, por lo tanto, es **vulnerable al hambre**.

III. Estimativas de población vulnerable al hambre

La estimativa de público beneficiario utilizado en el PHC, tomó como base dos elementos importantes desde el punto de vista de las rentas de las familias. Por un lado, se trabajó la renta en términos del poder de compra, considerándose sus valores en términos regionales, a localización de esas familias y las posibles rentas en términos no monetarios, que podrían influir en su poder de compra*. Por otro lado, se analizó el poder de compra como tal, de acuerdo con información sobre el consumo de las canastas familiares regionales y de los factores deflacionarios de precios diferenciados, para entender la evolución del precio de dichas canastas a lo largo del tiempo.

* Por ejemplo, la producción agrícola para el autoconsumo o incluso el "no gasto" de renta por concepto de pago de arrendamientos.

La tabla II que se presenta a continuación, describe los resultados de las estimativas hechas por el Proyecto Hambre Cero en 2001, con base en las PNAD de 1999; dichas estimativas fueron corregidas en 2003, con base en las PNAD de 2001.

Estimativa de beneficiarios de Programas de Combate al Hambre en 2001

Regiones	No. de personas pobres (millones)*	No. de familias pobres (millones)*	% de personas pobres	% de familias pobres	Renta per cápita mensual promedio disponible (R\$)
BRASIL	46.126	9.998	27.3	21.4	43.09
Áreas metropolitanas	10.418	2.429	19.5	15.8	44.61
Áreas urbanas no metropolitanas	23.574	5.148	26.3	20.8	44.45
Áreas rurales	12.134	2.421	47.3	37.3	39.11

Fuente: Proyecto Hambre Cero.

* Excluye personas que reciben subsidio², empleadas domésticas y sus parientes pobres; personas con renta per cápita inferior a R\$ 7.53 mensuales para el NE rural.

Como se puede apreciar las estimativas de los beneficiarios de los programas de combate al hambre, alcanzan una cifra de 46 millones de personas o casi 10 millones de familias, que representan 27.3% de las personas y 21.4% de las familias brasileñas. También se puede observar que hay una gran concentración de esas familias en las áreas urbanas no metropolitanas (en ciudades pequeñas e intermedias), que suman 51.1% del grupo de personas pobres estimadas. Las áreas rurales reúnen 26.3% y las áreas metropolitanas 22.6% de las familias en situación de riesgo.

² La palabra *pensarista* que aparece en el original en portugués, significa persona que recibe algún tipo de pensión, por ejemplo, de alimentos, especialmente si ésta proviene del Estado (R. de T.).

Es importante destacar la última columna de la tabla que presenta los valores promedio de las rentas de cada uno de los grupos. El promedio de renta entre los pobres en Brasil es de apenas R\$ 43.09, que en comparación con la línea de división entre ricos y pobres, muestra que la pobreza en Brasil es profunda. Esto quiere decir que la distancia que separa el promedio de renta de los pobres de la línea de pobreza es aún muy elevada. Más elevada aún que la distancia que hay entre estas líneas en las áreas rurales, donde el promedio de ingresos está apenas en R\$39.11

En el Gráfico 1, presentado en anexo, se observa que el Noreste es la región que concentra el mayor número de pobres. El Noreste presenta un grupo de pobres de 23 millones, de los cuales, 8.2 millones tienen su domicilio en las áreas rurales y 8.2 millones en las áreas urbanas no metropolitanas. Esta región concentra también 68.5% de los pobres de las áreas rurales.

Muy a pesar de que el Noreste rural sea presentado como el área que representa el mayor riesgo, la pobreza ha avanzado mucho en las áreas metropolitanas del sur y sudeste brasileños. En una comparación entre las diversas PNADs se comprueba que mientras la pobreza en el campo se encuentra estancada en niveles elevados, la pobreza en las grandes ciudades está creciendo a niveles alarmantes en función del desempleo y de la falta de oportunidades económicas. El estancamiento de la pobreza en el campo se debe, en gran medida, a la institucionalización del mecanismo de pensión rural de carácter universal, puesto en práctica por la constitución de 1988 (Delgado y Carcoso Jr., 2000). El Gráfico 2 ilustra este movimiento, considerando la comparación de las PNAD de 1995 - 2001.

IV. Diseño de un programa integrado

Como puede observarse, un programa que pretenda cumplir los objetivos de seguridad alimentaria, debe seguir directrices un poco más amplias que las

atribuciones exigidas para el combate al hambre. Aunque las áreas de incidencia del hambre endémica sean restringidas a sólo algunas áreas de Brasil, el tratamiento a ser aplicado con el fin de garantizar la seguridad alimentaria debe ser, desde el punto de vista de las políticas sociales, mucho más amplio. Se dice, popularmente, que nuestro país tiene problemas en relación con la seguridad alimentaria, que son un poco diferentes a los encontrados en el África Subsahariana, en donde lo que falta es justamente alimento. En Brasil, no hay problema de oferta de alimentos, pero 46 millones de individuos viven en situación de riesgo, pues su renta es insuficiente para que ellos puedan alimentarse de acuerdo con las cantidades recomendadas y con la calidad y regularidad necesarias.

Un programa integrado de seguridad alimentaria debe apuntar hacia los tres elementos mencionados, relacionados con el acceso a los alimentos: cantidad suficiente, regularidad y calidad. De esta manera, la cuestión no se limita a garantizar la renta de las personas pobres, sino también el que ésta sea utilizada para el consumo de alimentos. Es interesante constatar que es posible hacer que el propio consumo sea una palanca para la inserción social productiva de los sectores excluidos. Al hacer que las familias pobres consuman alimentos producidos por agricultores y pequeñas agroindustrias locales, es posible garantizar que el aporte de renta proporcionado por los programas sociales pueda desbordar y generar más renta y empleo en las regiones deprimidas. Si se considera que 47.3% de los residentes en las áreas rurales y 26.3% de los residentes en las ciudades pequeñas e intermedias están por debajo de la línea de pobreza (ver Tabla 1), el impacto que puede tener una política de este tipo es enorme. Esta dinámica, conocida por los economistas como keynesiana, puede introducir algo nuevo y diferente en Brasil. Por primera vez, con el Hambre Cero, podremos tener en Brasil una lógica en la que la política social sea capaz de impulsar el desarrollo económico y no al contrario, como ha sido a lo largo de nuestra historia.

Ese ideal de un programa integrado de seguridad alimentaria, fue presentado a la sociedad brasileña en octubre de 2001, tras haber sido organizado por el Instituto Ciudadanía de São Paulo, a partir del trabajo de casi un centenar de especialistas.

Este mismo programa fue anunciado como una prioridad por el presidente Luiz Inácio Lula da Silva en su primer discurso tras haber sido elegido. Para ello, el nuevo presidente creó un ministerio específico para que se encargara del tema, que pasó a articularse con las demás áreas del gobierno con el fin de concretar el PHC.

En resumen, el PHC cuenta con un conjunto de 25 políticas y 60 programas, presentados en sus tres dimensiones: estructurales, específicas de la alimentación y en el ámbito de las políticas locales. En seguida, describiremos cada una de esas dimensiones, ejemplificando con las acciones concretas que se están proponiendo e implementando.

Las **políticas estructurales** intervienen sobre las bases sociales y culturales de las poblaciones consideradas en situación de riesgo nutricional. Mediante el desarrollo de mecanismos que permiten el acceso de activos de producción y educación, se hace posible garantizar la mejoría de la renta, con bases permanentes para los excluidos. Entre las políticas estructurales propuestas y que se están implementando por el PHC están: **a)** Políticas de generación de empleo y aumento de la renta (microcrédito, incentivos a nuevos negocios, capacitación profesional, inclusión digital, primer empleo, etc.); **b)** Intensificación de la Reforma Agraria como forma de inclusión productiva de las familias; **c)** Previsión Social Universal¹⁸, que vuelva a incluir a los trabajadores informales; **d)** Intensificación y ampliación de la beca escuela para garantizar que las nuevas generaciones tengan un nivel educacional más elevado; **e)** renta mínima para las familias en situación más crítica e **f)** incentivo a la agricultura familiar con ampliación de crédito, compras gubernamentales, seguro - cosecha y otros mecanismos que garanticen la fluidez de la producción.

Se denominan **políticas específicas** aquellas que actúan directamente sobre la cuestión alimentaria. Entre las principales podemos mencionar: **a)** tarjeta de alimentación (transferencia de renta condicionada para familias carentes), que tiene la propiedad de unir a los consumidores sin poder adquisitivo a los pequeños productores de alimentos; **b)** ampliación y redireccionamiento del Programa de Alimentación al Trabajador - PAT, en el cual, según lo muestran los estimativos, con

¹⁸ La Previsión Social Universal incluye lo que en Colombia es el sistema de pensión, cesantías y servicio de salud (N. de T.).

la reformulación de la forma de incentivo concedido a las empresas, sería posible incorporar a más de 40 millones de trabajadores al programa, sin contar con la posibilidad de que el PAT (a partir de ciertas modificaciones) cubra también a desempleados y pensionados; **c)** combate a la desnutrición materno infantil, a partir de la ampliación de la atención básica en salud, además de garantizar el abastecimiento de productos alimenticios como la leche y de nutrientes básicos como el hierro y las vitaminas, para los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y asistencia social, con el objetivo de universalizar los programas ya existentes; **d)** ampliación de la merienda escolar que ya cubre a 38 millones de niños desde el preescolar a la enseñanza fundamental, abarcando también el período de vacaciones escolares y añadiendo otros refrigerios de mejor contenido nutricional, y **e)** educación alimentaria con programas de información para adultos y niños en edad escolar, además de un mayor control en relación con la publicidad de los alimentos; **f)** garantía de la seguridad y calidad de los alimentos a través de la ampliación del control preventivo, con la implementación de un sistema de información y vigilancia de la seguridad de los alimentos, la educación de los individuos involucrados en la seguridad productiva, la promoción de estudios científicos y la transferencia de tecnología y métodos para prevenir riesgos y **g)** reservas de seguridad de alimentos para regular la oferta y evitar las tradicionales oscilaciones de precios en los alimentos. Por otra parte, para la formación de dichas reservas, se daría prioridad a la adquisición de productos a través de la pequeña producción.

Finalmente, haremos algunas consideraciones en relación con las **políticas locales**, que son aquellas que están al alcance de las organizaciones civiles, alcaldías y consorcios de municipios. Entre esas políticas, sólo vale la pena mencionar algunas, a saber:

a) Restaurantes populares para la población que vive y trabaja en las metrópolis y cuya renta es baja y las oportunidades de conseguir una alimentación nutritiva y de calidad, son pocas; **b)** Banco de Alimentos y Cosecha Urbana, aprovechando los sobrantes que serían desperdiciados por la industria de alimentos, restaurantes, cocinas industriales y por los vendedores minoristas. Dichos sobrantes serían

empleados para cubrir a las instituciones y organizaciones de apoyo a los grupos carentes, previamente registradas; **c)** Alianza con minoristas para la modernización del sistema de distribución y fluidez de la producción agrícola y agroindustrial local; **d)** Apoyo a la agricultura familiar a través de la apertura de líneas de crédito, asistencia técnica e incluso apoyo a la producción para el autoconsumo, y **e)** Agricultura urbana que trabaja en las áreas urbanas no aprovechadas y terrenos baldíos para la plantación de hortalizas, por parte de asociaciones o cooperativas de desempleados. Estas acciones pueden ser facilitadas por los poderes público y civil locales, a través del acceso a las áreas en comodato, crédito y apertura de sistemas de comercialización.

V. Consideraciones finales

En este artículo se vio que el abordaje de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, permite ampliar el estrecho cuadro de los programas sociales tradicionales, reconociendo que la población en situación de riesgo puede ser mayor que la normalmente identificada. Se mostró también que las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional deben trabajar la necesidad de dar acceso a los alimentos a los grupos inseguros, cubriendo las dimensiones de calidad, cantidad y regularidad en el consumo de alimentos. Vale la pena agregar que el consumo de alimentos debe hacerse de manera digna, es decir, garantizar que las personas puedan alimentarse con ciudadanía, sin ser tratadas a través de la práctica de entrega de raciones, píldoras u otras fórmulas muy utilizadas en los programas de combate a la desnutrición.

El diagnóstico de la seguridad alimentaria señaló que el problema brasileño está asentado en la absoluta falta de poder adquisitivo para el sostenimiento de supervivencia por parte de casi un tercio de la población. Al contrario de otros países pobres, Brasil no tiene problemas en cuanto a la oferta de alimentos, los cuales están disponibles, pero no son accesibles a la población de renta más baja.

Por otro lado, se estima que si la masa de 46 millones de personas en situación de riesgo de hambre fuera inmediatamente incorporada al mercado de consumo, habría una demanda extra de 12% de arroz, 55% de frijol y 23% de leche (Guimarães, 2003), con una incorporación de áreas productivas del orden de los 3 millones de hectáreas y un empleo extra de más de 400 mil trabajadores (Instituto de Cidadania, 2001). Esto quiere decir que un programa integrado, como se propone en el Hambre Cero, promovería no sólo el lado del consumo sino también el lado de la producción, dando origen a un círculo virtuoso de crecimiento.

Desde el punto de vista social, las acciones propuestas en el Hambre Cero proporcionan el llamado "ponceramiento" de la comunidad. Esto quiere decir que a través del sistema de transferencia de renta condicionada en que las familias reciben los recursos directamente a través de una tarjeta magnética, sin interferencia directa del poder público local, las familias y representantes de la sociedad civil pueden decidir a través de un comité gestor cómo deben darse las contrapartidas por parte de los beneficiarios de los programas. Poco a poco, con la asistencia frecuente a cursos de recalificación para desempleados, cursos de alfabetización, escuela para los niños, seguimiento para las gestantes y recién nacidos y otras acciones, esas familias abandonan la situación de riesgo, elevan su renta y adquieren autoestima. Además de esto, las familias pasan a formar parte de otros programas específicos para cada situación encontrada en la comunidad.

Gráfico 1
Pobres, según regiones y áreas de residencia
(Excluyendo norte rural)
Brasil 2001



Gráfico 2
Evolución de la proporción de familias con inseguridad alimentaria en Brasil 1995-2001



Fuente: Instituto Ciudadania con base en los PNAD

Bibliografía

- DELGADO, G. y CARDOSO Jr., J. C. (1990). *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, Brasília: IFEA.
- GUIMARÃES, O. (2003) "Arroz, feijão e leite são insuficientes para tanta gente" *Valor Econômico*, São Paulo: 12 de maio de 2003, pág. F2.
- HOFFMAN, R. "Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil". *Estudos Avançados*, v.9, n. 24, 1995.
- INSTITUTO CIDADANIA (2001) *Projeto Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. São Paulo: Instituto Cidadania (117 págs).
- LUSTOSA, T. Q. O. & FIGUEIREDO, J. B. "Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 20, n. 2, Rio de Janeiro, agosto de 1990.
- MALUF, R. (2000) "O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar" In: Belik, W & Maluf, R. *Abastecimento e Segurança Alimentar*. Campinas: Unicamp.
- MONTEIRO, C. A. "A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil". *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 24, 1995.
- PESSANHA, L. D. R. (2001) *Pobreza, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Contribuição ao Debate Brasileiro*. (texto apresentado no Seminário "Sistemas Locais de Segurança Alimentar" realizado no Instituto de Economia da Unicamp em novembro de 2002).