

## ¡Regresó el Consea! O cómo resistir en tiempos difíciles

Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine <sup>1</sup>

doi: 10.1590/0102-3111XES086523

En el “corto período” de la historia reciente de Brasil, del 1º de enero de 2019 al 28 de febrero de 2023, es posible enumerar los eventos importantes teniendo en cuenta una única agenda, la de la seguridad alimentaria y nutricional.

Cuando se publicó la *Medida Provisional nº 870/2019* (MP 870) <sup>1</sup>, que reorganizó la estructura del Gobierno Federal anterior, en la práctica se llevó a cabo la extinción del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea). Y más allá de la interrupción de un complejo pero necesario proceso de implementación de un sistema intersectorial de políticas públicas encargadas de articular áreas aparentemente distantes como la salud, la educación, el desarrollo social, la economía, la justicia, el medio ambiente, la cultura, entre otras.

Desde entonces, afrontamos numerosos desafíos que involucraron el debilitamiento de las políticas e instituciones públicas, la desestructuración de la red de protección social, el empobrecimiento de la población, la precariedad del trabajo y la experiencia global de la pandemia del COVID-19. Como ya se abordó en un editorial de CSP en 2019 <sup>2</sup> la MP 870 generó una importante reacción por el regreso del Consea a nivel nacional e internacional. Pero no hubo cambios en la situación.

También en julio de ese mismo año, un grupo de organizaciones, movimientos, colectivos y consejos estatales de seguridad alimentaria y nutricional involucrados en esta agenda convocaron a una Conferencia de los Pueblos por la Soberanía y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CPSSAN). La convocatoria a esta Conferencia reafirmó el compromiso con la democracia, la lucha contra el hambre y la miseria, así como con todos los instrumentos de las políticas conquistadas. También afirmaba que no había pasividad a lo que se venía.

*“Nosotros, las defensoras y los defensores del derecho humano a una alimentación adecuada, nos mantenemos firmes, fuertes y resistentes, y no nos rendiremos. Estamos presentes en las ciudades, en los campos, en los bosques y aguas, ocupando espacios (...) y movilizándolo a la sociedad a favor de la agenda de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en defensa de la democracia y por la realización de los derechos”* <sup>3</sup> (traducción libre).

En ese momento no era posible dimensionar lo que estas palabras tomarían en los años siguientes. La CPSSAN, inicialmente, se estableció como un proceso de movilización que

<sup>1</sup> Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.



llegaría a una reunión nacional. Debido a la pandemia, no se pudo concretar esta reunión. Pero se materializó el compromiso con la movilización y mantenimiento de la agenda de seguridad alimentaria y nutricional, se puede decir que de manera aún más amplia, en diferentes acciones con el Congreso Nacional brasileño para la protección de los programas estratégicos, la difusión de medidas de emergencia de protección al derecho humano a una alimentación adecuada durante la pandemia.

También se profundizó el diálogo con la sociedad. Cuando los terribles números de inseguridad alimentaria fueron publicados por la *1ª Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de la COVID-19 en Brasil* (VIGISAN) <sup>4</sup>, realizada en 2020, en que se identificó a 19,1 millones de personas con hambre, la CPSSAN celebró un tribunal popular que condenó al Gobierno Federal representado por el entonces jefe ejecutivo por la situación de hambre en el país y dictó su sentencia con un conjunto de acciones de emergencia <sup>5</sup>. Aunque esta sentencia se adjuntó a dos demandas que se encontraban en el Supremo Tribunal Federal brasileño, a principios de 2022 vivían 33 millones de personas en situación de hambre <sup>6</sup>. En este sentido, un grupo de organizaciones, movimientos, colectivos formales e informales que ya tenían historia o se formaron en los últimos años adoptaron explícitamente el fin del hambre como su bandera de lucha. Las agendas antirracista, contra las desigualdades de género, indígena, urbana, campesina se expandieron con la articulación de procesos políticos al afrontamiento de la pobreza y el hambre agravados por la pandemia. Estas iniciativas dieron lugar a acciones de solidaridad entre iguales y experiencias inspiradoras que se multiplicaron en todo el país en una señal de que se hizo eco el llamado “*nos mantenemos firmes, fuertes y resilientes, y no nos rendiremos*” y llevó al campo popular a movilizarse fuertemente para revertir el escenario político.

El conjunto de pérdidas acumuladas en las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional en los últimos años no se puede atribuir solo a la ausencia de un espacio institucional de participación social, expresado por el Consea. De hecho, esta ausencia confirmó la impermeabilidad del Gobierno Federal a reconocer una situación evidente y de la importancia de dialogar con la sociedad civil para acercarse a la realidad de una manera más calificada e identificar soluciones <sup>7</sup>.

Durante el proceso electoral de 2022, hubo una intensa movilización de diferentes sectores populares para enfocar sus propuestas en la elaboración de prioridades programáticas. Y no podía dejar de ser de otra forma, los 33 millones de personas con hambre, la cola para obtener huesos y la inflación de alimentos fueron materia de noticias y programas informativos. La realidad gritaba incluso en los medios de comunicación tradicionales, pero la sociedad civil organizada exigió compromisos explícitos para superar la situación. Y, al permanecer activa durante estos años, actuó consistentemente durante todo el período de transición. A fines de 2022 había expectativas en todos los ámbitos y dimensiones, entre ellas, de sacar de nuevo a Brasil del “Mapa del Hambre” y regresar el Consea. Y así la *Medida Provisional nº 1.154/2023* <sup>8</sup> restituye al Consea en la Presidencia de la República, vuelve a crear el Ministerio de Desarrollo Agrario y Agricultura Familiar, revalora la agenda de derechos humanos y crea los Ministerios de Igualdad Racial y de los Pueblos Indígenas. De hecho, había una señal de que se venían tiempos de superación y nuevos desafíos.

El 28 de febrero tuvo lugar la ceremonia de reinstauración del Consea, que regresa con la misma formación del momento de su extinción. Y, finalmente, fue posible declarar el compromiso de acabar con el hambre en Brasil y la necesidad de articular acciones de emergencia con un mayor acceso a una alimentación saludable. Además de las medidas

para la transferencia de ingresos, la creación de empleo, la lucha contra el racismo y las desigualdades de género y la valoración del salario mínimo. Se destacó la urgencia de una política de abastecimiento con stocks regulatorios y para que sean accesibles los alimentos provenientes de la agricultura campesina y familiar, diversificada y agroecológica que respeten los hábitos alimentarios y las culturas y valoren la biodiversidad <sup>9</sup>.

A esta ceremonia se siguió la primera sesión plenaria del Consea. Los dos primeros temas abordados se relacionaron con las medidas que se están tomando para afrontar la tragedia humanitaria vivida por el pueblo yanomami y la presentación por parte del gobierno del esbozo inicial de una amplia estrategia para superar el hambre. La experiencia de haber superado el hambre por más de una década y haber perdido estos resultados en los años recientes fue conductora para definir los dos ejes estratégicos del Consea: la defensa de medidas de emergencia para superar el hambre articuladas con medidas dirigidas a las causas de las desigualdades en Brasil y la superación del hambre con alimentación adecuada. Ambas directrices tienen como ejes transversales el colapso climático, la lucha antirracista y contra las desigualdades de género y la defensa de la tierra y el territorio a quienes tienen derecho. Esta primera sesión plenaria concluyó con la convocatoria de la 6ª Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, que hubiera tenido lugar en noviembre de 2019.

Este evento será el encargado de definir las propuestas que se enviarán al Gobierno Federal respecto a la elaboración del 3º Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. La urgencia de una estrategia que articule diferentes acciones y sectores contra el hambre incluye la necesidad de un plan a mediano y largo plazo que permita transformaciones del sistema alimentario basadas en el concepto de sindemia global de desnutrición, obesidad y cambio climático <sup>10</sup>. Si estos tres grandes desafíos contemporáneos comparten como determinante el sistema alimentario hegemónico, para enfrentarlos se requiere un enfoque de transformación sistémico. Si se comparten los determinantes, ya no es suficiente que una política o programa sea bien ejecutada de forma aislada, sino que es necesario que los procesos y resultados de unos reverberen y se potencien con procesos y resultados de otras acciones.

Se puede evidenciar la trayectoria de las prioridades expresadas, por ejemplo, en los resultados de las cinco conferencias nacionales a lo largo de los años. Tanto sus lemas como sus resultados apuntaron a avances estratégicos y guiaron el futuro tanto institucional como temático, además de contribuir a la visibilidad de diferentes sujetos sociales <sup>11</sup>. El Consea cuenta con una importante diversidad de sujetos sociales que articulan sus demandas, conocimientos y prácticas en un mismo espacio, permitiendo el diálogo democrático de las diferencias y la consecución de acuerdos. El momento actual, tanto a nivel nacional como mundial, requiere la profundización de la representatividad y la articulación social. Las políticas y los programas deben pensarse desde los problemas y no desde los sectores (sí, estoy hablando de intersectorialidad) para que lleguemos a otro nivel, el de hacer política pública y garantizar los derechos y así hacer frente a los desafíos históricos con el conocimiento del presente.

## Información adicional

ORCID: Elisabetta Gioconda Iole Giovanna Recine (0000-0002-5953-7094).

1. Brasil. Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União 2019; 1 jan (edição especial).
2. Castro IRR. A extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a agenda de alimentação e nutrição. Cad Saúde Pública 2019; 35:e00009919.
3. Conferência Nacional, Popular, Autônoma: Por Direitos, Democracia e Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Carta convocatória. <http://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Cartaconvocatoriakonferencia2020.pdf> (accessed on 04/May/2023).
4. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. VIGISAN. Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia por COVID-19 no Brasil. [https://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](https://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf) (accessed on 04/May/2023).
5. Conferência Popular: Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Tribunal popular da fome: por um país livre da fome. <https://conferenciassan.org.br/wp-content/uploads/2021/10/SentencaVF.pdf> (accessed on 04/May/2023).
6. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. II VIGISAN. Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia por COVID-19 no Brasil. <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf> (accessed on 04/May/2023).
7. Recine E, Fagundes A, Silva BL, Garcia GS, Ribeiro RCL, Gabriel CG. Reflections on the extinction of the National Council for Food and Nutrition Security and the confrontation of Covid-19 in Brazil. Rev Nutr 2020; 33:e200176.
8. Brasil. Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Diário Oficial da União 2023; 1 jan (edição especial).
9. Recine E. Reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) na Presidência da República. [https://c501ea3a-6dd6-44e1-8c27-217077e147d7.usrfiles.com/ugd/c501ea\\_21b904cc42244109b4cefc2990cad4d8.pdf](https://c501ea3a-6dd6-44e1-8c27-217077e147d7.usrfiles.com/ugd/c501ea_21b904cc42244109b4cefc2990cad4d8.pdf) (accessed on 04/May/2023).
10. Swinburn BA, Krask VI, Allender S, Atkins VJ, Baker PI, Bogard JR, et al. The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report. Lancet 2019; 393:791-846.
11. Silva BL, Gabriel CG, Nickel DA, Machado ML, Martins MC, Bricarello LP, et al. Participatory construction of the food security agenda in Brazil: interests and priorities from redemocratization to institutional dismantling. Rev Chil Nutr 2023; 50:27-41.

---

Recibido el 10/May/2023  
Aprobado el 16/May/2023