

LA DEMANDA ESTRUCTURADA Y LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN BRASIL:

el Caso del PAA y el PNAE



LA DEMANDA ESTRUCTURADA Y LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN BRASIL: el Caso del PAA y el PNAE

Colaboradores del IPC-IG:

Fábio Veras Soares (IPEA/IPC-IG, Coordinador)

Ryan Nehring (Consultor)

Rovane Battaglin Schwengber (Investigador Asociado)

Clarissa Guimarães Rodrigues (Investigador Asociado)

Guilherme Lambais (Investigador Asociado)

Colaboradores del Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA:

Daniel Silva Balaban (Director y Representante)

Cynthia Jones (Director Adjunto)

Andrea Galante (Consultor, Coordinador de Proyectos)

Copyright© 2013
Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brasil
Teléfono: +55 61 21055000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo es apoyado conjuntamente por el PNUD y el Gobierno de Brasil.

Director del IPC-IG

Jorge Chediek

Investigadora principal

Diana Sawyer

Gerente de editorial

Roberto Astorino

Apoyo editorial

Paula Simone y Rosa Maria Banuth

Traducción

Pablo Burkolter

Fotografías

PMA

Versión española – noviembre de 2014

Derechos y Permisos

Todos los derechos reservados.

El texto y los datos en esta publicación pueden ser reproducidos siempre y cuando se cite la fuente. Se prohíbe la reproducción para propósitos comerciales.

Los Documentos de Trabajo del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo difunden las conclusiones de los estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas del desarrollo. Estos documentos son firmados por los autores y deberían citarse con las referencias del caso. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son exclusivamente de los autores. No representan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ni del Gobierno de Brasil.

Las publicaciones están disponibles en línea en www.ipc-undp.org y se pueden solicitar suscripciones por correo electrónico a ipc@ipc-undp.org

AGRADECIMIENTOS

La realización de este informe ha sido posible gracias al valioso apoyo de los colaboradores del FNDE, Rafael Torino, Albaneide Peixinho, Sara Lopes y Rosane Nascimento. Asimismo, este estudio se ha beneficiado de diversas discusiones entabladas con Alesha Black de la Fundación Bill y Melinda Gates (FBMG), Pedro Bavaresco (MDA), Gustavo Lund Viegas (Conab), Carla Santos (Conab), Juliane Helriguel de Melo Perini (SESAN/MDS), Rafaela de Sá Gonçalves (SESAN/MDS), Dionete de Sousa Sabate (SAGI/MDS) y Ernesto Galindo (IPEA). Quisiéramos agradecer el apoyo del IPC-IG, muy particularmente, Diana Sawyer, Laetícia Souza, Michael MacLennan, Roberto Astorino, Rosa Maria Banuth, Mariana Hoffmann, Marcelo Fraga y Ryan Higgitt, así como los colabores del Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA, en especial, Nadia Goodman, Flavia Lorenzon, Christiane Buani, Isadora Ferreira y Darana Souza. Los autores son responsables de cualquier posible error o mala interpretación.

PRÓLOGO

En la última década, Brasil ganó un amplio reconocimiento internacional por sus exitosas iniciativas en la lucha contra el hambre y la pobreza extrema. Esta experiencia ha inspirado el desarrollo de políticas y programas en otros países. A pesar de que se han realizado algunos estudios para sistematizar estas experiencias y determinar los factores que explican el éxito de dichas iniciativas en Brasil, se carece de conocimientos sobre los resultados logrados por los programas brasileños y el impacto que han tenido en las vidas de las personas.

Un aspecto determinante del éxito de Brasil puede atribuirse a la vinculación de la oferta de los pequeños productores a la demanda de las licitaciones institucionales para los programas de redes de seguridad alimentaria. Esto ha sido denominado “demanda estructurada” por la Fundación Bill y Melinda Gates. La teoría del cambio es que la demanda estructurada conecta fuentes importantes y previsibles de la demanda de productos agrícolas con los pequeños agricultores, lo que reduce el riesgo y fomenta una mejor calidad, creando mejores sistemas, un aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza.

Siendo que Brasil tiene uno de los principales programas de demanda estructurada en el mundo, mucho se podría aprender de estas experiencias. Este estudio aborda el papel que desempeñan dos políticas brasileñas, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), en crear una demanda estructurada para los pequeños productores de cultivos alimentarios. Estas dos iniciativas constituyen uno de los principales programas de adquisiciones institucionales en el mundo que prioriza la compra a familias de agricultores más vulnerables. Estos programas también funcionan como redes de protección social para mejorar la seguridad alimentaria y garantizar el acceso a alimentos a niños en edad escolar, así como a otros grupos vulnerables.

Este análisis de la experiencia brasileña da cuenta de los múltiples impactos que estas políticas tienen en el aumento de la seguridad alimentaria y nutricional, en la expansión de la producción agrícola y en el aumento de los ingresos rurales. El PAA realiza compras de alimentos para acopiar, regular precios y brindar asistencia alimentaria a grupos vulnerables, mientras que el PNAE destina fondos exclusivamente para las comidas escolares como herramienta para promover la seguridad alimentaria, mantener la asistencia y el desempeño escolar, y fortalecer la pequeña agricultura.

El PAA fue diseñado por el gobierno brasileño para ayudar a los pequeños agricultores en uno de los aspectos más difíciles del proceso productivo: lograr el acceso a los mercados para sus productos. El programa permite a los productores vender su producción a las instituciones públicas locales como hospitales, comedores comunitarios, bancos de alimentos, orfanatos y centros de caridad, sin la necesidad de un proceso de licitación pública.

El PAA demostró que es viable crear una demanda estructurada, impulsada por el gobierno, para pequeñas explotaciones agrícolas. En 10 años, se han comprado más de 3 millones de toneladas de alimentos a más de 200,000 familias de agricultores. El presupuesto inicial — de BRL143 millones en 2003 — aumentó más de un 600 por ciento y se proyecta que alcance los BRL1.4 mil millones en el 2013. Sin embargo, representa sólo 0.0004 por ciento del PIB de Brasil.

El PNAE es la otra fuente importante de demanda estructurada para los agricultores familiares en Brasil. El programa alimenta alrededor de 45 millones de estudiantes cada día en las escuelas públicas de Brasil y cuenta con un presupuesto anual de aproximadamente BRL3.5 mil millones (USD1.75 mil millones). Teniendo en cuenta que el 30 por ciento de estos recursos deben usarse para la compra de alimentos a agricultores familiares, el PNAE puede aumentar significativamente los ingresos y ampliar las oportunidades de mercado para los pequeños productores.

La ley que prescribe que el 30 por ciento de los alimentos utilizados para las comidas escolares debe provenir de productores locales fue aprobada a finales de 2009. En tan sólo tres años, de 2010 a 2012, la proporción de agencias encargadas de la ejecución del programa que compran a los pequeños productores aumentó de 48 a 67 por ciento. Teniendo en cuenta el tamaño continental de Brasil y el tiempo necesario para las agencias de implementación para ajustarse a la nueva ley, estos resultados son impresionantes.

La demanda estructurada para los agricultores familiares financiada por los dos principales programas del gobierno federal se eleva a más de BRL2 mil millones (USD mil millones) al año. Los programas forman parte integral de la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil y están vinculadas a otras políticas sociales tales como la educación y la salud, así como a los objetivos más amplios de reducción de la pobreza y de la desigualdad.

Se requieren más estudios y evaluaciones de impacto para demostrar definitivamente que la demanda estructurada constituye una herramienta de transformación para el desarrollo y la reducción de la pobreza. A pesar de no disponer de una evaluación, este estudio señala que ambos programas tienen un fuerte impacto económico en las vidas de los pequeños agricultores. Además, promueven la organización colectiva de los agricultores familiares en asociaciones y cooperativas, y proporcionan los incentivos necesarios y el apoyo para mejorar la calidad de sus productos.

El PNAE crea una demanda constante de productos durante todo el año, y al mismo tiempo, garantiza la seguridad nutricional de los escolares. Es un programa que combina a la perfección tanto impactos sociales como económicos, beneficiando a una de las poblaciones más vulnerables: los niños. Además, tiene un gran potencial para aumentar la participación de los agricultores familiares: cuando se alcance el pleno cumplimiento de la legislación, el presupuesto mínimo para los productos de los pequeños productores será de alrededor de BRL1 mil millones (USD500 millones).

Daniel Balaban,
Director del Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA



1 INTRODUCCIÓN: LA DEMANDA ESTRUCTURADA

La mayoría las personas en condiciones de pobreza en el mundo vive en áreas rurales, donde la agricultura es el principal sector de actividad económica (IFAD, 2010). Un crecimiento agrícola inclusivo es fundamental para reducir la pobreza y aumentar la disponibilidad de alimentos. Sin embargo, para lograr un crecimiento agrícola que conduzca a una mayor seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza, los pequeños agricultor requieren de las condiciones necesarias para su inclusión en el proceso de desarrollo.

Los servicios de extensión rural, una infraestructura adecuada, el acceso equitativo a la tierra y a los mercados estables de insumos y de producción son esenciales para crear las condiciones necesarias para un desarrollo rural inclusivo. La historia de la liberalización económica y el sesgo a favor de la industrialización urbana ha dejado muchas zonas y las poblaciones en países en desarrollo fuera del proceso de desarrollo (Ellis y Biggs, 2001). Por otra parte, las intervenciones gubernamentales

anteriores para aumentar la producción agrícola han favorecido a los grandes productores y/o grandes empresas que cuentan con vastos recursos y capitales. Con este objetivo se buscó explotar las economías de escala y reducir los precios de los alimentos, trayendo consigo, como consecuencia, diversas externalidades sociales y ambientales — entre ellas, los incentivos para la producción de cultivos comerciales, en lugar de cultivos de alimentos, una menor diversidad alimentaria, la concentración de tierras y la migración a zonas urbanas.

Esto sugiere la necesidad de intervenciones gubernamentales como la demanda estructurada para fomentar una nueva demanda de producción de la pequeña agricultura y/o para incluir pequeños agricultores en los mecanismos formales existentes para apoyar la producción agrícola, que en gran parte sólo han estado al alcance de los grandes productores. La crisis alimentaria mundial de 2008 dejó en claro a los gobiernos que impulsar la producción agrícola nacional de los pequeños agricultores no sólo es

una estrategia efectiva para la reducción de la pobreza, sino también una forma de mitigar los precios volátiles de los alimentos a nivel internacional y de impulsar la economía nacional. Una mayor producción de pequeños agricultores centrada en las economías locales permite un sistema alimentario más diverso y resistente (Altieri et al., 2002; Robles y Torero, 2010; Nehring y McKay, 2013).

El objetivo de este informe es ilustrar la experiencia de Brasil con la demanda estructurada como un componente clave de su política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. El informe se centra en dos programas importantes — el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) — cuyas innovaciones en su esfuerzo por establecer una demanda estructurada para los pequeños productores en Brasil han sido sumamente interesantes. En términos más generales, estos dos programas constituyen herramientas esenciales para entender la experiencia del Brasil contemporáneo en combatir el hambre, reducir la pobreza y promover el desarrollo rural.

El diseño del PAA en 2003 y las reformas recientes del PNAE, desde la descentralización de la licitación pública en 1994 al establecimiento de un mínimo del 30 por ciento de las compras a los pequeños agricultores, se basa en un mayor conocimiento sobre cómo la compra de alimentos locales puede facilitar el desarrollo comunitario, reforzar el acceso al mercado a pequeños productores del país y ampliar el acceso a alimentos y la seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables. Según el ex presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, la estrategia de Hambre Cero comprende 'políticas estructurales' que redistribuyen los ingresos, promueven la producción de pequeños agricultores, generan empleo y promueven la reforma agraria, con el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza (da Silva et al., 2011; 2002: 145).

A efectos de este informe, se usarán los términos 'agricultores familiares' o 'pequeños productores' para incluir los pequeños productores brasileños y todas las demás unidades productivas que participan en la producción de la agricultura a través de las políticas de demanda estructurada de Brasil. La agricultura familiar en Brasil proporciona alrededor del 75 por ciento del empleo rural y suministra el 70 por ciento del consumo nacional de alimentos (CAISAN, 2011: 16). Sin embargo, a pesar de la importancia de la agricultura familiar en Brasil, reciben sólo alrededor del 25 por ciento del crédito agrícola, y muchos (principalmente en la región nordeste de Brasil) no tienen acceso al mercado para vender sus productos en un mercado competitivo, por lo que terminan vendiendo la mayor parte de su producción a intermediarios (vea la sección 6).

Este estudio comprende seis secciones además de esta introducción. La segunda sección explica en detalle la lógica y la evolución del PAA, así como las evaluaciones del programa, destacando los principales resultados y limitantes. La tercera sección explica cómo el programa PNAE se ha convertido en la mayor fuente de demanda estructurada en Brasil. La cuarta sección discute datos a nivel nacional sobre el desempeño de las agencias de implementación del PNAE en la compra a agricultores familiares. La quinta sección analiza las sinergias entre los procesos de implementación del PAA y del PNAE. La sexta sección se basa en los datos de la encuesta anual de hogares de Brasil para discutir las principales características socio-económicas de los agricultores familiares y cómo han evolucionado entre 2001 y 2011. Asimismo, explora los cambios en los referentes de la demanda estructurada (las cooperativas y el gobierno) en el mismo período. Finalmente, la séptima sección ofrece algunas conclusiones.

2 EL PAA: SU LÓGICA Y EVOLUCIÓN

2.1 ANTECEDENTES

Los instrumentos tradicionales utilizados para apoyar la producción agrícola en Brasil, como el crédito subsidiado, las líneas de crédito de capital de trabajo y los precios mínimos garantizados, no han estado al alcance de los pequeños productores. La mayoría de estos instrumentos requiere de capital inicial, una capacidad de adquirir préstamos y niveles más altos de organización colectiva que eran sólo posibles para medianos y grandes productores. Estos instrumentos también tendían a favorecer a los productores de cultivos comerciales (Delgado, 1989).

Después del proceso de redemocratización, los movimientos sociales vinculados a los pequeños agricultores y el movimiento de trabajadores sin tierras (MST) comenzaron a exigir que los instrumentos de política

agrícola como el crédito, los precios de garantía y el acceso al mercado fueran también extendidos y adaptados a las necesidades de los pequeños productores.

La creación del Programa Nacional de Apoyo a la Agricultura Familiar (PRONAF)¹ en 1995-6 respondió a esta demanda, ya que el programa impulsó el crédito subsidiado, el crédito de capital de trabajo y la inversión para los pequeños agricultores. Algunos años más tarde, en 1999, la creación del Ministerio de Desarrollo Agrícola (MDA) ratificó el compromiso del gobierno federal de impulsar el desarrollo agrícola con la agricultura familiar como base (Bavaresco y Mauro, 2013; Schneider, Sheiki y Belik, 2010).

El PRONAF es un plan de crédito disponible exclusivamente para los agricultores familiares. Para ser considerado elegible para el PRONAF, los agricultores

Figura 1
La estrategia Hambre Cero



Fuente: *Aranha, 2013.*

deben estar registrados en la Declaración de Aptitud del PRONAF (Declaração de Aptidão ao PRONAF — DAP) y cumplir con los siguientes criterios:

- el establecimiento o el área de actividad económica debe situarse en una zona rural con menos de cuatro módulos fiscales;²
- la mano de obra en la granja debe ser sobre todo familiar;
- la principal fuente de ingreso proviene de la propiedad (de la agricultura, la pesca, la recolección, el turismo, etc.); y,
- la propiedad es administrada por la familia.

Dentro del DAP los agricultores familiares son agrupados para distinguir diferentes niveles. Por ejemplo, el grupo A consiste de las poblaciones más vulnerables, como los *Quilombolas* (los descendientes de esclavos), los asentados de la reforma, las mujeres jefas de familia, y las poblaciones que viven en extrema pobreza (con un ingreso per cápita inferior a BRL70/USD35³ por mes).

Los grupos posteriores (B y A/C) están determinados por el nivel y la seguridad del ingreso de los agricultores familiares.⁴ Estos grupos ayudan a determinar quienes son elegibles a determinadas líneas de crédito y a qué familias se les da prioridad para programas específicos, incluyendo el PAA y el PNAE.

El problema de acceso al mercado y la garantía de precio se abordó a partir de 2003 con la creación del PAA bajo la estrategia Hambre Cero del gobierno de Lula (Sambuichi et al., 2013). Un objetivo central del Hambre Cero fue el aumento de la demanda interna de alimentos en Brasil, un país caracterizado por altos niveles de desigualdad salarial.

En este sentido, el Hambre Cero combina los objetivos de promover la seguridad alimentaria con la preocupación por fomentar un desarrollo económico y social inclusivo, integrando programas existentes y nuevos, y haciendo hincapié en la intersectorialidad y la complementariedad de estas intervenciones. La estrategia comprende cuatro ejes, como se muestra en la Figura 1. El acceso a alimentos incluye intervenciones como las transferencias monetarias a través del programa *Bolsa Familia*, para que las familias tengan suficientes ingresos para comprar alimentos, y la asistencia alimentaria, ya sea a través de comidas escolares (PNAE), la distribución directa de alimentos a algunos grupos (el lado de la demanda de parte del PAA) y el acceso al agua a través de la construcción de cisternas en la región semi-árida de Brasil. El fortalecimiento de la agricultura familiar fue un eje específico de la estrategia y comprende el PRONAF, mencionado anteriormente, así como el enfoque de esta sección, el PAA.

Cuando el presidente Lula fue electo, el hambre se convirtió en un foco importante del gobierno federal de Brasil, e incluso se creó un ministerio extraordinario, el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MESA). Se reintrodujo el Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) para facilitar la relación con la sociedad civil y promover su participación en la lucha contra el hambre. Los miembros del CONSEA, que se componen de un tercio de funcionarios del gobierno y dos tercios de representantes de la sociedad civil, se reúnen cada dos meses para abordar las demandas de la sociedad civil con respecto a la creación e implementación de las políticas de seguridad alimentaria. El Presidente del CONSEA depende directamente del Presidente de Brasil. El CONSEA no sólo

puso en relieve las causas subyacentes del hambre, sino también ayudó a establecer un marco de derechos en las políticas de seguridad alimentaria de Brasil. La legislación sobre el Derecho a la Alimentación ayudó a establecer un marco legal a nivel federal que facilitó la formulación de políticas para garantizar explícitamente a todos los brasileños el derecho a una alimentación sana y culturalmente adecuada. A través de estos derechos y de la participación de la sociedad civil brasileña, el CONSEA ha sido un campeón en la lucha por programas innovadores. Es responsable del diseño inicial del PAA y de numerosos cambios y mejoras tanto al PNAE y al PAA desde el inicio de su implementación.

2.2 LA EVOLUCIÓN DEL PAA

2.2.1 OBJETIVOS

El PAA de Brasil se estableció en 2003 como parte del componente 'fortalecimiento de la agricultura familiar' de la estrategia Hambre Cero. Como uno de los programas más populares y cruciales, se estableció por la Ley No. 10.696 del 2 de julio de 2003 con los objetivos siguientes:

- incentivar la producción agrícola familiar, promoviendo su inclusión económica y social con un crecimiento sostenible de los excedentes, el procesamiento de alimentos y la expansión de la producción de alto valor agregado;
- incentivar el consumo y puesta en valor de la producción agrícola familiar;
- promover el acceso a alimentos en la cantidad, la calidad y la regularidad necesaria para las poblaciones en situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional, basado en la legislación Derecho a la Alimentación;
- fomentar las reservas públicas de alimentos producidos por los agricultores familiares;

- asistir en la creación de reservas de alimentos a través de las cooperativas de agricultores y de otras organizaciones de agricultores familiares; y,
- fortalecer las redes locales y regionales para la comercialización de alimentos (Brasil, 2003).

La supresión del procedimiento de licitación competitivo es un aspecto clave de las diferentes modalidades del programa, ya que previene la aplicación de la legislación que, por diversas razones, hace que sea casi imposible que los pequeños productores puedan entrar en competencia leal con los grandes productores y las empresas más grandes en los procesos de licitación pública. A pesar de que el precio pagado por el PAA no puede ser mucho más alto que los observados en los mercados regionales, la supresión del procedimiento de licitación pública competitivo ha reducido la burocracia y ha facilitado el acceso de los agricultores familiares a la contratación pública.

El PAA tiene múltiples objetivos y estrategias, tal como se ha explicado anteriormente. Su objetivo es apoyar la producción de agricultores familiares y su acceso al mercado a través de procedimientos simplificados de contratación pública, y distribuir alimentos en cantidad, calidad y regularidad necesaria para los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria. Los alimentos adquiridos pueden ser distribuidos como asistencia alimentaria o comprados como parte de la intervención de apoyo al mercado cuando los precios son demasiado bajos/o cuando hay un excedente de la producción. En éste último caso, la compra de alimentos a través del PAA se destina principalmente para constituir reservas.

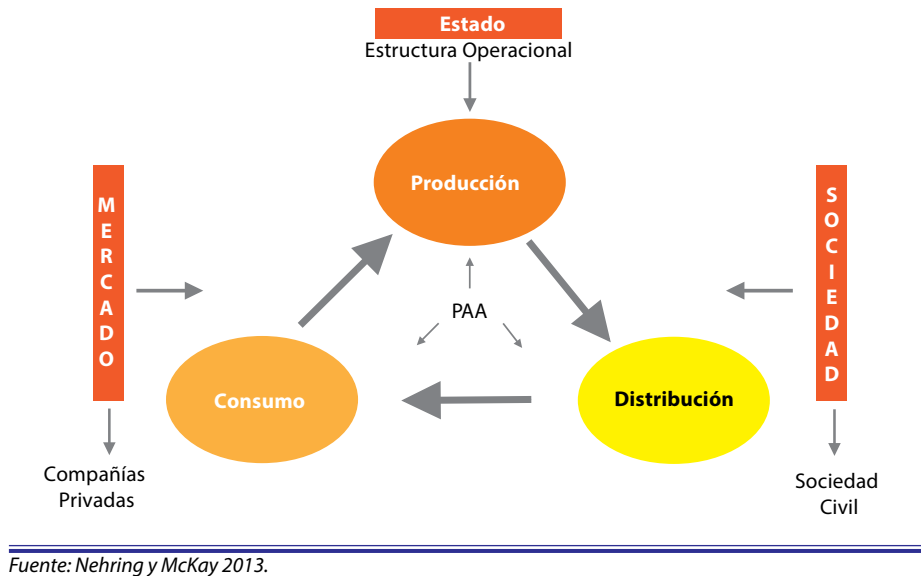
2.2.2 LAS AGENCIAS DE EJECUCIÓN DEL PAA

El PAA funciona a través de diferentes modalidades para tratar de maximizar su alcance y eficacia en todo el país. A pesar de ser un programa financiado por el gobierno

RECUADRO 1. LA CONAB

La Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil (Conab) es una de las instituciones centrales responsables de crear y mantener las reservas de alimentos en el país. Fue creada en 1990, poco después del regreso a la democracia en Brasil bajo el brazo administrativo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y la reagrupación de tres instituciones más antiguas: la Compañía de Alimentos Brasileña (Cobal), la Compañía de Financiamiento Productivo (CFP) y la Compañía Brasileña de Reservas (Cibrazem) (Gandolfi et al., 2010). Su mandato es gestionar las políticas agrícolas y el suministro de alimentos con el fin de satisfacer las necesidades básicas de la sociedad brasileña de manera a preservar y fomentar los mecanismos de mercado. Estos objetivos se llevaron a cabo principalmente a través de las garantías de precios para los agricultores y los programas de licitación pública limitada, sin la adopción de un enfoque específico en la agricultura familiar. Tomó más de una década para que la Conab comenzara a trabajar con un enfoque en la agricultura familiar y en los programas sociales junto con el MDA y el MDS (Ibid). La crisis alimentaria de 2008 le dio un papel preponderante a la Conab en garantizar el mantenimiento de suficientes reservas de alimentos para mitigar los efectos del aumento de los precios en el mercado internacional y mantener una demanda suficiente para la producción agrícola familiar y el consumo doméstico. La gran mayoría de los estados en Brasil cuentan actualmente con una oficina de la Conab que ayuda a proveer asistencia institucional a los agricultores y a las organizaciones de agricultores para la licitación pública, los precios de garantía y, a nivel regional, las reservas de alimentos. Esta estructura institucional ha formado un mecanismo crucial en la implementación y la ampliación de la cobertura de las políticas de demanda estructurada en muchas poblaciones vulnerables y marginadas en todo el país.

Figura 2
Los sistemas descentralizados de seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: Nehring y McKay 2013.

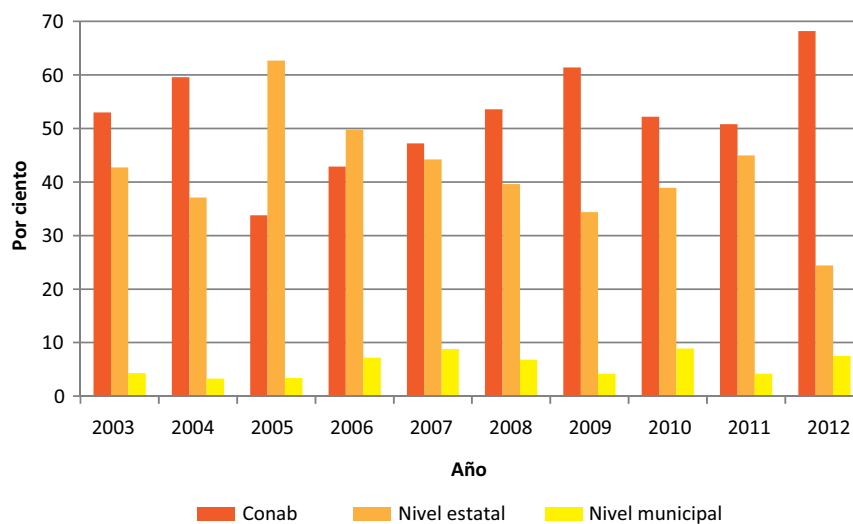
federal, la idea es de localizar su organización mediante un modelo descentralizado (ver Figura 2).

Esto se realiza al transferir fondos federales (del MDA y del Ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el Hambre — MDS) a través de diferentes instituciones en varias cantidades.⁵ La Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil (Conab) es una de estas instituciones que juega un papel central en

la organización de las compras, la distribución de los productos a lo largo de las redes de protección social a nivel municipal, estatal y regional, y en el funcionamiento de las reservas de alimentos (ver Cuadro 1).

Sin embargo, los fondos federales también pueden ser asignados directamente al estado o al municipio para la compra directa. La Figura 3 muestra la distribución de los gastos del PAA según los agentes de ejecución y muestra

Figura 3
El nivel de participación de cada agente de ejecución del PAA Gastos, 2003-2012



Fuente: Sambuichi et al., 2013.

que la Conab es uno de los principales organismos de ejecución y que el nivel de implementación directa por parte de los municipios es muy bajo. Los estados son los únicos responsables de implementar una de las modalidades del PAA, PAA Leche — implementado solo en la región semiárida — por lo tanto, también reciben una parte considerable del presupuesto del programa.

Muchas de las modalidades del PAA fueron adaptadas de los instrumentos existentes operados por la Conab para garantizar precios mínimos a los agricultores, en particular a aquellos que participan en la contratación para constituir reservas. La modalidad más innovadora fue la que permite la compra de una donación inmediata, en la que los pequeños agricultores o las cooperativas proponen entregar su producción a las poblaciones con inseguridad alimentaria que han sido identificadas en las guarderías, los hospitales públicos, las escuelas, los restaurantes comunitarios, etc. Se realiza el pago a la entrega del producto.

2.2.3 LA EXPANSIÓN DEL PAA

El éxito de la implementación del PAA se puede medir por su rápida expansión en todo Brasil. Creció en términos del número de beneficiarios, la cantidad anual que se puede comprar a un agricultor y el presupuesto total entre 2003 y 2012. El número de agricultores familiares que se han beneficiado del programa aumentó de 42,000 en 2003 a 185,000 en 2012, como se muestra en la Figura 4.

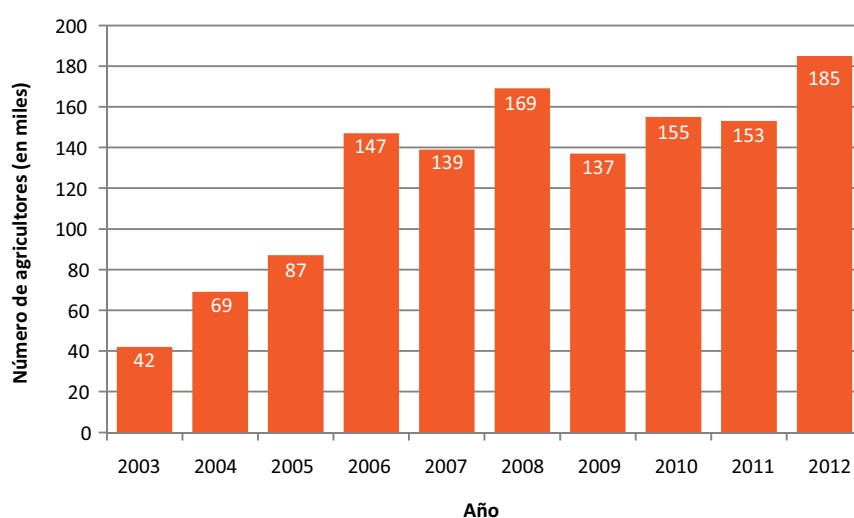
Después de casi 10 años de existencia, se llegó a un gasto de USD3 mil millones, en términos reales, como se muestra en el Cuadro 1. El gasto aumentó de USD125 millones (usando la paridad de poder adquisitivo — PPA del Banco Mundial) a USD450 millones (PPA) en valores

reales entre 2003 y 2012. El PAA realizó compras por más de 3.5 millones de toneladas de alimentos entre 2003 y 2011, y ha llegado a proveer alimentos a casi 20 millones de personas (Bavaresco y Mauro, s.f.). No obstante, a pesar del crecimiento tanto en el presupuesto como en la cobertura, el presupuesto del PAA representa menos del 0.0004 por ciento del PIB de Brasil y cubre alrededor del 5 por ciento de los 4 millones de agricultores familiares, según el último censo agrícola (IBGE, 2006). Debido a la cobertura limitada del PAA en cuanto al número total de agricultores familiares, será necesario focalizarse en los agricultores más pobres para mejorar su diseño y efectividad. Este es uno de los objetivos claves del eje 'inclusión productiva' de la actual estrategia de desarrollo social Brasil sin Pobreza ('*Brasil sem Miséria*') del MDS.

En cuanto a la distribución regional, los datos de los últimos tres años muestran que el nordeste es la región en la que los gastos del PAA son más altos (ver Figura 5). Esto se explica en gran medida por el hecho de que el PAA Leche⁶ sólo se implementa en la región semiárida, que predomina en el nordeste. En 2012, la región sur superó el sudeste como la segunda región en Brasil con mayores recursos del PAA. Tanto el nordeste y el sur son las regiones con el mayor número de pequeños agricultores en el país.

Cuando el PAA inició en 2003, los pequeños productores sólo podían vender al programa un máximo de BRL2.500 (USD1250) al año. Sin embargo, en 2013 el límite anual se extendió a BRL5500 (USD2750) en la modalidad con el límite más bajo (la compra directa con donación simultánea), y los productores pueden participar en algunas modalidades para aumentar las ventas institucionales⁷ (Decreto No. 8.026; Sanches y Alceu, 2011: 201). Las otras modalidades tienen un límite de BRL8000,

Figura 4
El número de agricultores familiares que participan en el PAA, 2003-2012



Cuadro 1**La distribución de los recursos financieros del PAA, 2003-2012**

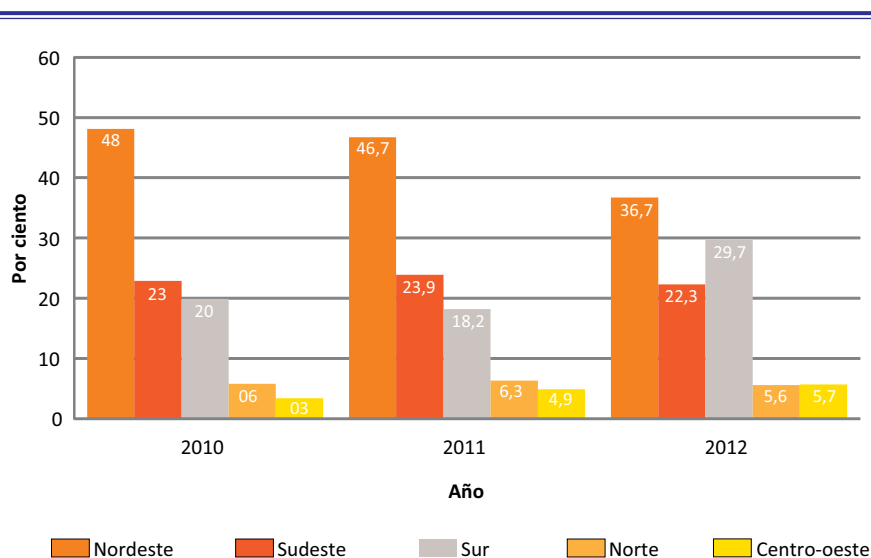
Año	Los recursos financieros (en millones)		
	Nominal BRL	Real BRL	PPP (USD)
2003	145	233	125
2004	180	272	146
2005	333	471	253
2006	492	667	359
2007	461	603	324
2008	509	630	339
2009	591	698	375
2010	681	765	412
2011	665	701	377
2012	838	838	451

Nota: Los valores del Real calculados con el promedio anual del INPC (IPCA), año base: 2012, y tasa de cambio: 2012 USD PPA.

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Sambuichi et al., 2013.

por lo que el máximo que un pequeño productor puede vender al PAA por año (por DAP) es de BRL24,000 (USD12,000). También existe una medida que incentiva a los productores a la transición hacia una producción agroecológica. En 2011, la Ley No. 12.512 añadió un disposición al PAA que aumentó el precio de compra en un 30 por ciento para los productos orgánicos certificados o aquellos producidos agroecológicamente.

Además del aumento de la cantidad máxima que se puede vender al PAA por año por DAP, el gobierno federal también introdujo una nueva e importante modalidad en el sistema del PAA en el 2011 (la Ley No. 12.512). Esta modalidad no conlleva a recursos financieros adicionales del presupuesto federal del PAA, sino, más bien, autoriza la extensión del proceso de licitación del PAA a otros niveles de gobierno. Esto ha

Figura 5**El porcentaje de recursos del PAA por región, 2010-2012**

Fuente: Sambuichi et al., 2013.

resultado en la eliminación de algunos de los obstáculos legales que impedían a los pequeños agricultores competir con las grandes empresas. A través de esta modalidad, la Compra Institucional, las instituciones públicas como los hospitales, las prisiones y las bases militares pueden asignar su presupuesto alimentario para abastecerse de los pequeños agricultores. Por otra parte, los municipios y los estados que quieren complementar el programa de alimentación escolar con recursos propios también pueden comprar a través de esta modalidad, hasta un límite de BRL8000 (USD4000) por DAP por año.

2.2.4 LAS MODALIDADES DEL PAA: LA ASISTENCIA ALIMENTARIA Y LOS MERCADOS ESTRUCTURADOS

Como se mencionó anteriormente, el PAA utiliza diferentes mecanismos para la adquisición de productos agrícolas de los agricultores familiares. Algunos de ellos se basaron inicialmente en la experiencia de la Conab, la principal agencia de implementación del PAA. Actualmente, hay cinco modalidades en operación:

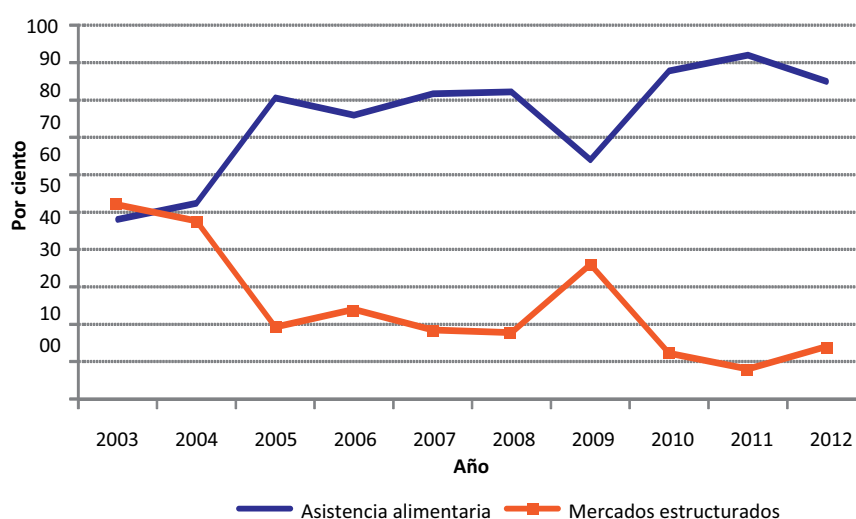
- La Compra Directa;
- El Almacenamiento;
- La Compra Directa con Donación Simultánea;
- El Incentivo para la Producción y el Consumo de Leche; y,
- La Compra Institucional.

Para mostrar cómo estas modalidades se pueden clasificar según los objetivos del PAA, se han agrupado en dos categorías:⁸

- La Asistencia Alimentaria se refiere a las modalidades del PAA en las que el producto ha sido donado a las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria, las escuelas u otras instituciones de asistencia social. Incluyen las modalidades del PAA de Compra Directa con Donación Simultánea, y el Incentivo para la Producción y la Consumo de Leche; y,
- Los Mercados Estructurados se refiere a las modalidades del PAA utilizadas para regular los precios y la oferta, y para apoyar a la comercialización; adquiere alimentos para la comercialización o distribución de reservas a los grupos con inseguridad alimentaria. Incluye las modalidades del PAA de Compra Directa, Almacenamiento y Compra Anticipada (terminada en el 2005).

La proporción de la Asistencia Alimentaria ha aumentado en los últimos años, con un 85 por ciento de los recursos usados en el 2012. Por otra parte, los Mercados Estructurados disminuyeron a un 14 por ciento en el 2012 (ver Figura 6). Según Sambuichi et al. (2013), los componentes de apoyo del mercado del PAA pueden presentar diferentes dinámicas con el tiempo. Mientras que la 'Compra Directa' sólo se utiliza cuando los precios son demasiado bajos o cuando hay un excedente excesivo (lo cuál no ha sido el caso últimamente), el componente de Almacenamiento debe aumentar, debido a que se ha alineado con la asistencia técnica prestada a las cooperativas por el MDA. La idea es utilizar esta modalidad para ayudar a las cooperativas de pequeños agricultores a afrontar mejor las fluctuaciones de los precios del mercado y fortalecer su capacidad general de gestión.

Figura 6
El porcentaje de los recursos del PAA según las categorías de destino de la producción, 2003-2012



Nota: Las modalidades del PAA Compra Directa con Donación Simultánea e Incentivo para la Producción y el Consumo de Leche fueron clasificados como Asistencia Alimentaria. El Apoyo al Mercado incluye la Compra Directa, Almacenamiento, y Compra Anticipada (realizada en el 2005).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Sambuichi et al., 2013.

2.2.5 LOS DESAFÍOS DEL PAA

El MDS y el MDA han tratado de abordar varios obstáculos identificados. El primero es un mecanismo de pago eficiente y puntual que hasta recientemente había sido bastante complicado (Chmielewska y Souza, 2010). Con la introducción de la tarjeta de débito del PAA se espera garantizar que las transferencias bancarias sean realizadas tan pronto como los productos sean entregados. Otro problema ha sido la falta de transporte adecuado para entregar sus productos. En muchas de las regiones más pobres de Brasil, los campesinos no cuentan con medios de transporte suficientes, y la infraestructura es deficiente (Chmielewska y Souza, 2010; Nehring y McKay, 2013). A pesar de que es un problema complejo, el presupuesto del PAA ahora reserva 1–5 por ciento del costo total de un proyecto para el transporte. Estos fondos se destinan a la agencia de implementación del PAA — i.e. ya sea la Conab, una cooperativa o la Secretaría de Agricultura municipal.

La implementación del PAA es una experiencia única de política que demuestra la oportunidad y la viabilidad de vincular la producción agrícola a la demanda local. Es fundamental comprender el rol del Estado en facilitar y coordinar esta relación, ya que los comerciantes privados en los mercados de alimentos conllevan altos costos de transacción para abastecerse de pequeños productores (Dorward et al., 1998). No sólo garantiza la venta de los excedentes de producción, sino que también ofrece un precio de referencia para ayudar en la negociación de precios con los comerciantes privados. Además, el PAA incentiva a los productores a organizarse y trabajar con funcionarios del gobierno local en los proyectos del PAA (Nehring y McKay, 2013). Este nivel básico de organización puede establecerse al involucrar a las cooperativas y las asociaciones existentes en la colectivización de los recursos para la producción y el transporte. Estos beneficios no fueron incorporados en el diseño del propio PAA pero demuestran algunos de los beneficios de la promoción de la demanda estructurada para los pequeños agricultores.

2.2.6 REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE LOS IMPACTOS DEL PAA EN LAS VIDAS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

Las políticas de Brasil para el fortalecimiento de la agricultura familiar representan un modelo de construcción de mercados institucionales que amplía el acceso al mercado a muchos pequeños productores con un gran potencial productivo (Altieri et al., 2002). Los agricultores familiares no sólo son pobres en términos de su nivel de ingreso (ver sección 6), sino también, debido a que el trabajo familiar se utiliza en gran parte de la producción, con frecuencia suelen explotar su propia mano de obra a nivel familiar para mantener la reproducción social (Chayanov, 1986). Existen pocas evaluaciones significativas sobre las principales políticas de demanda estructurada en Brasil; sin embargo, aquellas realizadas señalan que el PAA ha desempeñado

un papel decisivo para aumentar los ingresos, la producción y la organización de los agricultores familiares, así como para lograr una mayor diversificación de los cultivos de alimentos. A continuación se presenta una revisión sobre algunos de estos estudios que se centran en estos resultados.

Básicamente, el PAA aborda directamente uno de los principales desafíos en la producción de los agricultores familiares: la comercialización (Vogt y Souza, 2009). Los pequeños agricultores son especialmente vulnerables a la debilidad de algunos de los mercados de alimentos y a la volatilidad de los precios, ya que los comerciantes privados y la inversión tienden a favorecer los cultivos comerciales sobre los cultivos alimentarios locales (Dorward et al., 1998; 2002). La intervención del Estado para aumentar la demanda de alimentos producidos por los pequeños agricultores puede constituir un instrumento esencial para estimular nuevos mercados y apoyar la existencia de diversos sistemas regionales de producción de alimentos. El PAA complementa las variaciones locales en la dieta a través de la compra de alimentos a agricultores locales que tienen la capacidad de producir cultivos alimenticios diversificados en parcelas más pequeñas. Esto puede no resultar posible en los mercados privados debido a una mayor presencia de los supermercados en Brasil, una situación que ha reducido la cadena de suministro y ha expulsado los productores más pequeños. Los supermercados en Brasil constituyen el 75 por ciento de todos los minoristas de alimentos en el país, el porcentaje más alto en América Latina (Reardon y Berdegú, 2002: 374).

Sin embargo, la demanda estructurada ayuda a incentivar la diversificación de la producción agrícola familiar al garantizar un mercado y precios estables de una gran variedad de cultivos. Doretto y Michellon (2007) sostienen que el PAA ha reavivado la producción de muchos cultivos que ya no se estaban produciendo en muchas regiones del país, lo que ha proporcionado un flujo constante de ingresos durante todo el año para los agricultores, en lugar de uno o tal vez dos pagos por año en el período de cosecha. Los autores encuestaron a beneficiarios como a no beneficiarios del PAA para evaluar el impacto de las adquisiciones en los ingresos agrícolas familiares en tres municipios del estado de Paraná. Pudieron constatar un incremento del 25.2 por ciento en los ingresos de los productores que habían tenido acceso al crédito agrícola familiar, y un aumento del 43 por ciento de los ingresos de aquellos que no recibieron un crédito (con el menor ingreso y superficie) (Ibid.: 128–129).

La muestra de los beneficiarios del PAA también mostró que un tercio de ellos aumentaron la superficie cultivada, y dos tercios de los productores mejoraron el nivel de tecnología en la producción de cultivos (Ibid.: 126–127). La mejora de los ingresos, una mayor superficie sembrada y un nivel más alto de la tecnología han ayudado a crear una mejor división del trabajo dentro del hogar, permitiendo a los miembros de la familia trabajar

también fuera de la producción agrícola y diversificar sus fuentes de ingresos. Una tercera parte de las familias que participan en dos de los municipios incluidos en la muestra declararon fuentes de ingresos fuera de la producción agrícola.

Vogt y Souza (2009: 12–13) muestran que al incentivar la diversificación de la producción el PAA ayuda a expandir otros canales de comercialización para los agricultores, ya sea a través de otras políticas o de la reactivación de los mercados de los agricultores a nivel local. Vogt y Souza realizaron un estudio de caso cualitativo en la región de Celeiro en el estado de Rio Grande do Sul, centrado en dos municipios. El estudio observó la capacidad del PAA de añadir un carácter social y una estructura a los mercados locales y a los canales de comercialización para agricultores de escasos recursos. El PAA constituyó un factor clave en la expansión de la producción en las familias que participan en el programa gracias a sus estrechas y garantizadas conexiones con el mercado, y a los precios garantizados (Ibid.: 16).

Según Sparovek et al. (2007), las compras a través del PAA han creado nuevas relaciones entre los agricultores familiares, los intermediarios, los funcionarios locales y los consumidores que han transformado la viabilidad de los sistemas alimentarios locales. Su estudio se basa en una muestra de 250 cuestionarios en seis estados en la región nordeste de Brasil. La mayoría de los agricultores eran relativamente de edad avanzada (73 por ciento entre las edades de 31 y 60) y organizados (el 91 por ciento eran activos en algún tipo de movimiento social). Sparovek et al. observaron que los ingresos de los participantes del PAA tendía a ser tres veces mayor que los que no participan (Ibid.). Esto se debe a que no sólo los participantes reciben un mayor ingreso por las ventas al PAA, sino también porque los que no participan tienden a ser productores de subsistencia que consumen la mayor parte de su producción.

Debido a su efecto de eliminación de los intermediarios en la cadena de suministro, el PAA también ayuda a establecer precios de referencia para los agricultores que no tendrían de otra manera un mercado de compradores privados que sea competitivo y que ofrezca un «precio justo». La encuesta realizada por Agapto et al. (2013) en Campina do Monte Alegre, un municipio de São Paulo, reveló que los precios que se ofrecen a través del PAA eran 45.9 por ciento más altos que el precio promedio ofrecido por los intermediarios.⁹ También demostraron que este precio de referencia incentivó a los productores a hacer la transición hacia la producción de hortalizas y de otros cultivos alimentarios de mayor valor, dando lugar a un aumento de los ingresos (Ibid.: 18). Lucena y Luiz (2009) evaluaron el impacto que tuvo el PAA en el aumento de precios al productor en un asentamiento de la reforma agraria que se encuentra en el estado de Rio Grande do Norte, donde el PAA tuvo el efecto de duplicar el precio que los agricultores habían estado recibiendo de un solo intermediario. Sobre la base de una muestra

de siete participantes del PAA, Lucena y Luiz mostraron un aumento promedio del 43 por ciento de los ingresos — con un rango que va desde un 3,9 por ciento a un 184,5 por ciento (Ibid.: 15). Este precio de referencia es crucial para los pequeños agricultores al negociar otros precios en el mercado privado o con los intermediarios. Rocha et al. (2007) llevaron a cabo entrevistas en tres municipios del estado de Bahía, en donde se encontraron con que cada participante del PAA estaba completamente a merced de un sólo intermediario hasta que comenzaron a vender a través del PAA.

Otros estudios también han podido demostrar un aumento de la producción total de agricultores familiares destinada a su venta a través del PAA debido al pago directo y garantizado (Momborg de Camargo et al., 2013; Agapto et al., 2013; Doretto y Michellon, 2007; Cordeiro, 2007; Müller et al., 2007).

El PAA también ha demostrado incentivar la organización e integración de los agricultores con los funcionarios locales y los consumidores. Debido a la dependencia del PAA en la compra a las organizaciones de agricultores o a agricultores organizados para vender a través de alguna de sus modalidades, el programa fortalece ya sea la capacidad de las organizaciones existentes de responder a la demanda estructural del PAA o su capacidad de organizarse para vender a través del programa (Vogt y Souza, 2009).

Por último, una encuesta reciente en Sambuichi et al. (2013) sobre estudios y evaluaciones del PAA muestra que según 29 de estos estudios el programa demostró tener 35 efectos positivos, identificados ya sea a través de la recopilación de datos cuantitativos utilizando muestras pequeñas (como aquellas descritas anteriormente) o a través de entrevistas cualitativas con grupos beneficiarios, grupos no beneficiarios y los hacedores de políticas. El impacto más frecuente es la diversificación de la producción, que fue mencionado en el 72 por ciento de los estudios. Este fue seguido por las mejoras en la calidad de los productos, el fortalecimiento de las organizaciones colectivas y el aumento de los ingresos, los cuales fueron reportados en el 52 por ciento de los estudios. Estas dimensiones son muy importantes para la sustentabilidad y los efectos a largo plazo del programa, dado que no sólo ofrecen en el corto plazo aumentos en el bienestar de los agricultores familiares a través de mayores ingresos, sino también alienta a los agricultores familiares a mejorar la calidad de sus productos y el cooperativismo — dos factores que son clave para ampliar el acceso al mercado de un productor más allá de la demanda estructurada/institucional.

A pesar de que no se han llevado a cabo evaluaciones importantes del PAA a nivel nacional, existen planes para implementar un sistema de monitoreo de algunas de sus modalidades nacionales a través de la Conab.¹⁰ Se pueden acceder a los datos de todas las modalidades del programa en la página Internet del MDS.¹¹ Hasta la fecha, las evaluaciones han consistido principalmente en estudios de caso y pequeñas encuestas que incluyen uno

a cinco municipios. Si bien la mayoría de las evaluaciones muestran un impacto transformador en la forma en que los sistemas alimentarios locales se han articulado y están gestionado mediante la intervención del PAA, es difícil analizar las consecuencias a nivel nacional.

Además, la mejora en la productividad de los pequeños agricultores, en la organización y en los ingresos son

impactos demostrados con frecuencia en casi todos los estudios, demostrando que el PAA es sin duda una política eficaz en términos de demanda. Una evaluación de impacto a nivel nacional permitiría evaluar de forma más sistemática los efectos regionales, de escala e instrumentales del PAA en los agricultores familiares y en sus comunidades.

3 PNAE : EL PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR

3.1 INTRODUCCIÓN

PNAE, el programa de alimentación escolar de Brasil, es la otra fuente importante de demanda estructurada para los agricultores familiares en Brasil. Las comidas escolares en las escuelas públicas brasileñas alimentan alrededor de 45 millones de estudiantes cada día escolar, ofrecen potencialmente un mercado institucional considerable para los productores de alimentos. Con un presupuesto anual de alrededor de BRL3.5 mil millones (USD1.75 mil millones), el PNAE cuenta con los recursos para aumentar de manera significativa los ingresos de los agricultores familiares y ampliar las oportunidades de mercado (FNDE, 2013). Dado el presupuesto actual, el cumplimiento del mínimo legal del 30 por ciento de los recursos del PNAE destinados a comprar a los agricultores familiares corresponde casi exactamente al presupuesto del PAA asignado para 2013 — BRL1,3 millones (USD650 millones) — duplicando así los fondos disponibles para los mercados institucionales financiados por el gobierno federal. En este contexto, la demanda estructurada para los agricultores familiares financiada por los dos programas del gobierno federal podría sumar más de BRL2 mil millones de dólares (USD1 mil millones) al año.

A través de su mandato de adquisición local, el PNAE desplazó los objetivos de contratación, ya no basándose únicamente en el precio de los alimentos sino prestando más atención a la calidad de los alimentos, su aceptabilidad cultural, su disponibilidad y la estacionalidad de su producción a nivel local. Como se verá más adelante, el papel del nutricionista escolar es fundamental para garantizar la adecuación cultural y nutricional del menú escolar. El menú preparado por este profesional enlista los alimentos que deben comprarse a los agricultores familiares a través de llamadas públicas locales.¹² Tal proceso reconoce la diversidad cultural y las costumbres alimenticias en Brasil, en lugar de imponer patrones estandarizados en todas las regiones del país. Al mismo tiempo, la compra obligatoria a los agricultores familiares también tiene como objetivo promover el desarrollo local y complementa los ingresos de los agricultores familiares (Otsuki, 2010).

Sin embargo, esto no siempre ha sido así. Los programas de alimentación escolar en Brasil son de larga data, desde la década de 1940. Desde entonces, se realizaron una serie de reformas políticas hasta que el programa nacional de alimentación escolar, el PNAE, alcanzó la actual cobertura de escuelas públicas, que abarca desde la educación infantil (a partir de los seis meses a cinco años de edad) hasta la enseñanza secundaria (17–18 años edad), así como los estudiantes jóvenes y adultos que asisten a clases especiales (EJA — Educación para Jóvenes y Adultos), cubriendo todos los componentes de la educación básica.

Al igual que el PAA, la regla del 30 por ciento del PNAE combina el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los consumidores, en este caso los estudiantes de las escuelas públicas, con el objetivo de ofrecer una demanda estructurada a los agricultores familiares. Este último se caracteriza por su previsibilidad y por los estándares de calidad, los cuales tienen el potencial de reducir las incertidumbres y los riesgos, en especial la volatilidad de precios, permitiendo a los agricultores familiares planificar mejor sus inversiones, diversificar sus cultivos alimenticios y mejorar la calidad de sus productos para cumplir con los estándares de salud e higiene exigidas por el PNAE.

En cuanto a la cuestión de la demanda del PNAE, además de abordar la seguridad alimentaria y nutricional de los estudiantes de las escuelas públicas, el programa de alimentación escolar también forma parte integral de la intervención de protección social que promueve la matriculación y la asistencia escolar y mejora el estado de salud de los niños. El PNAE ha establecido que sus objetivos oficiales son:

- atender las necesidades nutricionales de los niños a través de una comida al día;
- estimular hábitos nutricionales saludables y proporcionar educación nutricional;
- mejorar la capacidad de aprendizaje; y,
- prevenir el abandono escolar y la repetición de grado.

De hecho, son pocos los programas de protección social existentes que tienen el potencial de proporcionar tantos beneficios multisectoriales.

3.2 EL PNAE: UN BREVE PANORAMA DE SU EVOLUCIÓN DESDE 1945 HASTA NUESTROS DÍAS

Los primeros programas de gobierno en materia de alimentación escolar en Brasil se remontan a 1945. El hambre y la desnutrición fueron reconocidos como los principales problemas de salud pública en el país. La Comisión Nacional de Alimentos (*Comissão Nacional de Alimentação* — CNA) fue creada ese año, y casi 10 años después se estableció la Compañía Nacional de Alimentación Escolar (CNAE) con la donación de alimentos de la comunidad internacional (Peixinho, 2013).

Entre 1955 y 1970 surge un programa nacional de alimentación escolar a cargo del gobierno federal. Sin embargo, durante este período, las intervenciones de alimentación escolar implementadas en Brasil fueron impulsadas en colaboración con organizaciones internacionales, cuya principal preocupación era los alimentos y la nutrición, particularmente en lo que se refería a la salud de los niños. Se pueden distinguir dos fases principales. La primera fase tuvo lugar en la década de 1950, cuando eran frecuentes los recursos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Durante la segunda fase, en la década de 1960, gran parte de los alimentos consumidos en las escuelas brasileñas como parte de los proyectos de alimentación escolar fueron en realidad suministradas por Alimentos para la Paz, un programa de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Para Alimentos para la Paz, USAID financió la adquisición de alimentos producidos en los EE.UU. o por el Programa Mundial de Alimentos (Peixinho et al., 2010; Vasconcelos, 2005).

Además, la cobertura, que pretendía ser nacional, en realidad no era muy efectiva, y la frecuencia del suministro de alimentos a las escuelas era muy irregular. Asimismo, no se prestó atención a la necesidad de observar la adecuación cultural de los alimentos proporcionados o, lo que es lo mismo, si las personas los aceptaban (Peixinho, 2013).

En la década de 1970 pudo observarse un marcado cambio hacia empresas nacionales que suministraban alimentos adquiridos por el programa de alimentación escolar, reemplazando los alimentos importados y donados. Así, los alimentos procesados, producidos por las grandes compañías de alimentos, comenzaron a tornarse en los alimentos suministrados a las escuelas en Brasil (Peixinho, 2013).

En 1976, la CNAE se integró al Segundo Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (II PRONAN). El objetivo de la compañía era proporcionar suplementos alimenticios a los niños matriculados en las escuelas

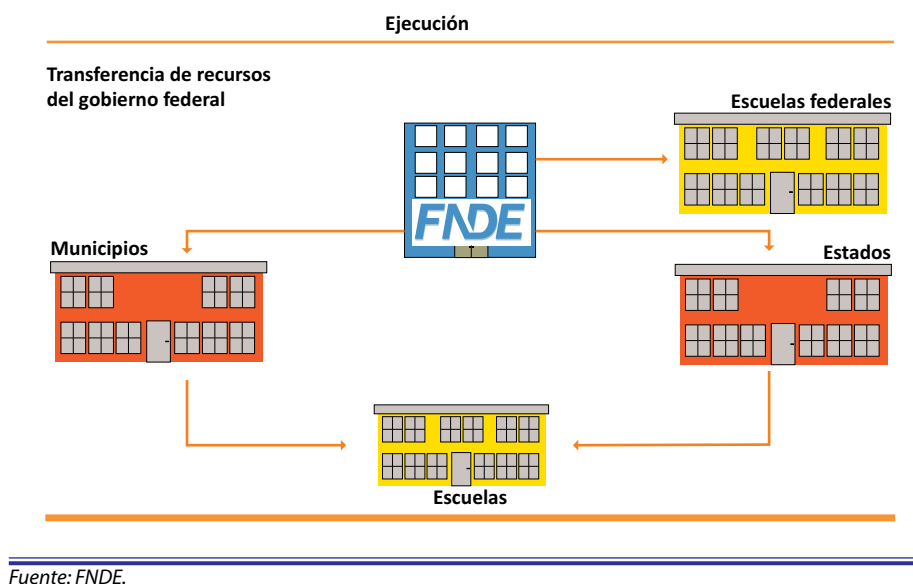
públicas — a excepción de los estudiantes de educación secundaria —, así como los niños de pre-escolar considerados en estado de necesidad. Estos suplementos estaban destinados a cubrir el 15 por ciento de la dieta diaria recomendada de un niño durante el año académico. En 1979, el programa pasó a denominarse Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE); por tanto, de 1976 a 1984 el PNAE era una de las intervenciones clave del II PRONAN y era administrado por el Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición de Brasil, dependiente del Ministerio de Salud (MS).

El II PRONAN abarcaba un conjunto más amplio de intervenciones, incluyendo la administración de suplementos alimenticios no sólo para los niños en edad escolar, sino también para los trabajadores, las madres y los niños de corta edad, particularmente si viven en las zonas más pobres del país. Además, el programa introdujo una serie de políticas innovadoras, tales como la coordinación interministerial; los incentivos para la producción de productos alimenticios básicos; la regulación de la cadena de suministro de alimentos; la compra de alimentos a los agricultores locales; y los mecanismos para garantizar precios más competitivos (más bajos) (MS/INAN, 1976). Algunas evaluaciones del II PRONAN sugieren que la falta de apoyo político y presupuestario, el uso clientelar y los frecuentes retrasos con respecto a la ejecución de estas intervenciones fueron factores determinantes en las deficiencias que presentaba del programa en algunos aspectos puntuales, sobre todo en su intención de apoyar a los productores locales (Schmitz et al., 1997).

Parte del fracaso en la realización de estos objetivos más generales se explica por el proceso centralizado de licitación. El gobierno federal solía establecer el menú para todas las regiones del país, sin tomar en cuenta la cultura regional, las prácticas y preferencias alimenticias en cada región. Este proceso centralizado llevó a una serie de problemas, incluyendo los obstáculos logísticos para transportar los alimentos dentro del país y para almacenarlos, lo cual generalmente generaba una cierta pérdida de los alimentos adquiridos como resultado de los retrasos en el proceso de entrega (Bavaresco y Mauro, 2013). Por otra parte, el proceso centralizado de adquisición benefició a las grandes empresas especializadas en alimentos procesados¹³ que podían almacenarse más fácilmente, en lugar de beneficiar a los productores locales que podían ofrecer alimentos frescos, aunque a pequeña escala y a nivel local.

La promulgación de la Constitución de 1988 representó un punto de inflexión para la alimentación escolar en Brasil. En su artículo 208, la Constitución consagra el derecho universal a la alimentación escolar para los estudiantes de educación básica en las escuelas públicas (estatales). El mismo artículo también establece que es responsabilidad del Estado garantizar el cumplimiento de este derecho. Así, el Estado — que comprende los niveles de gobierno federal, estatal y

Figura 7
El flujo de los recursos del FNDE



municipal — debe garantizar que todos los alumnos de educación básica en Brasil tengan acceso a comidas escolares (Brasil, 1988). La Constitución se caracterizaba por un alto grado de descentralización en la prestación de servicios sociales en general, y de educación en particular. Sin embargo, las principales reformas que permiten la descentralización de los procesos de adquisiciones del PNAE sólo se aplicarían a partir de mediados de la década de 1990.

En julio de 1994, la Ley No. 8.913 exigió la descentralización de los recursos financieros destinados a la alimentación escolar. Los departamentos de educación de los municipios, los estados y el Distrito Federal asumieron la responsabilidad del gasto de los recursos del gobierno federal asignados a la alimentación escolar — es decir, los organismos de ejecución del PNAE. En 1998, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) se convirtió en el órgano del gobierno federal responsable de la gestión del programa (Decreto Provisional No. 1784, del 14 de diciembre de 1998). Una de sus funciones es la de regular, monitorear y supervisar los gastos de recursos del PNAE por los organismos de ejecución (municipios y estados). Estas agencias tienen que presentar sus informes de gastos anuales a la FNDE. Otro cambio de política importante que se introdujo mediante el Decreto Provisional fue la reducción de la cantidad de alimentos procesados y/o fáciles de preparar/cocinar en la lista de productos que pueden ser adquiridos con los recursos federales destinados al programa (FNDE, 2009).

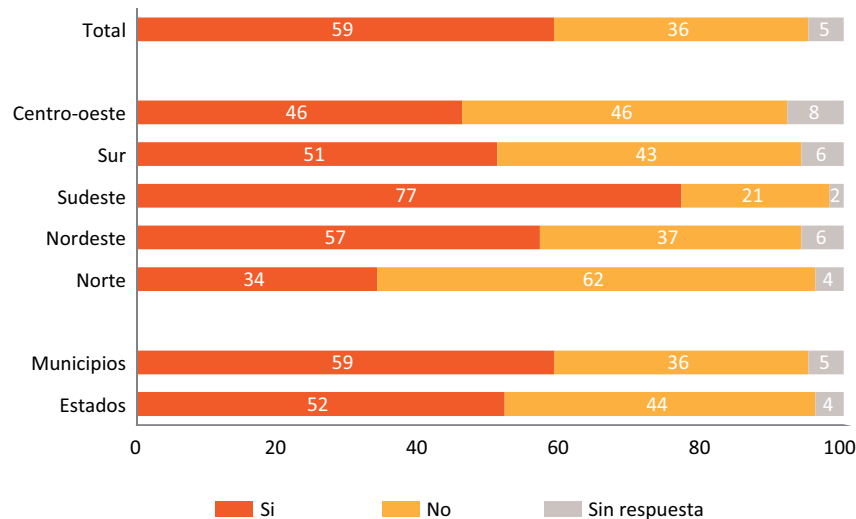
El 28 de junio de 2001, otro Decreto Provisional ordenó que el 70 por ciento de los recursos del FNDE para la alimentación escolar deben utilizarse en la compra de

alimentos básicos, teniendo en cuenta tanto los hábitos alimenticios regionales/locales como la disponibilidad de cultivos locales, con miras a fomentar el desarrollo local, reforzando la necesidad de comprar alimentos locales para las comidas escolares. Por otra parte, la Resolución No. 15 del FNDE (del 16 de junio de 2003) estableció los criterios y las modalidades para transferir los recursos del FNDE a los organismos de ejecución — i.e. los departamentos de educación de los municipios y estados (ver figura 7).

Como se menciona en la Introducción de este informe, en 2003, durante el primer año del primer mandato del Presidente Lula, se adoptó Hambre Cero con miras a combatir el hambre y la pobreza a través de diferentes medidas articuladas en torno a cuatro ejes. En ese momento, se adoptaron medidas importantes para fortalecer el PNAE. El Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno introdujo los conceptos de 'cultura alimentaria' y 'soluciones locales' para responder a la inseguridad alimentaria — conduciendo al PNAE a reforzar posteriormente la necesidad de abastecerse de productores locales. La participación social y la rendición de cuentas a través de los Consejos de Alimentación Escolar (CAE) a nivel municipal (que tenían por tarea supervisar y controlar la compra de alimentos) y el trabajo del nutricionista como la persona responsable del menú escolar (cuya misión es tomar en cuenta los productos locales y los hábitos alimenticios) fueron pasos decisivos en el fortalecimiento de la demanda de productos locales.

En 2007, el FNDE ordenó la realización de una encuesta para evaluar la implementación del PNAE. Entre otros indicadores, esta encuesta analizó si los organismos

Figura 8
Se utilizan los recursos federales destinados a la alimentación escolar para la compra de alimentos a productores locales?



Fuente: ASBRAN, 2007.

de ejecución (los departamentos de educación de los municipios y estados) comparaban a los pequeños productores de su localidad. La figura 8 muestra que alrededor del 59 por ciento de los organismos de ejecución compraban a pequeños productores locales. La región sudeste mostró el mejor desempeño en términos de compras locales, con un 77 por ciento de las agencias de ejecución comprando a los pequeños productores locales. A continuación le siguió el nordeste, con un 57 por ciento, seguido por la región sur, con un 51 por ciento. El centro-oeste y el norte mostraron la proporción más baja de compras a pequeños productores locales, con un 46 y un 34 por ciento, respectivamente.

Este resultado demostró que los organismos de ejecución estaban comprando localmente, lo cual era uno de los objetivos clave de las reformas que se iniciaron en 1994. Sin embargo, las compras locales no necesariamente se tradujeron en compras a los pequeños agricultores según el concepto utilizado en el diseño e implementación del PAA. La distribución regional de las compras locales contrastaba hasta cierto punto con los datos obtenidos de otras fuentes de datos, lo que sugería que el mayor número de pequeños agricultores se encuentra en las regiones nordeste y sur.

Al mismo tiempo, tuvo lugar un debate dentro del gobierno federal (que contó con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, canalizadas a través del CONSEA) para ampliar el marco jurídico desarrollado por el PAA para el aprovisionamiento de los pequeños agricultores con el fin de fortalecer la demanda estructurada para sus productos. El MDS y

el MDA fueron actores clave en este proceso, ya que ambos contaban con experiencia en la aplicación del PAA, demostrando que era factible aprovisionarse de pequeños agricultores, siempre y cuando se revisaran las leyes de contratación pública. La experiencia del PAA también demostró que la demanda estructurada ayudó a incentivar la organización colectiva de los agricultores familiares (en cooperativas y asociaciones) para mejorar su capacidad de suministrar regularmente alimentos de alta calidad y cumplir con los estándares de calidad del PNAE.

Después de este largo proceso de descentralización, en el que se dio prioridad a los proveedores locales, en junio de 2009, una nueva legislación del PNAE — i.e. la Ley No. 11.947 — introdujo el requisito legal que al menos un 30 por ciento de los productos adquiridos para las comidas escolares deben provenir de los pequeños agricultores y/o a sus organizaciones.

Este marco jurídico también decretó dar prioridad a los agricultores familiares de los 'asentamientos de la reforma agraria', a las comunidades tradicionales como los quilombolas (los descendientes de esclavos) y a los pueblos indígenas. Los alimentos orgánicos y los alimentos producidos con técnicas agroecológicas también deben ser priorizados en los menús escolares, en consonancia con los criterios de prioridad desarrollados por el PAA.

Con su nuevo marco jurídico, abarcando tanto la Ley No. 11.947 y las Resoluciones No. 38/2009 y 26/2013 del FNDE, el PNAE se ha convertido en un instrumento importante para fortalecer la demanda estructurada de los alimentos producidos por los pequeños agricultores locales.

3.3 LAS NORMAS Y LOS PROCEDIMIENTOS DEL PNAE DE COMPRA A PEQUEÑOS AGRICULTORES

La principal innovación que aportó esta nueva legislación, como en el caso del PAA, fue la abolición del proceso de licitación pública competitivo, que por lo general se centraba únicamente en los precios. Con el proceso tradicional sería prácticamente imposible para los pequeños agricultores competir con las grandes empresas en el proceso de licitación. Cuando la ley fue promulgada, se estableció el importe máximo de las compras a un agricultor de forma similar a la del PAA. Inicialmente el tope se fijó en BRL9000 (USD4500) por año (por DAP). Desde julio de 2012, se ha establecido a BRL20,000 (USD10,000). Este tope ayuda a prevenir la concentración de las compras en un número reducido de productores y, por el contrario, extiende las compras a un número mayor de agricultores familiares (potencialmente agrupados en

cooperativas o asociaciones). Es interesante observar que el límite máximo establecido por el PNAE corresponde a más del doble que los límites en las diferentes modalidades del PAA. Esto refleja el compromiso entre diversificar los proveedores, por un lado, y, por el otro, la necesidad de tener una escala mínima para abastecer con regularidad la demanda de alimentos de las escuelas, sobre todo en las ciudades grandes y medianas.

A diferencia del PAA, cuyos precios son un promedio de los precios en tres municipios, en el caso del PNAE los precios son similares a los observados en el mercado local (a nivel municipal). Éste es el caso incluso cuando se toma en cuenta los gastos de transporte en la entrega de los productos a las escuelas (a fin de estimular el interés de los agricultores familiares en participar) (Saraiva et al., 2013). El recuadro 2, adaptado de Saraiva et al. (2013), describe todos los pasos que deben seguir los organismos de ejecución para utilizar eficazmente el proceso de adquisiciones del PNAE para los agricultores familiares.

4 LAS COMPRAS DEL PNAE/FNDE

El cuadro 2 muestra la evolución de los recursos financieros destinados al PNAE (en valores corrientes y reales en BRL y USD utilizando el convertidor PPA del Banco Mundial) y el número de estudiantes que se ha beneficiado de este programa entre 1995 y 2010. En 1995, el programa destinó cerca de USD973.2 millones (PPA), beneficiando a 33.2 millones de estudiantes. En el 2010, los recursos totales aumentaron a casi USD2 mil millones de dólares (PPA), alcanzando 45.6 millones de estudiantes (Albaneide, 2013). La mayor parte del aumento se produjo después de 2008, particularmente en el 2010. Esto se debió a dos factores: (a) la ampliación de la cobertura del PNAE a los estudiantes de las escuelas secundarias y a estudiantes en clases especiales, como la educación para jóvenes y adultos en 2009; y (b) el aumento del valor per cápita (por estudiante) de la transferencia de BRL0.22 a BRL0.30 para estudiantes entre el preescolar y el bachillerato y a BRL0.60 para niños en guarderías, de BRL0.44 a BRL0.60 para los estudiantes indígenas y quilombolas, y de BRL0.66 a BRL0.90 para los estudiantes en las escuelas que participan en el programa *Mais Educação* (Más Educación).¹⁴

Tal como se describe en la sección anterior, a partir del 2010 un mínimo del 30 por ciento de estos recursos debe de haberse destinado a las compras a agricultores familiares, lo que corresponde a un presupuesto de casi USD500 millones (PPA), una suma mayor al presupuesto total del PAA en 2010. Para evaluar la rapidez con la cual las agencias de implementación han estado cumpliendo con esta legislación, se fusionaron dos bases de datos para mostrar la evolución de las compras realizadas a pequeños agricultores utilizando los recursos del PNAE/FNDE.

Los indicadores para el 2010, el primer año de la aplicación efectiva de la Ley No. 11.947 de 2009, se basan en la información del Informe Financiero Anual (Demonstrativo Sintético Anual — DSA) que los organismos de ejecución debían presentar al FNDE. En este informe hay un campo en el que las agencias (los municipios y los departamentos de educación a nivel estatal) deben indicar qué parte de los fondos federales para la alimentación escolar se han utilizado en las compras a los pequeños agricultores. La base de datos fue elaborada por CECANE/UnB y analizada por Saraiva et al. (2013).

De igual forma, para la construcción de indicadores comparables para los años siguientes, 2011 y 2012, se ha generado una base de datos con la información del nuevo sistema en línea que ha sido desarrollado por el FNDE en el cual los organismos de ejecución deben cargar su informe anual de gastos a efectos de realizar el seguimiento y la evaluación. También incluye información sobre cuánto se ha destinado a las compras a los agricultores familiares, para mostrar si los organismos de ejecución están cumpliendo con la exigencia legal del 30 por ciento de su presupuesto utilizado para las compras a los pequeños agricultores. En la base de datos este indicador corresponde a la proporción de gastos totales DAP sobre los recursos transferidos del FNDE a los organismos de ejecución (los municipios y los estados).

Ninguna de las bases de datos existentes contienen información relativa a todos los 5565 municipios, los 26 estados y el Distrito Federal de Brasil. La base de datos de 2010 contiene información sobre 5255 organismos de

RECUADRO 2. EL PROCESO DE ADQUISICIÓN DEL PNAE PARA LOS AGRICULTORES FAMILIARES

Paso 1: Presupuesto

- ◇ Identificar la cantidad transferida por el gobierno federal sobre la base del censo escolar del año anterior.
- ◇ Estimar la proporción de compras a los agricultores familiares que se van a realizar ese año.

Paso 2: Menú

- ◇ El nutricionista responsable del menú escolar debe (a) identificar los productos producidos por los pequeños agricultores; (b) preparar un menú en base a estos productos, teniendo en cuenta las necesidades nutricionales; e (c) informar a la municipalidad de la cantidad a comprar de cada uno de los productos.

Paso 3: Cotización de Precios

- ◇ El municipio debe examinar los precios de los diferentes productos en el mercado local, incluyendo los gastos de transporte para la entrega a las escuelas.

Paso 4: Convocatoria Pública Abierta

- ◇ Una convocatoria abierta detalla los productos, los precios y las cantidades requeridas por la agencia de implementación para proceder a la compra.

Paso 5: Propuesta de Venta

- ◇ Los agricultores familiares responden a la convocatoria con una propuesta de venta en la que declaran la cantidad que son capaces de proporcionar en relación con los requisitos detallados en la convocatoria abierta, respetando el límite de BRL20,000 por año y por DAP.

Paso 6: Recepción de las Propuestas

- ◇ La documentación requerida, especificada en la resolución No 23/2012 del FNDE, deberá adjuntarse a la propuesta para que sea considerada válida:
 - Los grupos informales: DAP individual, CPF de cada uno de los agricultores familiares y la propuesta de venta.
 - Los grupos formales: DAP de la cooperativa (DAP jurídica), CNPJ, todos los documentos fiscales y laborales que acrediten (a) que la cooperativa opera legalmente; y (b) la propuesta de venta.

Paso 7: Muestras para el Control de Calidad

- ◇ **Los alimentos deben cumplir con las normas y regulaciones de las siguientes agencias:**
 - La Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa/Ministerio de Salud).
 - El Sistema Único de Atención a la Salud Agropecuaria (Suasa/Ministerio de Agricultura y Ganadería).

Paso 8: Selección del Proyecto y Evaluación

- ◇ El municipio elige los proyectos de acuerdo a las siguientes prioridades: los proyectos de los agricultores familiares (i) del municipio; (ii) de la región; (iii) del área rural; (iv) del estado; y (v) del país.¹⁵ En estos grupos también debe darse prioridad a los asentados por la reforma agraria, las comunidades indígenas y los quilombolas, de acuerdo a las diferentes categorías DAP que se discuten en la sección sobre el PAA.

Paso 9: Firma de Contrato/Proyecto

- ◇ El municipio y los pequeños agricultores o las cooperativas firman la propuesta de venta, que también debe especificar las fechas de entrega a las escuelas y de pago.

Paso 10: Entrega del Producto

- ◇ El agricultor familiar o la cooperativa entregarán los productos de acuerdo con las fechas establecidas en la propuesta de venta.

Cuadro 2**La distribución de los recursos financieros y de la cobertura de estudiantes (PNAE, 1995-2010)**

Año	Recursos financieros (en millones)		Cobertura de estudiantes	
	BRL Nominal	BRL Real	PPA (USD)	(en millones)
1995	590.1	1810	973.2	33.2
1996	454.1	1203	695.6	30.5
1997	672.8	1667	963.9	35.1
1998	785.3	1886	1090	35.3
1999	871.7	1997	1154	36.9
2000	901.7	1929	1115	37.1
2001	920.2	1843	1065	37.1
2002	848.6	1567	905.8	36.9
2003	954.2	1536	887.9	37.3
2004	1025	1548	894.7	37.8
2005	1266	1789	1034	36.4
2006	1500	2034	1176	36.3
2007	1520	1989	1150	35.7
2008	1490	1845	1067	34.6
2009	2013	2377	1374	47.0
2010	3034	3410	1971	45.6

Nota: Cotización del real brasileño calculada con los niveles promedio anuales del INPC (IPCA), año de base: 2012, y tasa de cambio: 2012 USD PPA.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDE.

ejecución (estados y municipios), mientras que la base de datos de 2011 y 2012 contienen información sobre 5157 y 5081, respectivamente. Es importante tener en cuenta que la base de datos de 2011 y 2012 no se ha finalizado aún, ya que hasta el momento de la presente publicación los organismos de ejecución podían presentar todavía su informe de gastos. Está previsto que una base de datos consolidada se finalice antes de noviembre de 2013.

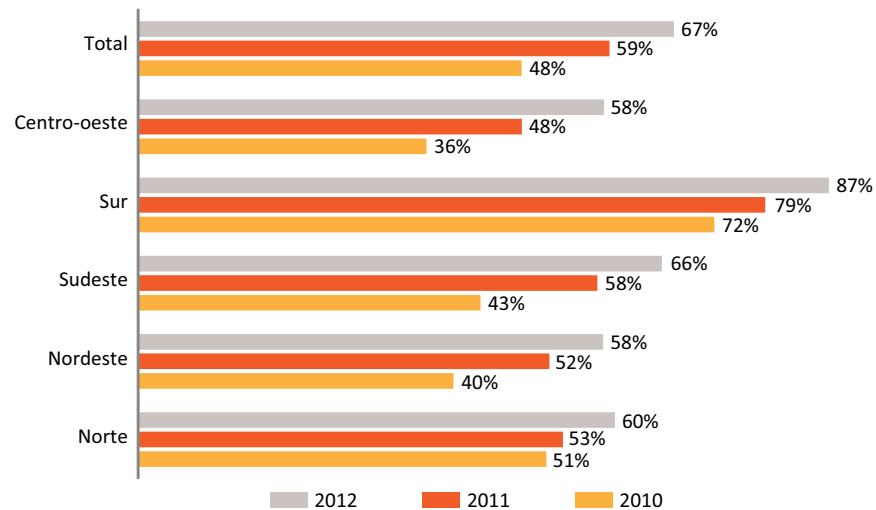
La figura 9, que enumera los datos de 2010, 2011 y 2012 para todo Brasil y por región, muestra que la mayoría de las agencias de implementación que han presentado sus informes de gastos están adquiriendo una cierta cantidad de alimentos de los pequeños agricultores con los recursos del PNAE. En 2012, alrededor del 67 por ciento de ellas compraba a los agricultores familiares para alimentar a los alumnos bajo su jurisdicción. Esta cifra representa un incremento de casi 20 puntos porcentuales por encima del indicador de 2010 (48 por ciento), lo que revela un aumento sustancial en el número de agencias que compran a los pequeños agricultores.

En cuanto a la situación regional, la figura 9 muestra que en la región sur, donde los pequeños productores tienen

niveles más altos de capital físico y social, incluyendo niveles más altos que en otras regiones en cuanto a la cantidad de miembros de cooperativas, los organismos de ejecución han demostrado un excelente desempeño desde el primer año de la aplicación de la nueva legislación. Alrededor del 72 por ciento de los organismos de ejecución se abastecía de los pequeños agricultores en el año 2010, cifra que aumentó a 87 por ciento en 2012. La proporción de las agencias de implementación que compra a los agricultores familiares aumentó en todas las regiones entre 2010 y 2012, pero el nivel de cumplimiento en el sur es tan elevado que todas las demás regiones se encuentran actualmente por debajo de la media nacional (del 67 por ciento). Cabe mencionar que la región del norte mostró la menor tasa de crecimiento entre 2010 y 2012, al pasar del 51 por ciento al 60 por ciento.

La figura 10 muestra el porcentaje del total de recursos promedio transferidos por el FNDE que en realidad se destina a las compras a pequeños agricultores por los organismos de ejecución. La cifra nacional aumentó del 22 por ciento en 2010 al 29 por ciento en 2012, aproximándose, en promedio, al mínimo del 30 por ciento que exige la legislación del PNAE.

Figura 9
El porcentaje de las agencias de implementación por región que compran a los pequeños productores para el PNAE, 2010-2012

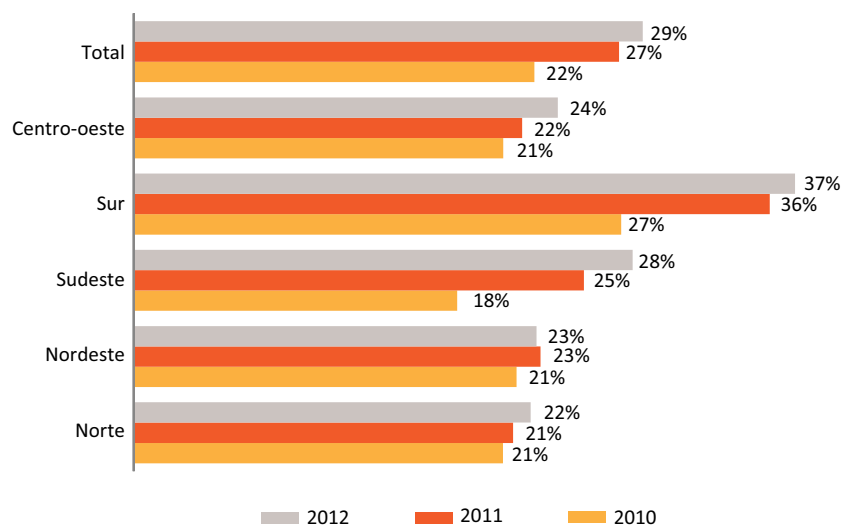


Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDE.

Una vez más, la región sur es que presenta el mejor desempeño. De hecho, es la única región cuyos organismos de ejecución destinan, en promedio, más del requisito mínimo del 30 por ciento — es decir, el 37 por ciento en 2012. En las regiones norte y nordeste, los organismos de ejecución tienen dificultades para aumentar este porcentaje, ya que las cifras se han mantenido relativamente constantes en los

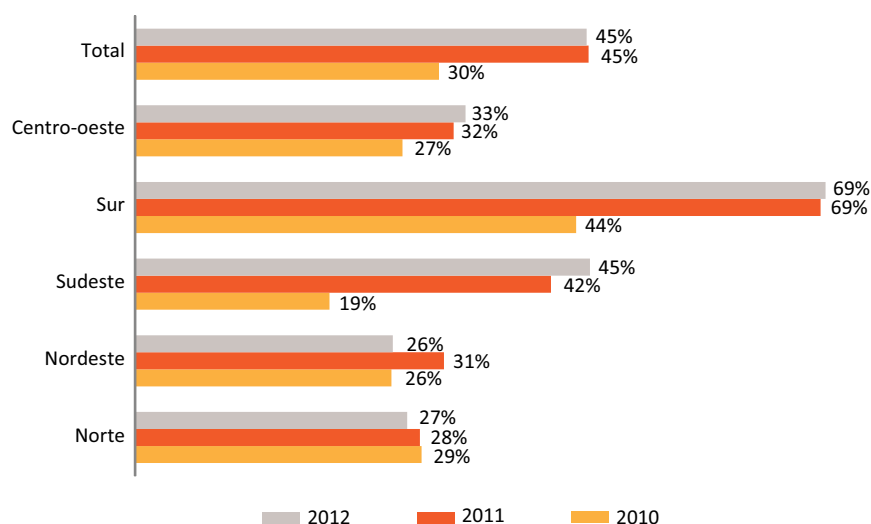
tres años analizados. El centro-oeste tampoco realizó avances significativos, mostrando un ligero aumento del 21 al 24 por ciento. Fundamentalmente, las regiones sudeste y sur fueron las que impulsaron el incremento en la cifra global de Brasil, siendo de 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2012. La región sudeste tuvo un desempeño impresionante, ya que presentaba la proporción más baja de compras a agricultores

Figura 10
El porcentaje de recursos promedio del PNAE/FNDE destinados a la compra a agricultores familiares por las agencias de implementación, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDE.

Figura 11
El porcentaje de las agencias de implementación que cumplen con el mínimo del 30 por ciento de las compras a agricultores familiares, 2010-2012



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDE.

familiares en el 2010 (18 por ciento), pero aumentó a 28 por ciento en dos años.

La figura 11 muestra la proporción de agencias de ejecución que están cumpliendo con el requisito del 30 por ciento mínimo de los recursos recibidos del FNDE/PNAE para las compras a los pequeños agricultores. Se observa que la proporción de los municipios que alcanza el nivel mínimo aumentó del 30 por ciento en 2010 al 45 por ciento en 2011/12. En consonancia con los datos mostrados en las figuras 9 y 10, la región sur registró el nivel más alto de cumplimiento. En 2012, alrededor del 69 por ciento de los organismos de ejecución en la región sur que compran a los pequeños agricultores cumplió con la norma del 30 por ciento. A pesar de tener la mayor proporción de organismos de ejecución que cumplen con el requisito establecido en el 2010 (i.e. del 44 por ciento), el sur ocupó el segundo lugar después del sureste en cuanto a avances realizados en el cumplimiento entre 2010 y 2012.

El mejor desempeño en cuanto al progreso realizado entre 2010 y 2012 se observa en la región del sudeste, lo cual se explica en gran parte por su bajo nivel de cumplimiento inicial en 2010 (i.e. sólo el 19 por ciento), de manera que tenía mucho margen para mejorar. De hecho, la región alcanzó el 45 por ciento en 2012. La región centro-oeste ha mostrado algunos avances, de alrededor de 7 puntos porcentuales, pero su desempeño fue mucho más modesto que en las regiones sureste y sur. Una nota de precaución al respecto es que la mayoría de los avances realizados en estas tres regiones se observó entre 2010 y 2011, seguidos por modestos progresos entre 2011 y 2012.

A diferencia de los progresos observados en las otras regiones, las cifras de las regiones norte y noreste indican que los organismos de ejecución en estas dos regiones tienen dificultades para lograr suficientes progresos para alcanzar la norma mínima del 30 por ciento en la compra a agricultores familiares, a pesar del progreso observado en el número de agencias que comenzaron a comprar a los agricultores familiares entre 2010 y 2012.

Saraiva et al. (2013) analizan las justificaciones presentadas por el Consejo de Alimentación Escolar (CAE) del por qué no lograron cumplir con el mínimo del 30 por ciento en 2010. Llama la atención que el motivo citado con mayor frecuencia en las regiones norte y noreste, representando una cuarta parte de las respuestas y muy por encima de las cifras correspondientes a otras regiones, fue la imposibilidad de los pequeños agricultores de garantizar un suministro regular de los productos para satisfacer las necesidades de las escuelas. Según los autores, para superar la dificultad de asegurar un suministro regular de productos, las partes tanto por el lado de la demanda (los organismos de ejecución) como de la oferta (los pequeños agricultores) tienen que entablar un diálogo que permita identificar los cuellos de botella que impiden el progreso. En particular, las escuelas deben confeccionar sus menús de acuerdo a la variedad de alimentos producidos en su región, tomando en cuenta la estacionalidad y los posibles fenómenos climáticos que podrían retrasar algunos cultivos. Del mismo modo, los pequeños agricultores deben planificar mejor sus cultivos e inversiones en base a los requisitos de la demanda institucional.

5 LAS SINERGIAS ENTRE EL PNAE Y EL PAA

A pesar de que las compras locales que tienen como objetivo fomentar el desarrollo local no priorizan necesariamente los agricultores familiares (como se explica en la sección anterior), es importante reconocer que, incluso antes de la introducción de la obligación legal de destinar un mínimo de 30 por ciento del presupuesto del PNAE a las compras a agricultores familiares, pocos municipios utilizaban el PAA como fuente de recursos para su programa de alimentación escolar, complementando las compras realizadas con recursos del PNAE. El reconocimiento de este proceso condujo a la publicación del Decreto No. 6.447 del 7 de mayo de 2008, que detalla la ley No. 10.696 que creó el PAA en 2003, permitiendo incluir a las escuelas entre los beneficiarios de los alimentos adquiridos en el marco de las modalidades del PAA 'Compra directa con Donación Simultánea' — PAA/CDS — y 'Almacenamiento'. Este Decreto fue sustituido por el Decreto No. 7.775 del 4 de julio de 2012, que permite el uso del PAA para suministrar alimentos a las escuelas, haciendo hincapié en su carácter 'complementario'.

De hecho, hay indicios de que este proceso pudo haber comenzado en el 2005, y que incluso en algunos casos se utilizaron recursos propios y no sólo del PAA. Turpin (2009) analiza la base de datos del Premio Administrador Eficiente del Almuerzo Escolar 2006, organizado por la ONG *Ação Fome Zero*, y concluye que pocos municipios realizaban compras a pequeños productores locales para suministrar comidas escolares antes del Decreto del PAA de 2008 antes mencionado, así como antes de la ley del PNAE de 2009.

A pesar de que el análisis fue realizado en 2005, apenas un año y medio después del inicio de operaciones del PAA, demuestra que alrededor de 35 de los 346 municipios, que cuentan con experiencias innovadoras para mejorar las condiciones de vida de los pequeños productores a través de las compras para la alimentación escolar, ya estaban utilizando recursos del PAA para los programas de alimentación escolar. Por otra parte, alrededor de 209 de los 346 municipios realizaban compras directas a los pequeños productores locales y/o cooperativas/associaciones¹⁶ con sus propios recursos. Por supuesto, la muestra está sesgada, ya que estos municipios participaron en un concurso nacional de innovación empresarial en la lucha contra el hambre. En todo caso, esto indica que, al menos en algunos municipios, se tomó conciencia de la importancia de incorporar la agricultura familiar en la cadena de suministro de comidas escolares con el doble objetivo de mejorar la calidad de los alimentos suministrados a los estudiantes locales y de crear una demanda más previsible para los agricultores familiares. El autor afirma que algunos de los municipios usaban el PAA para

comprar y donar alimentos a las escuelas, al mismo tiempo que cumplían con las indicaciones de ofrecer un menú que refleja las costumbres y la cultura local. El autor también señala que estas compras han permitido a las escuelas tener un mejor acceso a frutas y verduras más frescas que aquellas adquiridas fuera del área — un proceso que también ayudó a aumentar (y facilitar) el flujo de ingresos de los pequeños agricultores.

En este mismo reporte, Turpin también pone de relieve los obstáculos para aumentar la participación de los pequeños agricultores en el aprovisionamiento de alimentos para las comidas escolares — i.e. el cumplimiento de la cantidad a comprar acordada inicialmente por la escuela y el pequeño productor, y el cumplimiento de las normas de salud y sanitarias, así como de los certificados oficiales y los permisos necesarios para su producción. Según Saraiva et al. (2013), se presentaron estos obstáculos en municipios que intentaban alcanzar el mínimo del 30 por ciento de las compra de alimentos a agricultores familiares durante el primer año de su aplicación en 2010. Sin embargo, Turpin observa que estos requisitos también constituyen un incentivo para que los agricultores familiares se organicen mejor a través de asociaciones y/o cooperativas con el fin de aprovechar las economías de escala y superar, al menos en parte, algunos de los obstáculos mencionados anteriormente.

Para proporcionar una visión más amplia de qué tan generalizado ha sido el uso del PAA para proporcionar alimentos para los programas de alimentación escolar, el cuadro 3 muestra el número de municipios que han utilizado en el pasado recursos del PAA para proporcionar comidas escolares. El mismo se basa en datos de la Conab entre 2009 y 2012 que enlistan las escuelas, las guarderías y las escuelas infantiles que han recibido donaciones de la modalidad PAA/CDS por municipio. En 2009, 597 de los 5565 municipios en Brasil tenían por lo menos una escuela que había recibido alguna donación de alimentos a través del PAA/CDS. Esta cifra aumentó a 973 en 2010, el primer año de la aplicación de la norma mínima del 30 por ciento del PNAE, y se mantuvo relativamente estable en el 2011 (con 961 municipios). Sin embargo, esta cifra bajó a 815 en el 2012 municipios. Resulta imposible saber que tan importes han sido estas donaciones a las escuelas en términos de cantidad, frecuencia y alineación con sus menús planificados, pero la caída observada a partir del 2010 y 2012 indica, probablemente, el carácter complementario que puede tener este tipo de donaciones de aquí en adelante.

En esta sección, nos gustaría investigar la hipótesis de que la experiencia anterior a la aplicación del PAA en el ámbito local, ya sea directamente por el municipio o por medio

Cuadro 3
El número de municipios donde las escuelas recibieron alimentos del PAA/CDS

Año	Nº
2009	597
2010	973
2011	961
2012	815

Fuente: Elaboración propia en base a datos del CONAB.

de la Conab, pudo haber facilitado el que los municipios iniciaran de inmediato la compra a agricultores familiares después de la introducción de la ley del PNAE sobre la compra mínima de 30 por ciento. Tal efecto podría ser activado a través de un canal directo y/o indirecto. El canal directo sería la experiencia de la comuna en la compra directa a agricultores familiares o a sus cooperativas y asociaciones que utilizan los recursos e instrumentos del PAA. Este conocimiento sobre la ejecución del PAA tenía el potencial de facilitar la rápida aplicación de las compras del PNAE a agricultores familiares a nivel municipal. El efecto indirecto, sustentado probablemente en la implementación del programa por parte de la Conab, puede ser observado a través del efecto del PAA de incentivar la agricultura familiar a fundar o afiliarse a organizaciones colectivas (cooperativas y asociaciones) para aumentar su escala y tener un mejor acceso a la información acerca de los mercados institucionales. Por otra parte, los agricultores familiares o las cooperativas que habían vendido anteriormente sus productos a través de la PAA podrían estar mejor preparados para adaptarse a los requisitos de calidad y la frecuencia típica del proceso de adquisición de alimentos escolares. Una mayor escala y la mejora en la calidad de sus productos podrían haber sido factores clave en la aceleración de la puesta en marcha de las compras del PNAE a los agricultores familiares a nivel municipal, y ambos factores podrían estar asociados a la experiencia previa con el PAA.

Al utilizar los datos a nivel municipal de la Matriz de Información Social del MDS es posible evaluar si los 1407 municipios en los que se implementó el PAA en 2009 tenían más probabilidades de haber comprado a los pequeños agricultores en 2010 utilizando los recursos del PNAE, un año después de la introducción de la compra mínima del 30 por ciento a los pequeños agricultores.

El cuadro 4 muestra que los municipios donde se implementaba el PAA en 2009 tenían un 12 por ciento más de probabilidades de haber usado los recursos del PNAE para comprar a los pequeños agricultores en el 2010. Cerca del 54.5 por ciento de los municipios que implementaban el PAA en 2009 fueron capaces de comprar a los pequeños agricultores, mientras que la cifra para los que no habían puesto en marcha el PAA en el 2009 fue de 42 por ciento. La prueba de Chi-cuadrado entre las dos distribuciones rechaza la hipótesis nula de que no existe ninguna asociación. Por lo tanto, el hecho de que un municipio se había beneficiado del PAA en el 2009 se asocia con la capacidad del municipio de comprar alimentos a los pequeños agricultores para el PNAE en el 2010 (Chi-cuadrado(1)=67.35, valor-p=0.0000). Se repitió este ejercicio utilizando los datos del PNAE para el 2011 y el 2012, y se encontró de nuevo una asociación positiva, aunque la diferencia se redujo de casi 13 puntos porcentuales a 10 puntos porcentuales.

Cuadro 4
La distribución de municipios según el PAA en el 2009 y las compras del PNAE a agricultores familiares en el 2010

Recursos del PNAE destinados a la compra a SHF en el 2010	Compras del PAA en 2009			Total
	No	Si		
NO	58.08	45.49 ¹⁷		54.9
SI	41.92	54.51		45.1
Total	100	100		100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FNDE y el MIS/SAGI/MDS.

6 ¿QUÉ MUESTRA LA AGREGACIÓN DE DATOS SOBRE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES Y SU ACCESO A LA DEMANDA ESTRUCTURADA A NIVEL NACIONAL?

6.1 INTRODUCCIÓN

Esta sección tiene como objetivo usar los datos de la encuesta anual de hogares de Brasil (Pnad) entre 2001 y 2011 para describir las principales características de los agricultores familiares en Brasil, así como la evolución reciente de sus fuentes de demanda. Para ambos objetivos será necesario utilizar proxies para los agricultores familiares y la demanda estructurada.

La encuesta socioeconómica del Pnad no pretende centrarse en los factores de producción de las empresas en general. Tampoco se enfoca particularmente en los agricultores familiares. Por lo tanto, no refleja las intervenciones de demanda estructurada como aquellas identificadas en los dos programas analizados en este informe, el PAA y el PNAE. A tal efecto, sería necesario incluir preguntas en la encuesta diseñadas específicamente para determinar si los pequeños agricultores habían suministrado alimentos de su producción a estos programas, independientemente de las cantidades vendidas.

Sin embargo, el PNAD es la fuente de información disponible más importante para las estimaciones de ingresos de los hogares brasileños, incluyendo aquellos en zonas rurales del país (Del Grossi y Graziano da Silva, 2002). La categoría profesional ‘trabajador por cuenta propia en los sectores de agricultura, ganadería o en la actividad forestal extractiva’ (referida a continuación como ‘trabajador por cuenta propia en la agricultura’) utilizada por el PNAD fue elegida como proxy de los pequeños agricultores, precisamente por que el uso de la mayoría de la mano de obra de los trabajadores familiares (no remunerados) — y los empleados no remunerados — en una actividad económica es un componente fundamental de la definición oficial de ‘agricultor familiar’ en Brasil. Lamentablemente, como los municipios no son identificables en la base de datos del Pnad, es imposible refinar la muestra para evaluar sólo los trabajadores por cuenta propia en la agricultura que cultivan (o explotan económicamente) una parcela de tierra de un tamaño máximo de cuatro módulos fiscales. Esto se debe a que en realidad los módulos fiscales varían de tamaño (medidos en hectáreas) dependiendo del municipio. Por lo tanto, conocer el municipio constituye una información crucial para determinar si un trabajador por cuenta propia en la agricultura puede ser considerado agricultor familiar o no. Por otra parte, la muestra puede omitir los agricultores familiares que contratan mano de obra ocasional, y por lo tanto, la encuesta puede considerarlos

como ‘empleadores’ en lugar de ‘trabajadores por cuenta propia’. Del mismo modo, como resultado de una clasificación errónea, es también posible no considerar algunos de los agricultores familiares que han sido clasificados como ‘trabajadores en explotaciones agrícolas de subsistencia’, debido a que estos agricultores no generaron un excedente de ingresos/producción en el mes de referencia del Pnad.

La fecha de inicio, 2001, precede a la aplicación tanto del PAA como de la ley de 2009 que estableció la compra mínima del 30 por ciento a los pequeños agricultores del PNAE, y por lo tanto puede considerarse un punto de partida razonable para documentar los cambios longitudinales en las características socio-demográficas de los agricultores familiares, así como los cambios con respecto a los compradores de la producción de los agricultores.

El Pnad proporciona información para dos variables que nos permiten examinar a través de proxies de la reciente evolución de la demanda estructurada en Brasil, así como su efecto en la calidad de vida de los agricultores familiares. Estas variables son: (1) el ingreso mensual de la persona; y (2) la identidad del principal comprador de los productos del agricultor familiar (si el comprador adquiere la totalidad o la mayor parte de la producción del agricultor). El PNAD busca determinar el ingreso bruto que resulta de la principal actividad económica de cada una de las personas que participan en la encuesta. Así, en la categoría de ‘trabajadores por cuenta propia en la agricultura’, el ingreso de un individuo puede ser ‘en efectivo’ o el valor en especie de la producción agrícola.

El ‘principal comprador’, como se mencionó anteriormente, es la fuente de demanda que adquirió la mayor parte o la totalidad de la producción agrícola de un agricultor familiar. La variable ‘principal comprador’ tiene siete categorías: (1) la empresa (privada); (2) la cooperativa; (3) el gobierno; (4) el propietario (aparcerero); (5) el intermediario; (6) el consumo directo; y (7) otros.

Para analizar la demanda estructurada es necesario examinar los agricultores familiares (trabajadores por cuenta propia en la agricultura), cuyo principal comprador era una cooperativa o el gobierno (en la mayoría de los casos, el municipio más cercano al agricultor). La razón para incluir las cooperativas en el análisis, además del suministro directo al gobierno, es que las cooperativas aumentan el acceso al mercado de muchos pequeños agricultores. La organización de las cooperativas tiene

como objetivo explícito apoyar la producción de los pequeños agricultores, realizar economías de escala y de alcance, y aumentar el poder de negociación de sus miembros. Algunas cooperativas en Brasil también utilizan mecanismos de cobertura y contratos a largo plazo que ayudan a reducir la incertidumbre, lo que proporciona una fuente de demanda estable. Asimismo, hay muchas cooperativas que tienen la llamada 'empresa DAP' — cuando al menos el 60 por ciento de los miembros de la cooperativa tienen una DAP y son elegibles para el PAA y los procesos especiales de contratación del PNAE. Por lo tanto, la demanda del gobierno también se puede reflejar en la demanda de producción de un agricultor familiar de las cooperativas.

6.2 LAS CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LOS AGRICULTORES FAMILIARES EN BRASIL

En la introducción de este informe se abordó la seguridad alimentaria y nutricional. La demanda estructurada en Brasil es vista como una manera constructiva de contribuir a reducir la pobreza en el país y promover una estrategia de seguridad alimentaria. Esto se logra no sólo a través de un mayor acceso a alimentos (ayuda alimentaria) para las poblaciones vulnerables, sino también al garantizar una fuente regular de ingresos a los pequeños agricultores en situación de pobreza (y a los agricultores vulnerables

a caer en la pobreza) y condiciones que permiten un mejor acceso a los mercados — por ejemplo, al reducir su dependencia de los intermediarios, ofreciendo acceso a precios más justos. El cuadro 5 muestra la evolución de la proporción de hogares pobres y en extrema pobreza de trabajadores por cuenta propia en la agricultura, en comparación con toda la población del país. Se utilizaron los criterios de elegibilidad de *Bolsa Família* para definir la pobreza extrema (BRL70/USD35) y la línea de pobreza (BRL140/USD70).

Es notable que tanto la pobreza como la pobreza extrema se han reducido considerablemente durante este periodo. Sin embargo, las personas que trabajan por cuenta propia en la agricultura siguen estando sobre representados entre las personas que vienen en la pobreza o en extrema pobreza. Mientras que la pobreza extrema fue del 6.5 por ciento para el conjunto de la población, alcanzó el 8.4 por ciento de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura en 2011. Del mismo modo, la tasa de pobreza de la población en general fue del 13,2 por ciento, y de aquellos que trabajan por cuenta propia en la agricultura alcanzó un 21.8 por ciento. Por lo tanto, una política centrada en los trabajadores por cuenta propia en el sector agrícola es probablemente una política en favor de los pobres, siempre y cuando tenga la capacidad de llegar al quintil más bajo de este grupo de la población brasileña.

El cuadro 5 también muestra que, si bien la disminución de la tasa de pobreza en la población en general y en

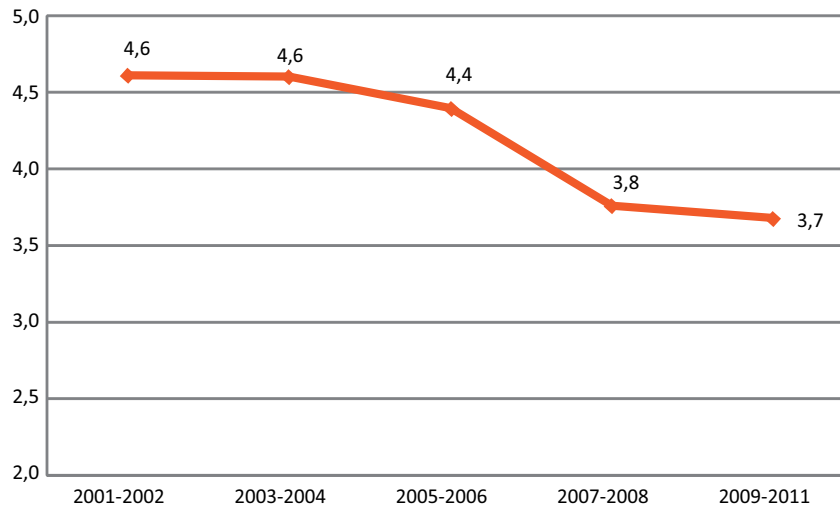
Cuadro 5
La incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema, 2001-2011

	La población total		Trabajador por cuenta propia en la agricultura	
	Ingreso per capita del hogar por debajo de BRL70 (%)	Ingreso per capita del hogar por debajo de BRL70 (%)	Ingreso per capita del hogar por debajo de BRL70 (%)	Ingreso per capita del hogar por debajo de BRL70 (%)
2001	10.6	25.4	21.0	42.6
2002	8.6	23.9	18.5	40.4
2003	9.7	25.4	18.4	40.1
2004	8.4	23.0	16.5	37.3
2005	7.5	21.4	16.0	36.5
2006	6.4	17.6	13.9	31.1
2007	6.5	16.8	11.5	28.7
2008	5.5	14.7	9.4	24.8
2009	5.6	14.2	9.8	23.5
2011	6.5	13.2	8.4	21.8

Notas: (1) Valores reales de septiembre de 2011 fueron usados para aumentar artificialmente los salarios de otros años; (2) No se cuenta con datos para el 2010, ya que el Pnad no hace trabajo de campo durante el censo de población.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Pnad.

Figura 12
La relación entre el salario promedio total y el salario promedio de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura, 2001-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Pnad.

los trabajadores por cuenta propia en la agricultura fue la misma en términos proporcionales (i.e. de aproximadamente 48–49 por ciento), la reducción de la pobreza extrema fue mucho más pronunciada entre los trabajadores autónomos — de un 60 por ciento de los trabajadores autónomos frente a un 39 por ciento de la población en general. Por lo tanto, al parecer los trabajadores por cuenta propia en la agricultura que viven en condiciones de extrema pobreza pudieron tomar ventaja de las políticas públicas (y de la mejora

de la economía en general) para aumentar sus ingresos familiares y escapar de la pobreza extrema. Es probable que la interacción entre las políticas de asistencia social como *Bolsa Familia* y la demanda estructurada para los agricultores familiares pudo haber jugado un papel clave, ya que es poco probable que este segmento de la población beneficie directamente de la política del salario mínimo ya que no son asalariados, aunque su efecto indirecto a través de los ingresos de otros miembros de un hogar determinado, incluyendo los

Cuadro 6
Las características personales de personas por cuenta propia en la agricultura, 2001-2011

Año	Edad	Hombres	Jefes del Hogar	Años de Educación
2001	47.3	89.9	86.6	2.4
2002	47.4	90.2	86.6	2.5
2003	47.3	90.5	86.2	2.6
2004	47.2	90.0	86.4	2.8
2005	47.4	90.0	86.2	2.8
2006	47.4	89.9	85.2	3.1
2007	48.1	89.1	84.4	3.2
2008	48.3	88.7	83.4	3.4
2009	48.6	88.3	83.5	3.5
2011	48.8	85.5	78.2	3.7

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Pnad.

beneficiarios de pensiones, puede haber contribuido también a aumentar sus ingresos.

En línea con la reducción de la pobreza extrema entre los trabajadores autónomos en el sector agrícola, se observó también una reducción en la relación entre el ingreso promedio de toda la población económicamente activa y el ingreso medio de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura. La figura 12 muestra que esta relación era de 4.6 en 2001/2002 y de 3.7 en 2009/2011, lo cual indica que el ingreso promedio de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura ha crecido más rápido que los ingresos de todas las poblaciones activas, a pesar de que el ingreso medio total sigue siendo 3.7 veces más alto que el promedio de ingresos de esa categoría de trabajadores.

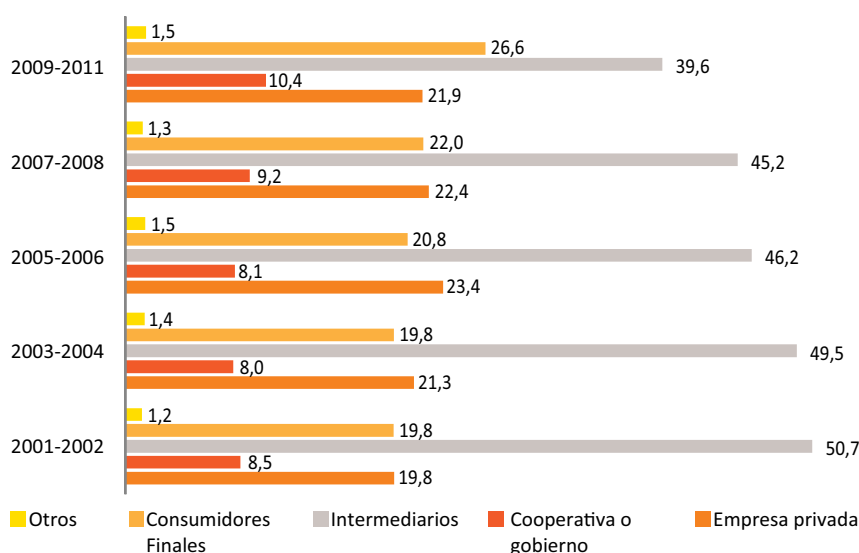
Dada la disminución acelerada de la pobreza extrema entre los trabajadores por cuenta propia en la agricultura, sería interesante explorar si se han producido cambios importantes en las características demográficas de este grupo (un cambio en su composición). Un factor clave a tener en cuenta es que a pesar de que la categoría de «trabajadores por cuenta propia en la agricultura» se ha incrementado ligeramente en números absolutos en el período 2001/2002 a 2009/2011, su proporción con respecto al total de la población activa en Brasil se ha reducido del 4.6 por ciento al 3.7 por ciento en el mismo período.

En el cuadro 6 se visualiza la evolución de cuatro características demográficas de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura entre 2001 y 2011. Con el tiempo, la edad de esta categoría ha aumentado ligeramente (a 48,8 años), y el promedio de años de escolaridad ha mejorado de 1.3 años. Sin embargo,

parece que los adultos mayores y las personas con un nivel de escolarización muy bajo siguen estando sobre representados en este grupo. Del mismo modo, al parecer la agricultura a pequeña escala es en su mayoría una ocupación masculina, lo que se traduce también en una mayor proporción de los «jefes de familia». Pero estas dos últimas características han cambiado de forma inesperada. La proporción de mujeres dentro de la categoría «trabajadores por cuenta propia en la agricultura» se ha incrementado desde 2005/2006 en adelante del 10 al 14 por ciento. En paralelo, la proporción de jefas de familia entre los trabajadores autónomos se ha reducido en 3 puntos porcentuales en el mismo período. El número de mujeres que han sido identificadas como «trabajadores por cuenta propia en la agricultura» ha aumentado significativamente. Esto puede deberse parcialmente a las políticas con perspectiva de género vinculadas al PAA y a otras políticas como la tenencia de tierras de forma no discriminatoria en los asentamientos de la reforma agraria. De acuerdo con la Conab,¹⁸ a pesar del reducido número de mujeres entre el total de proveedores al PAA, el número de mujeres agricultoras familiares — identificados por sus DAP — aumentó de 11,500 en 2009 a 39,300 en 2010. Por otra parte, se han adoptado una serie de acciones con el fin de garantizar que la participación de mujeres en las diferentes modalidades del PAA siga aumentando.

Cabe señalar, sin embargo, que el bajo nivel de escolaridad de estos trabajadores agrícolas puede ser un obstáculo importante en su intento por acceder a las intervenciones de demanda estructuradas como el PAA y el PNAE. Este es especialmente el caso para este último, cuyos requisitos incluyen la redacción de un proyecto

Figura 13
La distribución de compradores de la producción de trabajadores por cuenta propia (en porcentaje), 2001-2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Pnad.

que debe presentarse como respuesta a las convocatorias públicas de los organismos de ejecución.

6.3 LA DEMANDA PARA LA PRODUCCIÓN DE AGRICULTORES INDEPENDIENTES

Con relación a la demanda de productos de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura, la encuesta del PNAD sólo pregunta por el principal comprador de productos de la granja. De cualquier forma que se mida, resulta poco probable que la demanda estructurada a través del PAA y del PNAE se convierta en la principal fuente para la mayoría de los pequeños agricultores, principalmente porque ambos programas tienen límites en la cantidad que se puede comprar y no cuentan con una amplia cobertura, como se explica en las secciones anteriores de este informe.

Sin embargo, los datos del Pnad sí muestran un aumento en el gobierno y las cooperativas como la principal fuente de demanda a disposición de estos productores entre 2001 y 2011. El gobierno representa una proporción muy pequeña de los principales compradores de la producción de estos agricultores. Ya que la muestra es demasiado pequeña y el coeficiente de variación demasiado grande, es mejor no reportar el indicador para esta categoría, por lo cual en la figura 13 sólo se presenta como un indicador agregado de 'cooperativa o gobierno'. Por otra parte, para evitar la volatilidad en el indicador debido a la baja frecuencia de algunas categorías, lo presentamos aquí en periodos de dos años. De esta manera es más fácil visualizar posibles tendencias. Las cooperativas o los grupos gubernamentales representan aproximadamente un 8 por ciento de la base de clientes de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura en el período comprendido entre 2001 y 2006. Sin embargo, en 2005/2006 en adelante, esta proporción se ha incrementado para cada grupo de años hasta llegar a 10.4 por ciento en 2009/2011.

Por lo tanto, al parecer se perfila una tendencia positiva en la participación de las cooperativas o el gobierno (nuestra referencia de demanda estructurada) como principales compradores de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura.

Los intermediarios siguen siendo la respuesta más común a la pregunta '¿quién compra la mayor parte de su producción?'. Sin embargo, la situación de este grupo como principal comprador se redujo del 51 por ciento al 40 por ciento entre 2001/2002 y 2009/2011. Esta reducción fue compensada ligeramente por el incremento en el grupo de 'cooperativa o gobierno', el aumento de las empresas privadas, y en gran parte al aumento de los consumidores finales, que pasó de un 20 a casi 27 por ciento.

Al comparar los ingresos promedios de los trabajadores por cuenta propia en la agricultura agrupados según los principales compradores de sus productos, el cuadro 7 muestra que los agricultores familiares cuyos principales compradores son las cooperativas y el gobierno tienen el mayor ingreso promedio. Esto significa que estos individuos no son necesariamente los «típicos» agricultores familiares que venden al PAA y al PNAE. Esto también sugiere que el objetivo de organizar a los agricultores familiares en cooperativas y ofrecerles una demanda más estructurada podría ser una manera de generar mayores ingresos para los trabajadores por cuenta propia que trabajan en la agricultura. Se observa que las personas con los ingresos promedios más bajos son aquellos cuyos compradores principales son consumidores directos o intermediarios.

Los productores agrícolas independientes que venden directamente a empresas privadas también tienen un ingreso promedio mucho más alto que los que venden a otros 'mercados'; lo que sugiere que las empresas privadas también pueden proporcionar tal demanda estructurada. Por el contrario, los intermediarios y los consumidores finales forman un mercado más precario, dando un ingreso promedio que está por debajo del salario mínimo.

Cuadro 7

El ingreso promedio de personas por cuenta propia que trabajan en la agricultura según el principal comprador de su producción, 2001-2011

Principal Comprador	2001–2002	2003–2004	2005–2006	2007–2008	2009–2011
Empresa Privada	782	946	924	1073	1312
Cooperativa o Gobierno	1080	1038	1012	1146	1361
Intermediario	415	388	394	493	493
Consumidor Final	336	355	338	429	444
Otros	406	574	487	707	619

Fuente: Pnad.

7 CONCLUSIÓN

Este informe ha estudiado los dos tipos de demanda estructurada gubernamental más importantes en Brasil, el PAA y el PNAE. Los mismos son parte integrante de la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional del Brasil, que se basa en el derecho humano a una alimentación adecuada. Estos programas también se vinculan a otras políticas sociales como la educación y la salud, y a los objetivos más generales de reducción de la pobreza y de la desigualdad. La demanda estructurada incorpora la demanda de alimentos de los grupos poblacionales en situación de inseguridad alimentaria (PAA). A través del PNAE, esta demanda estructurada también funciona como herramienta para abordar la educación nutricional, mejorar la asistencia escolar, y fomentar de manera indirecta el desempeño académico de los estudiantes. La demanda estructurada proporciona simultáneamente una opción de mercado alternativo para los productos de los pequeños agricultores. La demanda estructurada de estos programas también puede fomentar la organización colectiva de los agricultores familiares en asociaciones y cooperativas a través de incentivos y de una serie de actividades complementarias destinadas a apoyar y motivar a los productores a mejorar la calidad de sus productos, con el fin de que puedan cumplir con los requisitos sanitarios y de producción necesarios para acceder a los mercados más estructurados en el sector privado.

Los progresos realizados en los últimos tres años en cuanto al cumplimiento del requisito legal de comprar por lo menos un 30 por ciento de los productos adquiridos para las comidas escolares a los pequeños agricultores y/o sus organizaciones reflejan la viabilidad de este proceso. También ponen de manifiesto que las diferencias regionales deben ser abordadas para lograr su éxito en todo el país. En poco más de tres años desde que se aprobó la ley, más de dos tercios de los organismos de ejecución en la región sur estaban cumpliendo con el requisito mínimo. En cambio, menos de la mitad de los organismos de ejecución en otras regiones ha cumplido este objetivo. Existen algunos indicios que explican esto. Recientemente, el FNDE realizó cambios para tratar de hacer frente a algunas de estas dificultades, por ejemplo, aumentar el límite de compras anuales a un agricultor familiar. Es importante superar estos obstáculos para asegurar que se ejecute plenamente el presupuesto disponible para la compra a agricultores familiares.

En este contexto, la revisión de la literatura realizada muestra claramente la ausencia de evaluaciones de impacto relativas al PAA y del PNAE con metodologías cuantitativas robustas. Es necesario abordar esta brecha para así informar mejor a los directores de los programas, a los interlocutores nacionales y a la comunidad internacional sobre el grado de éxito multisectorial y su contribución a un gran número de resultados positivos que han sido destacados por innumerables estudios de casos y evaluaciones cualitativas de dichos programas. De los dos programas, se ha estudiado más ampliamente

el impacto que el PAA ha tenido en los medios de subsistencia de los agricultores familiares. Esto se debe también a que el cambio de política para apoyar a los agricultores familiares a través del proceso de adquisiciones del PNAE es mucho más reciente, al irse implementando gradualmente desde el 2010.

Evidencia más sólida podría justificar un aumento de los recursos presupuestarios disponibles para este tipo de programas, y aclarar cuestiones fundamentales sobre cómo distribuir mejor los fondos puestos a disposición para este tipo de programas, como por ejemplo: ¿Deberían los programas permitir mayores límites anuales por DAP para las compras a una familia campesina, arriesgando una cobertura limitada? ¿O deberían aumentar la cobertura primero a expensas de la cantidad vendida por los agricultores familiares mediante este proceso especial de adquisición? ¿Debería establecerse un sistema de dos niveles en el que el PAA, en particular el PAA/CDS, se centra en los agricultores familiares más pobres, mientras que el PNAE se centra en aquellos con mejores condiciones de vida y probablemente ya vinculados a las cooperativas? ¿Los agricultores familiares que permanecen proveedores del PAA/PNAE durante largos períodos de tiempo son capaces de acceder a otros mercados? ¿Se organizan mejor? ¿Se ha mejorado la calidad de sus productos? ¿Cuáles son los canales por los que estos procesos se llevan a cabo? Tales son las preguntas importantes que en parte se exploran en las evaluaciones sobre los dos programas realizado a la fecha y que han sido analizados en este informe.

También es importante reconocer la constante mejora en relación al diseño de los dos programas, en gran parte en base a las demandas y los aportes de organizaciones de la sociedad civil, a través del CONSEA. La capacidad a responder con relativa rapidez a los desafíos en el campo es una característica de los dos programas que no es común en otras políticas públicas.

Los datos del Pnad analizados en este informe muestran que los agricultores familiares son probablemente uno de los grupos más vulnerables a la pobreza en la sociedad brasileña. Es un grupo que no beneficia directamente del impacto de las políticas salariales sino, más bien, sólo se ve afectada por la demanda que puede generar a nivel local y, por lo tanto, requiere de apoyo para mejorar la capacidad productiva y el acceso a los mercados. También se demostró que los bajos niveles de educación formal pueden constituir un obstáculo al acceso a las políticas de apoyo destinadas a dicho grupo. Esto sugiere la necesidad de promover niveles más altos de organización colectiva para reducir el costo de la participación en el proceso de adquisición.

Llama la atención que el nordeste, la región con el ingreso promedio más bajo en personas que trabajan por cuenta propia en la agricultura, también es la región con la proporción más baja de cooperativas o gobierno como principal comprador de la producción de los mismos.

Estos hechos indican que la distribución regional de los recursos del PAA, al priorizar el noreste, cumple con sus objetivos de reducción de la pobreza. Por otra parte, alrededor del 43 por ciento de los proveedores del PAA/CDS, que es la modalidad predominante del PAA con casi 85 por ciento de los recursos, se registran en el registro único (CadÚnico), y la gran mayoría de los inscritos son beneficiarios de *Bolsa Família*. No es de extrañar que el PAA se ha convertido en el componente más importante del pilar de 'inclusión productiva rural' del plan Brasil Sin Miseria, la actual intervención emblemática del gobierno de Brasil, bajo la administración de Dilma Rousseff.

La reciente evolución institucional y presupuestaria de los dos programas, el PAA y el PNAE, demuestra claramente el compromiso de los actores involucrados en su diseño e implementación por garantizar que los programas respondan a las necesidades de los agricultores familiares (del lado de la oferta) y de los

consumidores finales de su producción (del lado de la demanda). La asignación presupuestaria ha aumentado para dar cabida a la expansión del programa, tanto en términos del número de agricultores familiares, como en términos de la cantidad de dinero que cada uno puede acceder. Mientras que el PAA permite a los pequeños agricultores vender sus excedentes de producción, sobre todo a nivel local, en pequeñas cantidades con suministro irregular, el PNAE puede aumentar las ganancias derivadas del PAA, ya que ofrece una demanda mayor y constante — sin embargo, esto presenta más retos para los productores. Asimismo, esto requiere que los pequeños agricultores mejoren su capacidad de cumplir con las normas para el suministro de comidas escolares. La combinación de ambos es una manera prometedora de mejorar no sólo los medios de subsistencia de los pequeños agricultores, sino también de mantener la seguridad alimentaria y nutricional en todo el país.

NOTAS

1. El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) es un esquema de crédito creado a mediados de la década de 1990 que está disponible exclusivamente a agricultores familiares. El PRONAF ofrece varias líneas de crédito que tienen tasas de interés de acuerdo al grupo DAP. Así, por ejemplo, el grupo A tiene una tasa de interés más baja que el grupo E. También hay líneas de crédito que se desarrollan específicamente para diferentes inversiones, tales como los jóvenes o las mujeres jefas del hogar. Además, las organizaciones de agricultores son capaces de sacar un préstamo colectivo a través del PRONAF. Una de estas líneas de crédito, el PRONAF Más Alimentos (*Mais Alimentos*) permite a las organizaciones tomar prestado hasta BRL500,000–750,000 (USD250,000–375,000) para la compra de herramientas agrícolas. Desde el 2003, se han producido más de 10 millones de contratos del PRONAF que ofrecen alrededor de BRL52 mil millones (USD26 mil millones de dólares) a los agricultores familiares (Del Grossi, 2011: 310).

2. Un módulo fiscal es determinado por cada municipio y varía mucho de una región a otra.

3. A efectos de ilustración, los valores fueron convertidos a dólares utilizando el tipo de cambio de mayo 2013 (USD1.00 a BRL2.00).

4. Para ver una lista completa de grupos del PRONAF, consulte: <<http://www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ>>.

5. Para ver un ejemplo sobre como funciona una modalidad, ver Nehring y McKay, 2013.

6. Se proporcionan más detalles sobre las diferentes modalidades del PAA en la próxima sección.

7. En cuanto a las compras realizadas a organizaciones (a través de cooperativas o asociaciones), el límite individual aumenta a BRL8000 (USD4000) cuando por lo menos un 50 por ciento de los agricultores familiares en la organización están registrados en el Registro Único para los Programas Sociales del gobierno federal (CadÚnico), o cuando el producto es orgánico o de producción agroecológica. Para el resto de las adquisiciones el límite también aumenta a BRL6500 (Decreto No. 8.026, del 6 de junio de 2013).

8. No incluye la modalidad 'compras institucionales', ya que los datos de esta modalidad estarán disponibles hasta después del 2013.

9. La encuesta utilizada incluía seis cultivos diferentes, y el precio más bajo que se ofrecía a través del PAA era el de los tomates cherry en un 5,2 por ciento inferior al precio de mercado (Agapto et al., 2012: 18).

10. Ver: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29464>>.

11. Ver datos del PAA: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura> o Matriz de Informaciones Sociales <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>.

12. Para más detalles sobre este proceso, ver el cuadro 2.

13. Fialho (2009) señala que en 1993 sólo dos empresas fueron responsables del 48 por ciento del suministro de alimentos al PNAE.

14. Este es un programa que ofrece recursos adicionales a las escuelas para que puedan operar a tiempo completo, en lugar de medio tiempo. La mayoría de las escuelas en Brasil operan en dos o tres turnos de trabajo (mañana, tarde y, a veces, por la noche). La mayoría de las escuelas son beneficiarias del programa de transferencias monetarias condicionadas *Bolsa Família* y se les da prioridad para inscribirse en el programa, cuya cobertura no es universal.

15. Por lo tanto, se da prioridad al municipio, y después a zonas vecinas, antes de que los alimentos sean comprados fuera de esta 'zona de influencia'. Por lo general, grandes áreas metropolitanas compran a otras zonas de la provincia o del estado, debido a una mayor demanda y a la relativa escasez de la producción agrícola.

16. Es importante notar la diferencia entre la compra a pequeños productores locales y la compra a agricultores familiares, aunque es posible que exista un cierto solapamiento entre estas dos categorías. Los agricultores familiares tienen una definición precisa (y legal) en el contexto de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil. En 2005, cuando el concepto de las compras locales para el desarrollo local era mucho más frecuente, el programa de comidas escolares todavía no había incorporado esta definición en sus normas y procedimientos.

17. Tenga en cuenta que la proporción de municipios reportados en el cuadro 5 que compra a pequeños agricultores durante el 2010 utilizando recursos del PNAE (45 por ciento) es ligeramente inferior a aquella reportada en el cuadro 2 (48 por ciento). Esto se debe a diferencias en el denominador. En el cuadro 5 el denominador es el número de municipios que habían presentado su informe de gastos, y en el cuadro 2 es el número total de municipios en el país (5565).

18. Ver: <<http://www.conab.gov.br/imprensa-noticia.php?id=29303>>.

REFERENCIAS

- Agapto, J.P., R.S. Borsatto, V.F. de S. Esquerdo y S.M.P.P. Bergamasco (2012). 'Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores', *Informações Econômicas*, 42(2): 13–21.
- Aranha, A.V. (2013). 'Fome Zero: a experiência brasileira de combate à fome' Pontes 9(7), 'Zero Hunger — The Brazilian Development Strategy: Economic Growth with Social Inclusion', sitio web del UNSCN, <<http://ictsd.org/i/agriculture/175129/http://www.unscn.org/layout/modules/conferences/files/Brazile.pdf>>. (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Bavaresco, P. y F. Mauro (2013). 'Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino'. Mimeo, <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/templates/fondobrasil/documentos/Foro_expertos/Articulos/Artigo_Pedro_Bavaresco.pdf> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Becker, C., F. Sacco dos Anjos y A.J.A. Bezerra (2009). 'O Impacto do Programa de Aquisição Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural', documento presentado en la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, 25–29 de julio de 2009.
- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- Brasil (1994). 'Lei No. 8.913, de 12 de Julho de 1994 [Ley No. 8.913 del 12 de julio de 1994]. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar'. Brasília, Senado Federal, <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Brasil (2011). 'Lei No. 12.512, de 14 de outubro de 2011 [Law No. 12.512 of 14 October 2011]. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis No.s 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006'. Brasília, Senado Federal, <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_03_16_11_15_15_lei_n_12512_de_14_de_outubro_de_211_-_paa.pdf> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Brasil (2013). 'Decreto No. 8.026, de 06 de junho de 2013 [Decree No. 8.026 of 6 June 2013]. Altera os Decretos No. 7.775, de 4 de julho de 2012, que regulamenta o Programa de Aquisição de Alimentos; No. 5.996, de 20 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a criação do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar; No. 7.644, de 16 de dezembro de 2011, que regulamenta o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; e dá outras providências'. Brasília, Senado Federal, <http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_06_07_10_29_36_decreto_n_8026-06jun2013.pdf> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- CAISAN (2011). *Plano nacional de segurança alimentar e nutricional—2012/2015*. Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional.
- Chayanov, A.V. (1986). *Theory of the Peasant Economy*. Madison, WI, University of Wisconsin Press.
- Chmielewska, D. y D. Souza (2010). 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', *IPC-IG Working Paper*, No. 64. Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Coimbra, M., J.F.P. Meira y M.B.L. Starling (1982). *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte, MEC, INAE.
- Conti, I.L. (org.) (2010). *Programa de Aquisição Alimentos*. Passo Fundo, REDESAN.
- CORDEIRO, A. Resultados do programa de aquisição de alimentos – PAA: a perspectiva dos beneficiários. Brasília: CONAB, 2007.
- da Silva, M.G. y S.P. Silva (2011). 'Para Além do Acesso: uma Análise da Relação entre Mercados Institucionais e Empreendimentos de Economia Solidária no Meio Rural', *Mercado de Trabalho*, 49: 87–93.

- Delgado, G.C., J.C.P.R. da Conceição y J.J. de Oliveira (2005). 'Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)', *Texto para Discussão*, No. 1145. Brasília, IPEA.
- Del Grossi, M.E. (2011). 'Poverty Reduction: From 44 Million to 29.6 Million People', en J. Graziano da Silva, M.E. Del Grossi y C. Galvão de França (eds), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília, Ministerio de Desarrollo Agrícola.
- Del Grossi, M.E. y J. Graziano da Silva (2002). 'O uso das PNADs para as áreas rurais', *IPEA Working Paper*, No. 874. Brasília, IPEA.
- Doretto, M. y E. Michellon (2007). 'Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná', en F.B.B. Filho and A.D. de Carvalho (eds.), *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos*, Edición No. 27. Brasília, UnB/CEAM/NER: 107–138.
- Dorward, A., J. Kydd y C. Poulton (eds.) (1998). *Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation*. Wallingford, CAB International.
- Dorward, A., S. Fan, J. Kydd, H. Lofgren, J. Morrison, C. Poulton, N. Rao, L. Smith, T. Hardwick, S. Thorat, I. Urey y P. Wobst (2004). 'Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth', *Development Policy Review*, 22(6): 611–622.
- do Socorro, M. (2013). Entrevista, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, 11 de julio de 2013.
- Ellis, F. and Biggs, S. (2001), *Evolving Themes in Rural Development 1950s-2000s*. *Development Policy Review*, 19: 437–448. doi: 10.1111/1467-7679.00143.
- FNDE (2009). 'Alimentação Escolar, Histórico'. Brasília, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico?>> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- FNDE (2013). 'Repasados R\$ 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar'. Brasília, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, <www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r-356,8-milhoes-para-alimentacao-e-transporte-escolar?> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Graziano da Silva, J., W. Belik y M. Takagi (eds.) (2002). *Combate à fome e à Pobreza Rural*. Brasília, Instituto Cidadania.
- Graziano da Silva, J., M.E. Del Grossi y C. Galvão de França (eds.) (2011). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília, Ministerio de Desarrollo Agrícola.
- IFAD (2010). *Rural Poverty Report 2011*. Roma, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Leão, M.M. y R.S. Maluf (2012). *Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília, Abrandh.
- Lucena, E.K. y J.M. Luiz (2009). 'Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos', documento presentado en la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 26–30 de julio de 2009.
- MDS (2013). 'Programa de Aquisição de Alimentos teve investimento de R\$ 5 bilhões em 10 anos'. Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias-1/2013/julho/programa-de-aquisicao-de-alimentos-teve-investimento-de-r-5-bilhoes-em-10-anos>> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).
- Momberg de Camargo, E.A. de O., S. Gomes, R. Raggio, B. Carolina de Meira y R. Serra Borsatto (2013). 'Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como Instrumento de Fortalecimento de Assentamentos Rurais: o caso do assentamento 23 de Maio, Itapetininga, Estado de São Paulo', *Informações Econômicas*, 43(1): 18–28.
- MÜLLER, A. L. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: UFRGS, 2007 (dissertação de mestrado).

Nehring, R. y B. McKay (2013). 'Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme', *IPC-IG Working Paper*, No. 106. Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Nehring, R. y B. McKay (forthcoming). 'Sustainable Agriculture: An assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production', Working Paper series. Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Otsuki, K. (2011). 'Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding', *Natural Resources Forum*, 35: 213–222.

Peixinho, A.M.L. (2013). 'A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional', *Ciência e saúde coletiva*, Vol. 18, No. 4: 909–916, <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).

Reardon, T. y J. Berdegué, (2002). 'The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development', *Development Policy Review*, 20: 371–88.

Rocha, A.G.P., Patrícia da Silva Cerqueira, Vanessa Pfeifer Coelho, 2007. Um panorama do Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia: estudos de caso em Boa Vista do Tupim, Tapiramutá e Vitória da Conquista. Brasília: Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural, vol 1, num 1. Available at: <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/24/18>>.

Sambuichi, R.H.R., E.P. Galindo, M.A.C. de Oliveira y A.M. de Magalhães (2013). 'Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)'. Mimeo. Brasília, IPEA.

Sanches Peraci, A. y G.B. Alceu (2011). 'Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA)', en J. Graziano da Silva,

M.E. Del Grossi y C. Galvão de França (eds.), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília, Ministerio de Desarrollo Agrícola.

Saraiva, E.B. et al. (2013). 'Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar', *Ciência e saúde coletiva*, Vol. 18, No. 4, abril, <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso> (sitio consultado el 20 de septiembre de 2013).

Schmitz, B.A.S., M.E.D.V. Heyde, I.P. Cintra, S. Franceschini, J.A.C. Taddei y D. Sigulem (1997). 'Políticas e Programas Governamentais de Alimentação e Nutrição no Brasil e sua Involução', *Cadernos de Nutrição*, 13: 39–54.

Sparovek, G., A.E.P. Ludwig y R.F. Maule (2007). 'Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste', *Revista Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, No. 5. Brasília, Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre.

Turpin, M.E. (2009). 'A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares', *Segurança Alimentar e Nutricional*, 16(2): 20–42.

Vaitsman, J. y R. Paes-Souza (2007). *Evaluation of MDS Policies and Programs—Results*, Brasília, MDS-SAGI.

Vasconcelos, F.A.G. (2005). 'Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula', *Revista de Nutrição*, 18(Supl. 4): 439–457.

Vogt, S.P.C. y R.S. de Souza (2009). 'Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Ceiloro, RS', documento presentado en la Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, 26–30 de julio de 2009.

Banco Mundial (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC, Banco Mundial.



Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

Teléfono: +55 61 2105 5000

Correo Electrónico: ipc@ipc-undp.org ■ URL: www.ipc-undp.org
