

WORKING PAPER

working paper **número134**
octubre, 2015

ISSN 1812-108x

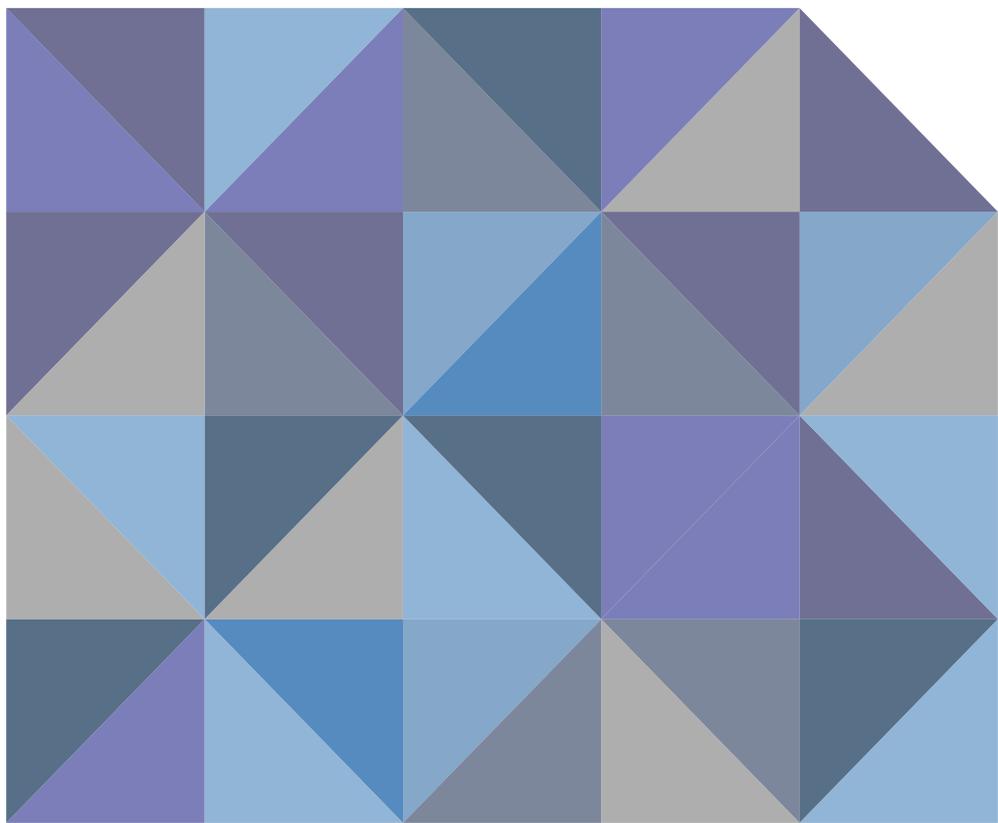
La magnitud de la adquisición pública institucional de alimentos en Brasil

Rovane Battaglin Schwengber, Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo (IPC-IG/UNDP)

Eduardo Pontual Ribeiro, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ)

Fábio Veras Soares, Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo (IPC-IG/UNDP)

Rodrigo Octávio Orair, Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea)



Copyright© 2015
Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)
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

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org

En Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo es apoyado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del PNUD y el Gobierno de Brasil.

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.

Working Papers están disponibles en línea en www.ipc-undp.org y se pueden solicitar suscripciones por ipc@ipc-undp.org.

Print ISSN: 1812-108X

LA MAGNITUD DE LA ADQUISICIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS EN BRASIL¹

Rovane Battaglin Schwengber,² Eduardo Pontual Ribeiro,³
Fábio Veras Soares⁴ y Rodrigo Octávio Orair⁵

1 INTRODUCCIÓN: LA LÓGICA DE LA ADQUISICIÓN INSTITUCIONAL EN BRASIL

La mayoría de los habitantes de las zonas rurales dependen de la agricultura para su subsistencia. Invertir en la agricultura en pequeña escala puede significar una forma sostenible de revitalizar la producción agrícola sobre la base de sistemas alimentarios locales y diversificados. El crecimiento agrícola inclusivo podría ayudar a reducir la pobreza rural, mitigar los efectos de la volatilidad de los precios mundiales de alimentos y fomentar la economía nacional (IPC-IG 2013).

Un componente central de la experiencia de Brasil en la promoción del crecimiento agrícola inclusivo ha sido la adquisición pública institucional enfocada en la agricultura familiar. En 2003, el Gobierno brasileño puso en marcha el programa Hambre Cero, que entre otras actividades organizó el proceso de compras públicas institucionales como una herramienta para establecer un mercado estable y precios de referencia para los pequeños productores. En términos más generales, la estrategia del programa se ha basado en políticas estructurales orientadas a redistribuir el ingreso, la promoción de la agricultura de pequeña escala, la generación de empleo y el fomento a la reforma agraria con el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza (Da Silva et al. 2011; Da Silva et al. 2002).

1. Este informe no hubiera sido posible sin el apoyo de Diana Sawyer, Coordinadora Sênior de Investigación del IPC-IG, y Rafael Osório, Coordinador de Investigación del IPC-IG. También damos las gracias a los equipos de comunicación y publicaciones del IPC-IG; a Fernando Gaiger del Ipea por sus valiosos comentarios y recomendaciones; a la directiva del Centro de Excelencia contra el Hambre del PMA/ONU por sus comentarios; a Gabriel Specht por su apoyo y compromiso con este proyecto; y a Israel Klug de la FAO por sus contribuciones. Asimismo, agradecemos el apoyo en la investigación de Melissa Lima, que participó en el programa de pasantía del IPC-IG en 2014. Los datos administrativos actualizados de las instituciones gubernamentales brasileñas fueron esenciales para la elaboración de este informe. Queremos agradecer el apoyo constante proporcionado por Rafaela de Sá Gonçalves, Juliane Perini y Hétel LeepkaIn dos Santos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); a Gustavo Lund Viegas y Carla Viana de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab); e Igor Teixeira del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Este estudio se realizó en el marco del proyecto de investigación "Compras Públicas de Alimentos de la Agricultura Familiar en Brasil", del Centro de Excelencia contra el Hambre del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

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

3. Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

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

5. Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea).

La agricultura familiar en Brasil representa actualmente el 84,4 % de los establecimientos agrícolas,⁶ proporciona el 74 % del empleo en la zona rural y aporta el 33,2 % del Producto Interno Bruto (PIB) de la agricultura nacional (Bacha y Stege, 2014). Sin embargo, a pesar de la importancia de la agricultura familiar en Brasil, el sector sólo recibió 13,37 % del crédito otorgado por el Gobierno en el período 2013-2014 del Plan Cosecha de la Agricultura Familiar (*Plano Safra da Agricultura Familiar*).

Este informe analiza el proceso institucional brasileño para la adquisición pública de alimentos, destacando sus principales programas y procedimientos, así como nuevos datos recientemente divulgados. En él se describen los dos principales programas de adquisiciones institucionales del país, a saber, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Juntos, esos programas representan las mayores formas de demanda estructurada para los agricultores familiares de Brasil. Originalmente acuñado por la Fundación Bill y Melinda Gates, el término *demanda estructurada* define la estrategia consistente en poner a los pequeños agricultores en contacto con fuentes de demanda importantes y predecibles para mejorar la calidad de sus productos y generar impactos positivos en los ingresos agrícolas y la reducción de la pobreza. En el contexto brasileño y de este trabajo, se refiere a un sistema de compras gubernamentales regulares de productos de los agricultores familiares hasta un cierto límite, con el objetivo de fomentar la actividad económica (IPC-IG 2013).

Además, este informe calcula la magnitud total de las adquisiciones del Gobierno brasileño de alimentos agrícolas, teniendo en cuenta tanto sus efectos directos como indirectos. Debido a que las instituciones gubernamentales también necesitan alimentos parcial o totalmente procesados, este informe también incluye las cifras de las compras a la industria alimentaria. Esto nos ofrece una estimación de la demanda total de alimentos que podría beneficiarse de una mejor integración entre la agricultura familiar y la industria alimentaria.

Este informe contiene cuatro apartados, además de la presente introducción. El siguiente apartado describe brevemente las principales características de las propiedades y los productores familiares de Brasil y su participación en la producción agrícola total. El tercer apartado describe la naturaleza de las adquisiciones institucionales de alimentos de la agricultura familiar a través de los programas PAA y PNAE. El diseño del PAA y las recientes reformas (2009) del PNAE han establecido un cupo de adquisiciones que se debe invertir exclusivamente en las compras a los agricultores familiares. En el cuarto apartado, se presentan estimaciones de la magnitud de la adquisición de alimentos por parte del Gobierno. En el último apartado, se discuten las implicaciones políticas de las adquisiciones institucionales en Brasil y se hacen algunas recomendaciones sobre cómo mejorar las políticas de compras públicas. Se hace hincapié en la importancia de garantizar que los agricultores familiares puedan añadir valor a sus productos —posiblemente mediante algún tipo de procesamiento básico de alimentos llevado a cabo por cooperativas— y acceder a la industria alimentaria como proveedores.

2 AGRICULTORES FAMILIARES EN BRASIL

La definición brasileña de la agricultura familiar se remonta a los años 60, cuando las “tierras de propiedad de una familia” obtuvieron por primera vez reconocimiento legal.⁷ Sin embargo, esa definición clasificaba las propiedades rurales de forma limitada, según el tamaño de la tierra, principalmente. No fue sino hasta la década de los 90⁸ que la definición de *pequeños propietarios* se tornó relevante para el diseño de políticas de apoyo

a la agricultura familiar (Delgado et al. 2013). La legislación vigente que define la agricultura familiar ha evolucionado con el desarrollo de programas de adquisición pública institucional y se basa en la *Ley No. 11.326/2006*, que define la propiedad agrícola familiar según las siguientes características:

- un establecimiento dedicado a la actividad económica rural con menos de cuatro módulos fiscales (puede variar entre 20 y 440 hectáreas en función de las características locales);⁹
- la mayoría de la mano de obra utilizada en el establecimiento proviene de la familia de los propietarios;
- un porcentaje mínimo de los ingresos familiares se obtiene de la parcela de tierra (agricultura, pesca, recolección, turismo etc.); y
- el establecimiento es administrado por la familia.

De acuerdo con el Censo Agropecuario de 2006, hay más de 4 millones de propiedades agrícolas familiares en Brasil según estas características. Representan el 84 % del total de establecimientos rurales y al menos la mitad se ubica en la región Nordeste (2 187 131 propiedades). La distribución del total de los establecimientos rurales por región desglosados por propiedades familiares y no familiares y su tamaño promedio puede verse en la tabla 1. Las propiedades familiares superaron a las no familiares en todas las regiones. Hay una notoria diferencia en el tamaño medio de la tierra cuando se comparan las propiedades familiares y no familiares: las propiedades familiares abarcan, en promedio, 18 hectáreas, mientras que las fincas no familiares tienen, en promedio, 313 hectáreas, llegando a 955 hectáreas en la región Centro-Oeste. La propiedad de la tierra sigue siendo desigual los agricultores familiares ocupan el 24,3 % del total de tierras agrícolas pese a que representan un número considerablemente mayor de las granjas (IBGE, 2006).

El sector agrícola familiar aportó el 33,2 % del valor bruto de la producción agrícola de Brasil en 2006. La región más productiva para la agricultura familiar fue el Sur, responsable de un 38,7 % del producto bruto agrícola. A pesar de tener más propiedades familiares que las demás regiones (incluida la del Sur), la región Nordeste fue responsable de sólo el 25 % del producto bruto agrícola (Bacha y Stege, 2014).

TABLA 1

Número de establecimientos y área promedio (en hectáreas) de las propiedades agrícolas familiares en Brasil, 2006

	Propiedades familiares		Propiedades no familiares	
	Establecimientos	Tamaño promedio de la tierra (ha.)	Establecimientos	Tamaño promedio de la tierra (ha.)
Brasil	4.366.67	18,3	809.369	313,3
Norte	412.666	40,3	63.112	616,8
Nordeste	2.187.131	12,9	266.929	178,9
Sudeste	699.755	18,3	222.342	189,6
Sur	849.693	15,4	156.510	183,5
Centro-Oeste	217.022	43,1	100.476	955,5

Fuente: Censo Agropecuario, IBGE (2006).

Aunque la mayoría de los establecimientos rurales de Brasil son explotaciones familiares, el Ministerio de Desarrollo Agrario (el órgano del Gobierno federal responsable de las políticas agrícolas dirigidas a los agricultores familiares) anunció un presupuesto de BRL 21 mil millones para la agricultura familiar a través de una línea de crédito para costos y financiamiento ligada al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) para la cosecha del período 2013-2014. Según cifras del Gobierno, este presupuesto representa un aumento de 400 % sobre las cifras del 2003 (MDA, 2013). Sin embargo, sólo representa el 13,37 % del crédito rural total. El Plan Agrícola y Pecuario para 2013/2014 proporcionó un presupuesto de BRL 136 mil millones en crédito rural para la agroindustria otorgado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, la agencia del Gobierno federal responsable de la agricultura no familiar (MAPA, 2013).

Para que las familias campesinas y su producción puedan participar en los programas de adquisición pública institucional, como los que organiza el PAA y el PNAE, tienen que inscribirse en una base de datos mediante un formulario intitulado la *Declaración de Aptitud (DAP) para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)*. El PRONAF es el plan de crédito mencionado anteriormente, disponible exclusivamente para los agricultores familiares. El número total de agricultores familiares con una DAP registrada por región se muestra en la Tabla 2. El PRONAF clasifica a los agricultores en cuatro categorías, que se utilizan para llegar a las familias más pobres y vulnerables. Los grupos A y C incluyen los asentados de la reforma agraria o beneficiarios del crédito agrario (del Programa Nacional para la Reforma Agraria – PNRA – o del Programa Nacional de Crédito para la Tierra-PNCF). El grupo B son los agricultores familiares que no están en el grupo A o A/C, pero aquellos cuyos ingresos brutos anuales están por debajo de BRL 20.000. El grupo restante incluye los agricultores familiares cuyos ingresos brutos anuales están entre BRL 20.000 y 360.000. El DAP también identifica las poblaciones específicas, como las poblaciones indígenas, *quilombolas* (comunidades de descendientes de esclavos afrobrasileños), pescadores y recolectores (MDA/SAF Ordenanza Ministerial No. 26 de 9 de mayo de 2014). Esta clasificación en grupos determina la elegibilidad para cada tipo de línea de crédito y cuáles agricultores familiares tendrán prioridad en cada programa específico.

En 2013, unos 5.101.692 agricultores familiares contaban con un número de DAP válidas y pueden fornecer a los programas —un incremento de 735.425 agricultores según los datos del censo de 2006—. Los programas de adquisición pública institucional dan prioridad a los agricultores de menor ingreso, por lo tanto, los que figuran en los grupos A, A/C y B. En total, 3.291.163 agricultores familiares se encuentran en estos grupos (A, A/C and B) y son el público meta de los programas de adquisición de alimentos.

TABLA 2

Establecimientos de la agricultura familiar con una DAP, por grupo, 2014

	Grupo A		Grupo A/C		Grupo B		Otros (C/D/E/V)	
Brasil	180.943	3,5 %	37.556	0,7 %	3.072.664	60,2 %	1.810.529	35,5 %
Norte	33.619	0,7 %	3.656	0,1 %	227.221	4,5 %	234.070	4,6 %
Nordeste	107.244	2,1 %	21.719	0,4 %	2.516.995	49,3 %	498.247	9,8 %
Sudeste	13.635	0,3 %	5.096	0,1 %	193.035	3,8 %	383.639	7,5 %
Sur	9.179	0,2 %	1.794	0,0 %	97.994	1,9 %	591.401	11,6 %
Centro-Oeste	17.266	0,3 %	5.291	0,1 %	37.419	0,7 %	103.172	2,0 %

Fuente: SAF/MDA (2014).

A pesar de la reciente experiencia brasileña de crecimiento inclusivo y reducción de la pobreza, los agricultores familiares permanecen entre los grupos más pobres de la población. Para estimar el nivel de pobreza que enfrentan los agricultores familiares en comparación con la población total, se consultan los datos de ingreso de la Encuesta Nacional de Hogares hecha anualmente (PNAD), que incluye información sobre los hogares rurales (Del Grossi y Graziano Silva, 2002). Los datos de la PNAD no permiten identificar a los agricultores familiares como lo hace el censo agrícola de 2006, que utilizó la definición oficial de agricultura familiar. Sin embargo, se puede comparar la pobreza rural con la pobreza general, así como la incidencia de la pobreza en los hogares donde el jefe de familia declaró la agricultura como principal actividad económica. Esta clasificación es bastante genérica, pero los agricultores familiares pueden utilizarla como referencia, pues incluye la categoría profesional *independiente en agricultura, crianza de animal o actividad extractiva forestal*, así como *trabajadores en granjas de subsistencia*, aunque también incluye *empleadores y empleados*.

CUADRO 1

La Declaración de Aptitud: un instrumento para identificar a los agricultores familiares de Brasil

La DAP identifica cada unidad familiar de producción rural (UFPR). Es un número único que identifica al jefe de hogar y su cónyuge como cofirmantes del establecimiento rural. La inscripción es gratuita y vinculada al municipio. El registro del PRONAF utiliza una plataforma en línea para recopilar información sobre los ingresos, el tamaño de la tierra y el origen étnico de los agricultores, además de su acceso a las políticas públicas relacionadas con la reforma agraria y el crédito. El registro clasifica los agricultores familiares y sus grupos organizados (asociaciones o cooperativas). Al menos el 60 % de los participantes en un grupo de agricultores familiares organizados debe tener un número válido de DAP. El número de DAP puede obtenerse en más de veinte instituciones, incluidas agencias federales como el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) e instituciones no gubernamentales. En 2014 habían 26.787 puntos de emisión registrados en todo el país. La información recogida en el formulario de la DAP es válida para un máximo de tres años. El DAP es regulado y administrado por la Secretaría de Agricultura Familiar del MDA (MDA, 2014).

La Tabla 3 muestra la evolución de la pobreza en Brasil (población total), así como la incidencia de la pobreza para la población rural y en los hogares en los que la principal actividad económica del jefe es la agricultura. La población rural es aquella compuesta por los hogares de las áreas rurales, según la clasificación del PNAD. Los hogares pobres y extremadamente pobres¹⁰ se definen mediante la línea de pobreza administrativa, de acuerdo con la elegibilidad para el Programa Bolsa Familia.

Lo llamativo de la Tabla 3 es que tanto la pobreza como la pobreza extrema han disminuido drásticamente en Brasil. Sin embargo, las familias que viven en áreas rurales siguen siendo las más pobres, sobre todo en los casos donde el jefe de familia desempeña una actividad agrícola. Por ejemplo, en 2013, el 9 % de la población de las áreas rurales era extremadamente pobre. En los casos donde el jefe de del hogar trabaja principalmente en la agricultura, esta cifra aumenta a un 11 %.

TABLA 3

Pobreza y pobreza extrema en la población por área de residencia y ocupación del jefe de hogar en la agricultura, Brasil, 2006-2013

Año	Población total		Población rural		La ocupación del jefe de hogar es la agricultura	
	Pobre	Extremadamente pobres	Pobre	Extremadamente pobres	Pobre	Extremadamente pobres
2006	17,3 %	5,8 %	37,9 %	15,1 %	44,2 %	19,3 %
2009	13,5 %	4,7 %	29,6 %	11,5 %	35,6 %	14,7 %
2011	11,0 %	4,4 %	27,5 %	11,3 %	33,0 %	13,4 %
2013	9,0 %	4,0 %	22,9 %	9,2 %	28,3 %	11,4 %

Fuente: PNAD (2006–2013).

3 ADQUISICIÓN PÚBLICA INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS DE AGRICULTORES FAMILIARES

El Gobierno brasileño compra alimentos directamente a los agricultores familiares, principalmente a través de dos programas, a saber, el PAA y el PNAE. A raíz de la evolución de estos dos programas, se pueden observar algunas innovaciones recientes e interesantes en cuanto a la demanda estructurada para los agricultores familiares brasileños en función de las adquisiciones públicas. En términos más generales, estos dos programas también son herramientas importantes que, junto con otras políticas de protección social implementadas en Brasil (incluida la reforma agraria) pretenden contribuir a la redistribución del ingreso, a la promoción de la producción agrícola familiar y al fomento al empleo rural, con el objetivo final de erradicar el hambre y la pobreza.

Mientras que el PAA se inició en 2003 con un claro enfoque en el apoyo a la agricultura familiar mediante la creación de una demanda estructurada, el PNAE ha asumido este papel después de un cambio legislativo en 2009. La nueva legislación establece una cuota, de tal manera que un mínimo de 30 % de los alimentos escolares deben ser comprados o adquiridos a los agricultores familiares. La lógica utilizada por el PAA y por esta reciente reforma del PNAE se basa en la idea de que la compra local de alimentos puede facilitar el desarrollo de la comunidad, fortalecer el acceso de los agricultores familiares al mercado y ampliar el acceso a los alimentos entre los extractos de la población con mayor inseguridad alimentaria.

Por lo tanto, ambos programas han establecido un mercado institucional que ha comprado más de mil millones por año (a precios constantes) de los agricultores familiares entre 2011 y 2013. En la Tabla 4, se muestra la adquisición institucional de alimentos de la agricultura familiar dividida según el programa (PNAE y PAA), de 2011 a 2013, a precios nominales en moneda brasileña (BRL) así como en paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses (USD).¹¹ Durante este período, el PAA disminuyó sus gastos de BRL 699 millones en 2011 a BRL 466 millones en 2013.

Al contrario, el PNAE ha aumentado las compras institucionales de los agricultores familiares en BRL 307 millones. La proporción de las compras institucionales de cada programa estuvo más equilibrada en 2013, con un aporte del PNAE de 55 % de las compras totales. En años anteriores, el PAA fue responsable de un 70 % a un 75 % de las compras totales.

TABLA 4

Adquisición gubernamental de alimentos de la agricultura familiar en Brasil de 2011 a 2013
(en millones)

Año	PAA		PNAE		Total	
	BRL nominal	PPA USD	BRL nominal	PPA USD	BRL nominal	PPA USD
2011	699	475	235	160	934	635
2012	847	542	366	234	1,214	776
2013	466	283	564	342	1,030	625
Total	2.012	1.300	1.165	736	3.178	2.036

Fuente: FNDE, datos de la Conab y del PAA/MDS.

Nota: Factor de conversión de PPA, PIB, Banco Mundial, año de referencia: 2011.

Existen sinergias entre la demanda estructurada de los dos programas y una estrategia de adquisiciones públicas similar que se basa en la flexibilización de las normas de licitación y en la focalización hacia los agricultores familiares. Sin embargo, la ejecución de cada programa tiene sus propios detalles operativos. La evolución y la descripción de cada programa se detallarán en las siguientes secciones.

3.1 EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA)

El PAA se estableció mediante el artículo 19 de la *Ley No. 10.696* (2 de julio de 2003). Desde el principio, el objetivo principal del programa ha sido apoyar la producción de los agricultores familiares y su acceso al mercado a través de sistemas simplificados de compras públicas, así como la distribución de alimentos en la cantidad, la calidad y la regularidad necesarias para la población en situación de inseguridad alimentaria.

Estos objetivos se han actualizado y han sido más detallados en el *Decreto No. 7.775* (4 de julio de 2012) e incluyen metas más amplias como la promoción de la biodiversidad y la garantía del derecho a una alimentación adecuada. El PAA se tornó parte del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) y tiene los siguientes objetivos:

- incentivar la producción de la agricultura familiar al promover su inclusión económica y social mediante el crecimiento duradero de los excedentes, el procesamiento de alimentos y el aumento de la producción de valor agregado;
- incentivar el consumo y la valorización de los productos de la agricultura familiar;
- promover el acceso a los alimentos, en la cantidad, la calidad y la regularidad requeridas por las poblaciones que viven en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional al amparo de la legislación que define la alimentación como un derecho;
- fomentar la oferta de alimentos a través de las compras gubernamentales de alimentos, lo que incluye la alimentación escolar a nivel municipal, estadual, distrital y federal; así como las áreas de consorcios públicos;
- constituir existencias de alimentos producidos por la agricultura familiar;
- ayudar en la constitución de existencias a través de cooperativas de agricultores y otras organizaciones de agricultores familiares;
- fortalecer las redes locales y regionales para la comercialización de alimentos;

- promover la biodiversidad y la producción orgánica y agroecológica de alimentos y fomentar hábitos alimentarios saludables a nivel local y regional; y
- promover la organización de los agricultores familiares a través de cooperativas y asociaciones (Brasil, 2012).

El programa considera a los productores y consumidores como beneficiarios. Por el lado de la oferta de alimentos, se da prioridad a los agricultores familiares más vulnerables, como los asentados de la reforma agraria o beneficiarios de crédito agrario del PNRA o PNCF; recolectores; pescadores; productores artesanales; pueblos indígenas; y *quilombolas*. También estimula la participación de las mujeres como productoras que comercializan sus productos de forma individual o a través de organizaciones de mujeres. Por el lado de la demanda de alimentos, los beneficiarios de la asistencia alimentaria son en su mayoría de la población en riesgo de inseguridad alimentaria y hambre, los hogares pobres y extremadamente pobres inscritos en el registro unificado para los programas sociales (*Cadastro Único*), y los hogares encabezados por mujeres. También beneficia a las instituciones que prestan asistencia social, a las escuelas públicas y a las instituciones que forman parte del SISAN, como los bancos de alimentos, los *restaurantes populares* con precios subsidiados en zonas urbanas y las cocinas comunitarias.

Al beneficiar tanto la oferta (productores) como la demanda (consumidores), el PAA es financiado por dos ministerios de Gobierno. Parte de su presupuesto proviene del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), responsable de las políticas de protección social. La otra parte viene del MDA. La ejecución general del programa, sin embargo, abarca más áreas y partes interesadas. Una característica importante de la implementación del PAA fue la creación de un organismo gestor, el Grupo de Gestión del PAA (GGPAA), responsable de la regulación y las directrices operacionales del programa (Resolución del GGPAA No. 63.2013). El grupo reúne representantes de otros ministerios federales e incluye las áreas de la educación, agricultura (a través de la Compañía Nacional de Abastecimiento [Conab]), finanzas y planificación, además de desarrollo social y agrario. El GGPAA tiene potestades esenciales en cuanto al establecimiento del precio de los alimentos, la formulación de criterios para la selección de los beneficiarios y normas de control de calidad y la definición de la asistencia alimentaria.

Además, la sociedad civil ha participado en el diseño del PAA mediante los comentarios expresados en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) (CONSEA, 2009). Sus estatutos señalan su función de asesoramiento a la Presidencia de Brasil para la formulación de políticas y la definición de las directrices nacionales para asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada y saludable en todos los aspectos. Esto, a través del seguimiento y monitoreo de las políticas públicas y los programas sociales de seguridad alimentaria. La misión del Consejo es garantizar que el programa cumpla con sus compromisos ante la sociedad (Leão y Maluf, 2012). Es posible también replicar este modelo a nivel regional y local mediante consejos de alimentación y seguridad nutricional para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas con la participación de la sociedad civil. En el Cuadro 2 se obtiene más información sobre el CONSEA.

CUADRO 2

Participación social

El CONSEA facilita el diálogo entre la clase política y las organizaciones de la sociedad civil al momento de proponer directrices para las acciones relativas a la seguridad alimentaria y nutricional. Se reúne cada dos meses y se compone de un tercio de funcionarios del Gobierno y dos tercios de representantes de la sociedad civil. El CONSEA evalúa las causas subyacentes del hambre y contribuye a los debates sobre el diseño de un marco de derechos para las políticas brasileñas de seguridad alimentaria. La legislación vinculada al derecho a la alimentación ayudó a crear un marco legal a nivel federal que ha facilitado la formulación de políticas con el objetivo de garantizar que cada brasileño tenga el derecho a comer alimentos sanos y culturalmente apropiados. A través de estos derechos y con la participación de la sociedad civil brasileña, el CONSEA ha defendido la creación de programas innovadores para apoyar la agricultura familiar. Es responsable del diseño inicial del PAA y de diversas modificaciones y mejoras tanto al PNAE como al PAA, hechas desde su inicio.

Gastos del PAA

El flujo constante de recursos desde el inicio del programa demuestra el compromiso del Gobierno con el fortalecimiento de las políticas sociales de seguridad alimentaria y nutricional. Los gastos públicos en el PAA en BRL nominal y en PPA en USD de 2003 a 2013 se presentan en la Tabla 5. La inversión en el PAA aumentó de BRL 145 millones a BRL 466 millones entre 2003 y 2013, con un auge en 2012, cuando alcanzó BRL 847 millones.

La Figura 1 muestra los gastos del PAA por región entre 2010 y 2013. La región Nordeste recibió la mayor cantidad de recursos. Esto se debe más que todo a que una de las modalidades del programa (el PAA Leche, descrito en el próximo apartado) se implementa exclusivamente en la región semiárida, que se encuentra principalmente en el nordeste del país.

TABLA 5

Distribución de los recursos financieros del PAA, 2003-2013

Año	Recursos financieros (en millones)	
	BRL nominal	PPA USD
2003	145	149
2004	180	174
2005	333	306
2006	492	440
2007	461	392
2008	509	407
2009	591	454
2010	681	491
2011	699	475
2012	847	542
2013	466	283

Fuente: Sambuichi et al. (2013), datos del PAA / MDS y Conab (2011-2013).

Nota: Factor de conversión de PPA, PIB, Banco Mundial, año de referencia: 2011.

FIGURA 1

Gasto del PAA por región de Brasil, 2010-2013, porcentaje del total

Fuente: Elaboración propia con datos de Sambuichi et al. (2013), del PAA/MDS y de la Conab.

Descripción de las modalidades del PAA

El PAA funciona en modalidades con el objetivo de ampliar su alcance y eficacia en todo el país. Este apartado proporciona una visión general de los principales aspectos de cómo funcionan estas modalidades. Las modalidades del PAA en operación son: compra para la donación simultánea; incentivos para la producción y el consumo de leche (PAA Leche); compra directa; constitución de existencias; adquisiciones institucionales; y compra de semillas. En la Tabla 6 se presenta una breve descripción de las características de cada modalidad.

La modalidad más utilizada dentro del PAA es la compra para la donación simultánea (CDS). Esta modalidad da acceso al mercado a agricultores familiares y asistencia alimentaria a las poblaciones vulnerables. Posee una amplia cobertura, gracias a los colaboradores para la implementación (Conab, los Gobiernos estatales y los municipios). Incentiva el cooperativismo, la participación de las mujeres (40 % de los agricultores familiares), y dos de sus colaboradores en la ejecución incluso ofrecen un sistema de pago simplificado (a través de una tarjeta de débito). Nehring y McKay (2013) hacen una descripción detallada de su funcionamiento. Cabe señalar que la diversificación de productos es también una característica importante de esta modalidad con una lista de más de 400 alimentos diferentes, crudos o procesados. Al ejecutar esta modalidad, la Conab¹² ofrece un formulario con información sobre la calidad, la cantidad y el precio de los productos donados en un formulario. Los documentos luego se envía a la Conab, junto con una factura que se analiza antes de hacer cualquier pago a los agricultores familiares o a la organización.

TABLA 6

Descripción de las modalidades del PAA

Modalidad	Descripción	Límite anual		Implementador	Tipo de acceso	Precio
		Propiedades familiares	Organización			
Compra para donación simultánea	Compra de alimentos a las familias de agricultores locales para donación a instituciones o entidades en la red de asistencia social	BRL 6.500 (BRL 8.000 cuando se venden a través de una organización)	BRL 2 millones	Conab, estados y municipios	Individuos, cooperativas/ asociaciones o grupos informales **	Promedio de tres precios en el mercado mayorista local o regional en los últimos 12 meses
Incentivo para la producción y el consumo de leche (PAA-Leche)	Compra de leche para donación a las familias en riesgo de inseguridad alimentaria en la región semiárida	BRL 8.000 (BRL 4.000 por semestre)	No se aplica	Estados de la región semiárida	Individuos, cooperativas/ asociaciones	Promedio de los precios pagados a los agricultores en los últimos 3 meses en cada estado
Compra directa	Compra de una lista de productos agrícolas para sostener los precios; un papel importante en la regulación de los precios y la oferta	BRL 8.000	BRL 0,5 millones	Conab	Individuos, cooperativas/ asociaciones o grupos informales	Precio de referencia de Conab
Constitución de existencias	Apoyo financiero a la constitución de existencias de las organizaciones de productores; proporcionar herramientas de apoyo a la comercialización	BRL 8.000	BRL 1,5 millones	Conab	Cooperativas y asociaciones	Precio de referencia de Conab
Compra institucional	Al menos el 30 % de los recursos de las instituciones públicas para la compra de alimentos debe invertirse en productos de la agricultura familiar	BRL 20.000 por institución	BRL 6 millones por institución	Gobierno federal, estados y municipios	Cooperativas/ asociaciones	Convocatoria de propuestas según encuestas de precios (mínimo tres) en el mercado local o regional; o el precio de referencia del PNAE
Compra de semillas	Compra de semillas no modificadas genéticamente y plántulas para donación	BRL 16.000	BRL 6 millones por organización	Conab	Cooperativas/ asociaciones	Promedio de tres cotizaciones en el mercado regional local de semillas similares, teniendo en cuenta los costos logísticos

Notas: * El límite llega a BRL 8.000 para compras a través de las organizaciones.

** Al menos el 40 % de las compras se hace a mujeres.

Fuente: Elaboración propia basada en la legislación del MDS y la Conab.

El PAA Leche es la segunda modalidad más importante en términos de recursos asignados. La leche se compra a los agricultores familiares y luego se pasteuriza y distribuye a los beneficiarios. Es la única modalidad limitada a la región semiárida¹³ de Brasil. Los beneficiarios son tanto instituciones como grupos vulnerables, por ejemplo, niños pequeños, mujeres embarazadas y ancianos, entre otros.

CUADRO 3

Conab

La Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil (Conab) es una institución central responsable de la construcción y el mantenimiento de las reservas de alimentos del país. Se creó en 1990, poco después de la redemocratización de Brasil, y resulta de una fusión de otras tres instituciones, a saber, la Compañía Brasileña de Alimentos (Cobal), la Compañía de Financiamiento de la Producción (PPC) y la Compañía Brasileña de Almacenamiento (Cibrazem) (Gandolfi et al., 2010). El mandato de la Conab es la gestión de las políticas agrícolas y el suministro de alimentos para garantizar las necesidades básicas de la sociedad brasileña preservando y fomentando los mecanismos de mercado. Estos objetivos se cumplieron principalmente a través de garantías de precios para los agricultores y programas de adquisición limitados, pero ninguno de ellos se concentraba específicamente en la agricultura familiar. Tardó poco más de una década antes de que la Conab empezara a centrarse en la agricultura familiar y en los programas sociales junto con el MDA y el MDS (ibid.). Con la crisis mundial de alimentos de 2008, la Conab cobró una mayor importancia a la hora de asegurar reservas de alimentos suficientes para lidiar con la volatilidad de los precios mundiales y mantener una demanda suficiente para la producción agrícola familiar y el consumo doméstico. Casi todos los estados de Brasil cuentan con una oficina de la Conab encargada de ofrecer asistencia institucional a los agricultores y organizaciones agrícolas respecto de temas como los procesos de adquisición, las garantías de precio y las reservas locales de alimentos. Esta institución ha sido crucial para implementar y ampliar la cobertura de las políticas de demanda estructurada a muchas poblaciones vulnerables y excluidas en todo el país.

La Conab es el único colaborador involucrado en la ejecución de las modalidades de compra directa, constitución de existencias y compra de semillas. La compra directa tiene el objetivo de regular los precios y garantizar las reservas públicas de alimentos de una lista de productos previamente establecidas por el GGPA. La constitución de existencias ofrece apoyo financiero para el acopio de alimentos por parte de las organizaciones de agricultores para luego venderlos y devolver los recursos al Gobierno o bien suministrar productos a las existencias públicas.

Hay una modalidad relativamente nueva en el PAA: la compra institucional. Promulgada en octubre de 2011, esta modalidad no implica recursos financieros adicionales del presupuesto del PAA y extiende el beneficio de reducir el proceso de licitación de una serie de instituciones gubernamentales. Según esta nueva modalidad, las instituciones públicas como hospitales, prisiones y bases militares deben destinar al menos el 30 % de su presupuesto de alimentos a la compra de productos de agricultores familiares locales, de acuerdo con las normas y directrices de la legislación del programa en 2015.

La compra de semillas es la modalidad más reciente añadida a la PAA, en agosto de 2014. Con ella, el programa pasa a incluir entre sus acciones y marco legal la adquisición de semillas y plántulas para donación a beneficiarios seleccionados. Esta modalidad ha estado en vigor desde enero de 2015. La Conab recibe los pedidos de semillas y plántulas de las instituciones solicitantes y luego adquiere los productos mediante un proceso de subasta simplificado. Las instituciones solicitantes son responsables de seleccionar a los beneficiarios y certificar la entrega. Las Instituciones solicitantes incluyen el MDA, el INCRA, la Fundación Nacional del Indígena (FUNAI), la Fundación Cultural Palmares, el Instituto Chico Mendes y los Gobiernos de los estados. Se debe dar prioridad a los beneficiarios clasificados como asentados, indígenas,

quilombolas o familias vulnerables.¹⁴ Es importante señalar que no está permitida la compra de semillas modificadas genéticamente a través de la PAA.

Al inicio del PAA en 2003, los agricultores sólo podían vender productos al programa por un valor máximo de BRL 2.500 anuales. Desde entonces, el tope anual se ha incrementado. Ahora va de BRL 6.500 a BRL 20.000 por agricultor, dependiendo de la modalidad. Este tope evita que las compras se concentren en un pequeño número de productores y distribuyan en un mayor número de familias agricultoras (preferentemente organizadas en cooperativas agrícolas o asociaciones formales). Los agricultores pueden ahora participar en varias modalidades y así aumentar sus ventas institucionales dentro del límite establecido para cada modalidad. También se impone un límite anual a las organizaciones de agricultores (cooperativas y asociaciones) en cada modalidad.

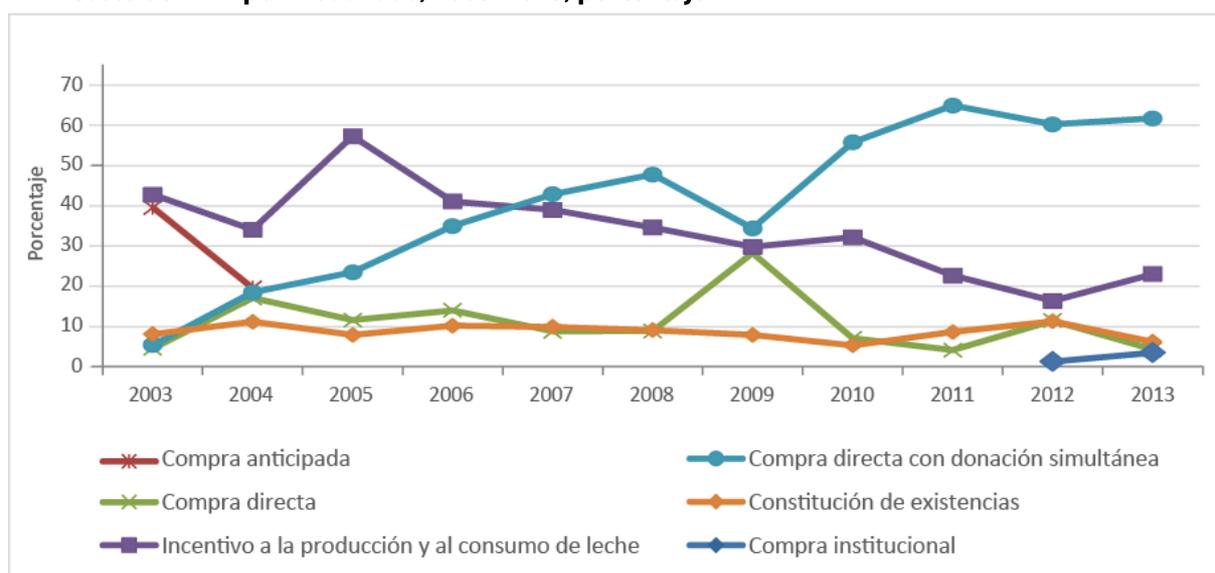
La adquisición de alimentos debe tener precios comparables y compatibles con los mercados locales o regionales, según lo establecido por el *Decreto No. 7.775/2012*. La metodología para la fijación de precios es determinada por el GGPAA, generalmente según el precio promedio del mercado local. También hay medidas que motivan a los productores a dedicarse a la producción agroecológica. Los alimentos agroecológicos u orgánicos se pueden comprar con una prima máxima de hasta un 30 % sobre el precio normal. Por lo tanto, el precio del PAA para productos orgánicos y agroecológicos puede superar el precio normal (*Ley No. 12.512/2011*).

Los productos comercializados a través del PAA deben cumplir con las normas y reglamentos relativos a la venta de productos vegetales y animales. Los alimentos industrializados y procesados deben cumplir con las normas y reglamentos de la Agencia Brasileña de Vigilancia Sanitaria (ANVISA/Ministerio de Salud) y el Sistema Unificado de Atención a la Sanidad Agropecuaria (Suasa/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento). El cumplimiento de estas normas y regulaciones debe mantenerse durante todo el proceso de compra del PAA. Sin embargo, las normas específicas para los productos animales y vegetales y su procesamiento se desarrollarán en 2015 para atender las necesidades de los agricultores familiares (*Decreto No. 8.471, 22/06/2015*). Los productos crudos como las frutas y verduras se inspeccionan al momento de la entrega.

Minimizar las pérdidas de alimentos y residuos es crucial para los esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria. De acuerdo con algunas evaluaciones hechas, las pérdidas totales de alimentos en Brasil ascienden a entre un 10 % y un 30 % de las frutas y hortalizas producidas (Fehr et al., 2001). La estimación no especifica en qué parte del sistema de abastecimiento ocurren las pérdidas, y el programa no toma en cuenta de forma explícita las estimaciones de pérdidas de alimentos durante el cultivo y la postcosecha hasta el empaque.

La figura 2 muestra la evolución de los recursos financieros del programa en cada modalidad. El PAA Leche consume la mayor cantidad de recursos desde el inicio del programa hasta 2006. Desde 2007, la mayor parte de los recursos se han asignado a la modalidad de CDS. Los gastos de las otras modalidades se mantuvieron estables durante el mismo período, con la excepción de la compra directa en el año 2009. Se observa una caída en los recursos de todas las modalidades del PAA en 2013, excepto en la compra institucional, cuyos gastos aumentaron ese año. El presupuesto para la compra institucional no está vinculado al presupuesto general del programa, pues los recursos para la compra de alimentos de la agricultura familiar provienen de la institución responsable de la compra. Es interesante destacar, en los últimos años, que la CDS ha ganado cada vez más importancia y es hoy la modalidad estrella del PAA, y recibe más del 60 % de los recursos invertidos en el programa.

FIGURA 2

Gasto del PAA por modalidad, 2003–2013, porcentaje

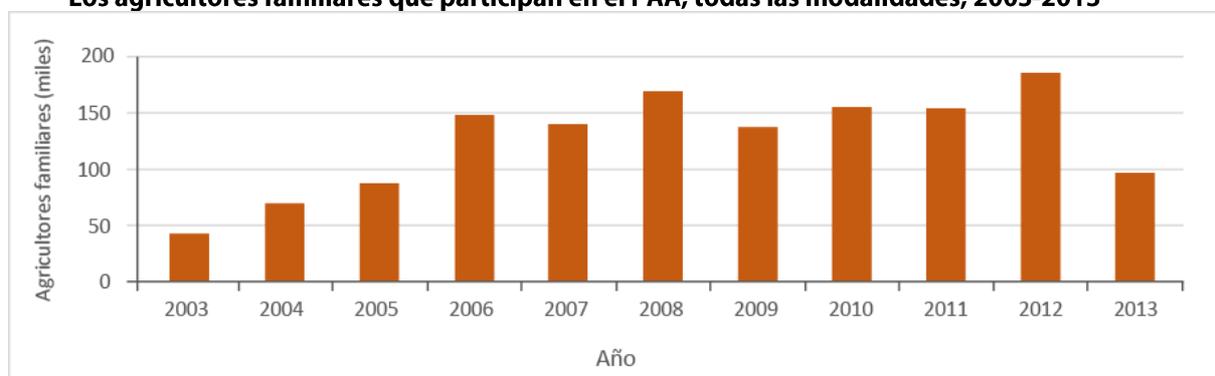
Nota: La compra anticipada terminó en 2005, mientras que la compra institucional se inició en 2011.

Fuente: Sambuichi et al. (2013), datos del PAA / MDS y Conab (2011-2013).

Agricultores familiares beneficiados

El número de agricultores familiares atendidos por el PAA creció de 42.000 en 2003 a 185.000 en 2012, pero luego disminuyó a 96.533 en 2013, como se observa en la Figura 3. La cobertura es demasiado baja para alcanzar la meta de más de 3 millones de agricultores familiares beneficiados por los programas de adquisición institucional de alimentos (aquellos con un número de DAP A, A/C o B en 2014).

FIGURA 3

Los agricultores familiares que participan en el PAA, todas las modalidades, 2003-2013

Fuente: Elaboración propia con datos de Sambuichi et al. (2013) y datos del PAA/MDS (2011-2013).

3.2 PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PNAE)

Las intervenciones estatales en la alimentación escolar en Brasil tienen una larga historia que se remonta a la década de 1940. Desde entonces, se llevaron a cabo importantes reformas políticas que desembocaron en el PNAE actual, que cubre la educación básica, incluida la educación primaria (6 meses a 18 años) y la educación secundaria (17 a 18 años), así como los estudiantes que asisten a clases especiales de educación para jóvenes y adultos (EJA).

Las comidas escolares en Brasil alimentan alrededor de 45 millones de estudiantes en todo el país y, de esa forma, ofrecen un mercado institucional importante para los productores de alimentos (MEC, 2013).

En 2003, se inició el programa Hambre Cero, con el objetivo de luchar contra el hambre y la pobreza. Así, como parte esencial del programa, el PNAE ha sido significativamente fortalecido. El Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno incorporó los conceptos de *cultura alimentaria* y *soluciones locales* a sus acciones, con miras a responder a la inseguridad alimentaria, lo que ha reforzado la necesidad en el PNAE de adquirir productos locales. La participación social y la rendición de cuentas a través de los Consejos de Alimentación Escolar (CAE) a nivel municipal (cuyo mandato es supervisar y controlar las compras de alimentos) y el trabajo del nutricionista en la elaboración del menú escolar (responsable de incluir los productos locales y de considerar los hábitos alimentarios) han sido importantes pasos para el aumento de la demanda de productos locales.

Luego de este largo proceso de descentralización, donde se dio prioridad a los proveedores locales, en junio de 2009 una nueva ley del PNAE (*Ley No. 11.947/2009*) pasó a exigir que al menos el 30 % del gasto presupuestario federal de alimentación escolar se asignara a la compra de alimentos de la agricultura familiar u organizaciones agrícolas familiares. Este marco legal también priorizó a las familias de agricultores de los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades tradicionales, como *quilombolas* y los pueblos indígenas (DAP categoría A). Deben tener prioridad también en las escuelas los alimentos orgánicos y producidos mediante prácticas agroecológicas, de acuerdo con criterios similares de prioridad aplicados por el PAA. Con su nuevo marco legal, que abarca tanto la *Ley No. 11.947* como las resoluciones 38/2009 y 26/2013 del FNDE, el PNAE se ha convertido en una importante herramienta para fortalecer la demanda estructurada de alimentos de la agricultura familiar local.

Además de su objetivo primordial de proteger la seguridad alimentaria y nutricional de los escolares, el PNAE también aporta a su educación mediante la provisión de sus necesidades nutricionales a través de una comida garantizada al día, la promoción de hábitos nutricionales saludables y la educación nutricional, y la mejora de la capacidad de aprendizaje y rendimiento.

Presupuesto del PNAE

Con una transferencia anual de BRL 3,539 mil millones del Gobierno federal para la adquisición de alimentos, el PNAE cuenta con los recursos para aumentar significativamente los ingresos de la agricultura familiar y ampliar sus oportunidades de mercado. Los recursos dirigidos a la alimentación escolar son gestionados por los departamentos de educación de los municipios, los estados y el Distrito Federal a través de una legislación descentralizada aprobada en 1994 (*Ley No. 8913*). Los recursos para la comida escolar que el Gobierno federal envía a los organismos de ejecución se asignan de acuerdo con las cifras de la matrícula de alumnos en el censo educativo del año anterior.

La Tabla 7 muestra la evolución del total transferido del Gobierno federal a los organismos de ejecución para la compra de alimentos para el PNAE entre 2003 y 2013 (valores en BRL nominal y en PPA en USD). En 2003, el programa asignó aproximadamente BRL 954 millones, y la cantidad ha aumentado cada año desde entonces. La mayor parte de este aumento se produjo después de 2008, y se incrementó considerablemente en 2010. Esto se debió a dos cambios: la ampliación de la cobertura del PNAE a los estudiantes de secundaria y estudiantes

jóvenes y adultos en clases especiales en el año 2009 y el aumento del valor per cápita (por alumno) de la transferencia gubernamental: de BRL 0,22 a BRL 0,30 para los estudiantes entre la etapa preescolar y la escuela secundaria y a BRL 0,60 para niños en guardería; de BRL 0,44 a BRL 0,60 para estudiantes indígenas y *quilombolas*; y de BRL 0,66 a BRL 0,90 para los estudiantes de las escuelas participantes en el programa Más Educación (Albaneide, 2013).¹⁵

TABLA 7

Recursos financieros asignados por el Gobierno Federal para el PNAE, 2003-2013

Año	Recursos financieros (en millones)	
	BRL Nominal	PPA USD
2003	954,2	979
2004	1.025	991
2005	1.266	1.165
2006	1.500	1.342
2007	1.520	1.294
2008	1.490	1.191
2009	2.013	1.545
2010	3.034	2.188
2011	3.051	2.074
2012	3.306	2.116
2013	3.539	2.146

Nota: Factor de conversión de PPA, PIB, Banco Mundial, año de referencia: 2011.

Fuente: Elaboración propia basada en los datos del FNDE.

La regla del 30 % obligatorio del PNAE a compras de la agricultura familiar une el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de los consumidores, en este caso, los estudiantes, con el objetivo de generar una demanda estructurada para los agricultores familiares. La mayor innovación de esta nueva legislación, similar al marco legal del PAA, fue la renuncia a las normas del proceso de adquisición formal, cuyas licitaciones por lo general se centraban exclusivamente en los precios, la competitividad y el cumplimiento de la ley tributaria. Este proceso tradicional de compras haría prácticamente imposible para los agricultores familiares competir con las grandes empresas en el proceso de licitación. Las normas tradicionales de adquisición pública adjudican contratos basados en el criterio de oferta de precios más bajos y establece la compra de grandes lotes de productos. Las adquisiciones del PNAE a los agricultores familiares fija los precios y otorga contratos de acuerdo con la capacidad de ejecución de la familia de agricultores.

Los precios para el PNAE son similares a los del mercado local (preferentemente los precios del mercado local de agricultores, de haber uno en el municipio). Independientemente de los precios de mercado, sin embargo, la prima para los alimentos orgánicos y los alimentos producidos mediante prácticas agroecológicas puede ser de un máximo de 30 % con respecto a los productos comunes.

Al momento de determinar el precio, se considera también el costo de transporte para la entrega de los productos a las escuelas, como una forma de motivar la participación de las familias. El Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), vinculado al Ministerio de Educación (MEC), es responsable de la gestión del programa. El FNDE publicó un folleto

titulado *Adquisición de Productos de la Agricultura Familiar para la Alimentación Escolar* que explica a los organismos de implementación cómo organizar un proceso de adquisición de diez etapas dirigido a los agricultores familiares. Estos pasos se detallan en el cuadro 4 (adaptado de Saraiva et al. 2013).

CUADRO 4

Proceso de adquisición del PNAE a la agricultura familiar

Etapa 1: Presupuesto
Identificar la cantidad transferida por el Gobierno federal según el censo escolar del año anterior. Estimar la proporción de las compras a los agricultores familiares que se implementará durante el año.
Etapa 2: Menú
El nutricionista responsable del menú escolar debe: (a) mapear los productos producidos por los pequeños agricultores locales; (b) preparar un menú con estos productos considerando las necesidades nutricionales; y (c) informar al municipio de los productos y las respectivas cantidades a adquirir.
Etapa 3: Investigación de precio
El municipio debe examinar los precios de los productos en el mercado local, incluidos los costos de transporte para la entrega a las escuelas.
Etapa 4: Licitación pública - convocatoria abierta
Una convocatoria abierta detalla los productos, precios y cantidades exigidos por el organismo de ejecución a fin de proceder con la compra.
Etapa 5: Propuesta de venta
Los agricultores familiares responden a este llamado con una propuesta comercial en la que declaran su capacidad para suministrar la demanda detallada en la convocatoria, respetando el límite de BRL 20.000 al año por DAP, por organismo ejecutor.
Etapa 6: Recepción de propuestas
Los documentos requeridos especificados en la resolución No. 23/2012 del FNDE deben adjuntarse a la propuesta para que se considere válida. Son los siguientes:
<ul style="list-style-type: none"> • Para grupos informales: DAP individual, Registro Individual de Contribuyente Fiscal (CPF) de cada agricultor familiar y la propuesta de venta. • Para grupos formales: DAP corporativa (DAP Jurídica), número de Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ) y todos los documentos fiscales y laborales que acrediten que el grupo opera legalmente y que detallen la propuesta de venta.
Etapa 7: Muestras para control de calidad
Los alimentos deben cumplir con las normas y reglamentos de las siguientes agencias: Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (Anvisa/Ministerio de Salud); y Sistema Unificado de Atención a la Sanidad Agropecuaria (Suasa/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento).

Etapa 8: Selección de proyectos y evaluación
El municipio elegirá los proyectos de acuerdo con las siguientes prioridades: proyectos de agricultores familiares del (i) municipio; (ii) región; (iii) área rural; (iv) estado; y (v) país. ¹⁶ Dentro de estos grupos, deben priorizarse los asentados de la reforma agraria, las comunidades indígenas y <i>quilombolas</i> , de acuerdo con las diferentes categorías de DAP mencionadas en la sección del PAA.
Etapas 9: Contrato y firma del proyecto
El municipio y los agricultores familiares, o la cooperativa, firmarán la propuesta de venta, con los detalles del cronograma de entrega de los productos a las escuelas y las fechas de pago.
Etapa 10: Entrega del producto
Los agricultores familiares o la cooperativa entregarán los productos de acuerdo con el cronograma detallado en la propuesta de venta.

Como entidad gestora del PNAE, el FNDE monitorea y supervisa los gastos del programa en cada organismo de ejecución (municipios, estados y el Distrito Federal). A su vez, los ejecutores presentan informes de gastos anuales para fines de monitoreo y evaluación a través de un sistema en línea desarrollado por el FNDE. Incluye también información sobre cuánto se ha gastado en las compras a los agricultores familiares para evaluar si los organismos de ejecución están cumpliendo con el mínimo legal de 30 % de gasto dirigido a la agricultura familiar. El indicador para esta base de datos es la proporción de los gastos agregados de la DAP sobre los recursos del FNDE transferidos a los organismos ejecutores.

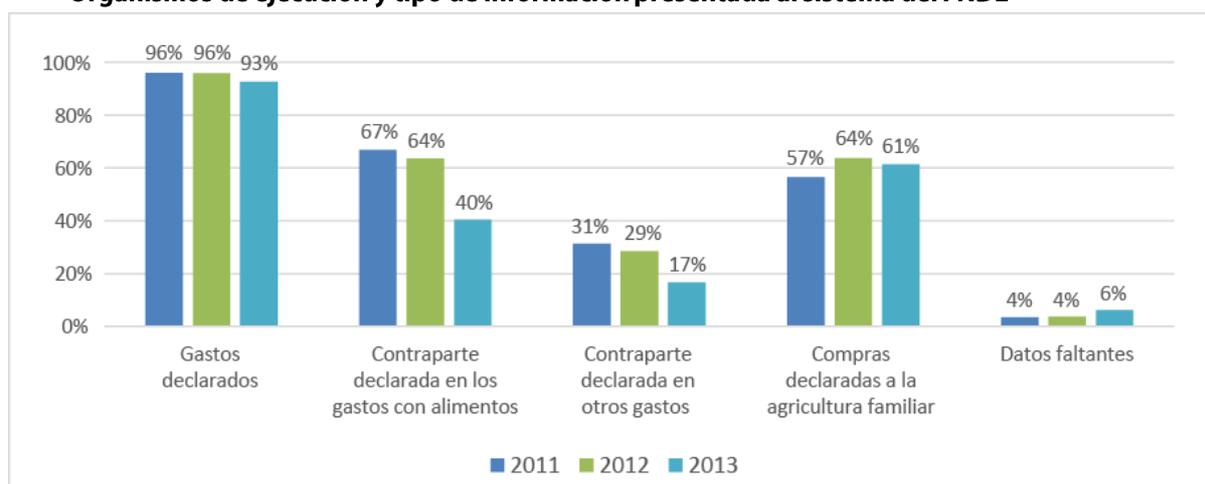
La base de datos de 2013 contiene información sobre 5.562 organismos de ejecución, mientras que las bases de datos de 2011 y 2012 tenían información sobre 5.523 y 5.529 organismos de ejecución, respectivamente. La figura 4 muestra la información presentada dividida por tipo de gasto.

En 2013, faltaba información sobre el 6,3 % de los organismos; los principales organismos ejecutores atrasados en la presentación de los datos eran de la región Sureste (2 %) y la región Nordeste (2,2 %).

El 2,1 % restante se distribuía entre las agencias en el resto del país. En 2011, el 57 % de los organismos ejecutores registró compras a los agricultores familiares. A pesar de que esta cifra aumentó a un 61 % en 2013, un 40 % de los organismos de ejecución todavía no había registrado compras a la agricultura familiar.

La Tabla 8 muestra el gasto total del PNAE en la compra de alimentos, incluidos los gastos de los tres niveles de Gobierno: federal, estados y municipios. La información presentada muestra que, en 2013, el presupuesto anual del PNAE ascendió a BRL 5,414 mil millones. La información recibida de los organismos de ejecución se divide en dos tipos de gastos: los gastos para complementar la compra de alimentos y otros gastos. La mayor parte de los gastos registrados se refieren a la compra de alimentos, por un total de BRL 1,5 mil millones. Por lo tanto, al sumar la transferencia federal (BRL 3,153 mil millones) y los recursos propios de los organismos ejecutores, el monto destinado a la compra de alimentos alcanzó BRL 4,653 mil millones. Otros gastos (no relacionados con los alimentos) ascienden a BRL 761 millones.

FIGURA 4

Organismos de ejecución y tipo de información presentada al sistema del FNDE

Fuente: Elaboración propia basada en datos del FNDE (2011-2013).

TABLA 8

Gastos registrados por los organismos de ejecución por las transferencias federales destinadas a la compra de alimentos, gastos de contraparte y gastos totales (en millones), 2011-2013

Año	Gastos declarados en la transferencia federal (A)	Gastos de contraparte de los organismos ejecutores		Gastos totales (A+B+C)	
		Gastos de alimentación (B)	Otros gastos (C)	BRL Nominal	PPA USD
2011	2.848	1.703	691	5.243	3.564
2012	3.215	1.632	855	5.703	3.651
2013	3.153	1.500	761	5.414	3.283

Fuente: FNDE (2011-2013).

El monto registrado en las compras a la agricultura familiar alcanzó los BRL 564 millones en 2013, como se muestra en la Tabla 9. Hubo un aumento en la proporción de compras institucionales de alimentos hechas a los agricultores familiares, que pasó de un 8,3 % en 2011 a un 17,9 % en 2013. A pesar de este aumento, el PNAE no ha alcanzado el umbral del 30 % de las compras a la agricultura familiar en todo el país, como lo requiere la legislación. La figura 5 muestra la adquisición institucional de alimentos de la agricultura familiar dividida por región. Al desagregar los datos por región, se observa que hubo un aumento en las compras a los agricultores familiares en todas las regiones. Sin embargo, solo la región Centro-Oeste alcanzó el umbral mínimo del 30 %. La región Nordeste presentó el menor volumen de compras a los agricultores familiares, en torno al 14 %.

La Tabla 10 muestra el resultado de una simulación basada en los datos mencionados anteriormente. Se ha calculado cuánto se gastaría en productos de la agricultura familiar si cada uno de los organismos de ejecución alcanzara el umbral del 30 % de las adquisiciones institucionales establecido por la legislación vigente. Para responder a esta pregunta hipotética, complementamos la brecha de cada organismo que no ha alcanzado el 30 %. Se estima que si cada organismo de ejecución hubiese alcanzado el umbral, el PNAE habría comprado los productos por un valor total de BRL 1,162 mil millones de familias de agricultores en 2013.

TABLA 9

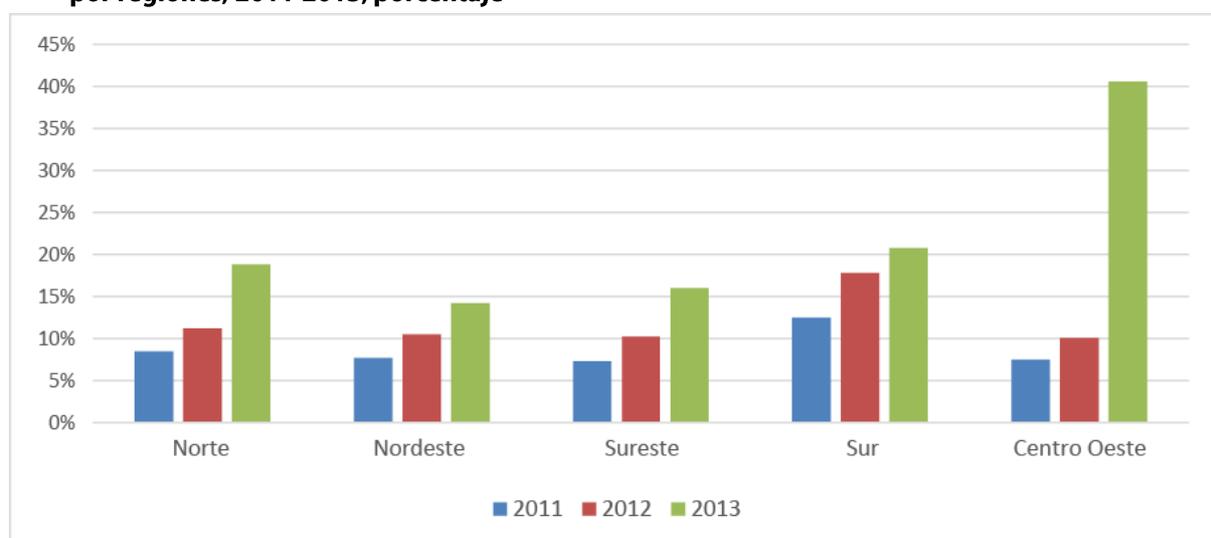
Gastos registrados por los organismos de ejecución sobre las transferencias federales destinadas a la compra de alimentos y las compras registradas por los agricultores familiares

Año	Gastos declarados en la transferencia federal (BRL nominal, en millones)	Presupuesto de alimentación utilizado para comprar a la agricultura familiar (BRL nominal, en millones)	
2011	2.848	235	8.3 %
2012	3.215	366	11.4 %
2013	3.153	564	17.9 %

Fuente: Elaboración propia basada en datos del FNDE (2011-2013).

FIGURA 5

Adquisiciones a la agricultura familiar informadas por el PNAE dividido por regiones, 2011-2013, porcentaje



Fuente: Elaboración propia basada en datos del FNDE (2011-2013).

TABLA 10

Compras potenciales del PNAE a agricultores familiares si el umbral legal del 30 % se hubiese alcanzado, 2011 - 2013

Año	Adquisiciones a la agricultura familiar (BRL nominal, en millones)	Si se hubiese alcanzado el umbral del 30 % (BRL, en millones)
2011	235	941
2012	366	1.036
2013	564	1.162

Fuente: Elaboración propia basada en datos del FNDE (2011-2013).

Estimación del número de agricultores familiares proveedores del PNAE

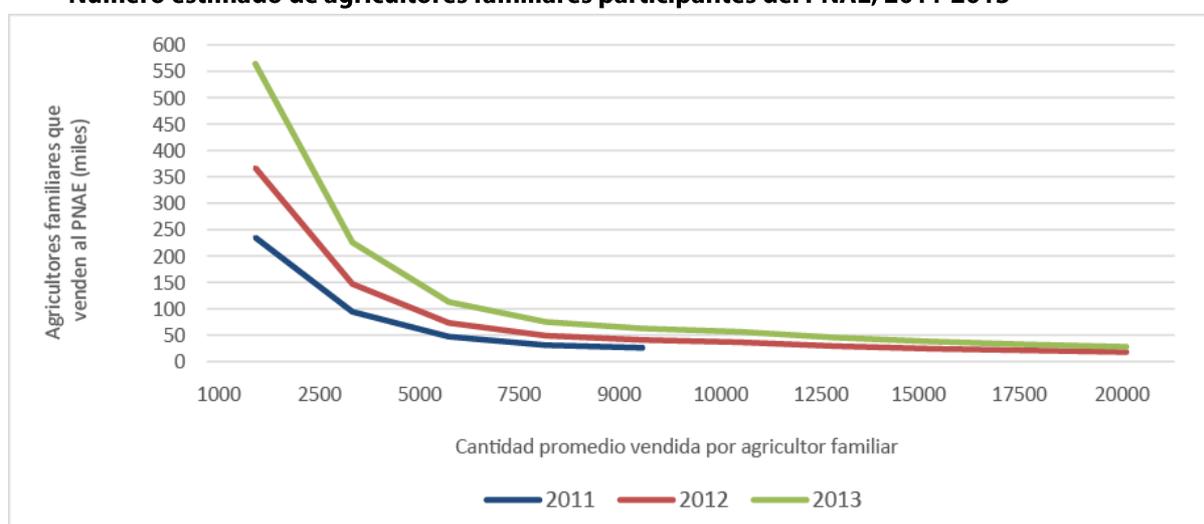
Cuando se promulgó la ley en 2011, se estableció un monto máximo de compras a cada agricultor, de la misma forma que lo establecido por el PAA. El tope se fijó inicialmente en BRL 9.000 por año por agricultor familiar. Hubo un aumento en el año 2015 a BRL 20.000

para cada agricultor familiar (por DAP) por año y por organismo de ejecución (FNDE, 2015). Es interesante observar que el precio máximo establecido por el PNAE es más del doble del precio para las modalidades del PAA, a excepción de la compra institucional, cuyo tope es igual. Esto demuestra el mecanismo de equilibrio entre la diversificación de proveedores y la necesidad de tener un mínimo de suministros para abastecer las escuelas con alimentos de manera regular, sobre todo en ciudades medianas y grandes.

La figura 6 estima el número de agricultores familiares beneficiarios de la adquisición institucional del PNAE. Si todos los agricultores hubiesen alcanzado el tope de ventas establecido por el PNAE de BRL 20.000, aproximadamente 28.216 productores se habrían beneficiado del programa. Esto casi nunca ocurre, pues la cantidad media de compras a los agricultores familiares suele ser mucho menor, especialmente en ciudades pequeñas. Si la cantidad media vendida por agricultor familiar fuese BRL 5.000, aproximadamente 112.868 agricultores se habrían beneficiado del programa. Como no se conoce el promedio de ventas por agricultor en el programa, la figura 6 muestra el rango de cobertura del PNAE teniendo en cuenta un promedio de BRL 1.000 hasta el límite de BRL 20.000 por agricultor (o por DAP) — por ejemplo, de 564.340 a 28.216 en 2013.

FIGURA 6

Número estimado de agricultores familiares participantes del PNAE, 2011-2013



Fuente: Elaboración propia basada en datos del FNDE (2011-2013).

4 ADQUISICIÓN PÚBLICA DE ALIMENTOS: MEDICIÓN DE LAS COMPRAS DIRECTAS E INDIRECTAS DEL GOBIERNO A LA AGRICULTURA

Esta sección presenta las compras gubernamentales en el sector agrícola y una metodología para estimar los efectos indirectos de las compras gubernamentales de productos de la industria de alimentos en el sector agrícola. Se sabe que, además de las compras directas a los agricultores, el Gobierno (a través de las compras institucionales) también adquiere productos agrícolas semiprocesados y procesados, es decir, productos de la industria alimentaria. Los datos de las Cuentas Nacionales nos permiten estimar los posibles efectos indirectos de las compras de la industria alimentaria en el sector agrícola y medir el participación relativa del PAA y del PNAE con respecto a toda la demanda estructurada (compras institucionales) en el país.

Para determinar el nivel de las compras gubernamentales relacionadas con los productos agrícolas, se consideran *compras directas* aquellas hechas en los siguientes sectores de las Cuentas Nacionales: Educación Pública, Salud Pública y Otros Servicios Gubernamentales. Las compras indirectas son las compras monetarias de alimentos industrializados (carne de vacuno, aves, hamburguesas, arroz blanco, trigo o varios tipos de harina) provenientes de la agricultura. Mientras que las compras directas se miden directamente a partir de los datos de las Cuentas Nacionales, las compras indirectas son calculadas de acuerdo con supuestos que se explican en detalle a continuación y en los anexos.

Cuando se llevó a cabo esta investigación, los datos más recientes sobre las Cuentas Nacionales que estaban disponibles en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), se refieren al período 2003-2009. Estas informaciones se basan a la metodología del Sistema de Cuentas Nacionales propuesto por las Naciones Unidas de 1993 (véase, por ejemplo, Naciones Unidas, 2003). Se usan sobre todo los datos de *producto y actividad* contemplados en los cuadros de oferta y utilización (COU).

Las COU presentan información sobre la oferta total de productos en el territorio nacional, por ejemplo, no solo la producción total de semillas de soya o de aceite de cocina de soya, si no también las importaciones de dichos productos. La oferta total se presenta dividida por sector de la industria (Producción Agrícola y Pesquera; Pecuaria; Fabricación de Alimentos) y incluso importaciones. El uso nacional de cada producto se subdivide en consumo intermedio (cuando se utiliza un bien como insumo para la producción de algún sector) y demanda final (consumo familiar o del Gobierno, inversión o exportaciones).

Cabe observar que la compra de productos agropecuarios, en realidad, se refiere a productos extraídos directamente del campo como el arroz sin procesar o ganado en pie. Sin embargo, cuando los productos como el arroz y la carne son adquiridos por las escuelas mediante un proceso de compras pública, estos alimentos ya han sido procesados por la industria. Por este motivo se observan un bajo número de compras directas al sector agrícola, limitadas a frutas y verduras frescas.

La idea central de este análisis es el hecho de que, además de las compras directas a la agricultura, las compras gubernamentales de los productos de la industria alimentaria, en realidad, derivan de la producción de agricultores y ganaderos, que proveen los insumos para la transformación industrial. Estas *compras indirectas* a la agricultura familiar no se registran en las estadísticas del programa. Así, se enriquece el debate haciendo hincapié en que las Cuentas Nacionales ofrecen una herramienta para medir el impacto de esas compras.

En el volumen de compras institucionales que se adquieren de la agricultura familiar se adoptaron condiciones constantes de demanda por insumos agrícolas por la industria de alimentos. Los detalles técnicos se encuentran en los anexos y las principales cifras se presentan a continuación.

Para dar un ejemplo de las estimaciones, se utilizan los datos de 2009. Ese año, según las Cuentas Nacionales, las compras directas (demanda final) a la agricultura más la compra de productos intermedios por parte de los sectores del Gobierno (Educación, Salud y Administración pública) alcanzaron los BRL 675 millones. Las compras directas por parte del Gobierno representaron el 0,2 % de la oferta agrícola total del país. No obstante, aproximadamente el 2,5 % de esa oferta corresponde a importaciones, por lo que se puede calcular un valor de BRL 650,3 millones en compras públicas directas a agricultores brasileños en 2009.

El Gobierno también ha comprado alimentos industrializados, desde simples cortes de carne hasta productos como *nuggets* de pollo, café, azúcar refinada, harina y otros. Estas compras ascendieron a BRL 8 mil millones en 2009, o el 1,5 % de la oferta total de estos productos. Las importaciones aportaron con el 2,4 % de la oferta total de estos bienes. Considerando esta participación media de las importaciones, se calcula un total de BRL 7,8 mil millones en compras gubernamentales de alimentos y bebidas producidos en Brasil.

Las COU describen la necesidad de insumos para la producción industrial. Como no hay información detallada sobre los insumos, por ejemplo, la cantidad de harina utilizada en la producción de carnes procesadas como los *nuggets* de pollo, es decir, no hay una lista de insumos usados en cada producto. En cifras monetarias, lo que se puede calcular es la cantidad de trigo utilizada en la industria alimentaria en su conjunto para generar sus productos. De acuerdo con las montos totales agregadas, se puede ver que por cada BRL 1 millón producido, la industria alimentaria nacional compró BRL 0,45 millones en productos agrícolas. Teniendo en cuenta que parte de estos insumos fue importada, se calcula que la compra de insumos a los productores nacionales en BRL 0,43 millones por cada BRL 1 millón generado por la producción industrial. Dado que las compras gubernamentales de productores nacionales alcanzaron los BRL 7,8 mil millones, se estima que las compras institucionales indirectas a la agricultura ascendieron a BRL 3,5 mil millones en 2009, usando los datos de participación en la importación específica de cada producto.

Sumando las compras directas e indirectas, se estima la compra total del gobierno brasileño (que lleva en cuenta el conjunto de las instancias federal, estadual y municipal) en adquisiciones públicas de productos agrícolas nacionales por un total de BRL 4,1 mil millones en 2009, cifra calculada en base a las Cuentas Nacionales.

Con base en datos anuales, la Tabla 11 presenta la producción agrícola total entre 2003 y 2009, cuyos datos están disponibles, así como estimaciones del total de compras gubernamentales de productos agrícolas, directas e indirectas. Por lo tanto, se calculó la participación de la producción agrícola nacional total absorbida por la demanda gubernamental directa e indirecta, es decir, vendida directamente al Gobierno o indirectamente como insumos para la transformación industrial de los alimentos consumidos por el Gobierno. Esta participación aumentó del 1,18 % en 2003 y el 1,15 % en 2004 a un 1,33 % en 2005, y ha estado oscilando alrededor del 1,3 % desde entonces.

TABLA 11

La producción agrícola y el total de compras institucionales (directas e indirectas)

Año	Total de compras de productos agrícolas nacionales (millones de BRL)	Total de la producción agrícola nacional (millones de BRL)	Porcentaje
2003	2.286,5	194.432,3	1,18 %
2004	2.471,8	214.523,7	1,15 %
2005	2.766,6	207.947,5	1,33 %
2006	2.920,9	213.151,8	1,37 %
2007	3.387,7	244.915,0	1,38 %
2008	4.048,8	305.367,3	1,33 %
2009	4.109,6	301.049,1	1,37 %

Fuente: Estimaciones de los autores a partir de datos del IBGE sobre las cuentas nacionales.

La Tabla 12 muestra el total de las compras institucionales y la producción de productos alimentarios. Aquí, las compras gubernamentales sólo representan a las compras directas. En este caso la participación de las compras institucionales a la industria alimentaria ha aumentado con el tiempo. Hay un cambio importante entre el período 2003-2004 (1,30 % y 1,34 %, respectivamente) y 2005, y posteriormente (aproximadamente un 1,5 %).

TABLA 12

Producción de la industria alimentaria y total de compras institucionales

Año	Total de compras de alimentos procesados	Total de la producción nacional de alimentos	Porcentaje
2003	3.970,60	292.568,32	1,36 %
2004	4.365,08	335.466,09	1,30 %
2005	5.226,21	355.324,42	1,47 %
2006	5.745,21	377.927,82	1,52 %
2007	6.367,03	420.073,68	1,52 %
2008	7.322,72	492.849,66	1,49 %
2009	7.808,69	524.846,67	1,49 %

Fuente: Estimaciones de los autores a partir de datos del IBGE sobre las cuentas nacionales.

Note que, no se deben sumar los montos de la compras institucionales de los sectores de alimentos y agrícola (tablas 12 y 11, respectivamente). Los cálculos ya incluyen los insumos utilizados en la producción de alimentos. La suma de estos montos daría lugar a una doble contabilización, por ejemplo, la soya utilizada como insumo y el valor total del aceite de soya. Los cálculos desagregados de las compras directas e indirectas se presentan en la Tabla 13. Se observa que gran parte de las compras nacionales corresponden, en realidad, a compras indirectas. Las compras indirectas son seis veces más altas que las directas. Lo que se espera, dado que las compras directas de productos agrícolas excluyen los alimentos procesados, incluso aquellos con un procesamiento simple como la faena de animales y el descascarillado del arroz. La Tabla 13 muestra también que las compras a la industria alimentaria generan una demanda al sector agrícola de 40 % a 50 % de su valor; es decir, por cada BRL 1 invertido en la compra de alimentos, la demanda de insumos agrícolas es de BRL 0,4 o BRL 0,5. La cifra varía de acuerdo con los cambios en los perfiles de la demanda de alimentos y con los cambios tecnológicos.

Se pueden desglosar los montos de las Tablas 11 a 13 según el sector de Gobierno, a saber, la educación, la salud y otros como la defensa, la justicia, etc. Las tablas 14 y 15 presentan el desglose de las compras a las industrias agrícolas y alimentarias, respectivamente. El sector de la educación responde por la mayor parte de la demanda pública y sus gastos han demostrado un aumento constante, a menudo a costa de otros servicios públicos. Respecto del sector agrícola, los gastos con productos para el sector de la educación aumentaron de 30 % de las adquisiciones públicas en 2003 a 53 % en 2009. Los gastos del sector en compras a la industria de alimentos pasó de un 23 % a una 44 %. Las compras de productos agrícolas destinados a los servicios de salud también aumentaron, pero son una pequeña parte de los gastos totales: sólo el 7 % para la agricultura y el 9 % para la industria alimentaria en 2009.

TABLA 13

Producción de la industria alimentaria y total de compras institucionales
(en millones de BRL, valor nominal)

Año	Compras directas a la industria alimentaria nacional	Compras directas a la agricultura nacional	Compras indirectas a la agricultura nacional	Total de compras a la agricultura nacional
	(A)	(B)	(C)	(B)+(C)
2003	3.970,6	295,8	1.990,7	2.286,5
2004	4.365,1	330,2	2.141,6	2.471,8
2005	5.226,2	389,6	2.377,1	2.766,6
2006	5.745,2	438,5	2.482,4	2.920,9
2007	6.367,0	498,9	2.888,8	3.387,7
2008	7.322,7	589,9	3.458,9	4.048,8
2009	7.808,7	650,3	3.459,2	4.109,6

Fuente: Estimaciones de los autores a partir de datos del IBGE sobre las cuentas nacionales.

Para obtener estimaciones de la producción total de la agricultura y de la industria alimentaria para el período 2010-2013, se aplicó una metodología diferente debido a que las cifras sobre los insumos y la producción son válidas solamente hasta 2009. Se extrapolaron los valores de la producción nominal de 2009, calculados a partir de las estimaciones del IBGE para la producción agrícola e industrial alimentaria para 2010-2013, de acuerdo, respectivamente, con el crecimiento del PIB medido por las Cuentas Nacionales trimestrales para el sector agrícola y el indicador mensual de producción real para la industria de alimentos: la *Encuesta Industrial Mensual* (PIM, por su sigla en portugués). En la Tabla 16, se presenta la producción agrícola nacional total y el total de las estimaciones para la producción nacional de alimentos, completando la serie iniciada en la Tabla 11.

TABLA 14

Compras institucionales directas de los servicios públicos a la producción agrícola
(en millones de BRL, valores nominales, o porcentajes de participación)

Año	Compras directas a la agricultura nacional	Compras directas a la agricultura nacional para la educación	Compras directas a la agricultura nacional para la salud	Compras directas a la agricultura nacional para otros sectores
2003	295,8	30 %	5 %	65 %
2004	330,2	30 %	6 %	64 %
2005	389,6	31 %	6 %	63 %
2006	438,5	34 %	5 %	61 %
2007	498,9	42 %	6 %	51 %
2008	589,9	42 %	6 %	52 %
2009	650,3	53 %	7 %	40 %

Fuente: Estimaciones de los autores a partir de datos del IBGE sobre las cuentas nacionales.

TABLA 15

Compras institucionales directas de los servicios públicos

(en millones de BRL, valores nominales, o porcentajes)

Año	Compras directas de alimentos a la industria alimentaria nacional	Compras directas de alimentos para la educación	Compras directas de alimentos para la salud	Compras directas de alimentos para otros sectores
2003	3.970,6	22 %	7 %	70 %
2004	4.365,1	24 %	7 %	69 %
2005	5.226,2	23 %	7 %	70 %
2006	5.745,2	26 %	6 %	67 %
2007	6.367,0	33 %	8 %	59 %
2008	7.322,7	34 %	8 %	58 %
2009	7.808,7	44 %	9 %	47 %

Fuente: Estimaciones de los autores en base a los datos del IBGE sobre las cuentas nacionales.

TABLA 16

Las estimaciones de la producción agrícola y de alimentos

(en millones de BRL, valores nominales)

Año	Total de la producción agrícola nacional	Total de la producción nacional de alimentos
2003	194.432,3	292.568,3
2004	214.523,7	335.466,1
2005	207.947,5	355.324,4
2006	213.151,8	377.927,8
2007	244.915,0	420.073,7
2008	305.367,3	492.849,7
2009	301.049,1	524.846,7
2010	327.750,1	664.926,6
2011	368.869,8	685.665,8
2012	379.369,4	778.470,6
2013	449.172,0	836.599,0

Nota: Estimaciones de la producción para 2010-2013 según el crecimiento del índice agregado.

Fuente: Estimaciones de los autores a partir de datos del IBGE sobre las cuentas nacionales.

La Tabla 17 muestra estimaciones de los gastos en adquisiciones institucionales entre 2009 y 2013, utilizando información de las tablas anteriores. Se calcula que, en 2013, las compras de los Gobiernos federal, estadual y municipal para todos los usos alcanzaron casi BRL 6 mil millones a la agricultura y BRL 12,5 mil millones de dólares a la industria alimentaria. Estos montos representan un 1,37 % de la producción agrícola total y un 1,49 % de la producción total de la industria alimentaria.

TABLA 17

Estimaciones de las adquisiciones institucionales al sector agrícola y a la industria alimentaria
(valores nominales en millones de BRL y en PPA en USD)

Año	Total de compras de productos agrícolas		Total de compras de alimentos procesados	
	BRL Nominal	PPA USD	BRL Nominal	PPA USD
2003	2.286,5	2.345,7	3.970,6	4.073,4
2004	2.471,8	2.389,3	4.365,1	4.219,3
2005	2.766,6	2.545,7	5.226,2	4.809,0
2006	2.920,9	2.614,2	5.745,2	5.141,9
2007	3.387,7	2.883,3	6.367,0	5.419,0
2008	4.048,8	3.236,2	7.322,7	5.853,1
2009	4.109,6	3.155,1	7.808,7	5.995,0
2010	4.474,1	3.226,3	9.892,8	7.133,8
2011	5.035,4	3.422,9	10.201,4	6.934,7
2012	5.178,7	3.314,9	11.582,1	7.413,8
2013	6.131,6	3.718,0	12.446,9	7.547,5

Nota: 2003-2009: la tabla 11 (agricultura) y la tabla 12 (alimentos); de 2010 a 2013 la participación aumentó constantemente en comparación con las tablas 11 y 12 (agricultura): 1,37%; alimentos: 1,49% según los porcentajes de 2009). Factor de conversión de PPA, PIB, Banco Mundial, año de referencia: 2011.

Los cálculos de las adquisiciones se pueden desglosar por sector del Gobierno, con la condición de mantener un desglose de los gastos constante. Se destacan los gastos directos de los sectores de educación y salud en productos agrícolas y alimentos. Utilizando los datos disponibles más recientes (2009) sobre el porcentaje del gasto por sector, la Tabla 18 demuestra que el gasto público en alimentos y productos agrícolas para la educación alcanzaron aproximadamente BRL 6 mil millones en 2013. Ese monto es coherente, con los gastos declarados por las contrapartes de los organismos ejecutores y con el presupuesto anual total para 2013, consignado en la Tabla 8, de aproximadamente BRL 5,4 mil millones para ese mismo año. Lo que las estimaciones revelan es que la mayor parte de los gastos del PNAE corresponde a alimentos procesados, es decir, los bienes de la industria alimentaria. Una décima parte de esa cantidad aproximadamente se compra directamente con las unidades económicas agrícolas.

No obstante, la demanda estructurada tiene un gran potencial de generación de ingresos para los productores agrícolas. Una contribución importante del presente informe es calcular el impacto de la demanda de productos agrícolas como insumo para la industria alimentaria. Como se observa en la tabla 13, la compra de alimentos procesados genera efectos indirectos en la agricultura de aproximadamente 40% a 50% del gasto en alimentos, dependiendo del año de referencia. El efecto indirecto de las compras de alimentos por destino (educación y salud) se puede estimar al desglosar las diferencias extrapoladas entre las compras directas y las compras totales, suponiendo la hipótesis de una participación constante. Las cifras impresionan: mientras que la demanda estructurada directa de los productos agrícolas de la agricultura familiar se estima en BRL 516 millones en 2013, la demanda estructurada indirecta podría llegar a más de BRL 5 mil millones. Estas cifras se detallan en la tabla 20.

TABLA 18

Estimaciones de las adquisiciones institucionales al sector agrícola y a la industria alimentaria para la educación (valores nominales en millones de BRL y en PPA en USD)

Año	Compras directas de productos agrícolas		Compras directas de alimentos procesados	
	BRL Nominal	PPA USD	BRL Nominal	PPA USD
2003	87,3	89,6	899,5	922,8
2004	99,1	95,8	1.011,7	977,9
2005	119,1	109,6	1.212,0	1.115,2
2006	150,1	134,3	1.515,1	1.356,0
2007	210,7	179,3	2.127,8	1.811,0
2008	246	196,6	2.466,4	1.971,4
2009	345,9	265,6	3.456,7	2.653,8
2010	376,6	271,6	4.379,3	3.157,9
2011	423,8	288,1	4.515,9	3.069,8
2012	435,9	279,0	5.127,2	3.281,9
2013	516,1	312,9	5.510,0	3.341,1

Nota: 2003-2009: la tabla 14 (educación) y la tabla 15 (educación); 2010-2013: las tablas 14 y 15 representan los porcentajes de las cifras de la tabla 17 en 2009. Factor de conversión de PPA, PIB, Banco Mundial, año de referencia: 2011.

TABLA 19

Estimaciones de las adquisiciones institucionales al sector agrícola y a la industria alimentaria para la salud (valores nominales en millones de BRL y en PPA en USD)

Año	Compras directas de productos agrícolas		Compras directas de alimentos procesados	
	BRL nominal	PPA USD	BRL nominal	PPA USD
2003	14,5	14,9	266,4	273,3
2004	20,3	19,6	324,7	313,9
2005	23,2	21,3	376,7	346,6
2006	22,3	20,0	364,4	326,1
2007	31,9	27,2	505,0	429,8
2008	37,7	30,1	608,1	486,1
2009	44,5	34,2	706,0	542,0
2010	48,5	35,0	894,4	645,0
2011	54,6	37,1	922,3	627,0
2012	56,1	35,9	1.047,1	670,3
2013	66,4	40,3	1.125,3	6824

Nota: 2003-2009: la tabla 14 (agricultura) y la tabla 15 (alimentos); 2010-2013: las tablas 14 y 15 representan los porcentajes de las cifras de la tabla 17 en 2009. Factor de conversión del PPA del PIB del Banco Mundial, año de referencia: 2011.

TABLA 20

Estimaciones de las compras institucionales directas e indirectas a la agricultura
(en millones de BRL, valores nominales)

Año	Compras directas a la agricultura nacional	Compras indirectas a la agricultura nacional	Total de compras a la agricultura nacional
	(A)	(B)	(C)
2003	295,77	1.990,7	2.286,5
2004	330,24	2.141,6	2.471,8
2005	389,55	2.377,1	2.766,6
2006	438,49	2.482,4	2.920,9
2007	498,91	2.888,8	3.387,7
2008	589,90	3.458,9	4.048,8
2009	650,34	3.459,2	4.109,6
2010	708,02	3.766,0	4.474,1
2011	796,84	4.238,5	5.035,4
2012	819,53	4.359,2	5.178,7
2013	970,32	5.161,2	6.131,6

Fuente: estimaciones de los autores. 2003-2009 (cuentas nacionales); 2010-2013 véanse la tabla 11 y la tabla 17 para la columna (C). Mismo método utilizado para la columna (A). Columna (B) obtenida calculando la diferencia entre (A) y (C).

5 OBSERVACIONES FINALES

La experiencia de Brasil con la compra institucional de alimentos dirigida por el Gobierno puede aportar al debate mundial sobre políticas de desarrollo rural. Este informe documenta el impacto de la demanda estructurada basada en los gastos del Gobierno de Brasil y describe la evolución del PAA y del PNAE, los mayores programas de asignación de fondos para la compra de alimentos directamente a los agricultores familiares y sus organizaciones.

La adquisición institucional de productos de la agricultura familiar se inició en 2003 con otras políticas de promoción de la seguridad alimentaria, mitigación del hambre y apoyo a los agricultores familiares. El éxito de esas políticas generó en los últimos diez años un crecimiento inclusivo inédito en el sector agrícola. Se ha observado también una reducción significativa de la pobreza de la población, incluso de los hogares rurales cuya principal actividad es la agricultura. A pesar de la mejora de los ingresos promedio, en 2013 aproximadamente un 22,9 % de la población rural mantenía debajo del umbral de la pobreza, usado como umbral de elegibilidad para el programa Bolsa Familia. En cambio, la tasa de pobreza para la población general fue sólo de un 9 %.

Las compras institucionales a la agricultura familiar todavía no han explotado todo su potencial, aunque hayan aumentado constantemente desde 2003. Sin embargo, se han puesto en marcha algunos mecanismos para aumentar el flujo de recursos a través del PAA y mejorar el desempeño a través del PNAE, y así aumentar el acceso de los agricultores familiares al mercado de la demanda estructurada.

La reforma del PNAE que estableció un mínimo de 30 % de gastos en la compra de alimentos de la agricultura familiar es bastante reciente. En 2013, el 30 % de los fondos del Gobierno federal transferidos a los organismos de ejecución ascendía a BRL 1,16 mil millones. Sin embargo, actualmente, las compras a los agricultores familiares representan menos de la

mitad de esta cifra (BRL 564 millones). Por lo tanto, en 2013, quedaba aún un monto total de BRL 598 millones que podría haberse gastado en compras a los agricultores familiares. Incluso si se sobreestima este valor nominal —dado que se basa en los informes de los organismos ejecutores— cabe destacar que la cantidad disponible a través del PNAE para la agricultura familiar no se invirtió totalmente en las compras. Cuando todos los organismos ejecutores empiecen a comprar, se estima que, en promedio, se podrá alcanzar el umbral establecido por ley. El hecho de que aproximadamente el 40 % de los organismos de ejecución aún no ha declarado una compra a la agricultura familiar sigue siendo un problema. Mediante estudios adicionales para medir el nivel de burocracia del proceso de compra a los agricultores familiares se podrían mejorar los resultados del proceso de adquisición pública institucional del PNAE.

Aunque la ampliación del PAA se detuvo tras el recorte de gastos en 2013, esto no resta importancia a la adquisición de alimentos a través del programa. Mediante un complejo *modus operandi* se satisfacen las demandas de los agricultores familiares más vulnerables y las poblaciones que padecen inseguridad alimentaria. Las compras del PAA comprenden seis modalidades diferentes, cada una con una lógica propia, como se explicó anteriormente. La merma en los gastos del PAA demuestra que incluso un programa que ha existido durante más de 10 años necesita ajustes operativos.

El proceso de adquisición pública de alimentos implica diferentes mecanismos, como los sistemas de pago, los procesos de entrega y la oferta de alimentos. Los ajustes para estandarizar los procedimientos pueden haber desacelerado la ampliación del programa (Ipea, 2013). Esto se observa claramente, por ejemplo, en la *Resolución No. 62/2013* de la Conab, que especifica y refuerza las normas de asistencia alimentaria. También exige una mayor transparencia: las organizaciones deben presentar los recibos de pago a todos los agricultores beneficiarios y fomentar la diversificación de los productores con un tope adicional establecido para las compras a organizaciones (cooperativas o asociaciones).

Se pueden aprender algunas cosas de las políticas brasileñas de demanda estructurada. Puede que la cobertura de los agricultores familiares por parte del PAA y del PNAE sea aún muy modesta ante el gran número de agricultores familiares en Brasil. El registro nacional de agricultores familiares cuenta más de 5 millones de agricultores familiares que pueden beneficiarse de la compra institucional de alimentos. El aumento de la cobertura puede exigir la creación de un sistema doble que integre a los pequeños productores a los mercados: por un lado, orientado a los agricultores establecidos capaces de garantizar un suministro constante de productos y, por el otro, a quienes desarrollan actividades agrícolas de subsistencia y que todavía necesitan generar excedentes.

En la última sección de este informe, se destacó que el alcance de la demanda estructurada para los agricultores de Brasil va más allá de las compras directas de productos agrícolas por parte del Gobierno. De hecho, las adquisiciones gubernamentales tienen un impacto mucho más indirecto en la agricultura, a través de la demanda de alimentos procesados. Dicho impacto podría ser más profundo si los agricultores se organizaran en cooperativas y desarrollaran actividades de procesamiento alimentario como el descascarillado de arroz, la extracción de frijoles y el empaque. Un importante aspecto señalado en el estudio es la capacidad de los pequeños agricultores para acceder a la industria alimentaria, aspecto que podría ser de suma importancia a la hora de generar ingresos duraderos. Por otro lado, si la industria alimentaria absorbe únicamente la producción de los medianos y grandes productores, se desaprovecha una gran oportunidad para beneficiar a los pequeños agricultores con la demanda estructurada. Para ellos, la demanda estructurada puede ser una importante fuente de ingresos.

La renuncia a la licitación pública competitiva es una característica clave de ambos programas. Mediante un mecanismo recientemente añadido al PAA, cualquier organización gubernamental puede comprar alimentos mediante un proceso de subasta simplificado. Por lo tanto, los gastos del PAA pueden abarcar todo el presupuesto de alimentos del Gobierno brasileño. No obstante, como se ha visto, la participación del Gobierno en el mercado agrícola es inferior al 2 %. La mayoría de las compras de alimentos del Gobierno está orientada a productos con algún nivel de procesamiento. Por consiguiente, el aumento de las adquisiciones gubernamentales dirigidas a los agricultores familiares no debe pasar por alto una manera más eficaz de vincularlos con la industria alimentaria.

ANEXOS

Se presentan las estimaciones para las compras gubernamentales directas e indirectas de alimentos según datos de las Cuentas Nacionales de Brasil. Para determinar el nivel de las compras gubernamentales relacionadas con los productos agrícolas, se consideran *compras directas* aquellas hechas por instituciones de los siguientes sectores: la educación pública, la salud pública y otros servicios gubernamentales. Las compras indirectas son las compras monetarias de alimentos industrializados (carne de vacuno, pollo, hamburguesas, arroz blanco, trigo o varios tipos de harina) derivados de la agricultura. Mientras que las compras directas se miden directamente, las compras indirectas corresponden a estimaciones.

Nuestras fuentes básicas son las cuentas nacionales publicadas por el IBGE. Se basan en la metodología de Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 sugerido por las Naciones Unidas a los países miembros (véase Naciones Unidas, 2003). Se hizo un uso extensivo de los datos de *producto y actividad* de las COU (cuadros de oferta y utilización).

Las COU presentan información sobre la oferta total de productos listados en un país, por ejemplo, la producción total de semillas de soya o de aceite de cocina de soya, a precios básicos y de consumo. La oferta total se presenta dividida por sector de la industria (Producción Agrícola y Pesquera, Pecuaria, Fabricación de Alimentos) para uso nacional e importaciones.

El uso de cada producto se subdivide en los de consumo intermedio (cuando se utiliza un bien como insumo para la producción de algún sector) y los de demanda final (consumo familiar o del Gobierno, inversión o exportaciones).

De acuerdo con las 56 tablas de clasificación de la industria, las estimaciones incluyen las industrias 0101 (producción agrícola y forestal) y 0102 (ganadería y pesca), llamadas *agricultura*; y la industria 0301 (industria de alimentos y bebidas). Estos sectores proveen alimentos o utilizan los productos agrícolas como insumos (como los granos de soya para la fabricación de aceite de cocina). Las cifras de las compras gubernamentales se basan en las industrias 1201 (educación pública), 1202 (salud pública) y 1203 (administración pública y seguridad social), así como en el consumo final del Gobierno.

Los productos incluidos en las estimaciones son los de la agricultura (0101xx, 0102xx),¹⁷ excepto las hojas de tabaco (010108) y los de la industria de alimentos y de faena y procesamiento de animales (0301xx), incluidas las bebidas (alcohólicas o no),¹⁸ en adelante llamada la *industria de alimentos*. Se excluyen los productos de tabaco (030201).

Cabe hacer dos observaciones. En primer lugar, cabe destacar que las compras gubernamentales de alimentos procesados o productos agrícolas destinados a las escuelas, a la reventa o a la constitución de reservas se clasifican como consumo intermedio del Gobierno. La demanda final del Gobierno para los productos agrícolas no es una clasificación adecuada, ya que no *consume* lechuga sino, más bien, la utiliza para ofrecer servicios, por ejemplo, los almuerzos escolares. Incluso los productos adquiridos para abastecer los restaurantes subvencionados por el Gobierno se clasificarían como insumos intermedios. En segundo lugar, las compras de producción agrícola y de animales corresponden a la adquisición de ganado en pie o de arroz sin procesar. La carne de vacuno que se compra para las escuelas mediante adquisición pública es procesada por la industria de alimentos (mataderos), por lo que se esperan muy pocas compras directas al sector agrícola, limitadas principalmente a frutas y verduras frescas.

Empezamos por la suma de las compras gubernamentales de productos agrícolas y alimentos procesados:

$$DGP = \sum_i \sum_j CI_{ij} + \sum_i G_i \quad (1)$$

Donde $i=\{0101xx, 0102xx, 0301xx\}$ es una lista de productos, excepto las hojas de tabaco, $j=\{1201, 1202, 1203\}$ es una lista de industrias y G es el consumo final del Gobierno. Llamamos a esto *compras de las adiministraciones públicas* (DGP, por su sigla en inglés).

Sin embargo, algunas de estas compras podrían corresponder a productos importados. Los COU no distinguen el uso intermedio de insumos basado en el origen, ya sea nacional o extranjero. Utilizando la hipótesis de participación (*Market-Share*) constante, ampliamente utilizada en la elaboración de matrices de insumo-producto a partir de datos de los COU. Es decir, los cálculos suponen que el Gobierno adquiere cada producto de la agricultura nacional y de la industria alimentaria en la misma proporción de la oferta nacional agregada en relación la oferta total.

Siendo m_i la participación de las importaciones en la oferta total de un producto específico (participación de cada producto), $(1 - m_i)$ es la participación de la producción nacional en la oferta total del producto i . La primera estimación son las compras directas del Gobierno a los productores nacionales.

$$DDGP = \sum_i \sum_j CI_{ij}(1-m_i) + \sum_i G_i(1-m_i) \quad (2)$$

En otros casos, se toma el valor de la participación promedio de las importaciones de todos los productos 010xxx y 0301xx y se lo aplica al DGP calculado en (1).

Además de estas compras, se debe tener en cuenta que los productos de la industria alimentaria adquiridos por el Gobierno en realidad derivan de la agricultura y la ganadería, bajo la forma de insumos agrícolas.

Se calculó la cantidad de adquisiciones institucionales derivadas de la agricultura usando las cifras regulares de demanda por insumos agrícolas para la industria de alimentos. Por ejemplo, se calcula $a_{ifood} = CI_{ifood} / Y_{food}$, donde Y_{food} representa la producción total de la industria alimentaria.

El coeficiente técnico a_{ifood} indica la cantidad necesaria de insumo i para generar BRL 1 de producto alimentario industrial. Por lo tanto, si, por ejemplo, BRL 2 de producción industrial proviene de las compras gubernamentales, se calcula la influencia de las compras gubernamentales en la producción de productos agrícolas i como BRL 2 * a_{ifood} . El coeficiente técnico se ajusta con la participación de la importación en la producción del bien i ; es decir, se multiplica CI_{ifood} por la participación de las importaciones como se hizo arriba, y por lo tanto

$$\tilde{a}_{ifood} = CI_{ifood}(1-m_i) / Y_{food}$$

$$DIGP = \sum_i \tilde{a}_{ifood} DDGP_{food} , \quad (3)$$

donde $DDGP_{food}$ es la compra pública directa de los productos de la industria alimentaria nacional, es decir, el resultado de la ecuación (2) restringida a los productos alimentarios clasificados como 0301xx.

Por un lado, estas estimaciones no incluyen los multiplicadores de la demanda agregada y se enfocan en la compra de insumos intermedios. Por otro lado, estas estimaciones toman en cuenta las pérdidas por transporte y márgenes minoristas que asumen los productores al momento de vender sus productos directamente al Gobierno o indirectamente a través de la venta de insumos a la industria alimentaria.

REFERENCIAS

Agapto, J.P., R.S. Borsatto, V.F. de S. Esquerdo, and 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.

Bacha, Carlos José Caetano, and Alysson Luiz Stege. 2014. "Spatial differences between family and non-family farming in Brazilian agriculture." *IRIBA Working Paper* No. 14. Manchester: International Research Institute on Brazil and Africa.

Bavaresco, Pedro, and Fabiana 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.

Becker, Cláudio, Flávio Sacco dos Anjos, and Antônio Jorge Amaral Bezerra. 2009. "O Impacto do Programa de Aquisição Alimentos da Agricultura Familiar na Segurança Alimentar e no Desenvolvimento Rural." Paper presented at the Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Campo Grande, July 25–29.

Brasil. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

Brasil. 1994. *Ley No. 8.913 de 12 de julio de 1994. Sobre la municipalización de la comida escolar*. Brasília: Senado Federal. Recuperado el 22 de febrero de 2012. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8913.htm>.

Brasil. 2009. "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar, Histórico." Accessed 19 April 2011. <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-historico>>.

Brasil. 2012. "Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Alimentação Escolar." Recuperado el 24 de septiembre de 2015. <<http://www.fnde.gov.br/alimentacao-escolar>>.

Brasil. 2014. *Decreto No. 8.293, de 12 de agosto de 2014 (Publicado en el DOU de 13/08/2014) Altera el Decreto No. 7.775, de 4 de julio de 2012, sobre el Programa de Adquisición de Alimentos*. Brasília: Senado Federal.

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, Danuta and Darana Souza. 2010. "Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme." *UNDP-IPC Working Paper* No. 64. Brasília: United Nations Development Programme International Policy Centre for Inclusive Growth.

Coimbra, M., J.F.P. Meira, and M.B.L. Starling. 1982. *Comer e aprender: uma história da alimentação escolar no Brasil*. Belo Horizonte: MEC, INAE.

CONSEA, FAO, IICA. 2009. *Building up the national policy and system for food and nutrition security: the Brazilian experience*. Brasília: Food and Agriculture Organization. Recuperado el 24 de septiembre de 2015.

<https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Ingles.pdf>.

Conti, Irio Luiz, ed. 2010. *Programa de Aquisição Alimentos*. Passo Fundo: REDESAN.

da Silva, Marcio Gomes, and Sandro Pereira 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, Guilherme C., Júnia Cristina P.R. da Conceição, and Jader José 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." In *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, editado por J. Graziano da Silva, M.E. Del Grossi, and C. Galvão de França. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Del Grossi, M.E., and J. Graziano da Silva. 2002. "O uso das PNADs para as áreas rurais." *Ipea Working Paper* No. 874. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

do Socorro, Maria. 2013. Personal Interview, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, July 11.

Doretto, Moacyr, and Ednaldo Michellon. 2007. "Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná." In *Avaliação de Políticas de Aquisição de Alimentos* 27th edition, editado por Flávio Borges Botelho Filho, and Amauri Daros de Carvalho. Brasília: UnB, CEAM, NER: 107–138.

Dorward, Andrew, Shenngen Fan, Jonathan Kydd, Hans Lofgren, Jamie Morrison, Colin Poulton, Neetha Rao, Laurence Smith, Tchale Hardwick, Sukhadeo Thorat, Ian Urey, and Peter Wobst. 2004. "Institutions and Policies for Pro-Poor Agricultural Growth," *Development Policy Review* 22(6): 611–622.

Dorward, Andrew, Jonathan Kydd, and Colin Poulton, eds. 1998. *Smallholder Cash Crop Production under Market Liberalisation*. Wallingford: CAB International.

- Embrapa. 2012. "Variação Geográfica do Tamanho dos Módulos Fiscais no Brasil." *Documentos* No. 146. Sete Lagoas: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. Recuperado el 24 de septiembre de 2015. <<http://aiba.org.br/wp-content/uploads/2014/12/Varia%C3%A7%C3%A3o-Geogr%C3%A1fica-do-Tamanho-dos-Modulos-Fiscais-no-Brasil-Embrapa.pdf>>.
- Fehr, M., and D.C. Romão. 2001. "Measurement of Fruit and Vegetable Losses in Brazil, a Case Study." *Environment, Development and Sustainability* 3: 253–263.
- FNDE. *Aquisição de produtos da Agricultura familiar para a Alimentação Escolar*. Brasília: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação. Recuperado el 24 de septiembre de 2015. <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=8976>manual-agricultura>>.
- FNDE. 2013a. *Resolução No. 26 de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação*. Brasília: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação. Recuperado el 24 de septiembre de 2015. <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>.
- FNDE. 2013b. "Repassados R\$ 356,8 milhões para alimentação e transporte escolar." Brasília, Brazil: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação. Recuperado el 24 de septiembre de 2015. <[http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r\\$-356,8-milh%C3%B5es-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-transporte-escolar](http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4725-repassados-r$-356,8-milh%C3%B5es-para-alimenta%C3%A7%C3%A3o-e-transporte-escolar)>.
- Graziano da Silva, Jose, Walter Belik, and Maya Takagi, eds. 2002. *Combate à fome e à Pobreza Rural*. Brasília: Instituto Cidadania.
- Graziano da Silva, Jose, Mauro Eduardo Del Grossi, and Caio Galvão de França, eds. 2011. *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- IBGE. 2006. *Censo agropecuário: 2006: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Recuperado el 24 de septiembre de 2015. <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=749>>.
- IFAD. 2010. *Rural Poverty Report 2011*. Rome: International Fund for Agricultural Development. Accessed 24 September 2015. <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>>.
- Ipea. 2015. "Desenvolvimento Rural." *Boletim de Políticas sociais: acompanhamento e análise* No. 23. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Leão, Marília Mendonça and Renato S. Maluf. 2012. *Effective Public Policies and Active Citizenship: Brazil's experience of building a Food and Nutrition Security System*. Brasília: Abrandh and Oxfam.

Lucena, Érika Karla and Jorge Mariano Luiz. 2009. "Uma Avaliação da Importância do Programa de Aquisição de Alimentos." Paper presented at the Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, July 26–30.

MAPA. 2013. *Plano Agrícola e Pecuário 2013/2014*. Brasília: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

MDA. 2013. *Plano Safra da Agricultura Familiar 2013/2014*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

MDA. 2014. *Manual do agente emissor de Declaração de Aptidão ao Pronat*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Recuperado el 24 de septiembre de 2015.

<[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_\(1\).pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/MANUAL_DO_AGENTE_EMISSOR_CORRE%C3%87%C3%95ES_16.01.2014_(1).pdf)>.

MDS. 2013a. *SESAN GGPA Resolução No. 59, de 10 de julho de 2013 Estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, e dá outras providências*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

MDS. 2013b. *Programa de Aquisição de Alimentos: 10 Anos*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

MDS. 2014. *GGPAA Resolução No. 68, de 2 de setembro de 2014. Regulamenta a modalidade Aquisição de Sementes, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos -PAA, e estabelece as normas que a regem*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Momberg de Camargo, Elina Aparecida de Oliveira, Rafaela Raggio Silva Gomes, Bruna Carolina de Meira, and Ricardo 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.

Nehring, Ryan, and Ben McKay. 2013. "Scaling up Local Development Initiatives: Brazil's Food Acquisition Programme." *UNDP-IPC Working Paper* No. 106. Brasília: United Nations Development Programme International Policy Centre for Inclusive Growth. Accessed 24 September 2015. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper106.pdf>>.

Nehring, Ryan, and Ben McKay. 2014. "Sustainable Agriculture: An assessment of Brazil's family farm programmes in scaling up agroecological food production." *Working Paper* No. 123. Brasília: United Nations Development Programme International Policy Centre for Inclusive Growth. Accessed 24 September 2015. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper123.pdf>>.

Otsuki, Kei. 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, Albaneide Maria Lima. 2013. "A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional." *Ciência & Saúde Coletiva* 18(4): 909–916. Accessed 24 September 2015.

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=pt&nrm=iso>.

Reardon, Thomas, and Julio A. Berdegú. 2002. "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development." *Development Policy Review* 20: 371–88.

Sambuichi, Regina Helena Rosa, Ernesto Pereira Galindo, Michel Ângelo Constantino de Oliveira, and Adriana Maria 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: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Sanches Peraci, Adoniram, and Gilson Bittencourt Alceu. 2011. "Family Farming and Price Guarantee Programs in Brazil: The Food Acquisition Program (PAA)." In *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience*, edited by Jose Graziano da Silva, Mauro Eduardo Del Grossi, and Caio Galvão de França. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Saraiva, Elisa Braga, Ana Paula Ferreira da Silva, Anete Araújo de Sousa, Gabrielle Fernandes Cerqueira, Carolina Martins dos Santos Chagas, and Natacha Toral. 2013. "Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar." *Ciência & Saúde Coletiva* 18(4) April. Available at

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400004&lng=pt&nrm=iso>.

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

Sparovek, G., A.E.P. Ludwig, and R.F. Maule. 2007. "Estudo Comparativo das Diferentes Modalidades do PAA – Região Nordeste." *Revista Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate* No. 5. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

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

United Nations. 2003. "National Accounts: A Practical Introduction." *Handbook of National Accounting*. Studies in Methods Series F, No. 85. New York: United Nations. Accessed 24 September 2015. <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesF_85.pdf>.

Vaitsman, Jeni, and Rômulo Paes-Souza. 2007. *Evaluation of MDS Policies and Programs—Results*. Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Vasconcelos, Francisco de Assis Guedes de. 2005. "Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula." *Rev Nutr* 18(Supl. 4): 439–457. Accessed 24 September 2015. <<http://www.scielo.br/pdf/rn/v18n4/25843.pdf>>.

Vogt, Silmara Patricia Cassol and Renato Santos de Souza. 2009. "Mercados Institucionais Locais como Instrumento de Fortalecimento da Agricultura Familiar: uma Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Celeiro, RS." Paper presented at the Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre, July 26–30.

World Bank. 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: World Bank.

FUENTES DE DATOS

IBGE - base de datos Sidra <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> tabla 3104: Índice de precios al productor por tipo de índice e industria manufacturera y actividades.

IBGE - base de datos Sidra <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> tabla 3653: Producción Física Industrial, por sección y actividad industrial (Encuesta Industrial Mensual)

IBGE - base de datos Sidra <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> tabla 1846: Valores a precios corrientes (Cuentas Nacionales Trimestrales)

IBGE – Cuentas nacionales, Tablas de Origen y Destino, 2003 - 2009.

MDS - datos del PAA de la SAGI

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=abertura>

FNDE - PNAE datos de gastos

NOTAS

6. Los establecimientos agrícolas son unidades de producción dedicadas, total o parcialmente, a la agricultura, silvicultura o actividades acuícolas, bajo una sola administración: ya sea de un productor o un administrador. Independientemente de su tamaño, situación jurídica o ubicación en una zona urbana o rural, tienen como objeto la producción para la subsistencia y/o para la venta y por lo tanto constituyen una unidad para el censo: IBGE 2006
7. *Ley No. 4.504, de 30/11/1964*. Esta ley regula los derechos y obligaciones relativos a inmuebles rurales, a los efectos de la aplicación de la reforma agraria y a la promoción de la política agrícola.
8. *Ley No. 8.629, de 25/02/1993*. Esta ley establece la reglamentación de las disposiciones constitucionales relacionadas con la reforma agraria, previstas en el Capítulo III, Título VII de la Constitución Federal.
9. Un módulo fiscal es la unidad de medida agraria que representa el tamaño mínimo de un establecimiento considerado económicamente sostenible. Fue establecido por la *Ley No. 6.746/1.979*. El módulo fiscal es específico de cada municipio y varía entre 5 y 110 hectáreas. Los módulos fiscales más pequeños están en las regiones Sur y Sureste de Brasil, en las áreas metropolitanas y los municipios costeros. La mayoría de los módulos fiscales abarcan menos de 30 hectáreas. En las regiones Norte y Centro-Oeste, un módulo fiscal puede llegar a más de 100 hectáreas (Embrapa, 2012).
10. De acuerdo con la línea de pobreza utilizada por el Gobierno brasileño en los valores nominales a partir de junio de 2011, en virtud de la cual los hogares pobres y extremadamente pobres tienen un ingreso de menos de BRL 140 y BRL 70, respectivamente.
11. Las cifras de PPA se calcularon utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPCA) de diciembre, año de referencia: 2011 a partir de datos del Ipea y luego convertidos en PPA utilizando el factor de conversión del Banco Mundial, PIB, año de referencia: 2011.
12. La Conab es la principal institución en la aplicación del PAA. También ha desempeñado un papel fundamental en la regulación de las políticas alimentarias en Brasil. Véase el cuadro 3 para más detalles.
13. Incluye los estados de la región Nordeste, la zona norte de Minas Gerais, el Vale do Jequitinhonha y Mucuri (*Resolución No. 61* de 23 de octubre de 2013).
14. Las familias inscritas en el Registro Único de Programas Sociales del Gobierno Federal (*Cadastro Único*), los beneficiarios del Programa Brasil Sin Miseria (BSM) y la Agroecología Nacional y del Plan Nacional de Agroecología y Producción Orgánica (Planapo).
15. Este es un programa que ofrece recursos adicionales a las escuelas a fin de permitir que la oferta pase de media jornada escolar a jornadas de tiempo completo para los alumnos. La mayoría de las escuelas de Brasil operan en dos o tres turnos (mañana, tarde y, a veces por la noche). Las escuelas beneficiarias del Bolsa Familia tienen prioridad para participar de este programa, que no establece una cobertura universal.
16. Por lo tanto, se da prioridad al municipio y las áreas vecinas, antes de comprar alimentos fuera de esta zona de influencia. Las áreas metropolitanas más grandes probablemente necesitan comprar de otras áreas del estado, o del país en términos más generales, debido a su mayor demanda y la relativa escasez de productos agrícolas.
17. A saber, el arroz crudo (010101), el maíz (010102), el trigo y otros cereales (010103), la caña de azúcar (010104), los granos de soya (010105), otros cultivos (010106), la yuca (010107), el algodón (010109) frutas cítricas (010110), granos de café (010111), la silvicultura y la recolección de productos (010112), la ganadería (010201), la leche de animales (010202), cerdos vivos (010203), aves vivas (010204), huevos (010205) y productos de la pesca (010206).
18. A saber, la faena del ganado y el empaque de carne (030101), el empaque de carne de cerdo (030102), el procesamiento de la carne de aves (030103), la preparación de productos del mar y empaque (030104), las frutas y verduras en conserva, encurtidos y secos (030105), la soya y otros procesamientos de semillas oleaginosas (030106), la refinación y mezcla de grasas y aceites (030107), el aceite de cocina de soya (030108), la leche líquida (030109), los productos lácteos y helados (030110), el arroz pelado (030111), la molienda de harina de trigo (030112), la harina de yuca (030113), el aceite de maíz, el almidón y la comida de perros y gatos (030114), la molienda de azúcar (030115), el café tostado (030116), el café soluble (0301170), otros productos alimentarios (030118) y bebidas (030119).



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

+55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org