

ISSN: 1130-2887 - e-ISSN: 2340-4396  
DOI: <https://doi.org/10.14201/alh2016743953>

POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA  
Y AGRICULTURA FAMILIAR EN BRASIL:  
ACTORES, IDEAS E INSTITUCIONES  
*Food security policies and family farm in Brazil:  
actors, ideas and institutions*

Georges FLEXOR  
*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil*  
✉ [gflexor@gmail.com](mailto:gflexor@gmail.com)

Catia GRISA  
*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*  
✉ [catiagrisa@yahoo.com.br](mailto:catiagrisa@yahoo.com.br)

Fecha de recepción: 6 de junio del 2016  
Fecha de aceptación y versión final: 30 de noviembre del 2016

RESUMEN: Este artículo analiza la formulación de dos políticas de seguridad alimentaria en Brasil –el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)– haciendo hincapié en el papel de las ideas, los intereses y las instituciones. El establecimiento del PAA se remonta a 2003, un período caracterizado por la formulación de la política de *Fome Zero* (Hambre Cero), una acción pública que fue la abanderada de la política contra la pobreza del primer gobierno de Luiz Inácio «Lula» da Silva. Este programa tiene como objetivo promover la seguridad alimentaria por medio de la oferta de alimentos de la agricultura familiar. Las ideas, los actores y las instituciones que han dado forma al PAA fueron también la base para la reformulación de la PNAE. En este sentido, este artículo proporciona no sólo un análisis de dos políticas que son objeto de la transferencia a otros países (América Latina y África), sino también un «retrato» –limitado, pero informativo– de un período de la historia política de Brasil.

*Palabras clave:* seguridad alimentaria; agricultura familiar; políticas públicas.

ABSTRACT: This article analyzes the formulation of two food security policies –the Food Acquisition Program (AAP) and the National School Food Program (NEAP)– emphasizing the role of ideas, interests and institutions. The establishment of AAP dates back to the 2003, a period

characterized by the implementation of the policy Fome Zero (*Zero Hunger*), a public action which was the flagship of Luiz Inácio «Lula» da Silva first mandate policies to fight poverty. This program aims to promote food security based on family farm supply. These ideas, the actors and the institutions that have shaped this policies were also the basis for the reformulation of the NEAP. In this sense, this article provides not only an analysis of two policies that are the object of transfer to other countries (Latin America and Africa), but also a «portrait» –limited, but informative– of a political juncture of Brazilian history.

*Key words:* food security; family farm; public policy.

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En este artículo se analiza la institucionalización de dos políticas de seguridad alimentaria que tienen como objetivo promover la inclusión productiva de los pequeños agricultores familiares en Brasil: el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Se argumenta que la institucionalización de estas políticas fue una consecuencia directa de la preferencia del presidente Luiz Inácio «Lula» da Silva por la lucha contra el hambre y la desigualdad, de la participación de una coalición de organizaciones sociales movilizadas para promover la seguridad alimentaria y la agricultura familiar, así como de la existencia previa de una estructura institucional para los agricultores familiares.

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) ganaron un lugar destacado en el contexto de las políticas de la agricultura familiar y la promoción de la seguridad alimentaria en el país. De hecho, además de su impacto nacional, ambos programas se han transferido a varios países de América Latina y África. La creación del PAA África (compra de los africanos para África) en 2012 en el África Subsahariana (Etiopía, Malawi, Mozambique, Níger y Senegal) es emblemática en este sentido. Además, ambos programas han sido objeto de difusión y promoción de los organismos internacionales y multilaterales mediadores, como el Programa Mundial de Alimentos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (Programa Mundial de Alimentos 2013; FAO 2013; Banco Mundial 2009).

Dada la importancia de ambos programas para el fortalecimiento de la agricultura familiar y la promoción de la seguridad alimentaria (en Brasil y otros países), este artículo analiza sus procesos de formulación e institucionalización, destacando los factores que llevaron a su emergencia. ¿Cómo se explica la creación del PAA en 2003 y el cambio en el PNAE en 2009? ¿Qué actores sociales fueron fundamentales en este proceso? ¿Qué ideas e intereses impregnaban la creación/cambio de las políticas públicas? ¿Cuál es la influencia del entorno institucional en las políticas? Estos son algunos de los interrogantes que buscan ser respondidos en este texto.

1. Los autores agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, a la primera versión de este artículo.

Además del interés académico por comprender cómo se producen los cambios en la política pública («cambio de política»), las cuestiones planteadas en este artículo se vuelven relevantes en el contexto de la «transferencia» internacional de las políticas públicas brasileñas. La experiencia de los países de América Latina con las políticas de transferencias de organismos multilaterales (como en la modernización de las políticas agrícolas, el Proyecto de Desarrollo Rural Integrado en la década de 1970 a 1980, la reducción de la pobreza y las políticas de reforma agraria rural) y una extensa literatura sobre los «riesgos» de las transferencias y las emisiones de los programas y acciones públicas indican que estos procesos no son automáticos (Dolowitz 2003; James y Lodge 2003; Dolowitz y Marsh 2000). En este sentido, es esencial comprender las ideas, los intereses y las instituciones en juego tanto en la experiencia original (país de origen) como en el contexto donde va a ser «replicada».

Este artículo está organizado en tres secciones. La primera rescata los elementos que conducen a la formulación del PAA, destacando el cambio institucional y político ocurrido en 2002 (las elecciones del presidente Luiz Inácio «Lula» da Silva); la participación en la esfera pública de actores de la sociedad civil vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional; el fortalecimiento de un marco de políticas públicas guiadas por esta idea; el creciente reconocimiento y la legitimidad de la agricultura familiar después de la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (1995); la expansión de las políticas públicas dirigidas a esta categoría social; los intereses en juego, y las estrategias utilizadas. El segundo analiza el proceso de cambio en el PNAE en 2009, relacionado con otras políticas públicas para la agricultura y para la seguridad alimentaria y nutricional. Finalmente, la última sección trata de resumir los principales elementos que explican la creación y/o cambios en la política pública.

## II. CONSTRUCCIÓN DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS: ENTRE LAS REFERENCIAS, LAS INSTITUCIONES Y ESTRATEGIAS

### II.1. *Dependencia de la trayectoria de la PAA*

Varios elementos se unieron para la creación, formulación e institucionalización del PAA en 2003. Uno de estos elementos se refiere a la institucionalización de políticas para la agricultura familiar desde 1995, con la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa fue la primera política pública nacional dirigida específicamente a la agricultura familiar, buscando proporcionar crédito rural de acuerdo a las particularidades específicas de este grupo social. La construcción de este programa puede ser identificada como un «momento crítico». Siguiendo a Mahoney (2001), un «momento crítico» hace referencia a una situación histórica caracterizada por la selección de una opción institucional, entre las diversas opciones posibles, que provoca la producción y reproducción de instituciones que refuerzan la opción seleccionada. Con base en esta referencia analítica, es posible pensar que el reconocimiento político de la agricultura familiar establecerá la base institucional para la oferta de otros programas públicos dirigidos a este grupo.

Así, en la década de 2000, un «referencial de política pública» (Fouilleux 2011, 2003; Muller 2008; Jobert y Muller 1987) orientado a la agricultura familiar ganó amplitud en las acciones del Estado brasileño, con el apoyo de las ideas y las demandas de los movimientos sociales y los sindicatos de los trabajadores rurales (Grisa 2012; Schneider, Cazella y Mattei 2009). Las reivindicaciones de tierras para la reforma agraria, de políticas de crédito, de seguros de cosechas, de apoyo a la comercialización, de precios de garantía mínimos y de adquisiciones públicas eran parte de viejas demandas de estos actores. En este sentido, la creación del PRONAF estableció nuevas reglas y normas, lo que con el tiempo redujo el costo de institucionalizar nuevas políticas para las explotaciones familiares (Grisa 2012; Picoletto 2011; Medeiros 2010). Así, el «éxito» de una política no sólo tiende a promover procesos de replicación y de imitación institucional, sino que también beneficia a ciertos grupos que se esfuerzan por defender su mantenimiento. Sirve, también, para bajar el costo político de crear nuevos programas para este público. Como señala Pierson (1993), genera rendimientos crecientes en la oferta de políticas para un sector específico.

## *II.2. Nuevos actores y nuevas ideas: la construcción de nuevas instituciones*

Otro elemento importante para la creación del PAA fue el cambio político que tuvo lugar en la escena brasileña con la elección de Luiz Inácio «Lula» da Silva como presidente en 2002. La elección de Lula abrió la oportunidad para que «nuevas» ideas y actores participaran de las decisiones públicas y de la construcción de nuevas instituciones. Actores de la sociedad civil y políticos que exigían políticas de seguridad alimentaria y nutricional desde la década de 1990 encontraron espacio para traducir sus interpretaciones del mundo en acciones del Estado (Grisa 2012; Zimmermann 2011; Menezes 2010). Se estableció, de esta manera, la oportunidad para que las ideas y las referencias a las políticas públicas vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional se institucionalizaran en políticas públicas y acciones del gobierno.

Tan pronto se estableció el gobierno fue creado el Programa Hambre Cero, que marcó el primer mandato del gobierno Lula y que ha puesto el tema de la seguridad alimentaria en el «top» de la agenda pública. Como resultado, se restableció el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA) como órgano asesor del presidente, lo que permitió un mayor diálogo entre la sociedad civil y el Estado. También se instituyó el Ministerio Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre (MESA), encargado de coordinar la ejecución de los programas y acciones de seguridad alimentaria, de gestionar el Fondo Constitucional de Lucha contra la Pobreza y de apoyar el funcionamiento del CONSEA. Fue también implementado el Programa de Tarjeta Alimentaria, un apoyo financiero a las familias para comprar alimentos. No hay dudas de que, en el primer mandato del gobierno Lula, los problemas del hambre y la seguridad alimentaria y la nutrición ganaron nuevas magnitudes en la agenda pública.

Una vez que el CONSEA se restableció, se empezaron a discutir lineamientos para las acciones en el ámbito de la alimentación y la nutrición, incluidas aquellas propuestas que articularan la agricultura familiar y la seguridad alimentaria. Un documento

temprano del CONSEA fue el trabajo «Seguridad Alimentaria y las Directrices de Desarrollo Agrícola para el Plan Cosecha 2003/2004 (Becas de CONSEA Técnico)», preparado en febrero de 2003 por un grupo formado por MESA, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) (sobre todo, en la figura de la Compañía Nacional de Abastecimiento) y el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Haciendo uso de una narrativa que destacaba las consecuencias de la expansión de la demanda de alimentos por el Programa Hambre Cero sobre los precios al consumidor este documento proponía la creación de un plan nacional de apoyo a la producción específico para la agricultura familiar. Enfatizaba la necesidad de articular el subsidio al consumo y el apoyo a la agricultura familiar. Como se explica en el documento, «el propósito de esta propuesta es fomentar la producción de los agricultores familiares y pobladores de la reforma agraria, en respuesta a una demanda adicional de alimentos, subvencionada por el Programa Hambre Cero, es decir, la producción de alimentos almacenables, que deben ser adquiridos por el gobierno federal a esos agricultores, en carácter diferencial y de manera prioritaria» (Brasil, CONSEA 2003: 7). Los elementos de este documento se convertirían en el sustrato para la aparición del PAA.

Introducido en febrero, este documento fue aprobado en marzo y enviado de inmediato al presidente. En este momento, el MESA asumió un papel importante y propuso el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), independientemente de la política agrícola del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) y del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA). Poco después, el 2 de julio de 2003, el PAA era regulado por la Ley N.º 10.696 e incorporado en el primer Plan de Agricultura Familiar «productores de alimentos por un Brasil sin Hambre» (Brasil, MDA 2003)<sup>2</sup>.

### *II.3. Cambio institucional: añadiendo nuevas reglas*

Establecido como una acción de estructuración en el Programa Hambre Cero, el PAA combina elementos de política agrícola y de política de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) (Delgado y Conceição Oliveira 2005; Schmitt 2005). El PAA articula dos demandas históricas: 1) la comercialización de los productos de la agricultura familiar, que es una demanda tradicional de los sindicatos de los trabajadores rurales y que ya se observa en la década de 1970; 2) la promoción de la SAN, una demanda de una coalición de políticos, organizaciones no gubernamentales y otros grupos de la sociedad civil desde finales de 1990. Organizado en diversas modalidades, el PAA permite la compra de alimentos de los agricultores familiares por parte del gobierno y su distribución a las personas en situación de vulnerabilidad social por medio de las instituciones de

2. Es importante señalar que la institucionalización inicial del PAA se limita al artículo 19 de la Ley 10.696/2003, que establece la renegociación y la extensión de las deudas derivadas de las operaciones de crédito rural (S. PAGANINI 2010).

asistencia social y escuelas. Existe también la posibilidad de generar *stocks* públicos u otros propósitos.

Es importante destacar que la creación de este programa abre posibilidades de romper con las viejas instituciones y reforzar otras normas ya establecidas. Por ejemplo, el PAA posibilita que el Estado lleve a cabo la compra de alimentos de la agricultura familiar sin recurrir a la Ley de Licitaciones Públicas y Contratos Administrativos (Ley 8.666 de 21 de junio, 1993), una ley que restringe la participación de la mayoría de los agricultores en los mercados institucionales, dada la competencia de los agricultores más capitalizados, que por lo general están organizados y se benefician de escalas de producción mayores y costos de producción más bajos. El artículo 19 elimina la necesidad de las licitaciones para la compra de alimentos de la agricultura familiar cuando los precios no son más altos que en el mercado regional. Se trata de un cambio institucional fundamental, que abre una «ventana de oportunidad» (Kingdon 1984) para ampliar los mercados institucionales para la agricultura familiar.

Además, el PAA ha permitido que la compra de alimentos se base en los precios de referencia que tengan en cuenta las diferencias regionales y la realidad de la agricultura familiar. Para Schmitt y Guimarães (2008), esta es otra innovación del PAA, dado que la política de garantía del precio mínimo (PGPM) siempre se basó en mecanismos de compra universales, lo que limitó la participación de los agricultores familiares; y en Brasil la Ley de Licitaciones se ha guiado por el precio más bajo, independientemente de la calidad de los alimentos, sus diversas formas de producción y la preocupación por el desarrollo local.

En el caso de la reproducción de las reglas ya establecidas, cabe señalar que el programa sigue los criterios del PRONAF para la definición de la agricultura familiar. Tomando como referencia las normas establecidas (por lo tanto, reduciendo los costos políticos y mejorando el tiempo de implementación de las políticas públicas), el artículo 19 de la Ley N.º 10.696/2003 especifica que el programa es para la compra de productos agrícolas producidos por los agricultores familiares encuadrados en las reglas del PRONAF, incluyendo aquí a los colonos de la reforma agraria, los trabajadores sin tierra acampados, las familias afectadas por la construcción de infraestructuras hidráulicas, las comunidades indígenas y los agricultores familiares en condiciones especiales (Brasil, Presidencia de la República 2003). En otras palabras, los beneficiarios del PAA son sólo los agricultores identificados como agricultores familiares por la Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP), un recurso institucional que consiste en diferenciar a estos productores de otros grupos sociales, lo que garantiza la exclusividad y trato diferenciado en relación a las políticas públicas.

La DAP fue una demanda especial de las organizaciones de agricultura familiar en el año 1997 y sigue siendo la «puerta de entrada» y criterio obligatorio para acceder a otras políticas para la agricultura familiar. Sin embargo, la DAP también se ha convertido en una restricción para su acceso. La falta de documentación personal, la obligación de presentar un documento que certifique la propiedad de la tierra y la falta de infraestructura (recursos humanos e internet) de las autoridades responsables de la expedición de la declaración son problemas que dificultan la obtención de una DAP. Por tanto, es una

institución que, mientras orienta y permite el acceso de los agricultores familiares a las políticas públicas, limita la participación de parte de ellos, en general de los segmentos con menos recursos. Una consecuencia de la reproducción de esta institución dentro del PAA es que la diversidad social y económica de los destinatarios del programa es limitada.

Después del inicio de la ejecución del programa, fueron incorporados varios cambios. Estos cambios fueron el resultado del proceso de aprendizaje (*policy learning*), de los efectos de retroalimentación institucional de la reinterpretación de las ideas, de la reorganización de los intereses y de las presiones políticas y sociales (Grisa 2012). Uno de los principales cambios se refiere a la extinción de uno de los modos presentes en el inicio del programa, la compra anticipada, desaparecida en 2004. Dicha desaparición se justificó con el argumento de que este mecanismo era similar al del crédito rural y porque se verificaron dificultades de pagos a los agricultores. Resultados no esperados y efectos de «retroalimentación» (Fouilleux 2011; Pierson 2003) instaron a ciertos actores, incluyendo a algunos funcionarios públicos, a reevaluar su visión de esta modalidad y a decidir su finalización como una estrategia defensiva para mantener la legitimidad política del programa.

A medida que el programa ganó expresividad pública, la participación social de los movimientos sociales y los sindicatos de la agricultura familiar aumentó. Aunque las demandas de apoyo a la comercialización y el suministro de alimentos estuvieron presentes desde la década de 1970 en sus agendas de movilizaciones, hay que destacar que desde principios de 1990 la principal demanda de los sindicatos de trabajadores rurales fue el crédito rural (Grisa 2012; Bittencourt 2003). Como resultado, los movimientos sociales y sindicatos de la agricultura familiar tuvieron una participación «tímida» en los años iniciales del programa, pero, con la expansión territorial del mismo, su creciente visibilidad política y la exposición de sus resultados, las organizaciones sociales de la agricultura familiar se organizaron para convertirse en un actor clave en la supervisión y defensa del PAA. Además, comenzaron a proponer cambios y ajustes en el programa: la expansión del volumen de recursos, el aumento del número de beneficiarios, la simplificación de la política institucional, el aumento del límite de comercialización (R\$) por agricultor/año y el fortalecimiento de la CONAB fueron demandas ordinarias de estas organizaciones.

Así, creado en 2003, el PAA hizo posible la compra de alimentos de la agricultura familiar por parte del Estado, que oferta los productos a las familias en situación de vulnerabilidad social, a las organizaciones de asistencia social, a los servicios públicos de alimentación y nutrición (comedores populares, bancos de alimentos y comedores de beneficencia) o los destina a formar *stocks* públicos estratégicos. En 2012 el programa adquirió más de 500 toneladas de alimentos a unos 185.000 agricultores. El valor total de estas adquisiciones sumó 840 millones de reales. Estos alimentos fueron distribuidos a aproximadamente 24.000 entidades beneficiarias, encargadas de realizar la distribución a los usuarios.

### III. EL CAMBIO EN EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR NACIONAL: ENTRE LAS REFERENCIAS, RETROALIMENTACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS NEGOCIACIONES POLÍTICAS

#### *III.1. Dependencia de la trayectoria del PNAE*

La política de alimentación escolar de Brasil comenzó su historia en 1955 con la Campaña de Almuerzos Escolares (CME). Considerada la política alimentaria brasileña más antigua (Maluf 2009), el PNAE estaba relacionado inicialmente con un movimiento internacional para la distribución gratuita de alimentos, que fue articulado por organizaciones de ayuda alimentaria creadas después de la Segunda Guerra Mundial, como las Naciones Unidas, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (Turpin 2008; Peixinho, Abranches y Barbosa s. f.). Los programas «Alimentos para la Paz», «Alianza para el Progreso» y «Programa Mundial de Alimentos» fueron emblemáticos de este momento y organizaron la donación de alimentos a varias partes del mundo, principalmente de trigo, maíz y leche en polvo. Las donaciones de estos alimentos fueron en gran parte destinadas a proporcionar ayuda alimentaria, a reducir los excedentes de producción de la agricultura estadounidense y a mitigar los conflictos sociales que comenzaron a surgir en diferentes partes del mundo (Triches 2010; Belik y Souza 2009; Maluf 2009; Turpin 2008; Stefanini 1997).

En Brasil, la alimentación escolar se expresaba en 1955 como «una campaña sencilla dirigida a algunas escuelas para unos días de la semana». Hasta el final de la década de 1960, la alimentación escolar dependía principalmente de donaciones de organizaciones internacionales (Belik y Souza 2009: 106). Recién en 1979, el programa cambió su nombre por el de Programa de Alimentación Escolar Nacional (PNAE), asumiendo un carácter universal y extendiéndose por todo el país.

Con la apertura democrática y los debates de la Constituyente, el tema de la alimentación escolar recibió un nuevo impulso. La Constitución de 1988 considera la alimentación escolar como un derecho universalizado a todos los estudiantes de las escuelas primarias públicas, que será garantizado por los gobiernos federales, estatales y locales (Peixinho, Abranches y Barbosa s. f.). La Constitución también promovió la descentralización de los recursos presupuestarios y la ejecución de los servicios públicos a los estados y municipios, lo que fortaleció el proceso de municipalización de las comidas escolares<sup>3</sup>.

3. En 1994, a través de la Ley 8.913, de 12 de julio, se produjo la descentralización y municipalización de las comidas escolares. Hasta el momento, la gestión y la adquisición de alimentos para el PNAE se centralizaron en gran medida en el gobierno federal, que sirvió principalmente a los intereses de la industria alimentaria (M. SPINELLI y A. CANESQUI 2002). A través de licitación pública, el gobierno federal compró y distribuyó en todo el territorio nacional un conjunto de alimentos formulados y procesados por un pequeño número de empresas (A. CANESQUI y M. SPINELLI 2002). Para R. MALUF (2009: 2), «En gran parte de esta tendencia, la centralización de las compras masivas de alimentos a



La descentralización del programa de alimentación escolar fue, por una parte, una consecuencia de las reivindicaciones de un conjunto de actores vinculados al *Governo Paralelo*<sup>4</sup> y/o que defendían el tema de la seguridad alimentaria. La propuesta de Política Nacional de Seguridad Alimentaria preparada por el *Governo Paralelo* en 1991, por ejemplo, exigió la «municipalización del programa de alimentación escolar, la descentralización de la gestión de recursos a través de la participación de las asociaciones de padres y maestros y, siempre que sea posible, su integración con la producción local, sobre todo con los pequeños productores organizados» (Governo Paralelo 1991: 17). El CONSEA (1993-1994) también jugó un papel importante, reivindicando la expansión, la descentralización y la adquisición de comida regional y «no industrializada» para la alimentación escolar.

Por otra parte, la descentralización y municipalización también fueron parte de la receta neoliberal seguida por el gobierno de Itamar Franco. De forma paradójica, ocurrió una «confluencia» entre las ideas de los actores pertenecientes al «proyecto participativo y la democratización política» y la agenda de políticos y funcionarios públicos que se encontraban en la administración federal desde el gobierno de Collor que también defendían la descentralización, la participación de la sociedad civil, la transparencia y el control social (*accountability*) (Dagnino 2002).

Con la descentralización, se buscó institucionalizar también nuevas ideas para la alimentación escolar, ideas en gran medida reivindicadas por actores vinculados a la seguridad alimentaria y la nutrición. Según Belik y Souza (2009), en 1996, con el objetivo de fomentar la producción local, una ordenanza del gobierno volvió a destacar la importancia de la compra de alimentos producidos en la región para la alimentación escolar.

### III.2. Nuevos actores y nuevas ideas para el bien de cambio institucional

A partir de 2003, con el cambio político en el gobierno federal, la participación de nuevos actores e ideas en la gestión pública y la implementación del Programa Hambre Cero y otros programas de alimentos –como el PAA–, el debate sobre la alimentación escolar volvió y abrió una «ventana de oportunidad» (Kingdon 1984) para los cambios en el PNAE. Este programa incorporaba dos referenciales (cognitivos) de políticas públicas que se destacaron en el inicio del gobierno de Lula, a saber: la importancia de la agricultura familiar y de la seguridad alimentaria y la nutrición. En el «Proyecto Hambre Cero», presentado por el Instituto Ciudadanía en 2001 y que se convirtió en un hito de la primera administración de Lula y el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT),

---

nivel federal favoreció el predominio de las grandes empresas capaces, por ejemplo, de enviar las galletas o las salchichas del sudeste a la Amazonía». Como resultado de esta estructura, en muchos casos, la comida llegó a los lugares de destino ya vencida o no apta para el consumo humano (R. TRICHES 2010).

4. A principios de 1990, los actores que habían sido derrotados en las elecciones presidenciales de 1989 –incluyendo a los partidarios del Partido de los Trabajadores (PT)– crearon un «gobierno paralelo», dirigido a las acciones de seguimiento crítico de la administración Collor y a proponer políticas alternativas a sus ideas.

la alimentación escolar fue destacada como un elemento de suma importancia para la seguridad alimentaria y la nutrición. Se subrayó la necesidad de ampliar la alimentación escolar en términos de ampliación de la ingestión de calorías y nutrientes, y se enfatizó la importancia del uso de los productos locales en las comidas escolares y para la promoción de la agricultura familiar.

Así, desde 2003 se produjeron algunos cambios en el PNAE, tales como: el aumento del valor *per cápita*; una orientación para los menús escolares, que, entre otras cosas, deben elaborarse «con el fin de promover hábitos alimentarios saludables, respetando los hábitos alimenticios de cada lugar, su vocación agrícola y la preferencia por los productos básicos, priorizando, entre estos, los semiacabados e *in natura*»; y el establecimiento de nuevas directrices para el programa, como por ejemplo:

el uso de una alimentación sana y adecuada, que comprende el uso de una variedad de alimentos, seguros, respetando la cultura y tradiciones de los alimentos, contribuyendo al crecimiento y desarrollo de los estudiantes de acuerdo a la edad, el sexo y la actividad física y el estado de salud de ellos, incluyendo aquellos que requieren atención específica y apoyo al desarrollo sostenible, con incentivos para la adquisición de productos alimenticios diversos, producidos y comercializados preferentemente a nivel local (Triches 2010; Turpin 2008; Brasil, Ministerio de la Educación 2006).

Es importante destacar que, en 2003, el CONSEA se restableció y comenzó a reclamar mejoras para el PNAE y ya en 2004 propuso la creación del Grupo de Trabajo de Nutrición Escolar, «Seguridad Alimentaria y Políticas de Nutrición para Grupos de Población Específicos», compuesto por representantes del Consejo y del FNDE. Entre otras medidas, este grupo de trabajo propuso un nuevo proyecto de ley que subrayó la compra de productos de agricultores ubicados en la cercanía de la escuela (Brasil, CONSEA 2005). Después de la consideración y aprobación del preproyecto de ley en la plenaria de la CONSEA en abril de 2006, este proyecto fue encaminado al Ejecutivo y posteriormente al Congreso.

Este proyecto de ley agrega y expresa ideas de un amplio conjunto de actores relacionados con la cuestión de la SAN desde finales de 1980 y de organizaciones sociales y sindicales de la agricultura familiar. Después de la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) por la Ley 11.346, de 15 de septiembre de 2006, el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN)<sup>5</sup> priorizó la aprobación y la aplicación de un marco institucional capaz de conectar la alimentación escolar y la agricultura familiar. Así, una de las principales acciones del FBSSAN consistió en la organización del seminario «La alimentación escolar: significados, experiencias y perspectivas», realizado en 2008, que tenía por objeto promover el debate sobre la alimentación escolar y su marco jurídico y construir una agenda conjunta para la aprobación del proyecto de ley antes mencionado.

5. El Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (FBSSAN) se estableció en 1998, consolidándose como una red donde operan unas cien organizaciones no gubernamentales, organizaciones, movimientos sociales e individuos de todo el país.

A mediados de la década de 2000, los movimientos sociales y los sindicatos de la agricultura familiar comenzaron también a demandar una vinculación entre la alimentación escolar y la agricultura familiar. Estas afirmaciones se manifestaron y se añadieron a las ideas de otros grupos de actores en los espacios públicos de participación, tales como CONSEA, y se expresaban principalmente en un espacio de interlocución directa con el gobierno, por ejemplo, los Gritos de la Tierra Brasil o las Jornadas Nacionales de Lucha de la Agricultura Familiar.

Sin embargo, las ideas, los intereses y las instituciones en favor de la articulación de la alimentación escolar y de la agricultura familiar también encontraron resistencias ideológicas e institucionales. La resistencia tuvo su origen, principalmente, en el Consejo Nacional de Secretarios de Educación (CONSED) y de diversas empresas agroalimentarias que participan de este mercado institucional. Estas últimas se movilizaron para realizar *lobby* junto al Congreso, presionando por conseguir barreras institucionales y políticas a la institucionalización del proyecto de ley. Además de justificar sus demandas con base en la generación y mantenimiento de puestos de trabajo, también recurrieron a la justificación de la legítima superioridad de la Ley de Contratación Pública (Ley 8.666, 1993).

También dentro del propio gobierno existían funcionarios públicos y segmentos que expresaban alguna resistencia y preocupaciones con las nuevas instituciones que se crearían. Señalaban una serie de factores, constituidos gradualmente, que imponían dificultades en la aplicación de una nueva ley que exigía una compra mínima del 30% de los alimentos de la agricultura familiar. Entre otras dificultades, destacan: 1) los cambios que serían necesarios en el sistema de contabilidad y monitoreo del FNDE; 2) la falta de recursos humanos y de infraestructura en las escuelas para la preparación de la comida; 3) la facilidad del uso de los alimentos industrializados; 4) la resistencia de algunos nutricionistas a elaborar menús basados en la oferta local de productos de la agricultura familiar; 5) las dificultades logísticas; y 6) la adaptación a las normas higiénico-sanitarias en la producción de los agricultores familiares. Como enfatiza la perspectiva del neo-institucionalismo histórico, sobre todo Mahoney (2001) y Pierson (2003), las decisiones y reglas creadas en el pasado generan resistencias al cambio.

### *III.3. El cambio institucional: convertir las viejas reglas*

En este escenario, con el objetivo de acelerar la ejecución, el Gobierno Federal promulgó la Medida Provisional 455, del 28 de enero de 2009, que, en su artículo 14, estableció que al menos el 30% de los fondos transferidos por FNDE debe ser gastado en la compra de alimentos de la agricultura familiar. El 16 de junio de ese año se instituyó la Ley 11.947, que formuló un vínculo institucional entre la alimentación escolar y la agricultura familiar, generando repercusiones en ambas. La ley define que el total de fondos transferidos por FNDE para el PNAE debe, al menos en un 30%, ser utilizado en la compra de alimentos «directamente de la agricultura familiar y del emprendedor familiar rural o de sus organizaciones, dando prioridad a los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades indígenas y comunidades de cimarrones tradicionales» (Brasil, de la Presidencia de la República 2009a).

Aunque las presiones del CONSED y de varias empresas en el sistema alimentario no han sido suficientes para hacer descarrilar la aprobación del proyecto de ley, consiguieron provocar cambios en el texto, como la inclusión de condiciones a la compra de alimentos de la agricultura familiar. El artículo 14 establece que la observancia del porcentaje instituido puede ser dispensada en el caso de: (i) la imposibilidad de emitir el documento fiscal correspondiente; (ii) cuando el suministro regular y constante de los alimentos no es seguro; y (iii) cuando las condiciones sanitarias son inadecuadas (Brasil, Presidencia de la República 2009a).

Siguiendo las posibilidades abiertas por el PAA, el artículo 14 también establece que la adquisición de la agricultura familiar puede mantenerse sin pasar por el proceso de licitación guiado por la Ley 8.666 «si los precios están en consonancia con el mercado local vigente, respetando los principios establecidos en el art. 37 de la Constitución, y los alimentos cumplen con los requisitos de control de calidad establecidos por las normas que rigen la materia» (Brasil, Presidencia de la República 2009a). Se rompió así con un importante obstáculo institucional para la participación de la agricultura familiar en el mercado de la alimentación escolar. Las adquisiciones de alimentos comenzaron a realizarse a través de convocatorias públicas. Estas deben priorizar las propuestas de los grupos de agricultores del municipio y, si no obtienen las cantidades necesarias, las demandas de alimentos pueden complementarse con las propuestas de los grupos de agricultores de las zonas rurales de la región, del estado y del país, en este orden de prioridad (Brasil, Ministerio de Educación 2009b). Para participar en este mercado institucional, los agricultores deben organizarse en grupos formales o informales o de forma individual, y deben estar en posesión de la DAP que, como se ha visto anteriormente, asegura la cuota de exclusividad de la agricultura familiar en la política pública –pero al mismo tiempo, limita la inclusión de un conjunto de familias de agricultores que no pueden contemplar las institucionalidades requeridas–.

Sobre la base del PAA, se fijó inicialmente un límite individual de R\$ 9.000,00 DAP/año por agricultor (Brasil, Ministerio de Educación 2009b). La discusión de este tema entre los gestores públicos causó conflictos de intereses e interpretaciones. Para los administradores directamente vinculados con el Ministerio de Educación y la alimentación escolar, el «PNAE no era un programa para resolver los problemas de comercialización de la agricultura familiar». A su vez, para los gerentes que trabajan más directamente con los agricultores, aumentar el valor de venta por DAP/año significaría reducir el número de agricultores que participan en este mercado institucional, dados los límites de presupuesto de la política pública. En 2012 esta cifra se incrementó a R\$ 20.000,00 (Brasil, Ministerio de Educación 2012).

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES: LOS CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se ha señalado en este trabajo, mientras que las políticas públicas para la agricultura familiar fueron (y son) construidas por los actores con ideas e intereses dirigidos a su fortalecimiento, también encontraron (y encuentran) resistencias de otros grupos de actores, en particular de aquellos que trataban de mantener, reproducir o

crear instituciones que limitasen la elaboración de políticas públicas diferenciadas para el desarrollo rural.

Los cambios institucionales relatados en este artículo se deben a un conjunto de factores, de los cuales destacan: 1) la emergencia de cambios sociales e institucionales más amplios –como la transición democrática, la Constitución de Brasil en 1988 y la elección del presidente Lula en 2002– que abren oportunidades para la expresión de nuevos actores, ideas e intereses en los espacios públicos; 2) la existencia de coaliciones de actores que pueden tomar ventaja de estas oportunidades para introducir nuevas políticas públicas en la agenda del gobierno; 3) la construcción de nuevas interpretaciones y concepciones que permitan reformular el problema del papel de la agricultura familiar en el desarrollo del país; 4) una distribución de intereses favorables al cambio; 5) la existencia de instituciones como el PRONAF y los efectos de retroalimentación institucionales que ofrecen posibilidades de cambios en las políticas públicas o la aparición de nuevas «recetas» de la acción pública.

Discriminar estos elementos y analizarlos en profundidad en cada contexto social se convierte en fundamental. La creación o las transformaciones en las políticas públicas no siguen «recetas» y no pueden ser consideradas procesos amorfos, desconectados de las realidades sociales. En este sentido, las transferencias de las políticas públicas deben considerar las características históricas, las representaciones del mundo y las cuestiones sociales que caracterizan una sociedad, así como las posibilidades institucionales y los intereses en juego en cada contexto social. Son las confluencias y los conflictos entre estos elementos los que determinan la permanencia o los cambios en la política pública.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. *Reformulando a alimentação escolar: redes de Segurança Social, Desenvolvimento Infantil e Setor Educacional*. Banco Mundial, 2009.
- BELIK, W. y SOUZA, L. R. Algumas reflexões sobre os programas de alimentação escolar na América Latina. *Planejamento e políticas públicas*, 2009, vol. 33: 103-122.
- BITTENCOURT, G. A. *Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2003.
- BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004 (Subsídios técnicos do CONSEA)*. Brasília (DF): CONSEA, 2003.
- BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. GRUPO DE TRABALHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR DA CÂMARA TEMÁTICA 3. *Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional para Grupos Populacionais Específicos. Relatório de apresentação de posturas período de outubro de 2004 a abril de 2005*, en línea: <http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/alimentacao-escolar>. Fecha de consulta: 18 septiembre 2012.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução FNDE/CD n.º 32 de 10 de agosto de 2006. Estabelecer as normas para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar, 2006.

- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Resolução/CD/FNDE n.º 25 de 04 de julho de 2012. Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE n.º 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2012.
- BRASIL, MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Plano Safra da Agricultura Familiar: produzindo alimentos para um Brasil sem fome*. Brasília (DF): MDA/SAF, 2003.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 10.696 de 02 de julho de 2003. Dispõe sobre a reactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências, 2003.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei n.º 11.497 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória n.º 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei n.º 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências, 2009a.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Medida Provisória n.º 455, de 28 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica, altera a Lei n.º 10.880, de 9 de junho de 2004, e dá outras providências, 2009b.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? En MATO, D. (ed.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004: 95-110.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. y OLIVEIRA, J. J. *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. Texto para a discussão n.º 1145. Brasília (DF): IPEA, 2005.
- DOLOWITZ, D. A policy maker's guide to policy transfer. *The Political Quarterly*, 2003, vol. 74 (1): 101-108.
- DOLOWITZ, D. y MARSH, D. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 2000, vol. 13 (1): 5-24.
- FAO. FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. *Smallholder integration in changing food markets*. Roma: FAO, 2003.
- FOUILLEUX, È. *La politique agricole commune et ses réformes: une politique à l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan, 2003.
- FOUILLEUX, È. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, 2011, vol. 19 (1): 88-125.
- GOVERNO PARALELO. *Política nacional de segurança alimentar*, 1991.
- GRISA, C. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.
- JAMES, O. y LOGDE, M. The Limitations of 'Policy Transfer' and 'Lesson Drawing' for Public Policy Research. *Political Studies Review*, 2003, vol. 1: 179-193.
- JOBERT, B. y MULLER, P. *L'état en action*. Paris: PUF, 1987.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston (Mass): Little, Brown and Co, 1984.
- MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*, 2001, vol. 6 (1).
- MALUF, R. S. Alimentação, escola e agricultura familiar. *Boletim do OPPA*, n.º 26, mayo de 2009.
- MEDIROS, L. S. Agricultura familiar no Brasil: aspectos da formação de uma categoria política. En MANZANAL, M. y NEIMAN, G. *Las agriculturas familiares del Mercosur: trayectorias, amenazas y desafíos*. Buenos Aires: CICCUS, 2010: 131-152.

- MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. En GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. y FRANÇA, C. G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010: 247-264.
- MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2007.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. 7.<sup>a</sup> ed. Paris: PUF, 2008.
- PAGANINI, S. A implantação do PAA Programa de Aquisição de Alimentos. En ARANHA, A. V. *Fome Zero: uma história brasileira*. Brasília (DF): MDS, vol. II, 2010: 195-205.
- PEIXINHO, A.; ABRANCHES, J. y BARBOSA, N.V.S. *Política de alimentação escolar a partir da estratégia Fome Zero*. Brasília: FNDE/MEC, s. f.
- PICOLOTTO, E. L. *As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.
- PIERSON, P. When effect becomes cause: policy feedback and political change. *World Politics*, 1993, vol. 45 (4): 595-628.
- PIERSON, P. Path Dependence, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 2000, vol. 94: 251-267.
- PIERSON, P. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- SCHMITT, C. J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de Política Agrícola*, 2005, vol. XIV (2): 78-88.
- SCHMITT, C. J. y GUIMARÃES, L. A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. *Agriculturas*, 2008, vol. 5 (2): 7-13.
- SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A. y MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). En SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K. y MARQUES, P. E. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2.<sup>a</sup> ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009: 21-49.
- SPINELLI, M. A. S. y CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). *Revista de Nutrição*, 2002, vol. 15 (1): 105-117.
- STEFANINI, M. L. R. *Merenda escolar: história, evolução e contribuição no atendimento das necessidades nutricionais da criança*. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Programa de Pós-Graduação de Saúde Pública (USP). São Paulo (SP), 1997.
- TRICHES, R. M. *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Tese Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), 2010.
- TURPIN, M. H. *A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional*. Mestrado (Dissertação de Mestrado) Instituto de Economia/UNICAMP, 2008.
- WORLD FOOD PROGRAMME. *State of school feeding worldwide*. Roma: World Food Programme, 2013.
- ZIMMERMANN, S. A. *A pauta do povo e o povo em pauta: as Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Rio de Janeiro (RJ), 2011.