



número 38 (segundo semestre 2018) - number 38 (second semester 2018)

Revista THEOMAI/ THEOMAI Journal
Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo / Critical Studies about Society and Development

El dulce sabor de la inclusión social: mercados institucionales y desarrollo rural en el Sur de Brasil

**Nádia Velleda Caldas¹, Flávio Sacco dos Anjos²,
Shirley Grazieli N. Altemburg³ y
Germano Ehlert Pollnow⁴**

Introducción

¹ Doutora em Agronomia. Professora Adjunta no Departamento de Ciências Sociais Agrárias, docente permanente junto aos Programas de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar (PPGSPAF) e Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais, Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil - velleda.nadia@gmail.com - Campus Universitário s/n. CEP: 96010-970. C. Postal: 354.

² Doutor em Sociologia. Professor Titular junto ao Departamento de Ciências Sociais Agrárias e ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar (PPGSPAF), Coordenador do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agroecologia e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (NUPEAR). Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil - saccodosanjos@gmail.com - Campus Universitário s/n. CEP: 96010-970. C. Postal: 354.

³ Doutora em Agronomia. Professora Adjunta na Curso Superior de Tecnologia em Agronegócio da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA), docente colaboradora junto ao Programa de Pós-Graduação e Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGD TSA/FAEM). - shirley.altemburg@gmail.com - Universidade Federal do Pampa, Rua 21 de Abril, 80, São Gregório, Dom Pedrito, RS, Brasil, CEP 96.450-000.

⁴ Engenheiro Agrônomo, Mestrando junto aos Programas de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar (PPGSPAF/UFPeI), Pelotas, RS, Brasil - germanogp13@gmail.com - Departamento de Ciências Sociais Agrárias. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas - Campus Universitário s/n. CEP: 96010-970. C. Postal: 354

Decididamente el tema del hambre y de la inseguridad alimentaria se inserta en el plan de los grandes debates mundiales. Desde el punto de vista académico se admite dos grandes acepciones de lo que se vino a llamar 'seguridad alimentaria'. La primera de ellas – safety food – se presenta circunscrita a las preocupaciones sobre la calidad de los alimentos desde el punto de vista de la ausencia de agentes contaminantes (inocuidad) de los más distintos tipos (físicos, químicos, biológicos).

Por otra parte, la segunda acepción – *food security* – contempla múltiples significados relacionados tanto con la noción de soberanía y disponibilidad de alimentos en el ámbito de una nación o país, hasta otros aspectos igualmente relevantes, como el respecto a la cultura alimentaria de las poblaciones, la preservación de las costumbres y prácticas ligadas al derecho a una dieta adecuada y satisfactoria.

En Brasil la alimentación ha sido insertada en el capítulo de los derechos individuales y colectivos de la carta magna, tras la aprobación de la enmienda constitucional 064/2010, con la cual cabe al Estado el compromiso de crear sistemas públicos de seguridad alimentaria y nutricional⁵ con el apoyo y participación de la población. Dicha medida representa la culminación de los esfuerzos realizados en dicho país y los resultados cosechados en la última década.

Desde nuestra óptica, una de las grandes iniciativas desarrolladas en Brasil en material de seguridad alimentaria es indudablemente lo que se vino a llamar "mercados institucionales" o lo que se conoce en la literatura anglosajona como '*nested markets*' (Ploeg, 2011), pero también como '*creative procurements*' (Sonnino, 2009).

De forma sintética los mercados institucionales pueden ser entendidos como sistemas de compras preferenciales realizadas por la administración pública (gobierno federal, estado o municipio) que busca privilegiar sectores específicos de la población como en el caso de la agricultura campesina o familiar. Los productos comprados junto a los productores son destinados a las escuelas, hospitales, guarderías y distintos sectores de la población en situación de inseguridad alimentaria.

En efecto, la comida que es servida en estos espacios lleva consigo el sabor de la inclusión social, aunque no siempre los actores implicados en estos procesos tengan una idea clara de lo que ello supone dentro de un país en el que siempre se ha favorecido a las grandes empresas del sector agroalimentario y/o a los grandes productores. Y no es por acaso que se considera como el país del *agribusiness* y uno de los grandes *players* mundiales en materia de carnes, oleaginosas y otros productos. Pero la gran paradoja es que todavía el hambre está mayormente presente en zonas rurales, sobre todo en la parte septentrional de un país cuya superficie equivale a casi la mitad de Sudamérica.

En este trabajo nuestro propósito es hacer una reflexión sobre la dinámica de los mercados institucionales desde la perspectiva del desarrollo territorial. Es decir, tras diez años de funcionamiento ¿cuáles son los resultados más relevantes de los programas llevados a cabo por el Estado brasileño en este ámbito? ¿Han sido ampliados los horizontes de la agricultura familiar? En líneas generales son estas las grandes cuestiones que se busca responder en este trabajo que incluye, además de esta introducción tres otras partes. La primera expone y discute el concepto de seguridad alimentaria que se vino construyendo en Brasil en la última década, mientras la segunda muestra los datos que indican el alcance de los mercados institucionales

⁵ La creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) fue un hecho de gran importancia, pese a que se instituye una política nacional orientada a asegurar el acceso a la alimentación como deber del Estado y un derecho fundamental de la población.

desde la perspectiva del público beneficiado (consumidores y productores). En la tercera parte es donde se hace la reflexión sobre las cuestiones planteadas.

La seguridad alimentaria en Brasil

Una votación histórica recondujo José Graziano da Silva a una nueva legislatura (2015-2019) como Director General de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Eso es porque el agrónomo y economista brasileño cosechó nada menos que 177 de los 182 votos posibles entre los países participantes de dicha elección. Este cuadro indica una situación muy diferente de lo que fue la disputa ocurrida en 2011, cuando Graziano da Silva disputó con el ex primer ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, cuya victoria fue conquistada en una elección en dos rondas, con un estrecho margen de tan sólo cuatro votos a su favor.

Algunos dirán que tales hechos reflejan el triunfo del sur sobre el norte del planeta y/o de un importante logro de la diplomacia brasileña en el escenario internacional, en un período en que dicho país vivía el auge de la era Lula da Silva. En verdad estamos convencidos de que no es algo baladí sino consecuencia lógica y plasmación insoslayable del reconocimiento de la eficacia de la estrategia brasileña de combate al hambre y la inseguridad alimentaria a escala planetaria.

Y se dicho país dejó de hacer parte del mapa mundial del hambre no es simplemente obra de iniciativas aisladas y/o de acciones atinentes a la esfera federal. El "Fome Zero" (Hambre Cero), como quedó conocido al nivel mundial, es un macroprograma que abraza en su interior un amplio arsenal de instrumentos de intervención. Dos de ellos, que consideramos aquí como de gran relevancia, serán debatidos en las próximas páginas.

Pero antes de entrar en esta discusión es preciso señalar la realidad desconcertante de un país de dimensiones continentales que es visto como uno de los grandes graneros del mundo, pero también como sinónimo de enormes desigualdades. El gigante latinoamericano convive con la concentración de tierras y la existencia de bolsones de miseria, especialmente en la periferia de las grandes metrópolis, pero también en aquellas zonas en las que la pobreza y la sequía son endémicas y andan a la par. Este es el caso del semiárido nordestino, cubriendo buena parte de los estados septentrionales, pero también en el Valle del Jequitinhonha (Estado de Minas Gerais) y Valle del Ribera (Estado de São Paulo), al igual que amplias zonas del país en las que el hambre y la pobreza andan cogidas de manos.

En el auge de los años 1940, otro brasileño, Josué de Castro, que ejerció el mismo cargo de Director de la FAO, había escrito una de las más provocadoras obras - La geografía del hambre - que analiza las raíces de dicha cuestión en un país en donde abundan recursos naturales. En estilo autobiográfico, Castro desnaturaliza dicho fenómeno, el cual es visto como flagelo producido por el carácter de las relaciones sociales, sobre todo en las regiones norte y nordeste, en las que a la precariedad de las relaciones de trabajo se suma la falta de saneamiento básico, el analfabetismo, la escasez de alimento y de oportunidades. En una de sus más relevantes obras (Castro, 2003), advirtió que el hambre en Brasil era un tema prohibido.

Reconocer que el hambre, la pobreza y la exclusión son socialmente producidos representa un gran avance, así como convergir para establecer una base epistemológica consistente sobre lo que se vino a llamar seguridad alimentaria y nutricional (SAN) a la que concurre muchos factores y aspectos. Es sabido que hay una larga tradición en las agencias internacionales centrada en el principio de ayuda humanitaria.

Históricamente los países ricos llevan a efecto programas de cooperación basados en el envío de géneros alimentares para la población civil, sea en situaciones de catástrofes naturales, sea en medio a conflictos bélicos. Sobre dicho aspecto, vale señalar una obra interesante sobre los dilemas de las estrategias y procesos de intervención. Nos referimos al libro *"Aid as obstacle"* (Lappé, Collins y Kinley, 1981) el cual hace duras críticas al papel de las organizaciones internacionales, especialmente las de Estados Unidos de América.

El énfasis está en demostrar que la ayuda puede convertirse en un obstáculo cuando provoca la desestructuración de los sectores internos de los países receptores de dichas ayudas. En el caso de África la entrada de leche en polvo procedente del norte de Europa provoca la ruina de los ganaderos de países como Senegal, especialmente porque es un producto vendido a un precio extremadamente bajo, que, además posee un valor nutricional bastante inferior al producto fresco y local. No raras veces la ayuda humanitaria sirve, en buena medida, para dar una 'destinación noble' a los excedentes agrícolas de Europa, aunque sea en detrimento de la supervivencia de los productores familiares africanos.

En otras palabras, Lappé y sus colegas critican de forma demoledora el mito de que más ayuda económica resolvería el problema del hambre. En verdad, lo que se verifica es justamente el contrario. La seguridad alimentaria debe ser entendida en su naturaleza transversal y multifacética, más allá de ampliar la oferta calórica y proteica momentáneamente. Hay, sin embargo, otro eje a través del cual se puede entender el color del abordaje convencional. Nos referimos a la concepción productivista, cual sea, el argumento de que se debe dar una "solución tecnológica" (Marsden, 2012; Hinrichs, 2013) al problema, ampliando la oferta de comida vía incremento de la productividad agrícola.

El vaticinio maltusiano es comúnmente evocado en aras a defender el uso de biotecnologías, agroquímicos y toda suerte de apoyos públicos a una forma de producir que desconsidera los daños ambientales y/o que es cómplice de los grandes escándalos agroalimentarios. Dicha visión viene a la par con la formación de grandes stocks y estructuras de almacenamiento, además de una política de estabilización y garantía de precios mínimos, sobre todo en el caso de *commodities* agrícolas. En Brasil esto se da con mucha fuerza, en especial en los estados de la federación marcados por el peso del gran agro negocio exportador (complejo soja, maíz, arroz, caña de azúcar y ganadería). Pero como veremos a continuación, la última década trajo consigo unos cambios muy importantes, especialmente cuando el hambre adquiere el status de un 'problema público' (Silva y Schmitt, 2012) y no como un hecho banal o expresión de la fatalidad.

La seguridad alimentaria como una política de Estado

¿En que consiste la estrategia brasileña de combate al hambre y a la inseguridad alimentaria? La primera cosa que se debe decir es que por primera vez en la historia el asunto gana verdaderamente una dimensión nacional dentro de la agenda estatal. Mientras el mundo asistía a una segunda etapa en la intervención militar estadounidense en el Golfo Pérsico, el discurso de investidura de Lula da Silva, el año 2003, en la presidencia de la república, era muy claro y contundente: "Nuestra guerra es contra el hambre".

Afrontar dicho reto se convirtió en una de las señas de identidad de la Era Lula da Silva, en sus dos sucesivas legislaturas, así como en las elecciones subsiguientes que condujeron Dilma Rousseff a la presidencia de Brasil tras su compromiso de erradicar la extrema pobreza. La estrategia brasileña se basa en una gran diversidad de instrumentos de intervención que buscan conciliar las transferencias directas de dinero con acciones de carácter estructurante. Los programas 'Bolsa Familia' y el 'Renta Familia' presuponen condicionalidades como en el

caso de la frecuencia regular de los niños en las escuelas o que las madres estén atendidas por el sistema público de salud. Otras políticas relevantes son la creación de Bancos de Alimentos, Restaurantes Populares, Centros de recepción y reparto de donaciones, el incentivo a la agricultura urbana, etc.

Asimismo, el Fome Zero contempla una actuación que se desarrolla en tres niveles, cuáles sean, el ámbito federal, estatal y municipal. Otro aspecto importante es la participación de la sociedad civil, la cual se ve plasmada en la constitución del 'Consejo Nacional de Seguridad Alimentar y Nutricional' (CONSEA), de los consejos estatales y municipales. Pero la grande innovación brasileña es, sin lugar a dudas, la creación de lo que se vino a llamar 'mercados institucionales' o '*nested markets*' (Ploeg, 2011). Estos pueden ser definidos como una configuración singular de mercado en donde los procesos de comercialización adquieren una dinámica particular, previamente determinada por normas y convenciones negociadas por un conjunto de actores y organizaciones, en la que el Estado asume papel central, especialmente a través de compras públicas (Grisa, 2009, p.5).

Los Mercados Institucionales

El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (en adelante PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) son las dos principales modalidades de mercados institucionales existentes en Brasil. El surgimiento de ambos debe ser entendido como corolario de lo que fue la creación, el año 1995, del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). La aparición del PRONAF marca un divisor de aguas en la historia agraria de Brasil, pese a que por primera vez dicho sector de la agricultura brasileña pasa a contar con una política de crédito destinada a apoyar esta forma social de producción, como así describieron Sacco dos Anjos y Caldas (2009).

No obstante, antes de entrar propiamente en la discusión sobre los mercados institucionales, conviene hacer aquí una pequeña digresión. ¿Cómo se define la agricultura familiar en Brasil? Desde la perspectiva académica corresponde a un tipo de explotación agraria de pequeñas dimensiones, conducida fundamentalmente con la fuerza de trabajo de la propia familia, que vive en la finca y la administra a través de sus titulares. La propiedad y los activos son objeto de traspaso intergeneracional y dentro de la propia familia, siendo que sus miembros están ligados por lazos de parentesco y consanguinidad.

En los términos de la ley n° 11.326, de 24 de julio de 2006, se considera agricultor familiar y emprendedor familiar rural a aquel que practica actividades en el medio rural, atendiendo, simultáneamente, a los siguientes requisitos: la explotación agraria tiene que ser inferior a 4 módulos fiscales (unidad agraria para cada región del país)⁶; utilice predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento o emprendimiento; el ingreso económico familiar debe ser predominantemente originado de actividades económicas vinculadas a la propia finca; la explotación debe ser gestionada por la propia familia.

El último censo agropecuario (IBGE, 2009) identificó la existencia de 5,2 millones de establecimientos agrarios en Brasil, siendo que el 84,4% fueron considerados de carácter familiar. No obstante, tales explotaciones acaparaban escasamente el 24,3% de la superficie total. A pesar de concentraren poco más del 25% de los créditos agrícolas fueron responsables, según la misma fuente, por el 37,8% del valor bruto de la producción agropecuaria nacional,

⁶ Un módulo fiscal varía entre 5 y 110 ha, dependiendo del municipio y de las condiciones del suelo, relieve y acceso.

empleando aproximadamente 13,8 millones de personas o lo que equivale al 77% de la población ocupada en la agricultura.

La institucionalización de la agricultura familiar debe ser vista como expresión del proceso de redemocratización nacional tras 21 años de dictadura militar (1964-1985), pero también como resultado de la capacidad de articulación de las organizaciones del campo y de la ciudad, incluyendo el movimiento de los sin tierra (MST) cuya actuación está directamente relacionada con la creación de los mercados institucionales. Después de este pequeño desvío de ruta, cabe ahora retomar el argumento del trabajo.

El Programa de Adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar

El PAA fue creado el año 2003 durante el primer mandato de Lula da Silva, con lo cual el gobierno se hace cargo de la compra anticipada de los productos de los agricultores familiares que pasan a ser llamados 'beneficiarios productores'. La producción adquirida es destinada a los 'beneficiarios consumidores', es decir, el conjunto del que hacen parte guarderías, hospitales, comedores públicos, asilos y/o lo que se suele llamar población en situación de inseguridad alimentaria. A través del PAA los productos son comprados sin la necesidad de licitación y según precios de referencia (no pueden ser superiores ni inferiores a los practicados en los mercados regionales).

Existen actualmente seis (6) modalidades del PAA, tal y como se indica en el Cuadro nº 1 (MDA, 2015). La primera de ellas es la 'Compra de alimentos con donación simultánea', que visa promover la articulación directa entre la agricultura familiar local o regional con las demandas de suministro alimentar, además de incentivar la economía local. Los productos adquiridos son distribuidos por intermedio de redes asistenciales y sistemas públicos de seguridad alimentaria. Dicha modalidad es operada con recursos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), el cual puede envolver dos mecanismos básicos de implementación, cuáles son, la celebración de términos de adhesión con órganos o entidades de la administración pública (estatal, municipal) directa o indirecta y consorcios públicos o a través de instrumento formal de cooperación con la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB). La compra con donación simultánea tanto puede envolver la compra de alimentos in natura (frutas, verduras, etc.) como productos procesados (mermeladas, conservas y productos artesanales).

Para participar de esta modalidad los productores familiares deben estar organizados en cooperativas o asociaciones, las cuales necesitan enviar a la CONAB una propuesta de participación. Si aprobada, la organización emite una 'cédula de producto rural' (CPR donación), pasando a fornecer alimentos a las entidades asistenciales. El límite anual de participación para un agricultor familiar es de actualmente 6.500 reales⁷ o de hasta 8 mil reales para el caso de productores vinculados a organizaciones de la agricultura familiar (vía CONAB).

⁷ Un dólar equivale a aproximadamente 3 reales.

Modalidad del PAA	Origen principal de los recursos	Límite de la operación por familia u organización participante
Compra de Alimentos con Donación Simultánea	MDS	6,5 mil reales/familia/año o 8 mil reales/familia/año ligada a una cooperativa o asociación
Compra Directa de la Agricultura Familiar	MDS y MDA	8 mil reales /familia/año ligada a una cooperativa o asociación
Apoyo a la Formación de Stocks	MDS e MDA	8,5 mil reales/familia/año y 1,5 millón de reales para cada organización de la agricultura familiar participante.
Incentivo a la Producción y al Consumo de Leche	MDS	4 mil reales/familia/semestre
Compra Institucional	Unión federal, estados, municipios, entidades filantrópicas, hospitales, presidios, etc., mediante llamadas públicas	20 mil reales/familia/año/órgano o entidad compradora.
Adquisición de Semillas	MDS e MDA	6 millones de reales/año/organización productora o suministradora.

Cuadro 1. As modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

Fuente: Elaboración de los autores a partir de datos do MDA (2015).

La segunda modalidad es la ‘Compra Directa de la Agricultura Familiar’, que adquiere la compra de productos específicos definidos por el Grupo Gestor⁸ del PAA para la formación de stocks públicos, destinados a acciones de abastecimiento social o venta. Dicha modalidad cumple el propósito de regulación de los precios de los alimentos. Es un aspecto relevante, pese a las constantes dificultades de los productores familiares de afrontar el poder de los especuladores que actúan al nivel local y regional. Los productos adquiridos se suele utilizar en la confección de canastas de bienes repartidas junto a grupos sociales específicos. La compra directa permite la compra anual – a precios de referencia – definidos por el Grupo Gestor, hasta el límite anual de 8 mil reales por finca familiar. Los productores pueden participar individualmente, pero preferencialmente en grupos formales (cooperativas o asociaciones).

La tercera modalidad del PAA, como indica el Cuadro 1, es el ‘Apoyo a la formación de Stocks (CPR Stock), que ha sido creada con objeto de ofrecer a los productores familiares un instrumento de apoyo a la comercialización, sostenimiento de precios y posibilidades de agregación de valor a sus productos. Se trata de ofrecer recursos financieros para la formación de stocks de alimentos por parte de organizaciones de la agricultura familiar que puedan ser posteriormente comercializados, ampliando su margen de maniobra y las posibilidades de venta. Los recursos deben retornar al Estado después de haber sido concluida la comercialización, caso contrario los productos permanecen a disposición de los gestores del programa.

La CONAB es encargada de ejecutar dichas operaciones en base al Termo de Cooperación firmado con el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) y el Ministerio de Desarrollo Agrario. Tras identificar la posibilidad de formación de stock de determinado producto, la organización de agricultores envía una propuesta de participación a la CONAB existente en la respectiva unidad federativa del país. Dicha propuesta debe informar la especificación del producto, cantidad, precio propuesto, el plazo necesario para formar stock, los productores familiares que serán beneficiados. Tras la aprobación de dicha operación, la

⁸ El Grupo Gestor (GGPAA) es un órgano colegiado y de carácter deliberativo, formado por representantes de siete ministerios: Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); Desarrollo Agrario (MDA); Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA); Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG); Hacienda (MF); y de Educación y Cultura (MEC).

organización emite la 'Cédula del Producto Rural' (CPR Stock) y la CONAB libera el dinero. Al igual que las modalidades mencionadas anteriormente, hay un límite (mil reales) por familia/año y para cada organización asociativa participante (1,5 millón/año de reales) para asegurar el reparto equilibrado de los recursos. Dicha operación debe ser concluida dentro de doce meses, incluyendo la devolución del dinero adelantado, acrecido de una tasa anual equivalente al 3%.

La cuarta modalidad del PAA corresponde al "Incentivo a la Producción y Consumo de Leche", sintéticamente llamado PAA Leche. Como el propio nombre indica, se trata de ampliar el suministro de leche para familias e individuos en situación de vulnerabilidad social a través de la distribución gratuita, así como incentivar la producción de este producto, fortaleciendo el sector productivo local y las redes alternativas de comercialización. Sin embargo, tal modalidad se restringe al norte de Minas Gerais y los estados del nordeste brasileño. Por su intermedio la leche de vaca y de cabra son adquiridos junto a agricultores familiares ligados a asociaciones o cooperativas que deben seguir rigurosamente los parámetros de calidad de los productos.

Los beneficiarios consumidores son las personas incluidas en el Catastro Único de los beneficiarios de los programas sociales del gobierno federal, una plataforma que reúne las informaciones acerca de las familias de bajas rentas. Gestantes, niños (2 hasta 7 años), nutrices hasta seis meses después del alumbramiento, personas con 60 años y más corresponden al público preferencial. De otra parte, para participar del PAA Leche el agricultor familiar - el beneficiario productor - debe entregar una cantidad máxima de cien litros/día, además de comprobar la vacunación de todo su rebaño. El valor máximo a recibir es de 4 mil reales/semestre. El precio del litro es fijado por el Grupo Gestor del PAA, siguiendo el promedio practicado en el mercado local.

La "Compra Institucional" corresponde a la quinta modalidad del PAA. En este caso se busca incentivar la compra de alimentos de la agricultura familiar por los órganos de la administración directa e indirecta de los estados federados, municipios y del propio gobierno federal (autarquías, fundaciones, etc.). Asentados de la reforma agraria, acuicultores, pescadores artesanales, comunidades indígenas, comunidades remanecientes de quilombos (colectividades de afrobrasileños rurales), así como cooperativas y asociaciones de pequeños productores se presentan como suministradores de alimentos para comedores y restaurantes populares desde que debidamente encuadrados como agricultores familiares y participen de las llamadas públicas organizadas en los términos de la ley. La institución u órgano responsable debe realizar al menos tres consultas en el plan local o regional.

Cabe añadir que los productos ecológicos reciben un precio premio de 30% en relación al producto convencional. Esta medida se aplica igualmente a las otras modalidades del PAA, con lo cual se busca incentivar una producción de calidad y ambientalmente sustentable. Cada explotación familiar puede vender anualmente una cantidad equivalente a 20 mil reales. Algunas unidades federadas de Brasil (Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Minas Gerais) y el Distrito Federal ya operan dicha modalidad desde hace dos años, mientras otros (Santa Catarina, Roraima) se encuentran en fase de estructuración. Iniciativas voluntarias de instituciones federales como universidades y centros de investigación emergen en distintos puntos del país. En la Universidad Federal de Pelotas dicha modalidad funciona de modo muy satisfactorio desde el año 2013.

Finalmente, la sexta modalidad del PAA es representada por la "Adquisición de Semillas". En este caso el objetivo es asegurar la compra de semillas por parte de organizaciones de la agricultura familiar. Las semillas deben cumplir las normas técnicas en lo que afecta al catastro de la cultivar, siendo prohibida la compra de semillas de organismos genéticamente

modificados. El límite anual de participación para cada organización suministradora es de 6 millones de reales, siendo que las operaciones que sobrepasan los 500 mil reales son realizadas por medio de Llamada Pública.

Los datos reunidos en la Tabla 1 informan la evolución de la aplicación de los recursos del PAA por región geográfica⁹ de Brasil entre los años 2003 y 2014 según informaciones obtenidas junto a la plataforma de indicadores del Gobierno Federal (PGI, 2015). Como se puede observar, hay un incremento sensible en la dimensión de este programa, pese a que en el aludido período el volumen de recursos fue multiplicado 3,7 veces. La participación de las regiones en el reparto de los recursos se altera, pero es flagrante la concentración entre los estados del nordeste y sur de Brasil, los cuales absorbieron respectivamente el 46% y el 21,3% del montante. Dicho escenario refleja el hecho de que juntos el nordeste y el sur de Brasil concentran el 67% de las explotaciones de carácter familiar contabilizadas en el último censo agropecuario del país.

Tabla 1. Evolución de los recursos del PAA aplicados entre los años 2003-2014, por región geográfica brasileña (en reales).

	Sur	Sureste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste
2003	18.182.168,07	15.315.870,43	12.337.500,77	12.328.955,77	86.850.255,86
2004	30.220.310,78	27.173.576,50	3.386.093,73	28.967.292,32	91.326.938,13
2005	38.109.120,23	61.313.862,20	2.061.613,31	14.187.708,56	179.909.747,29
2006	114.458.069,13	93.426.854,12	9.766.977,59	24.064.376,41	256.117.343,15
2007	110.882.689,01	92.511.440,09	10.600.204,13	21.053.356,54	230.057.714,74
2008	100.349.609,82	120.596.878,59	13.833.231,44	21.483.115,04	255.774.039,05
2009	163.170.830,65	125.820.720,22	13.697.875,57	23.212.357,98	265.342.980,32
2010	134.129.781,57	154.647.095,77	22.730.350,16	39.185.562,62	324.440.352,69
2011	122.906.621,43	158.976.499,52	33.235.586,72	41.371.525,44	310.835.257,15
2012	248.821.442,51	187.091.252,62	47.590.423,40	47.085.307,78	307.872.009,20
2013	76.562.949,77	104.431.715,25	26.464.216,08	36.541.872,16	198.702.648,59
2014	87.678.993,68	174.490.353,28	34.388.292,69	60.073.333,19	179.892.718,37
Total	1.245.472.586,65	1.315.796.118,59	230.092.365,59	369.554.763,81	2.687.122.004,54

Fuente: Elaboración de los autores a partir de las informaciones del Portal Brasileño de Datos (2015).

Asimismo, las informaciones relativas a 2014 indican que el protagonismo estuvo a cargo de la región Nordeste, pese a que ha absorbido más de 1/3 de los recursos. Este dato es relevante si llevamos en cuenta que es una parte del territorio nacional muy retrasada, se la comparamos con el eje sur-sureste desde el punto de vista del desarrollo económico y social. En este caso, los recursos oriundos del PAA son cruciales para reducir la desigualdad social y espacial, así como para formar tejido productivo y promover la creación de capital social.

Cabe añadir que 2013 fue un año atípico en la trayectoria del PAA, siendo ejecutados solamente el 52,8% de los recursos, si comparado con 2012. Varias son las causas de este hecho, pero hay que subrayar los efectos de una sequía que asoló los estados del Nordeste, así como problemas operacionales en la conducción del programa, especialmente la falta de

⁹ En términos geográficos Brasil está dividido en cinco grandes regiones: Norte, Nordeste, Sureste, Centro-Oeste y Sur, que abarcan los 26 Estados federativos, pese al hecho de que ellas no constituyen unidades político-administrativas, sino que en verdad expresan una división meramente descriptiva y/o administrativa.

funcionarios que trabajaban en el PAA, reducción de la demanda de Compra Directa, cancelación de la formación de Stocks con liquidación física, readecuación de normativas, etc. Pero hay otro prisma a través del cual se puede aquilatar la importancia social y política de la creación del PAA en Brasil. En efecto, los datos de la Tabla 2 indican la evolución del PAA en términos del número de agricultores familiares o lo que se denominan los 'beneficiarios productores' del programa. En el año 2003 el PAA compró la producción de aproximadamente 41 mil productores, llegando a 185.484 en 2012. Nuevamente el destaque quedó a cargo de los estados del nordeste, pese a que en 2014 dicha región concentró casi el 38% de los productores participantes.

Tabla 2. Evolución del número de agricultores familiares (beneficiarios-productores) entre los años 2003 y 2014, según las grandes regiones brasileñas.

	Sul	Sudeste	Centro-Oeste	Norte	Nordeste	Total
2003	7.650	3.393	5.603	5.015	19.803	41.464
2004	12.599	7.437	1.608	13.997	33.056	68.697
2005	18.229	10.373	1.050	7.922	32.118	69.692
2006	46.577	24.901	4.531	10.613	64.297	150.919
2007	30.055	32.375	3.375	9.045	59.724	134.574
2008	32.147	33.153	4.242	7.670	61.073	138.285
2009	41.785	31.145	4.023	8.856	56.572	142.381
2010	39.290	29.095	6.359	11.066	71.154	156.964
2011	30.275	36.420	7.492	11.425	74.494	160.106
2012	46.846	40.575	10.698	12.233	75.135	185.487
2013	16.174	20.010	5.308	8.870	46.171	96.533
2014	19.417	29.191	5.779	12.093	40.640	107.120
Tota						1.452.22
1	341.045	298.068	60.068	118.805	634.237	2

Fuente: Elaboración de los autores a partir de las informaciones del Portal Brasileño de Datos (2015).

Sin embargo, el hecho de que hubo dicha expansión no puede ocultar que el alcance del PAA, en términos del universo de explotaciones familiares de Brasil, es bastante limitado. De hecho, si consideramos el total de agricultores familiares contabilizados en el último censo agropecuario la incidencia del PAA llega a escasos 2,1% del universo. La tarea que se nos impone ahora es analizar el segundo modelo de mercado institucional existente en Brasil.

3.2. El Programa Nacional de Alimentación Escolar

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) representa otra de las innovaciones brasileñas en términos de mercados institucionales. Se trata de una política pública que existe oficialmente desde los años 1950. Todavía, es solamente en tiempos recientes que el PNAE sufre una verdadera revolución. Eso ocurre a partir del momento que una legislación específica (Ley n° 11.947 de 16 de junio de 2009) establece que la alimentación escolar es un derecho fundamental, del mismo modo que la enseñanza pública, y un deber del Estado. Pero el aspecto crucial reside en el hecho de obligar a que al menos el 30% de los recursos repasados a los municipios del país a través del Fondo Nacional de la Enseñanza Pública sean utilizados en la compra de productos de la agricultura familiar local o regional.

Para los efectos de la presente comunicación vale decir que la alimentación escolar es una política pública muy importante en Brasil especialmente porque en muchas partes del territorio nacional la merienda (almuerzo o cena) servida en los comedores escolares es la comida más importante a que muchos niños pueden acceder. Además de esto, si los productos son oriundos de la agricultura ecológica, hay un precio premio de hasta el 30% sobre el precio medio practicado al nivel regional. Este aspecto reviste importancia desde la perspectiva de promover la construcción social de la calidad por parte del Estado y de la sociedad civil en general.

Existen unas alcaldías¹⁰ de Brasil que con muchas dificultades cumplen lo que determina la Ley 11.947 y donde apenas se han dado los primeros pasos en adecuarse a la nueva realidad del PNAE. En estos casos, al inmovilismo de los entes públicos (alcaldes, técnicos, gestores, directores de las escuelas, etc.) se suma a la frágil organización de los productores o el conservadorismo de agentes que resisten en realizar localmente las compras, sobre todo en el caso de los asentamientos de reforma agraria que anhelan participar del proceso.

No obstante, hay otras localidades en las que se ha podido avanzar mucho al llegar a los 100% de la inversión de los recursos en las compras de la agricultura familiar para atender escuelas y guarderías. Esto representa un punto de inflexión en la historia de un programa que siempre ha favorecido a las grandes empresas agroalimentarias participantes de las licitaciones. Incluso del punto de vista nutricional supone un cambio radical en la medida que se sustituyen productos industrializados (lácteos, galletas, etc.) por productos frescos (frutales, legumbres, etc.) que son mucho más saludables.

La mudanza en la filosofía del PNAE hizo que los agricultores familiares de Brasil tuviesen acceso a recursos que ascendieron, el año 2014, a casi R\$ 3,7 mil millones de reales. Es esta la información reunida en los datos de la Tabla 3, que muestra la evolución del gasto público y del número de estudiantes atendidos. Como se puede ver, en 2014 han sido beneficiados 42,2 millones de alumnos, con lo cual, hubo un incremento del 27,1% en relación a 1995. Hay que subrayar que los recursos aplicados han sido multiplicados casi 6,3 veces en el mismo intervalo de tiempo.

Conjuntamente los mercados institucionales (PAA y PNAE) son vistos como una oportunidad de contemplar de forma muy eficaz los objetivos de la política de seguridad alimentaria. Sin embargo, hay efectos imprevistos muy positivos, como es el caso de fomentar el asociacionismo y la organización de pequeños productores que invariablemente se hallan inmersos en un estado de atomismo e invisibilidad. Participar de los programas crea un espacio permanente de formación desde el punto de vista técnico y cognitivo (planear la producción para atender los mercados, organizar la contabilidad, perfeccionar procesos productivos, identificar amenazas, etc.) pero también desde la perspectiva de participación en arenas de decisión local capitaneadas por las alcaldías y/o el grupo gestor. En este sentido, la actuación de los servicios de extensión agraria es fundamental para garantizar un espacio de participación que siempre ha sido negado a los pequeños productores de Brasil.

¹⁰ Este es el caso de dos municipios de Rio Grande do Sul (Ipê y Antonio Prado), en donde los comedores de las escuelas públicas son atendidos por la agricultura familiar local de base ecológica.

Tabla 3. PNAE - Evolución de los recursos aplicados (en millones de reales) y de alumnos atendidos (en millones) entre los años 1995 y 2014.

Año	Alumnos atendidos (en millones)	Recursos Financieros (millones reales)	de	Año	Alumnos atendidos (en millones)	Recursos Financieros (millones reales)	de
1995	33,2	590,1		2005	36,4	1.266	
1996	30,5	454,1		2006	36,3	1.500	
1997	35,1	672,8		2007	35,7	1.520	
1998	35,3	785,3		2008	34,6	1.490	
1999	36,9	871,7		2009	47,0	2.013	
2000	37,1	901,7		2010	45,6	3.034	
2001	37,1	920,2		2011	44,4	3.051	
2002	36,9	848,6		2012	43,1	3.306	
2003	37,3	954,2		2013	43,3	3.542	
2004	37,8	1.025		2014	42,2	3.693	

Fuente: FNDE, 2014.

Consideraciones finales

La creación de los mercados institucionales debe ser atribuida a la confluencia de tres vectores. En primer lugar, al compromiso del Estado en combatir el hambre y la inseguridad alimentaria. Se trata de una de las señas de identidad del gobierno de Lula da Silva (2003-2010) y de su sucesora, Dilma Rousseff (2011-2014). En segundo lugar, al protagonismo de las fuerzas que militan en el campo de la agricultura familiar (Movimiento de los Sin Tierra, Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar, Confederación de los Trabajadores de la Agricultura, Pastoral Rural de la Iglesia Católica, etc.) en el sentido de ampliar y calificar el proceso de interlocución con el Estado brasileño.

En verdad este proceso se inicia ya en las postrimerías del pasado siglo tras la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), cuando, por primera vez, el gobierno de Brasil instituye un instrumento público-privado para la financiación de un sector que en este país asciende a 4 millones de explotaciones que fornecen la mayor parte de los alimentos (leche, carnes, oleaginosas) y que controla tan solo el 25% de los créditos agrícolas. En el país del *agribusiness* la gran explotación y los complejos agroindustriales ligados a la soja, caña de azúcar, algodón, café y maíz siempre han sido apoyados por el Estado (créditos de plantío, inversiones y comercialización), sobre todo los que se acoplan a la política de exportación.

Por último pero no menos importante, hay otro aspecto crucial que se debe tener en cuenta. Brasil es una potencia agrícola, sin embargo la pobreza y el hambre alcanzan mucho más a la población rural que urbana. Es esta la paradoja desconcertante en el país que es considerado como uno de los graneros del planeta. En este sentido, la creación de los mercados institucionales ha permitido al Estado simultáneamente combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria, crear tejido productivo y social en las zonas más deprimidas del país y ampliar el abanico de alianzas con las fuerzas políticas progresistas del campo y de la ciudad. Una política que supo convertir beneficiarios de ayudas de la política asistencial (bolsa-familia) en participantes de procesos que amplían la oferta de productos agrícolas que llegan a las escuelas, guarderías, hospitales, etc.

Desde el punto de vista social, la dinámica peculiar de estos programas (PAA y PNAE) sirve para romper con la espuria asociación entre mercados y exclusión social. Lo mismo se puede decir con el mito de que el combate de la pobreza se hace con políticas de transferencias directas de renta, en donde se impone la lógica capciosa de reproducir esquemas de tutela y dominación política de sectores fragilizados de la población.

La obra seminal de Amartya Sen ha buscado demostrar que el desarrollo humano y social debe ser entendido como un proceso que promueva la eliminación de todas las formas de privación de libertad que restringen las decisiones y oportunidades de las personas. Su concepción se basa en la formación de las capacidades humanas en pro de convertir los individuos en agentes y no solamente en beneficiarios pasivos de ingeniosos programas de desarrollo (Sen, 2000, p. 26). La libertad de elección asume un valor intrínseco, debiendo ser vista no solamente como un fin a ser alcanzado, sino como un medio para llegar a una situación más favorable. En una palabra, la pobreza debe ser entendida como “privación de las capacidades básicas y no solamente como baja renta” (Sen, 2000, p. 35).

Asimismo y a pesar de sus logros, los mercados institucionales conocen al menos dos tipos de dificultades, las de orden estructural y de orden coyuntural. En el primer caso, hay que destacar los problemas propios de programas llevados a cabo en un país inmenso que posee grandes desigualdades regionales, además de una carencia histórica de infraestructuras productivas (carreteras, almacenamiento de productos agrícolas, asistencia técnica, etc.). En este plan están los problemas burocráticos que hacen que muchas operaciones de traspaso de recursos sufran dilaciones que desestimulan los productores participantes. Aun en el plan estructural, hay que señalar el desinterés de muchas alcaldías en apoyar esta modalidad de mercado. No raras veces tenemos el efecto de prejuicio contra productores locales, sobre todo cuando se trata de familias vinculadas a asentamientos de la reforma agraria.

Desde el punto de vista coyuntural está el hecho de que se trata de instrumentos de intervención estatal que inexorablemente dependen de los rumbos de la política nacional. Los cambios recientes que destituyeron Dilma Rousseff del poder a través de un golpe parlamentario trajeron consigo mudanzas importantes en los programas sociales. Esto quedó plasmado tras la reciente extinción (2016) de dos ministerios (MDA y MDS) de importancia crucial en la conducción de ambos programas (PAA y PNAE), los cuales fueron fundidos en una sola estructura (Ministerio Social), tras la llegada al poder del grupo liderado por Michel Temer (vice-presidente de Dilma). Este hecho es emblemático en la medida que significa una clara mudanza de mentalidad, erosionando las bases que sostuvieron el Fome Zero y la propia creación de los mercados institucionales.

Algunos estudios como el de Hespanhol (2013:497) ya subrayaban la incertidumbre en relación al futuro del PAA, pero también del PNAE. Desde nuestro punto de vista, la realidad muestra que aisladamente una política pública es incapaz de generar resultados consistentes. La estrategia brasileña hizo que el porcentual de hogares¹¹ con algún tipo de inseguridad alimentaria disminuyese de 34,8% para el 22,6% en tan solo una década (2003-2013). En este trabajo nuestra atención estuvo dirigida no solamente a presentar y debatir los aspectos ligados a la dinámica de los mercados institucionales, sino destacar la importancia de estos programas desde la perspectiva del desarrollo rural. El PAA y el PNAE representan la posibilidad de conjugar en una sola acción los objetivos de seguridad alimentaria y de inclusión social y productiva. Paralelamente sirven para mitigar lo que Veiga (2001) define como el déficit de ciudadanía a que están sometidos amplios sectores de la población rural de Brasil.

¹¹ Las estadísticas oficiales de Brasil contabilizaron la existencia total de 65,3 millones de hogares.

Bibliografia

- BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE: PNAE, Dados Estatísticos. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>. 2014. Ene/2017.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Disponível em http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PA_A_FINAL.pdf. 2015. Acesso em Ene/2017
- BRASIL, Plataforma de Indicadores - PGI: Volume de recursos liberados para o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Disponível em <http://pgi.gov.br/pgi/indicador/pesquisar>. 2015. Acesso em Dic/2016
- BRASIL, **Presidência da República**: Ley nº 11.326. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. 2006. Acesso em Dic/2016.
- BRASIL, **Presidência da República**: Ley nº 11.947. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm. 2009. Acesso em Dic/2016.
- CASTRO, Anna Maria: **Fome: um Tema Proibido - últimos escritos de Josué de Castro**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003. 239p.
- GRISA, Catia: "Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos", em **Estudo & Debate**, 2009, v. 16, p.67-92.
- HESPANHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros: "Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar", em **Sociedade & Natureza**, 2013, v. 25(3), p. 469-483.
- HINRICHS, Clare: "Regionalizing food security? Imperatives, intersections and contestations in a post-9/11 world", em **Journal of Rural Studies**, 2013, v. 29, p. 7-18.
- IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.
- LAPPÉ, Frances Moore; COLLINS, Joseph y KINLEY, Dawid: **Aid as obstacle: twenty questions about our foreign aid and the hungry**. California: Institut for Food and Development Policy, 1981. 191 p.
- MARSDEN, Terry: "Third natures: reconstituting space through place-making strategies for sustainability", em **International Journal of the Sociology of Agriculture and Food**, 2012, v. 2(19), p.257-274.
- PLOEG, Jan Douwe Van Der: "Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional", em **Sociologias**, 2011, v. 27, p. 114-140.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio; CALDAS, Nádia Velleda. "Crédito agrario y agricultura familiar en brasil: Análisis de la morosidad en la aplicación del Pronaf", em **Revista de Fomento Social**, 2009, v. 256, p. 793-818.
- SEN, Amartya: **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 411p.
- SILVA, Marcelo Kunrath y SCHMITT, Claudia Job: "Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia", em 36º Encontro Anual da ANPOCS, **Anais...** Águas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2012.

Theomai 38

segundo semestre 2018 / second semester 2018

SONNINO, Roberta; TORRES, Camilo Lozano y SCHNEIDER, Sergio: "*Reflexive governance for food security: the example of school feeding in Brazil*", en **Journal of Rural Studies**, 2014, v. 36, p. 1-12.

VEIGA, José Eli: **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: MDA-NEAD, 2001. 103p.