



Revista de Estudios Sociales

ISSN: 0123-885X

ISSN: 1900-5180

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Zimmermann, Silvia Aparecida; Eleuterio, Ana Alice; de la Peña García, Antonio

Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas  
alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19\*

Revista de Estudios Sociales, núm. 78, 2021, Octubre-Diciembre, pp. 110-126

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/res78.2021.07>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81569271007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

## Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19\*

Silvia Aparecida Zimmermann, Ana Alice Eleuterio y Antonio de la Peña García

Recibido: 15 de enero de 2021 · Aceptado: 14 de mayo de 2021 · Modificado: 10 de agosto de 2021  
<https://doi.org/10.7440/res78.2021.07>

**Resumen** | En Brasil, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) son políticas de compras gubernamentales destinadas a garantizar la seguridad alimentaria de los agricultores familiares y estudiantes. Mediante un estudio de caso en Foz do Iguaçu, Brasil, este trabajo buscó comprender el funcionamiento, la coordinación y la reorganización de estas políticas durante la pandemia de la COVID-19. Se utilizó una metodología de investigación cualitativa, basada en el análisis de información obtenida de entrevistas, foros de discusión especializados y revisión de documentos, tales como directrices locales y nacionales. Los resultados muestran la necesidad de incluir estrategias de gestión de crisis asociadas a las políticas públicas estudiadas y nuevos marcos regulatorios para promover la sinergia del PAA-PNAE.

**Palabras clave** | Agricultura familiar; alimentación escolar; Brasil; PAA; planificación regional; PNAE; seguridad y soberanía alimentaria

### Challenges and Responses in the Coordination of Food Public Policies in Brazil during the COVID-19 Pandemic

**Abstract** | In Brazil, the National School Feeding Program (PNAE) and the Food Acquisition Program (PAA) are government procurement policies aimed at guaranteeing food security for family farmers and students. Using Foz do Iguaçu, Brazil, as a case study, the purpose of this work was to explain the operation, coordination, and reorganization of these policies during the COVID-19 pandemic. A qualitative research methodology was used, based on the analysis of information obtained from interviews, specialized discussion forums, and a review of relevant documents, such as local and national guidelines. The results highlight the need to include crisis management strategies that are associated with the public policies studied and new regulatory frameworks to promote PAA-PNAE synergy.

**Keywords** | Brazil; family agriculture; food security and sovereignty; PAA; PNAE; regional planning; school meals

\* El manuscrito fue elaborado con el apoyo de la Convocatoria PRPPG/Unila n.º 137/2018 y es parte de la investigación "Sistemas alimentarios locales, agricultura familiar y trastornos sociales severos. El caso de la pandemia de COVID-19" (PIA2616-2020, UNILA). Agradecemos a la profesora Biancca Scarpelina de Castro por su lectura y contribución, y a los profesores Dirceu Basso, Valdemar Wesz Júnior y J. Von Below por los diálogos. También agradecemos a Unila por el apoyo a través de la Llamada Pública PRPPG / n.º 137 / 2018.

## Desafios e respostas na coordenação de políticas alimentares no Brasil durante a pandemia da covid-19

**Resumo** | No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) são políticas de compras governamentais que visam garantir a segurança alimentar dos agricultores familiares e estudantes. Utilizando Foz do Iguaçu, Brasil, como estudo de caso, este trabalho buscou compreender o funcionamento, coordenação e reorganização dessas políticas durante a pandemia da covid-19. Foi utilizada uma metodologia de pesquisa qualitativa, baseada na análise de informações obtidas em entrevistas, fóruns de discussão especializados e revisão de documentos, como diretrizes locais e nacionais. Os resultados mostram a necessidade de incluir estratégias de gestão de crises associadas às políticas públicas estudadas e novos marcos regulatórios para promover a sinergia PAA-PNAE.

**Palavras-chave** | Agricultura familiar; alimentação escolar; Brasil; PAA; planejamento regional; PNAE; segurança e soberania alimentar

## Introducción

La pandemia de la COVID-19 desencadenó una crisis alimentaria y un retroceso generalizado en los estándares de vida de diversas poblaciones en países en desarrollo (Egger *et al.* 2021). Para Oxfam (2020, 1), esta situación “avivó el fuego de una crisis de hambre que ya se estaba intensificando”. En 2019, esa misma organización estimó que 821 millones de personas vivían en condiciones de inseguridad alimentaria, lo que acrecentaba las desigualdades en el contexto de una crisis climática. El mismo estudio señaló que Brasil era uno de los probables epicentros del hambre en el mundo.

Al analizar la tendencia de la inseguridad alimentaria (IA) en Brasil en los años 2004, 2009, 2013 y 2018, la Red Brasileña de Investigación en Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Rede Penssan) (2021) explica que entre 2004 y 2013 la población brasileña experimentó una tendencia al aumento en su capacidad de acceder a alimentos y, en consecuencia, una reducción significativa de la IA y el hambre. Sin embargo, entre 2017 y 2018, la Encuesta de Presupuestos de los Hogares (IBGE 2020b) estimó que alrededor de 3,1 millones de hogares experimentaron privación alimentaria cuantitativa, la cual afectó a adultos, niños y adolescentes, y mostró una interrupción en la tendencia señalada anteriormente. El desmantelamiento de políticas públicas recientes en el campo de la soberanía y la seguridad alimentaria (SAN), la reducción de inversiones y recursos humanos en políticas para la agricultura familiar, y la extinción del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Consea) —espacio público de participación y coordinación de políticas alimentarias<sup>1</sup>— son las causas inmediatas del problema (Vasconcellos *et al.* 2019).

La Encuesta Nacional sobre Inseguridad Alimentaria en el Contexto de la Pandemia de COVID-19 en Brasil (Rede Penssan 2021) estima que alrededor de 116,8 millones de brasileños experimentan algún grado de IA, de los cuales 43,4 millones no tienen alimentos en cantidad suficiente y 19 millones enfrentan el hambre, condición que empeora en los hogares del área rural. En este escenario, la acción del Estado es fundamental para minimizar los problemas económicos y sociales derivados de la pandemia. Específicamente, exige una acción coordinada entre órganos gubernamentales y políticas públicas en diferentes

<sup>1</sup> Existe en América Latina una discusión importante, pero también conflictiva, acerca del empleo de los conceptos de *soberanía alimentaria* y *seguridad alimentaria* para abordar la globalización de los mercados alimentarios y el papel del Estado en la construcción de políticas públicas (Gordillo y Jerónimo 2013). En el caso de Brasil, los marcos normativos de las políticas públicas utilizan el término *seguridad alimentaria y nutricional*, y más recientemente algunos han incorporado el de soberanía alimentaria. Debido al enfoque de este trabajo, optamos por utilizar el término *políticas alimentarias* para estudiar estas políticas.

niveles administrativos, ya que la pandemia ha dejado clara la complejidad de interacciones sociales, económicas y sanitarias. Peters (2021), al analizar el caso del sistema de salud estadounidense ante la COVID-19, destaca que la coordinación vertical-horizontal puede resultar más difícil en tiempos de crisis, dada la necesidad de una acción rápida y de una adaptación burocrática; sin embargo, esta sigue siendo fundamental para el éxito de las políticas públicas. Siguiendo esta lógica, el campo de las políticas alimentarias, entre ellas la alimentación escolar, la donación o el estímulo a la producción de alimentos, la transferencia de ingresos y la garantía de la seguridad alimentaria, debe ser reorganizado y adecuado para que siga sirviendo a las demandas de la población ante los cambios impuestos por la pandemia, particularmente la distancia y el aislamiento social (Sharpe, Parsons y Hawkes 2020).

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) están entre las políticas públicas alimentarias más relevantes en Brasil, ya que benefician a un gran número de individuos en diversos sectores sociales. Esas políticas se fundamentan en los principios de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que creó, en 2006, el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan), responsable de la implementación de políticas públicas para garantizar el acceso a una alimentación adecuada (Menezes y Vieira 2021).

El PAA y el PNAE son reconocidos y difundidos en proyectos de cooperación sur-sur como ejemplos de buenas prácticas en la prestación de asistencia social y en la lucha contra la pobreza en zonas rurales (Lopes Filho, Sabourin y Sayago 2018). Ambas son políticas públicas implementadas con la participación de gobiernos estatales y municipales (alcaldías), así como con gestores en esas mismas unidades políticas y miembros de la sociedad civil local (asociaciones de agricultores, cooperativas y asociaciones, entre otros), pero coordinadas por el gobierno federal. En este contexto, este trabajo entiende estos múltiples niveles de interacciones y actores como desafíos de coordinación horizontal y vertical exacerbados por la pandemia.

Los gestores estatales y locales coordinan la compra directa de productos de la agricultura familiar, especialmente productos frescos, como frutas y verduras, pero también pan, semiprocesados y carnes, que se transforman en comidas preparadas y se ofrecen a menores de edad y otros beneficiarios de estos programas. Ambas políticas son reconocidas por ser innovadoras en la inclusión de productos de la agricultura familiar en las compras gubernamentales (Sabourin y Grisa 2018; Sonnino, Lozano Torres y Schneider 2014), pues benefician a poblaciones vulnerables y escolares con productos alimenticios y a los agricultores familiares como proveedores prioritarios de estos programas (Berchin *et al.* 2019; Wittman y Blesh 2017).

Políticas públicas como el PAA y el PNAE son extremadamente relevantes para sobrellevar los impactos negativos de la pandemia sobre la IA. La coordinación entre políticas alimentarias en momentos de crisis es esencial para garantizar que los grupos atendidos por ellas no sufran los perjuicios de una posible desestructuración entre la oferta y la demanda de alimentos (Sharpe, Parsons y Hawkes 2020). Sin embargo, no se conoce cómo la coordinación entre los actores responsables y las políticas pueden afectar su implementación, la cual ya era compleja y multisectorial y ahora enfrenta una crisis sanitaria y social para la cual no estaba diseñada.

En este sentido, este trabajo busca investigar la coordinación y reorganización del PAA y del PNAE frente a la pandemia, y entender cómo esos procesos, en los ámbitos del gobierno federal y de los gobiernos municipales brasileños, han afectado la implementación local de ambas. Asimismo, busca, a partir de un estudio de caso en Foz do Iguaçu, Brasil, aportar información para el desarrollo de estrategias para una mejor gestión de políticas públicas alimentarias frente a condiciones de crisis. Finalmente, el estudio apoya

las reivindicaciones de académicos y profesionales sobre la necesidad de coordinación y sinergia entre las políticas públicas alimentarias (Ávila, Caldas y Assad 2013).

El municipio de Foz do Iguaçu fue escogido para el estudio de caso ya que existe un conjunto de datos sobre el contexto municipal y los autores cuentan con facilidad de acceso a los actores políticos involucrados en el PAA y el PNAE. Foz do Iguaçu es una ciudad fronteriza, ubicada en la Triple Frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina, y tiene aproximadamente 258.000 habitantes (IBGE 2021). La ciudad mantiene vínculos estrechos con las ciudades adyacentes de Ciudad del Este en Paraguay y Puerto Iguazú en Argentina. Las tres dependen en gran medida del turismo y servicios relacionados.

El estudio enfatiza las acciones del gobierno municipal, si bien son mencionadas también las realizadas por el gobierno federal que afectan el contexto local. Específicamente, este trabajo tiene como objetivos: i) comprender la implementación de las políticas durante la pandemia en relación con su funcionamiento prepandémico; ii) evidenciar problemas y logros en la implementación y coordinación de ambas políticas a nivel federal-municipal; iii) identificar problemas y oportunidades en la coordinación local, específicamente dentro del municipio (es decir, entre secretarías, gestores, agricultores y otros actores sociales involucrados).

Para dar respuesta a los objetivos de esta investigación, se utilizó una metodología cualitativa, basada en análisis documental y revisión bibliográfica, así como en el estudio de información obtenida a través de entrevistas individuales, mesas de conversación y foros temáticos, todos realizados de forma virtual. Entre los documentos revisados se encuentran publicaciones en periódicos científicos, reportes técnicos, directrices nacionales y legislación específica relacionada con el tema de estudio. Además de las entrevistas y conversatorios organizados por los autores y colaboradores, los análisis presentados también fueron respaldados por información de foros temáticos llevados a cabo entre mayo y diciembre de 2020 (ANA 2020; EN-UFBA 2020a, 2020b y 2020c) por la Red Pensan, la Articulación Nacional de Agroecología (ANA) y el Foro Brasileño de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En una primera etapa de recolección de datos, en septiembre de 2020, fueron entrevistados seis actores locales vinculados con la agricultura familiar y la alimentación escolar en la ciudad de Foz do Iguaçu. Las entrevistas siguieron guiones semiestructurados que tenían como objetivo identificar las estrategias creadas por los agricultores para garantizar el abasto y la comercialización de alimentos, el funcionamiento del PAA y el PNAE antes y durante la pandemia, y la coordinación nacional y local de las dos políticas públicas. Las entrevistas fueron virtuales, programadas según la disponibilidad de los encuestados y realizadas con la ayuda de las plataformas de comunicación por videoconferencia WhatsApp y Google Meet. Fueron entrevistados dos agricultores familiares, un intermediario del grupo Ciclos Alimentos —que comercializa productos orgánicos entre consumidores de Foz do Iguaçu—, una nutricionista del municipio, un ingeniero agrícola del Centro de Apoyo y Promoción de la Agroecología que acompaña a los agricultores participantes en el PAA y PNAE, y un líder de la Cooperativa de Agricultura Familiar y Solidaria del Oeste de Paraná que también entrega productos al PNAE.

Posteriormente, en noviembre y diciembre de 2020, se llevó a cabo una segunda etapa de recolección de datos basada en foros temáticos virtuales auspiciados por un curso de pregrado coordinado por los autores y otros investigadores de la región. Los foros se organizaron como círculos de conversación, guiados por un cuestionario semiestructurado, similar al anterior en sus objetivos. Incluyó, adicionalmente, las consideraciones y visiones de futuro de los actores entrevistados. En esta etapa fueron entrevistados trece actores locales: cinco agricultores familiares, un comerciante de productos orgánicos de la agricultura familiar, cuatro nutricionistas, dos representantes de cooperativas y dos investigadores de la región. Los actores entrevistados en la primera y segunda etapas

de recolección de datos fueron previamente informados sobre el contenido y modelo de las entrevistas, y dieron su consentimiento verbal para utilizar los datos y la grabación de las entrevistas en esta investigación. Las grabaciones se difundieron en plataformas virtuales a los integrantes del curso de pregrado solamente durante su realización. Se transcribieron en total once horas de entrevistas, considerando las dos etapas de recolección de datos.

El artículo se divide en tres partes. La primera discute el marco teórico de la coordinación vertical-horizontal en las teorías de implementación de políticas públicas. La segunda detalla el funcionamiento del PAA y del PNAE prepandemia. La tercera presenta el funcionamiento y los aprendizajes para la coordinación de estos programas durante la pandemia y las consideraciones finales.

## **La coordinación en la implementación de políticas alimentarias**

Las teorías sobre la implementación de políticas públicas se remontan a los años setenta, pero el reconocimiento de la interdependencia y coordinación entre ellas como determinante para su efectiva implementación es más reciente (Howlett, Ramesh y Perl 2013). Para Souza (2018, 16), “la coordinación se puede definir como la organización de todas las actividades, con el objetivo de llegar a consensos entre individuos y organizaciones para lograr los objetivos de un grupo”. La autora señala que, vinculadas a la coordinación, están las acciones de cooperación que, si bien son conceptos diferentes, están estrechamente ligadas. Sin embargo, la cooperación “es una acción discrecional y voluntaria de los individuos para trabajar juntos en beneficio mutuo” (Souza 2018, 18). Para la autora, la cooperación no es algo natural y debe construirse a través de incentivos que involucren a los actores políticos y sus instituciones.

La coordinación, por su parte, puede ser horizontal o intersectorial, cuando ocurre al mismo nivel de la política pública, en las relaciones intragubernamentales; o puede ser vertical o intergubernamental, cuando ocurre en diferentes niveles de la política pública, en las relaciones intergubernamentales, lo que implica un debate en torno a la descentralización y el federalismo (Souza 2018; Repetto 2012). El caso del PAA y PNAE en Foz do Iguaçu ejemplifica estos dos tipos de coordinación, como se mostrará posteriormente. Los municipios brasileños, cabe mencionar, gozan de autonomía en múltiples esferas de acción gubernamental basada en el marco federal de la nación.

Souza (2018, 44) reconoce en la cooperación una categoría que implica carácter voluntario y discrecional, mientras que la coordinación demanda jerarquía, de modo que la “coordinación [es] típica de las relaciones intragubernamentales (coordinación horizontal) y la cooperación de las intergubernamentales (coordinación vertical)”. Sin embargo, la autora aclara que, en Brasil, la Constitución de 1988 delegó al Ejecutivo federal el diseño de numerosas políticas y permitió competencias paralelas entre los gobiernos federal, estatal y municipal, lo que ha provocado que acciones de coordinación y cooperación se vuelvan esenciales en la práctica (Castro y Young 2017). Jaccoud (2020) identifica los instrumentos de coordinación intergubernamental: i) financieros —transferencias, vinculaciones e incentivos—; ii) normativos —reglas de funcionamiento de la política—; iii) organizacionales —estructuras o foros de negociación y/o decisión colectiva—; iv) gerenciales —planes y medidas dirigidos al fortalecimiento de la capacidad administrativa—; v) informativos —dinámicas comunicacionales, capacitación de gestores y burocracias—. Las estructuras organizacionales de coordinación fomentan acciones colectivas junto con la sociedad civil, ayudan a sortear conflictos e influyen positivamente en el resultado de la política pública (Jaccoud 2020). Los consejos de seguridad alimentaria y nutricional son un ejemplo relevante, como será discutido más adelante.

En las políticas públicas de seguridad alimentaria la intersectorialidad es considerada un eje fundamental para la articulación de las acciones desarrolladas por el Estado, el mercado y la sociedad orientadas a velar por el cumplimiento de las dimensiones alimentaria (producción,

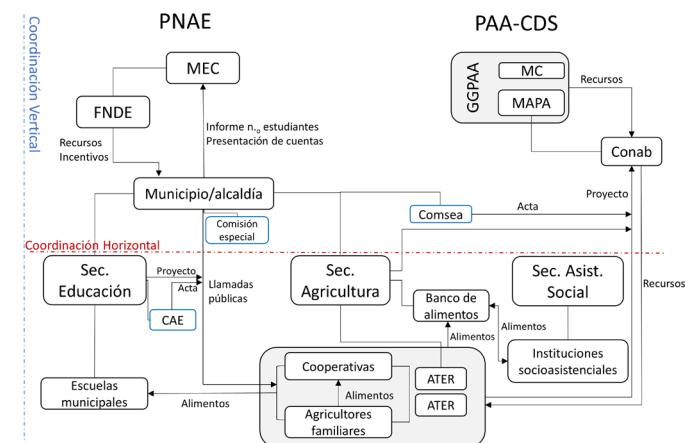
comercialización y consumo) y nutricional (uso de alimentos por el organismo y su relación con la salud) (Burlandy, Magalhães y Frozi 2013). En Brasil, las políticas públicas para SAN se planificaron para ser ejecutadas en alianza con estados y municipios, los cuales a menudo viven en un “contexto de fragmentación, desarticulación e incluso conflictos entre sectores gubernamentales, y muchas veces, en el ámbito de la sociedad civil” (Burlandy, Magalhães y Maluf 2006, 38), lo que genera problemas en la implementación.

Entre los desafíos planteados para la ejecución de políticas públicas de seguridad alimentaria a nivel del gobierno federal, varios autores (Burlandy 2009; Sonnino, Lozano Torres y Schneider 2014) destacan la intersectorialidad y el rol del Consea. Este surgió en la década de los noventa, fue retomado en 2003 y, luego de un círculo virtuoso con la creación del Sinasan en 2006, fue extinto en 2019. Como veremos, la ausencia del Consea no impidió la ejecución del PAA-PNAE durante la pandemia, debido a las articulaciones a nivel local y entre distintas escalas de gobierno, fruto de la coordinación horizontal y vertical entre actores y de la actuación de los consejos municipales de seguridad alimentaria.

En el contexto de una crisis multidimensional como la pandemia de la COVID-19, la coordinación entre los agentes del Estado y los procesos en los que actúan es necesaria para evitar situaciones de crisis agravada, como la reducción de la eficiencia de las políticas públicas y de la atención a las demandas del público vulnerable, que depende de estas políticas para garantizar su sobrevivencia (Sambuichi *et al.* 2020).

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria, estructurada en Brasil desde principios de la década del 2000, presenta programas y planes que integran el Sinasan, y que son elaborados y ejecutados por diferentes ministerios, con recursos previstos en los planes plurianuales del Presupuesto General de la Unión. La implementación de programas y planes depende de asociaciones locales con municipios, estados y organizaciones no gubernamentales. Conferencias, consejos y órganos intersectoriales, como la Cámara Interministerial de la Seguridad Alimentaria y el Grupo de Gestión Interministerial del PAA, creados para apoyar la elaboración y ejecución de estas políticas, son fundamentales para los procesos de seguimiento. A partir de los procesos y actores mencionados hasta ahora, la figura 1 muestra el flujo de las coordinaciones vertical y horizontal del PAA y del PNAE.

**Figura 1.** Esquema de coordinaciones vertical y horizontal de las políticas públicas PNAE y PAA —tipo compra con donación simultánea (CDS) en el municipio de Foz do Iguaçu—



ATER (Asistencia Técnica y Extensión Rural), CAE (Consejo de Alimentación Escolar), Comsea (Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional), Conab (Compañía Nacional de Abastecimiento), FNDE (Fondo Nacional de Desarrollo), GGPAA (Grupo de Gestión del PAA), MAPA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento), MC (Ministerio de Ciudadanía), MEC (Ministerio de Educación).

**Nota:** Las líneas indican conexión entre instituciones y las flechas señalan procesos de intercambio entre ellas.

**Fuente:** elaboración propia.

## PAA y PNAE: coordinación e implementación prepandemia en Foz do Iguaçu

En esta sección describimos el PAA y el PNAE y cómo los instrumentos de coordinación, entre ellos los financieros, normativos, organizativos, administrativos, organizativos y de información, aparecen en estas políticas y determinan las relaciones inter e intragubernamentales.

El PAA surgió en 2003 como una de las acciones estructurantes del Programa Hambre Cero, dedicado a la formación de inventarios estratégicos y la distribución de productos

agrícolas a personas en situación de inseguridad alimentaria. Actualmente es operado por el Ministerio de Ciudadanía y la Conab, vinculada al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, y en alianza con gobiernos (estatales y municipales) y la sociedad civil. Es importante destacar que tanto el Consejo de Seguridad Alimentaria (COMSEA) como el ahora desaparecido Ministerio de Desarrollo Agrario desempeñaron un papel importante en la creación y el funcionamiento del PAA. Con la extinción de estas instituciones, las tareas que realizaban pasaron a ser responsabilidad del Ministerio de Ciudadanía y la Conab.

Los beneficiarios del PAA son los agricultores familiares que brindan alimentos y semillas, de manera individual o a través de sus organizaciones (asociaciones y cooperativas), y los consumidores, personas en situación de vulnerabilidad atendidas por diversas redes de asistencia social en el país (por ejemplo, guarderías, albergues, cocinas y restaurantes populares, entre otros) y por organismos públicos, como hospitales, prisiones, restaurantes universitarios, guarderías y escuelas.

Para acceder al PAA, el agricultor debe presentar la Declaración de Aptitud para el Programa Nacional de Agricultura Familiar. Existen seis modalidades de suministro al PAA (compra con donación simultánea, formación de inventario [*stock*], compra directa, leche PAA, compra institucional y adquisición de semilla), cada una con un funcionamiento determinado por normativa específica y con un valor anual por suministro de alimentos que va de R\$ 6.500,00 a R\$ 20.000,00 por unidad familiar cada año (USD 1.210,81 - USD 3.725,57 al 11 de enero de 2021).

La implementación del PAA en Foz do Iguaçu inició en 2009, en la modalidad de compra directa, y las primeras adquisiciones fueron destinadas a comidas escolares. Entre los productos entregados por los agricultores podemos mencionar hortalizas, frutas, pan casero, leche y productos lácteos, cereales, pescado, huevos y jugos. Sin embargo, a lo largo de los años el programa ha enfrentado discontinuidad. En 2017, las adquisiciones beneficiaron a 164 productores de la región rural del municipio cuyos productos fueron donados a las 40 entidades de asistencia social registradas en el Banco Municipal de Alimentos.

Souza (2019, 46) reporta que, “debido a la falta de coordinación organizativa entre los gerentes del municipio de Foz do Iguaçu, el PAA interrumpió sus actividades en 2017, principalmente por la falta de acción del Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMSEA)”. Entre 2017 y 2018 el Comsea retomó sus labores de manera discontinua y fue más activo en 2019. Como en años anteriores, el proyecto del PAA fue elaborado por técnicos de la Secretaría Municipal de Agricultura, en alianza con organizaciones locales de agricultores familiares. En julio de 2019, Foz do Iguaçu fue uno de los 73 municipios brasileños contemplados por el Ministerio de Ciudadanía para ejecutar el PAA, y en noviembre del mismo año, 170 agricultores firmaron un contrato con el ayuntamiento por el monto de R\$ 800.000 para realizar entregas en el año 2020 (USD 145.000 al 11 de enero de 2021). Las entregas de PAA se llevaron a cabo en el Banco de Alimentos, responsable de registrar las organizaciones municipales de asistencia social, que actualmente son alrededor de 140. El Banco cuenta con el apoyo de la Secretaría de Agricultura, responsable de la logística y el mantenimiento, y la Secretaría de Asistencia Social, responsable de la distribución de alimentos. El seguimiento del Banco, y consecuentemente del PAA, se realiza a través de Comsea, que también se encarga del seguimiento de los proyectos del PAA enviados al Ministerio de Ciudadanía; de este modo se ejecuta una forma de control social de las políticas públicas (ver figura 1).

El PNAE es universal y es considerado como el segundo programa de alimentación escolar más grande del mundo, con atención a unos 45 millones de estudiantes (WFP 2013). El programa surgió a mediados de la década de los cincuenta y ha sido administrado desde la década de los sesenta por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Tiene como objetivo transferir, de manera complementaria, recursos económicos a los estados, Distrito Federal y municipios, para que puedan garantizar la alimentación de

los estudiantes y satisfacer sus necesidades nutricionales. Las transferencias federales se realizan a los estados y municipios de acuerdo con el censo escolar del año anterior, en 10 cuotas mensuales para cubrir 200 días escolares, según el número de matriculados en cada red escolar. El seguimiento y la fiscalización del PNAE son ejecutados por los consejos escolares de alimentación, el FNDE, el Tribunal Federal de Cuentas, la Contraloría General de la Federación y el Ministerio Público, dado que si hay problemas con las cuentas serán inviables futuras participaciones en convocatorias subsecuentes.

La Ley 11947/2009 es considerada uno de los cambios más importantes en la historia del programa, ya que promovió la adquisición de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar, además de establecer un nuevo formato de contratación pública a través de convocatorias públicas. La Ley exige que un mínimo del 30% de los recursos transferidos por el FNDE se destinen a la adquisición de alimentos de la agricultura familiar, lo que ha contribuido a la articulación entre alimentación escolar y agricultura familiar local; la valorización de los recursos humanos, naturales, económicos, culturales y sociales del propio territorio; además de brindar la oferta de alimentos más frescos, saludables y cercanos a los hábitos locales de los estudiantes.

En Foz do Iguaçu, el PNAE ha estado presente desde la década de los setenta. Sin embargo, las primeras compras de la agricultura familiar a través del programa por el municipio se realizaron en 2010. Actualmente se atiende a 28.000 alumnos de 107 unidades escolares (centros municipales de educación infantil). La entrega de alimentos por parte de los agricultores dura entre seis y doce meses, y los productos deben cumplir con las especificaciones previstas en la convocatoria pública. Las entregas directas ocurren semanalmente, en rutas que unen a las escuelas.

El listado de productos que adquiere el PNAE es variado e incluye algunos similares a los adquiridos por el PAA, como verduras, frutas, panes, lácteos, cereales, carne (pulpa de pescado), huevos y jugos. Un estudio de Christimann (2016) sobre el PNAE en Foz do Iguaçu mostró que la organización de agricultores familiares en una cooperativa trajo mayores beneficios a la ejecución del programa, ya que hubo un aumento en la oferta de alimentos para atender la demanda de convocatorias públicas que satisfizo el 100% de la demanda de hortalizas y frutas. En 2018, el 44,4% de las comidas escolares en la red de educación municipal de Foz do Iguaçu provino de la agricultura familiar. Cabe resaltar el contrato entre el municipio y la Cooperativa de Agricultura Familiar y Solidaria del Oeste de Paraná para la entrega de alimentos en 2019-2020, por R\$ 2.256.216,00 (USD 420.285 al 11 de enero de 2021) (PMFI 2019).

Destacamos que tanto el PAA como el PNAE son de suma importancia para garantizar los ingresos de los agricultores familiares del municipio y la región. Existen 13.544 ha de unidades agrícolas en Foz do Iguaçu, que representan a 568 establecimientos e involucran a 1.382 personas. El 92% de las propiedades tienen menos de 50 hectáreas (IBGE 2020a). En 2016 había 1.090 productores registrados en la Secretaría Municipal de Agricultura del Municipio y con acceso al PAA y PNAE (Maldonado 2016). Considerando los valores del PAA y PNAE para 2019/2020 en Foz do Iguaçu, estos programas representan la inyección de aproximadamente USD 546.000 (al 11 de enero de 2021) en los ingresos de las familias de agricultores locales, además de beneficiar a escolares y población en riesgo alimentario.

## **PAA y PNAE en la pandemia: lecciones aprendidas desde el contexto local**

La implementación y coordinación de políticas públicas durante la pandemia en Brasil (junto con sus problemas y aprendizajes) comenzó con el reconocimiento político del momento vivido. La publicación de la Declaración de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en enero

de 2020 (OPAS 2020), llevó a una reorganización de las instituciones nacionales para enfrentar la pandemia. Así, en marzo de 2020 se publicaron directrices nacionales que definían medidas de aislamiento social y cuarentena, y que orientaban la reorganización de las políticas públicas durante la pandemia. Con el fin de prevenir la propagación del virus y asegurar el control y la contención de los riesgos para la salud pública, se llevó a cabo una suspensión temporal del periodo lectivo en todas las dependencias de la federación (MS 2020).

La suspensión de las actividades escolares generó inquietudes en las administraciones municipales en relación con el PNAE, que hasta ese momento disponía de su funcionamiento solo durante el periodo de clases. Como destacó el nutricionista del municipio de Ribeira do Amparo, Bahía, por “el hecho de que sea un programa federal, necesitaría un aparato técnico, legal del FNDE, del Ministerio de Educación para ser operacionalizado con las aulas escolares paralizadas” (EN-UFBA 2020c). Las medidas efectivas con el PNAE se consolidaron únicamente con la publicación de la Ley 13987, en abril de 2020, que autoriza excepcionalmente, durante el periodo de suspensión de clases por la situación de emergencia o calamidad pública, “la distribución inmediata a los padres o tutores de los estudiantes inscritos en ellos, con seguimiento por parte de la Comisión para la Alimentación Escolar, de los alimentos adquiridos con recursos económicos recibidos, en los términos de esta Ley, a la cuenta del PNAE” (Congreso Nacional 2020, en línea).

El 13 de abril se publicó la Resolución 2 del Ministerio de Educación (MEC 2020), que detalla cómo se debe llevar a cabo la ejecución del PNAE durante el periodo de calamidad pública por la COVID-19. El documento destaca la preocupación por lograr que los alimentos lleguen a los escolares, en cumplimiento de los protocolos de salud por el coronavirus, mediante cestas (llamadas kits por los gestores) nutricionalmente equilibradas para cada grupo etario. La resolución indica que “se permite la distribución de alimentos en los establecimientos públicos y la red de asistencia social, siempre que se garantice la alimentación del alumno, observando las precauciones para evitar el contagio del nuevo coronavirus-Covid-19” (MEC 2020, en línea). Así, los alimentos comprados a través del PNAE, pero distribuidos a los padres, pueden estar destinados oficialmente a poblaciones en riesgo de inseguridad alimentaria. La medida representa una alteración en los instrumentos normativos de coordinación de esta política y fue fundamental para que esta funcionase en medio de la pandemia.

En Foz do Iguaçu, las acciones municipales para combatir la diseminación de la COVID-19 comenzaron con la publicación de decretos municipales el 15 de marzo de 2020. En esta fecha se cancelaron los eventos y actividades en lugares cerrados con aglomeración de personas, y se determinó el cierre de instalaciones de hospedaje. La dinámica local de circulación de personas y productos también fue afectada por el cierre de fronteras terrestres con Argentina, el 15 de marzo de 2020, y Paraguay, el 18 de marzo de 2020, por iniciativa de los gobiernos centrales de estos países.

En cuanto a las acciones locales vinculadas al PNAE, los debates sobre los ajustes necesarios para la continuidad del programa comenzaron apenas en mayo de 2020, dos meses después de la suspensión de clases en el municipio. En ese momento, ya se habían realizado algunas entregas de alimentos en las escuelas, los cuales se mantuvieron almacenados hasta que se conocieran más detalles sobre cómo proceder con estos productos. Así, a partir de la publicación en abril de la Ley 13987/2020, que estableció las pautas para la disposición de los alimentos destinados a la alimentación escolar, la Secretaría Municipal de Educación (SMED) entregó, en el mismo mes, cestas que incluían productos alimenticios perecederos y no perecederos en inventario en unidades escolares y almacenes. Dado que los productos disponibles en ese momento no permitían la entrega para todos los estudiantes, se dio prioridad a las familias en situación de vulnerabilidad social y que aún no habían recibido cestas básicas de alimentos distribuidas por la Secretaría Municipal de

Asistencia Social. Para ello, cada unidad escolar realizó una encuesta a familias vulnerables y la transmitió al SMED. Según el informe de una nutricionista del municipio entrevistada en nuestra investigación, fue necesario estructurar una nueva logística de entrega, comenzando por la identificación y el contacto con los padres y tutores de los estudiantes para programar las entregas, de acuerdo con el protocolo de salud para COVID-19 (MAPA y ME 2020). El momento de crisis exigió, así, una mudanza en los instrumentos de coordinación administrativa de la política en el municipio.

En la primera entrega se beneficiaron 5.520 familias. A cada una se le otorgó una cesta que contenía, entre otros, diversos productos de la agricultura familiar, como banano, repollo, naranjas, tomates, maíz, lechuga, mandioca y brócoli. En esta etapa se distribuyeron un total de 13 toneladas de alimentos provenientes de la agricultura familiar. También se entregaron 40 kits a escolares con necesidades alimentarias especiales (alergias o intolerancias alimentarias). Entre abril y mayo se aprobó el proceso de licitación para la compra de más alimentos no perecederos, como frijoles, aceite, harina de maíz y productos de la agricultura familiar, con compra aprobada en 2019.

Esta segunda entrega se retrasó, pues el primer intento de compra electrónica (procedimiento administrativo para adquirir productos) en el mes de junio fracasó y se completó apenas a principios de agosto. Al mismo tiempo, se inició la planificación para la compra de alimentos de la agricultura familiar, publicada a mediados de agosto, que preveía la entrega de cestas a todos los escolares del municipio (unos 26.500 kits para escolares y asociados). La SMED comenzó la entrega a principios de septiembre.

A pesar de los problemas que enfrentó la red municipal en la implementación del PNAE, no hubo discontinuidad del programa en el sistema escolar estatal que atiende al municipio. Según el representante de la cooperativa entrevistado, con la pandemia se detuvieron las entregas al municipio, pero las entregas al PNAE estatal se realizaron cada quince días. El paro y la reducción de las entregas municipales tuvieron un impacto económico en la cooperativa, que debió despedir a nueve empleados. De la Peña García, Zimmermann y Eleuterio (2020) constataron que hubo una reorganización de la comercialización de alimentos por parte de los agricultores locales durante la pandemia de la COVID-19 para evitar pérdidas de productos y garantizar ingresos.

En relación con el PAA en Foz do Iguaçu, las entregas ocurrieron durante la pandemia. De acuerdo con el extensionista entrevistado: “El único programa que seguía funcionando en Foz era el PAA, que les da un respiro a algunas familias, pero no todas están registradas”. Aun así, para el extensionista, con la pandemia, “los agricultores ya están desanimados. Lo único que tienen es el PAA. Están corriendo tras el PAA”. Señala que no hubo muchos cambios en las entregas, solo la adopción de protocolos sanitarios por parte de los agricultores, y explica: “o los representantes de las entidades buscan los productos en el local o la Secretaría de Asistencia Social entrega los alimentos a las entidades”.

Los flujos de funcionamiento y la coordinación del PNAE y PAA municipales en Foz do Iguaçu están representados en la figura 1. Estos son característicos de la coordinación de los programas antes y durante la pandemia de la COVID-19. Se puede observar que la coordinación vertical y horizontal de los programas es similar e involucra instituciones y públicos similares. Sin embargo, la ausencia de pautas que permitan la coordinación y la sinergia entre los dos a veces conduce a desacuerdos. Notoriamente, la ausencia y la morosidad para la definición clara de instrumentos informativos intergubernamentales afectaron la coordinación de las políticas en el periodo inicial de la pandemia, lo que resultó en asimetrías en la información y en pérdidas de alimentos.

A pesar de la extinción del Conseja en 2019, como órgano coordinador de las acciones y políticas públicas, a nivel local los consejos municipales (Comsea) y estatales se mantuvieron

activos. Esto demuestra que las capacidades estatales para la implementación del PAA y el PNAE están consolidadas (Grisa *et al.* 2017) y apoyaron la continuidad de estas políticas públicas durante la pandemia. En Foz do Iguaçu, estas capacidades se materializaron en los esfuerzos de los departamentos municipales de Agricultura, Educación y Asistencia Social, por ejemplo, con profesionales dedicados a la ejecución de estos programas. Foz do Iguaçu cuenta actualmente con ocho nutricionistas, la mayoría contratada en los últimos tres años para cumplir con los requisitos del PNAE. El PAA y el PNAE también desempeñan un papel fundamental para la asistencia técnica a los agricultores, especialmente para la producción agroecológica. En las entrevistas realizadas, el extensionista comentó la necesidad de contratar nuevos técnicos para atender a los agricultores, ya que actualmente solo hay dos. Las capacidades de los consejos regionales, sin embargo, no restan importancia al Consea para el PAA y el PNAE, ya que este es un canal de “escucha” y control social en el que surgieron las normas para la adquisición de productos de agricultores familiares, que permitieron su funcionamiento incluso durante la pandemia. El Consea, en este sentido, podría contribuir sustancialmente a los debates sobre coordinación y construcción de sinergias entre estas dos políticas públicas.

El análisis de la situación de los dos principales programas federales de apoyo a la compra de productos de la agricultura familiar en el contexto local permite comprender mejor los efectos directos e indirectos de la coordinación de estas políticas públicas frente a la pandemia de la COVID-19. A continuación, enumeramos dos áreas de análisis orientadas a una mejor coordinación vertical-horizontal de las políticas en el campo de la SAN en el periodo de la pandemia.

### **Gestión de crisis en las políticas alimentarias**

En el ámbito del PNAE y PAA, entendemos que una gestión adecuada de los programas frente a situaciones de crisis debe evitar el desperdicio de alimentos y las posibles pérdidas a los beneficiarios, los agricultores, los estudiantes y las personas atendidas por las entidades de asistencia social. Por lo tanto, todos los instrumentos intergubernamentales de coordinación deben ser revisados (financieros, normativos, organizacionales, gerenciales y de información) de forma ágil e innovadora. Es importante aclarar que Brasil es un país federado y, por lo tanto, su Constitución federal fomenta la creación de políticas públicas por parte del gobierno federal y también de los gobiernos estatales y municipales. Cambios en las políticas federales, como es el caso del PAA y el PNAE, deben ser realizados por el gobierno federal. Eso se aplica incluso para la gestión de las políticas durante la pandemia. Sin embargo, aunque las transformaciones en estas políticas dependen de la acción del gobierno federal, los problemas de gestión fueron sentidos en distintos niveles organizacionales.

En el ámbito del PNAE, a pesar de una rápida respuesta federal y del apoyo legal con la publicación de la Ley 13987/2020, el suministro de productos durante la pandemia se interrumpió en algunos municipios. En el caso de Foz do Iguaçu, esto ocurrió a mediados de marzo, ya que la iniciativa municipal de suspender las actividades escolares se antepuso a la recomendación federal. Debido a los problemas de la gestión local para actuar durante la pandemia de la COVID-19, la primera entrega a las familias de los estudiantes se produjo en abril, cuando se distribuyeron los productos almacenados. El suministro de alimentos no se restableció hasta agosto, momento en que fue posible reanudar la entrega de kits.

Como resultado, se sabe que alimentos perecibles que ya habían sido comprados por las escuelas en el momento de la interrupción de clases tuvieron que ser descartados. Así, las familias en situación de vulnerabilidad no pudieron, en el periodo de marzo a agosto, contar con los alimentos comprados a través del PNAE municipal. A pesar de que el MEC emitió la resolución correspondiente y brindó “lineamientos para la implementación del

PNAE en la pandemia de Covid-19" (MEC 2020), las dificultades experimentadas en el municipio parecen haber contribuido al retraso en la restauración del PNAE, con énfasis en la inseguridad ante la replanificación del uso de recursos y la responsabilidad futura. Cabe señalar que, si bien la resolución establece una serie de criterios para la organización de las entregas, la política no contó con ningún recurso financiero adicional asociado a esta nueva logística, lo que dificultó la reorganización local para su implementación.

Por ejemplo, una de las nutricionistas del municipio informó que: "En la logística del municipio es muy difícil entregar carne fresca y nuestra opción era entregar una docena de huevos [para cada familia], porque, ¿a qué hora va a llegar un papá a los centros municipales de educación infantil para recoger este alimento?; no hubo contribución financiera federal para el municipio durante la pandemia". La nueva logística de entrega resultó en mayores gastos para el municipio, ya que el valor de los kits superó lo esperado para los almuerzos escolares. Otros problemas reportados estuvieron relacionados con la licitación, las demandas impuestas entre proveedores y la fluctuación en el precio de los alimentos que componían las cestas.

Entre los problemas señalados por los nutricionistas en Foz do Iguaçu se destacan: i) infraestructura de almacenamiento de alimentos en las escuelas deficiente, que desencadenó en el requerimiento de un flujo de entregas distinto y un tiempo reducido de almacenamiento de los productos en las escuelas; ii) costos adicionales asociados al montaje de cestas; iii) dificultad para mantener el equilibrio nutricional, ya que la compra de carne para suministro fraccionado en una cesta, además de ser costosa, implica cuidados sanitarios y dificultad de manejo; iv) garantía de productos frescos en las cestas, ya que muchos productos pierden calidad nutricional cuando están mal almacenados; v) problemas para garantizar cestas adecuadas al grupo etario de los estudiantes; vi) logística de entrega, que requiere contacto y programación con padres y tutores, definición de lugares de entrega, división del trabajo de separación de alimentos y organización de cestas en las escuelas de acuerdo con las medidas sanitarias vigentes, a fin de evitar aglomeraciones o exponer a profesionales pertenecientes a grupos de riesgo de contagio de COVID-19. Finalmente, la extensión territorial del municipio, así como el número de estudiantes en la red municipal, contribuyeron a entorpecer la logística de entrega del PNAE durante la pandemia.

En el diálogo con los agricultores del municipio, estos destacaron dos temas que consideraron importantes para el funcionamiento del PAA durante la pandemia, pero que en este análisis también aplican al PNAE. El primero es la necesidad de una mayor inversión gubernamental en el PAA, la cual permitiría más flexibilidad a los agricultores para planificar su producción. Cabe destacar que en Brasil hubo una importante acción coordinada por la ANA, que involucró a más de 800 movimientos sociales a principios de abril de 2020 y resultó en la presentación de una propuesta para un aporte de emergencia de R\$ 1.000 millones (USD 182 millones) para ser aplicado en el PAA en 2020. El objetivo era atender a 150.000 familias de agricultores, con la adquisición de 300.000 toneladas de alimentos. Sin embargo, la inversión fue de R\$ 220 millones (USD 41 millones al cambio del 11 de enero de 2021), valor muy por debajo de la demanda. En Foz do Iguaçu, la acción descrita no fue mencionada por los agricultores locales, lo que indica una posible falta de conocimiento y desarticulación por parte de las organizaciones de agricultores locales y nacionales.

El segundo punto es la necesidad de una mayor asistencia técnica, adaptada a los protocolos de salud, ya que, en la pandemia, "los agricultores pueden ser orientados en la planificación y organización de la producción, el almacenamiento y el transporte, así como la comercialización —con el objetivo de prevenir el contagio—" (Sambuichi *et al.* 2020, 1090). Los productores también destacaron la necesidad de simplificar la burocracia de compras, eliminando reuniones y documentos innecesarios, o de adaptarla al formato virtual para garantizar la agilidad de los procesos.

Durante la pandemia, los agricultores familiares de Foz do Iguaçu, que tienen al PNAE como una de las principales salidas de su producción, vivieron la interrupción del programa como un periodo de incertidumbre y una drástica reducción de los ingresos familiares. El extensionista entrevistado expresa la situación en términos contundentes: “El municipio [Foz] simplemente suspendió la compra [del PNAE], paró. ¿Significa que los niños no comerían durante este periodo? Los productores no recibieron asistencia durante este tiempo; nuestra suerte es que algunos tuvieron el PAA por parte de la Secretaría de Agricultura”. El informe demuestra la importancia de estas políticas en conjunto y sugiere la necesidad de una mayor sinergia-coordinación entre ellas.

En Foz do Iguaçu, aquellos agricultores que participaban en cadenas productivas cortas y estables y tenían contacto directo con los consumidores migraron a otras formas de comercialización de productos, entre ellas, la entrega a domicilio (De la Peña García, Zimmermann y Eleuterio 2020). Para un grupo de agricultores, este cambio en el sistema de comercialización supuso una mejora en las ventas y un aumento en los ingresos familiares mensuales. Sin embargo, para los agricultores que no pudieron incorporarse a esta actividad por diferentes razones, las consecuencias del periodo pandémico fueron dramáticas. La pérdida de producción, la disminución de los ingresos familiares, el empeoramiento de la calidad de vida y las condiciones de salud de los miembros de la familia pueden citarse como algunas de las principales consecuencias. El técnico de extensión es enfático al respecto: “mi visión es muy simple, como ya existe una ley que permite la compra de agricultura familiar en ese periodo, se tendría que comprar a la agricultura familiar”. Sin embargo, indica que hubo una compra de productos a “cadenas [corporativas de comercialización] para hacer una canasta de asistencia social” y, en este caso, “los productos terminan siendo más caros y dejan a un lado a los agricultores familiares, hasta el punto de pasar hambre”. Contradicoriamente, nos informó, en otros municipios de la región el PNAE municipal no se suspendió.

Los agricultores tuvieron que hacer adaptaciones repentinas a sus modelos de producción, ya que sus actividades de cultivo, recolección y salida de los alimentos eran organizadas de acuerdo con las demandas previas a la pandemia. En este sentido, la pandemia ha alterado la dinámica de todos los agricultores entrevistados. Las entregas al PNAE, por ejemplo, de ser semanales, pasaron a ser quincenales, y algunos de ellos mencionaron que comenzaron a sembrar algunos cultivos de “ciclo mayor” (ANA 2020).

Al respecto, es necesario contar con una previsión en la gestión frente a la crisis en cada una de estas políticas, ya que al mismo tiempo que cuentan con su propia normativa, también existe una coordinación entre ellas al tener problemas muy similares en el ámbito de las compras gubernamentales directas a los agricultores familiares. Ávila, Caldas y Assad (2013), en un estudio anterior a la pandemia de COVID-19, criticaron la insuficiente integración entre las políticas de compras gubernamentales PAA-PNAE, y destacaron que la sinergia-coordinación entre políticas en la implementación depende de que los actores involucrados tengan objetivos y formas de actuar comunes, incluyendo la construcción de una capacidad técnica para la promoción de la intersectorialidad y la creación de herramientas técnicas de coordinación, tanto intragubernamental como intergubernamental, a nivel nacional-regional-municipal.

Durante la pandemia, la sinergia-coordinación entre PAA y PNAE se volvió aún más relevante, y los impactos de los problemas en la coordinación de esas políticas fueron aún más evidentes, ya que los productos del PNAE dispensados por las familias de los estudiantes podían ser donados a organizaciones de asistencia social. La Resolución 2, mencionada anteriormente, reconoció esta posibilidad y facilitó la articulación. Previo a ella, las incertidumbres sobre cómo hacer un acto de donación discrecional para los no escolares en la rendición de cuentas del PNAE fue decisiva para que los gestores locales esperaran la emisión de la norma para realizar las donaciones. Si las políticas fueran

más flexibles en situaciones adversas, podrían haber evitado las pérdidas de productos ya disponibles en las escuelas. La figura 1 muestra el flujo de políticas y mecanismos de coordinación, al mismo tiempo que hace evidente la poca (o inexistente) articulación entre ellos, incluso si involucran instituciones y públicos muy cercanos.

## Coordinación horizontal: gestión local de políticas públicas - secretarías y consejos locales

La coordinación horizontal en la implementación de la política pública, aquella ejercida a nivel local en Foz do Iguaçu, también resultó ser fundamental en la pandemia. Es allí donde están ubicadas las organizaciones no gubernamentales, las entidades socioasistenciales, los agricultores familiares y sus organizaciones, es decir, es allí donde se desarrolla la acción pública. En Foz do Iguaçu, las acciones del PNAE se concentran en el Departamento Municipal de Educación y las acciones del PAA se centralizan en el Departamento de Agricultura y el Departamento de Asistencia Social. De acuerdo con una de las nutricionistas del municipio, existe un diálogo entre los gestores y buenas relaciones entre los departamentos, lo que ha contribuido a la articulación entre acciones. Gontijo (2012) menciona la importancia de herramientas formales e informales para promover acciones políticas coordinadas, como reuniones, encuentros esporádicos y grupos de trabajo, así como foros, llamadas telefónicas y contratos, además de la constitución de redes verticales, jerárquicas y horizontales.

Cabe destacar que el Comsea estuvo paralizado durante todo este periodo, lo que dificultó el control social del PAA, pero no detuvo el funcionamiento del programa en el municipio. En diciembre de 2020 el consejo se reunió nuevamente. Un representante de la municipalidad informó que Foz do Iguaçu contaría con R\$ 1.040,000 (USD 189.207,00) para la ejecución del PAA en 2021, lo que, según él, podría beneficiar a unos 140 agricultores del municipio. Sin embargo, para que el Ministerio libere el recurso, el Consejo debe estar en funcionamiento y ser registrado formalmente ante las autoridades federales. El Comsea se encarga de monitorear la calidad, cantidad y distribución de los productos PAA, y está compuesto por once representantes no gubernamentales y cinco representantes gubernamentales. Para el 2021, existe una expectativa entre los miembros del Consejo de que su reanudación permitirá un mayor diálogo entre la sociedad civil y las diferentes instancias del gobierno local para la gestión del PAA, con potencial de sinergia-coordinación entre el PAA y el PNAE.

## Consideraciones finales

Este estudio describió las adaptaciones, problemas y condiciones de implementación y coordinación de las políticas PAA-PNAE a nivel federal-municipal durante la pandemia de COVID-19. Los desafíos que surgieron en la pandemia en relación con el PNAE han marcado la trayectoria de este programa desde 2009. Por ejemplo, la infraestructura de cada escuela para el almacenamiento de alimentos generó desafíos logísticos considerables, dadas las capacidades locales. Más aún, la pandemia dejó clara la falta de coordinación entre las políticas y trajo nuevos problemas, como el uso de un protocolo para prevenir el contagio de la COVID-19 que requirió la reorganización de los flujos de entrega por parte de los agricultores, el apoyo de ATER-Asistencia Técnica, y apoyo logístico y financiero diferenciado para la entrega de alimentos a los padres de los escolares. De modo general, el estudio mostró la necesidad de una revisión ágil de los diferentes instrumentos de coordinación de las políticas intergubernamentales en el momento de crisis, incluyendo aquellos de carácter financiero, normativo, organizativo y administrativo que incorporen acciones también innovadoras (Peters 2021).

Problemas similares han afectado a los agricultores que abastecen el PAA. Los desafíos requirieron ajustes rápidos a los marcos normativos y llamadas públicas bajo la coordinación

vertical ejercida por el Grupo de Gestión, y en el caso del PNAE, bajo la jurisdicción del MEC. Así, los resultados muestran la necesidad de incluir la gestión de crisis asociada a las políticas públicas estudiadas en la coordinación horizontal y una relación intragubernamental robusta, pero, sobre todo, la coordinación y cooperación a nivel local para que ambas políticas se materialicen en los municipios y atiendan a sus beneficiarios. Observamos que las dos han desempeñado un papel importante en la pandemia. En este sentido, las mejoras en la coordinación vertical-horizontal del PAA-PNAE; la reanudación del Consea, a nivel nacional; y de los consejos municipales de la SAN, a nivel local, así como el establecimiento en los marcos normativos de sinergia-coordinación entre PAA-PNAE, son fundamentales para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria nacional.

## Referencias

1. Articulação Nacional de Agroecologia (ANA). 2020. “Agricultura familiar é Saúde na Alimentação Escolar”. Video de Youtube, 01:32:35, 7 de enero. [https://www.youtube.com/watch?v=1tBR\\_Xc6nfY&t=120s](https://www.youtube.com/watch?v=1tBR_Xc6nfY&t=120s)
2. Ávila, Mario, Eduardo Caldas y Silvia Starling Assad. 2013. “Sinergia e coordenação em políticas públicas: o caso do PAA e PNAE”. *Sociedade e Desenvolvimento Rural* 7 (3): 68-81.
3. Berchin, Issa Ibrahim, Nei Antonio Nunes, Wellynhton de Amorim, Gabriel Zimmer, Franciani da Silva, Vitória Fornasari, Mihaela Sima y José Guerra. 2019. “The Contributions of Public Policies for Strengthening Family Farming and Increasing Food Security: The Case of Brazil”. *Land Use Policy* 82: 573-584. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.12.043>
4. Burlandy, Luciene. 2009. “A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersectorialidade no âmbito federal de governo”. *Ciência & Saúde Coletiva* 14 (3): 851-860.
5. Burlandy, Luciene, Rosana Magalhães y Daniela Frozi. 2013. “Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional”. En *Segurança alimentar e nutricional: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas*, organizado por Cecília Rocha, Luciene Burlandy y Rosana Magalhães, 45-67. Río de Janeiro: Editora Fiocruz.
6. Burlandy, Luciene, Rosana Magalhães y Renato Maluf. 2006. “Construção e promoção de sistemas locais de SAN: aspectos produtivos, de consumo, nutricional e de políticas públicas”. Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional. Consultado el 25 de octubre de 2020. <http://r1.ufrrj.br/ceresan/wp-content/uploads/2016/docs/relatoriotecnico3.pdf>
7. Castro, Biancca y Carlos Eduardo Young. 2017. “Os problemas de coordenação de políticas públicas: desafios para a gestão ambiental no Brasil”. *Revista TCE-RJ* 12 (1): 32-53.
8. Christimann, Aline. 2016. “Demanda versus oferta de alimentos oriundos da agricultura familiar na alimentação escolar no Município de Foz do Iguaçu, Paraná”. Tesis de grado, Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, Paraná.
9. Congresso Nacional. 2020. “Lei 13.987/2020. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica”. Governo do Brasil. Consultado el 10 de octubre de 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.987-de-7-de-abril-de-2020-251562793>
10. De la Peña García, Antonio, Silvia A. Zimmermann y Ana Alice Eleuterio. 2020. “Food Systems, Food Policies and Family Farming under COVID-19 in a Southern Brazilian City”. *Human Organization* 79 (4): 323-332.
11. Egger, Dennis, Edward Miguel, Shana Warren, Ashish Shenoy, Elliott Collins, Dean Karlan, Doug Parker, A. Mushfiq Mobarak, Günther Fink y Corey Vernot. 2021. “Falling Living Standards during the COVID-19 Crisis: Quantitative Evidence from Nine Developing Countries”. *Science Advances* 7 (6): 1-12. <https://doi.org/10.1126/sciadv.abe0997>
12. Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (EN-UFBA). 2020a. “Aquisição de gêneros para o PNAE no contexto da pandemia de Covid-19”. Video de Youtube, 01:27:33, 7 de enero. <https://www.youtube.com/watch?v=UDevLGJIpAM>
13. Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (EN-UFBA). 2020b. “Experiências do PNAE em dois municípios no contexto da pandemia de Covid 19, na Bahia”. Video de Youtube, 56:42, 7 de enero. <https://www.youtube.com/watch?v=adjZTC4ByHl&t=41s>
14. Escola de Nutrição da Universidade Federal da Bahia (EN-UFBA). 2020c. “Pnae e Covid-19”. Video de Youtube, 01:18:44, 7 de enero. <https://www.youtube.com/watch?v=6AAAEIJpBnw>
15. Gontijo, José. 2012. “Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação”. En *Implementação de políticas públicas*, organizado por Carlos Aurélio Pimenta de Faria, 82-122. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.

16. Gordillo, Gustavo y Obed Méndez Jerónimo. 2013. "Seguridad y soberanía alimentarias. (Documento base para discusión)". FAO. Consultado el 10 de enero de 2021. <http://www.fao.org/3/a-ax736s.pdf>
17. Grisa, Cátia, Karina Yoshie Kato, Georges Gerard Flexor y Silvia A. Zimmermann. 2017. "Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar". *Sociedade e Cultura* 20 (1): 13-38.
18. Howlett, Michael, M. Ramesh y Anthony Perl. 2013. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.
19. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2020a. "Censo Agropecuario 2017". IBGE. Consultado el 7 de enero de 2021. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/foz-do-iguacu/pesquisa/24/76693>
20. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2020b. *Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018. Análise da segurança alimentar no Brasil*. Río de Janeiro: IBGE.
21. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 2021. "Foz do Iguaçu". IBGE. Consultado el 10 de enero de 2021. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/foz-do-iguacu.html>
22. Jaccoud, Luciana de Barros. 2020. *Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras*. Brasilia: IPEA.
23. Lopes Filho, Marcos, Eric Sabourin y Doris Sayago. 2018. "A cooperação do Brasil na América Latina". En *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina*, organizado por Eric Sabourin y Cátia Grisa, 34-53. Porto Alegre: Escritos Editora.
24. Maldonado, Pablo. 2016. C. "Consejo Municipal de Alimentación Escolar de Foz do Iguaçu, Brasil: mecanismos del control social y la garantía de la SAN". Trabajo de conclusión de curso, Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz do Iguaçu, Paraná.
25. Menezes, Henrique y Marcos Vieira. 2021. "Explaining Brazil as a Rising State, 2003-2014: The Role of Policy Diffusion as an International Regulatory Instrument". *Journal of International Relations and Development* 1: 1-22. <https://doi.org/10.1057/s41268-021-00217-z>
26. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) y Ministério da Educação (ME). 2020. *Orientações para a execução do Pnae durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19)*. Brasilia: MAPA; ME.
27. Ministério da Educação (MEC). 2020. "Resolução 02/2020. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública". MEC. Consultado el 10 de octubre 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-2-de-9-de-abril-de-2020-252085843>
28. Ministério da Saúde (MS). 2020. "Portaria 356/2020. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19)". MS. Consultado el 10 de octubre 2020. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>
29. Organização Pan Americana da Saúde (OPAS). 2020. "Atualizações epidemiológicas e alertas". OPAS. Consultado el 5 de enero de 2021. <https://www.paho.org/pt>
30. Oxfam. 2020. *O vírus da fome: como o coronavírus está aumentando a fome em um mundo faminto*. São Paulo: Oxfam-Brasil.
31. Peters, Guy B. 2021. "Governing in a Time of Global Crises: The Good, The Bad, and the Merely Normal". *Global Public Policy and Governance* 1: 4-19. <https://doi.org/10.1007/s43508-021-00006-x>
32. Prefeitura Municipal de Foz do Iguaçu (PMFI). 2019. *Diário Oficial do Município*, edição 3662, agosto. PMFI. Consultado el 5 de enero de 2021. <https://www5.pmfi.pr.gov.br/pdf-3149&diario>
33. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (Rede Penssan). 2021. "Vigisan National Survey of Food Insecurity in the Context of the Covid-19 Pandemic in Brazil". Olhe para a Fome. Consultado el 7 de junio de 2021. [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf)
34. Repetto, Fabián. 2012. *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación Cippec.
35. Sabourin, Eric y Cátia Grisa. 2018. *A difusão de políticas brasileiras para a agricultura familiar na América Latina*. Porto Alegre: Escritos Editora.
36. Sambuichi, Regina, Ana Flávia de Almeida, Gabriela Perin, Paulo Spínola y Antônio Pella. 2020. "O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como estratégia de enfrentamento aos desafios da Covid-19". *Revista da Administração Pública* 54 (4): 1079-1096.
37. Sharpe, Rosalind, Kelly Parsons y Corinna Hawkes. 2020. *Coordination Must Be Key to How Governments Respond to Covid-19 Food Impacts: A View from England. Rethinking Food Governance Guidance Note*. Londres: Food Research Collaboration.
38. Sonnino, Roberta, Camilo Lozano Torres y Sergio Schneider. 2014. "Reflexive Governance for Food Security: The Example of School Feeding in Brazil". *Journal of Rural Studies* 36: 1-12. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.06.003>
39. Souza, Celina. 2018. *Coordenação de políticas públicas*. Brasilia: ENAP.

40. Souza, Gabriela. 2019. "Aquiturismo familiar no oeste paranaense: uma análise da construção das políticas públicas para o setor". Trabajo de conclusión de curso, Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz do Iguaçu, Paraná.
41. Vasconcelos, Francisco, Mick Machado, Maria Angélica T. Medeiros, José Anael Neves, Elisabetta Recine y Elaine Pasquim. 2019. "Public Policies of Food and Nutrition in Brazil: From Lula to Temer". *Revista de Nutrição* 32: en línea. <http://dx.doi.org/10.1590/1678-9865201932e180161>
42. Wittman, Hannah y Jennifer Blesh. 2017. "Food Sovereignty and *Fome Zero*: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil". *Journal of Agrarian Change* 17: 81-105. <https://doi.org/10.1111/joac.12131>
43. World Food Programme (WFP). 2013. *State of School Feeding Worldwide*. Roma: World Food Programme.

---

### Silvia Aparecida Zimmermann

Doctora en Sociología en Desarrollo, Agricultura y Sociedad por la Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil. Profesora asociada del Curso de Grado en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria y del Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Brasil. Investigadora del Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA), del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estratégias e Desarrollo (INCT/PPED/UFRJ) y del Centro de Referencia en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ceresan). Últimas publicaciones: "Antigos e novos hábitos na alimentação de famílias agrícolas de Chapecó e região" (en coautoría). *Estudos Sociedade e Agricultura* 28: 48-77, 2020; "Food Supply Chains, Family Farming, and Food Policies under the COVID-19 Pandemic in a Brazilian City" (en coautoría). *Human Organization* 79: 323-332, 2020. [silvia.zimmermann@unila.edu.br](mailto:silvia.zimmermann@unila.edu.br)

### Ana Alice Eleuterio

Doctora en Ecología por University of Florida, Estados Unidos. Profesora asociada del Curso de Grado en Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria y del Programa de Posgrado en Biodiversidad Neotropical de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Brasil. Investigadora colaboradora en la Especialización en Biología de la Conservación de la Universidad Nacional de Misiones, Argentina. Últimas publicaciones: "Stem Decay in Live Trees: Heartwood Hollows and Termites in Five Timber Species in Eastern Amazonia" (en coautoría). *Forests* 11 (1087): 1-12, 2020; "Food Supply Chains, Family Farming, and Food Policies under the COVID-19 Pandemic in a Brazilian City" (en coautoría). *Human Organization* 79: 323-332, 2020. [ana.eleuterio@unila.edu.br](mailto:ana.eleuterio@unila.edu.br)

### Antonio de la Peña García

Doctor en Antropología Cultural por University of Florida, Estados Unidos. Profesor asociado del Curso de Grado en Antropología y del Programa de Posgrado en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Brasil. Últimas publicaciones: "Adaptive Farm Management in the Context of the Expansion of Industrial Tree Plantations in Northern Argentina" (en coautoría). *Land Use Policy* 96: 1-11, 2020; "Food Supply Chains, Family Farming, and Food Policies under the COVID-19 Pandemic in a Brazilian City" (en coautoría). *Human Organization* 79: 323-332, 2020. [antonio.delapena@unila.edu.br](mailto:antonio.delapena@unila.edu.br)

