

## Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Local en Brasil: el caso de los Programas de Adquisición de Alimentos – PAA y PNAE

Oliveira, Rosinele da Silva de

*Universidade da Amazônia, Brasil / Universidad de Alicante, España*

 rosyfap@yahoo.com.br

Vasconcellos Sobrinho, Mário

*Universidade da Amazônia, Brasil*

 mario.vasconcellos@unama.br

Documento recibido:	30/12/2018
Aprobado para publicación:	16/12/2019

---

### Resumen

La Amazonía brasileña está en su tercera generación de políticas públicas enfocadas a la agricultura familiar. Esas generaciones coexisten actualmente y abarcan desde la estimulación del incremento de la producción hasta la innovación social que es la creación del mercado institucional vía el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). El concepto adoptado como base de esta investigación es el de la Innovación Social y la teoría que sustenta los análisis es el del Capital Social. Como métodos se adoptaron el Estudio de Caso y el Análisis de Contenido. La cohorte es el conjunto de los 144 municipios del Estado de Pará. Los resultados señalan la necesidad de emerger un cambio hacia una cuarta generación de políticas públicas direccionadas a la agricultura familiar la cual, a su vez, tiene un carácter inmanentemente estratégico para el país y sirve de ejemplo para otros países conforme ha sido evidenciado por la Organización de las Naciones Unidas. Esta generación debe de ser capaz de crear una innovación social con una interfaz en las diversas áreas que afectan la vida en el campo para que así logre con efectividad el desarrollo local.

### Palabras clave

Política agrícola, análisis de políticas, cambio de las políticas públicas, Pará, Brasil, capital social, innovación social

---

## Resumo

A região amazônica brasileira está vivendo sua terceira geração de políticas públicas voltadas ao apoio à agricultura familiar. Essas políticas coabitam inter-geracionalmente e adotam uma ampla gama de estratégias, desde estímulos à produção agrícola até iniciativas de inovação social, que são a criação de um "mercado institucional" via Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). O conceito adotado aqui como base para esta pesquisa é a inovação social e a teoria em uso para esta análise é baseada na abordagem do capital social. O estudo de caso e a análise de conteúdo foram adotados aqui como métodos. A amostra é o conjunto de 144 governos locais do Estado do Pará, no Brasil. Os resultados sugerem a necessidade de mudança-sucessão de políticas voltadas para a agricultura familiar, que, por sua vez, deve ter um caráter immanentemente estratégico para o país e servir de exemplo para outros países, como apontado pelas Nações Unidas. Essa mudança de política deve ser capaz de criar inovação social com interface em várias áreas-chave do desenvolvimento local que afetam diretamente a vida no campo do Pará.

## Palavras - chave

Política agrícola, análise de políticas, câmbio de políticas públicas, Pará, Brasil, capital social, inovação social

---

## Abstract

The Brazilian Amazonian region is living its third generation of public policies focused on supporting family farming. These policies cohabit intergenerationally and take a broad range of policy strategies, that from stimuli of agricultural production to social innovation initiatives, which is the creation of an "institutional market" via PAA and PNAE. The concept adopted here as basis for this research is social innovation and the theory in use for this analysis is based on social capital approach. The case study and content analysis were adopted here as methods. The sample is the set of 144 local governments of the State of Pará, in Brazil. Results suggest that there is a need to policy change-succession aimed at family farming which, in turn, must have an immanently strategic character for the country, and do serve as an example for other countries, as it was pointed out by United Nations. This policy shift must be able to create social innovation with interface in various key areas of local development that directly affect life in the Para's countryside.

## Keywords

Agricultural policy, policy analysis, policy change, Pará, Brazil, social capital, social innovation

---

## Introducción

Existe un amplio consenso sobre que la innovación social es un fenómeno necesario para contribuir a resolver los retos sociales de carácter complejo y multidimensional que han proliferado en las últimas décadas. Sin embargo, y aunque la innovación social ha ido ganando peso, no hay un acuerdo general sobre qué es, ni se conocen a profundidad todos los factores que determinan su aparición en un territorio. No es infrecuente que dicho término se asocie directamente a la generación de nuevas tecnologías.

La innovación tecnológica ha sido utilizada recurrentemente como un medio de diferenciación para lograr una mayor competitividad empresarial, lo que ha conllevado a la consecución de grandes avances científico-técnicos. Sin embargo, esto no ha evitado que en las últimas décadas emerjan grandes retos sociales en los territorios: pobreza, exclusión, desigualdad, deterioro de las condiciones medioambientales y desempleo, entre otros. Todos estos son problemas que tienen una alta repercusión en el ámbito local, siendo éste el contexto en donde la innovación social gana más peso como fenómeno con potencial transformador (GARCÍA-FLORES y PALMAS MARTOS, 2019).

Se entiende que centrar los sistemas de innovación únicamente en conseguir mejoras tecnológicas, aunque conviertan a aquellos en productivos y eficaces económicamente, no es del todo eficiente debido a la falta de respuesta ante los retos y problemas sociales de carácter complejo y multidimensional (BLANCO; CRUZ y MARTINEZ, 2016). Esto justifica por qué la innovación social, que se presenta como una solución participativa y cooperativa, es un fenómeno que debe ser fomentado para coadyuvar a resolver los retos actuales que amenazan el bienestar y la misma estabilidad de la sociedad. La comprensión de las actividades de innovación y de su impacto económico ha sido objeto de estudio en numerosas investigaciones a lo largo de las últimas décadas. De hecho, existe una creciente literatura que trata dicha cuestión y que no la ha logrado comprender de una forma totalmente eficiente e integradora. Las deficiencias a la hora de abordar el concepto de innovación se derivan, principalmente, de la existencia de los tipos muy diversos de ésta.

Muestra de la existencia del proceso histórico de la innovación social es la creación, durante el siglo XIX, de los microcréditos, de los sindicatos obreros y de los nuevos modelos de producción y distribución basados en el cooperativismo. También, durante las primeras décadas del siglo XX, se destacan la aparición de sistemas de ayudas sociales y de atención infantil. Sin embargo, este fenómeno siguió atrayendo la atención institucional hasta finales de la década de los 80 del siglo pasado (GARCÍA-FLORES et al, 2019). Dicha atracción es primordial para el desarrollo y fomento de las innovaciones habida cuenta que, como señala Yépez (2017), la influencia del aspecto institucional debe de ser tenida en cuenta cuando se reflexiona acerca de la capacidad innovadora de los países y las regiones en el marco teórico de los sistemas de innovación.

En la Amazonía, específicamente en el Brasil, existe la creación de mercados institucionales que tienen entre sus objetivos combatir algunos retos sociales como el hambre y la pobreza en el ámbito local (mediante la sumministrazione de la alimentación escolar y fortaleciendo la agricultura familiar, respectivamente). Esos mercados institucionales tienen una lógica que diverge frontalmente de la lógica de mercados tradicionales y son dirigidos al segmento de la agricultura familiar que, según Cazela, Bonnal y Maluf (2009), tiene una multifuncionalidad – económica, ambiental, social y de seguridad alimentaria – considerada de carácter estratégico para el país. Existe un amplio consenso acerca de las potencialidades y los efectos positivos que genera la innovación social en los territorios. No obstante, la falta de acuerdo se hace patente cuando se trata de definirla y comprender cómo ésta se hace efectiva.

El presente trabajo nace del convencimiento de la necesidad de discutir la naturaleza diferenciada del mercado institucional que en sí mismo es una innovación social enfocada a la agricultura familiar en la Amazonía brasileña. Esa necesidad está sustentada en el intento de comprender cuál es la variable considerada de mayor potencial para que el diseño de dicha innovación sea proficuo en la práctica.

## Innovación Social

Actualmente hay una evidente falta de consenso en la literatura acerca del significado de innovación social a pesar de lo prolífico de la investigación en torno a la misma. Para Mossealaer (2016); Salom-Carrasco; Pitararch-Garrido y Sales-Ten (2017), esto impide encuadrar el término en una definición concreta y generalmente aceptada. Son muchos los autores que han definido innovación social con análisis ciertamente solventes y de gran valor para el avance científico en la materia. Dada la heterogeneidad de las definiciones presentes en la literatura se presenta una revisión de estas (tabla 1).

Las diferentes perspectivas para definir innovación social muestran que la expresión ha resultado problemática desde sus orígenes toda vez que, tanto 'innovación' como 'social', son términos que al ser utilizados en la misma frase crean un nuevo concepto de gran vastedad según Djellal y Gallouj (2012). Por esta razón, un ejercicio de síntesis es interesante para analizar los diferentes aspectos de dicho concepto, el cual también permite identificar tres enfoques principales, conforme Ruede y Lurtz (2012); García-Flores et al (2019), y son:

**Innovación Social Empresarial:** ésta se entiende desde una perspectiva en la que la empresa privada es un elemento central del concepto. Hay una alta referencia a la introducción de novedades en los procesos de gestión, a las mejoras en la organización y a la solución de problemas sociales individuales o colectivos desde la empresa (SANCHÍS; CAMPOS, 2008 y WORD ECONOMIC FORUM, 2016).

También es la encargada de realizar las innovaciones sociales. Están dentro de este enfoque prácticas tan variadas como el emprendimiento social, la mejora de las condiciones sociales dentro de las empresas, la responsabilidad social y la creación de una producción más sostenible y con menor impacto ambiental (GARCÍA-FLORES et al, 2019).

**Innovación Social Integradora:** este enfoque permite agrupar los casos de iniciativas socialmente innovadoras expuestos anteriormente. Es una solución amplia que surge fruto de la convivencia paralela de las dos perspectivas previamente mencionadas. La innovación social es entendida como un concepto vasto, caracterizado por solventar todo tipo de problemas y necesidades sociales, ofreciendo mejores resultados para toda la sociedad que los existentes hasta ese momento. Desde esta perspectiva: se reconoce la existencia de diferentes tipos y grados de innovación social y se entiende que las iniciativas pueden estar desarrolladas por el sector público, el sector privado o la sociedad civil (NESTA, 2008; HUBERT, 2010 y COMISIÓN EUROPEA, 2013).

**Tabla 1 – Distintas definiciones de innovación social**

AUTOR	DEFINICIÓN DE INNOVACIÓN SOCIAL
Mulgan (2006)	Es el conjunto de actividades y servicios innovadores que son llevados a cabo fundamentalmente por organizaciones cuyo objetivo principal es social y que tienen como finalidad satisfacer una necesidad o reto del mismo tipo.
Nesta (2008)	La innovación social consiste en desarrollar nuevas ideas para abordar problemas o necesidades sociales. Por ejemplo, un nuevo producto, un servicio, una iniciativa, un modelo organizativo o un nuevo enfoque para la prestación de servicios públicos.
Pot y Vaas (2008)	Es un concepto más amplio que el de la innovación organizacional. Incluye ejemplos tales como la gestión dinámica, la organización flexible, el trabajo más inteligente, el desarrollo de habilidades y competencias y la creación de redes entre organizaciones. Es un complemento de la innovación tecnológica.
Phills; Deiglmeier; Miller (2008)	Una innovación social puede ser un producto, un proceso de producción o una tecnología; en todos estos casos muy similar a la innovación en general. Pero también puede ser un principio, una idea, una legislación, un movimiento social, una intervención o una combinación de todos ellos. Hacen referencia a la innovación social como herramienta para solucionar problemas colectivos y no, solamente, los individuales.
Sanchis y Campos (2008)	Tiene por objeto la introducción de cambios relacionados con nuevas formas organizativas y de gestión dentro de la corporación. Entre sus principales objetivos figuran la inserción sociolaboral de personas (principalmente aquellas con mayor riesgo de exclusión) y la protección y el respeto al medioambiente mediante el crecimiento sostenible.
Harris y Albury (2009)	Es una innovación beneficiosa, tanto para el bien social como para el interés público. Amén de ser una innovación inspirada en el deseo de satisfacer las necesidades sociales que pueden estar descuidadas por las formas tradicionales de provisión del mercado y que, a menudo, han sido mal atendidas o no resueltas por los servicios organizados por el sector público.
Howaldt y Schwarz (2010)	Es una nueva combinación y/o configuración de las prácticas sociales en ciertas áreas de acción o contextos sociales, la cual está impulsada por ciertos actores de una manera intencionalmente dirigida con los objetivos de satisfacer mejor las necesidades y solventar problemas sociales.
Hubert (2010)	Es el conjunto de nuevas ideas, productos y servicios que – simultáneamente - satisfacen necesidades sociales de forma más efectiva que sus alternativas previas, creando así nuevas relaciones o colaboraciones entre los actores.
OCDE (2011)	Es la agrupación de nuevos mecanismos y normas que consolidan y mejoran el bienestar de las personas, las comunidades y los territorios en términos de inclusión social, creación de empleo y calidad de vida.
Caulier-Grice; Davies; Patrick y Norman (2012)	Es el grupo de nuevas soluciones (productos, servicios, modelos, mercados, procesos, etcétera) que satisfacen simultáneamente una necesidad social - de manera más efectiva que las soluciones ya existentes - y conducen hacia nuevas y mejoradas relaciones y capacidades, así como hacia un mejor uso de los activos y recursos.
Oosterlynck; Kazepov; Novy; Cools; Barberis y Wukovitsch; Leubolt (2013)	Es el conjunto de prácticas que suceden en ámbitos locales y que ayudan a las personas en exclusión social y a los grupos sociales empobrecidos a satisfacer necesidades sociales básicas para las cuales no encuentran soluciones adecuadas ni en el mercado privado ni en las macro-políticas de bienestar.
Moulaert; Maccallum y Hillier (2013)	Trata sobre la inclusión social y acerca de contrarrestar y superar las fuerzas reaccionarias que están dispuestas a fortalecer o preservar situaciones de exclusión social.
Comisión Europea (2013)	Es el desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) para satisfacer las necesidades sociales, crear nuevas relaciones sociales y ofrecer mejores resultados. También sirve de respuesta a las demandas sociales que afectan el proceso de interacción social, dirigiéndose a mejorar el bienestar humano.
Paz (2015)	Es el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo que proporciona soluciones novedosas para satisfacer demandas y necesidades sociales.
World Economic Forum; Schwab Foundation for Social Entrepreneurship (2016)	Es la aplicación de un enfoque innovador, práctico y sostenible - basado en el mercado - para beneficiar a la sociedad en general y, en especial, a las poblaciones de bajos ingresos o desatendidas.
García-Flores y Palma Martos (2019)	Es el conjunto de prácticas o iniciativas llevadas a cabo por la comunidad que - a partir de los productos, servicios o modelos que generan o bien a través del proceso diseñado para conseguir sus objetivos - alcanzan soluciones que dan una mejor respuesta, de forma alternativa y creativa, a problemas o necesidades sociales.

Fuente: elaboración a partir de los trabajos citados, 2020.

Por lo tanto, la innovación social es un fenómeno que puede ser abordado desde diferentes perspectivas. Es especialmente interesante ser analizada en las ciudades – consideradas como ámbito local - dado que en ellas los retos sociales se reflejan de forma más evidente según Subirats (2015) y Blanco (2018). Con referencia a esto último, afirman Moulaert et al (2004) que establecer estrategias de desarrollo basándose en la innovación social es de gran utilidad para lograr un cambio de gobernanza en las comunidades locales. A pesar de ello, recuerda Subirats (2015) que - aun cuando se consigan esas ansiadas transformaciones en la gobernanza, - hay que tener en cuenta que los gobiernos locales ocupan “una posición periférica en el entramado de un gobierno multinivel” y tienen unos recursos que en ocasiones resultan insuficientes para afrontar problemas de gran envergadura.

## Generaciones de políticas públicas para la agricultura familiar

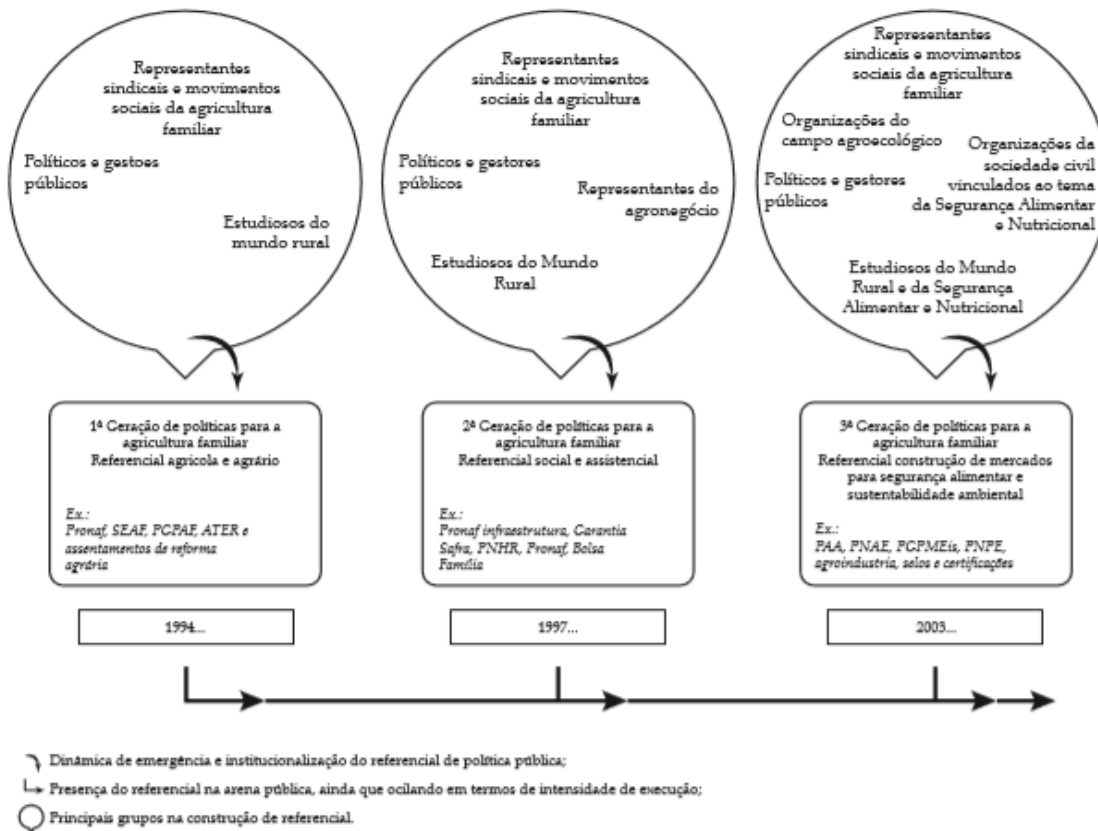
Cuando se trata de agricultura en Brasil hay una separación casi radical entre la agricultura de gran escala (el agronegocio) y la agricultura familiar. La diversidad social y económica de los agricultores depende no solamente de la heterogeneidad de los sistemas de producción, sino también de la existencia de diferentes canales de comercialización. En esta lógica está la construcción de los mercados institucionales, enfocados en la categoría considerada estratégica para el país dada su multifuncionalidad: la agricultura familiar.

Hay tres generaciones sucesivas de políticas públicas en Brasil, dirigidas a la agricultura familiar, que siguen adaptándose a nuevos contextos sociales y políticos. La primera generación surge como respuesta a las presiones de los movimientos sociales y se refiere a las políticas de asentamientos e incrementos; la segunda generación tiene su objetivo centrado en las acciones sociales y de cuidado. Ambas se destinan a apoyar y espolear la producción para el mercado capitalista, careciendo así de iniciativas dirigidas al autoconsumo, a la venta directa y a la implementación de mercados locales de proximidad (circuitos cortos entre productores y consumidores). Dicha carencia es tratada por la tercera generación que se hace efectiva a través de programas de compras institucionales directamente del agricultor familiar (o por sus entidades representativas) por medio del *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) y el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE).

Entre otros objetivos se instituyeron los programas para insertar los productos de la agricultura familiar en las compras del gobierno a través del enfoque del mercado institucional bajo la forma del circuito corto de producción y consumo. De este modo, al mismo tiempo que apoya el incremento de la producción agrícola familiar, promueve el desarrollo local donde se encuentran los productores familiares.

Las políticas públicas fueron formuladas en momentos distintos de la historia brasileña por diferentes grupos de actores sociales. Según los estudios de Grisa y Schneider (2014), al principio, los principales grupos que trabajaban en la construcción del referente para la política pública centrado en la agricultura familiar fueron conformados por los representantes sindicales, por los movimientos sociales de la agricultura familiar, por políticos y gestores públicos y por estudiosos del medio rural. Posteriormente, se añadió la participación de representantes de la agroindustria. Además, hogaño, existe la participación de organizaciones del campo agroecológico y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema de la seguridad alimentaria y nutricional. La Figura 1 ilustra estos grupos.

**Figura 1-Principales grupos de actores que actúan en la construcción de un referente de política pública para la agricultura familiar a lo largo de los años.**



Fuente: Grisa y Schneider (2014).

Las tres generaciones son importantes tanto en términos de estrategias de desarrollo local como en términos de reproducción social de la agricultura familiar. La innovación social, que se configura como el mercado institucional para dicha categoría, considera su carácter estratégico en términos de su multifuncionalidad y lo estructura en condiciones diferenciadas de producción, comercialización e inversión vía el PNAE.

## Contexto del PAA y del PNAE en Brasil

El PAA fue establecido por el Art. 19 de la Ley nº 10.696, de 2 de julio de 2003, con el fin de fomentar la agricultura familiar - con inclusión económica y social, con promoción de la producción, transformación e industrialización de los alimentos y la generación de ingresos (BRASIL, 2003). Fue creado como un instrumento de acceso a los alimentos, que para Paganini (2010), permite la conexión entre producción y consumo adecuada a la realidad local y contribuye al fortalecimiento de la agricultura familiar y la generación de ingresos.

El Programa beneficia no solamente a los agricultores familiares, sino también a las entidades socio asistenciales, además de toda la red de relaciones entre producción y consumo. Según (Cunha et al., 2017), el programa es importante para la economía local tanto por tratar de promover el desarrollo de la agricultura familiar – incentivando la participación de las mujeres en el mercado y estimulando lo cultivo de alimentos orgánicos - tratando así de la seguridad alimentaria.

La operacionalización es realizada por la *Companhia Nacional de Abastecimento* – CONAB en asociación con estados y municipios. El Estado, la sociedad y el mercado desempeñan un papel importante en el programa en las áreas de producción, distribución y consumo.

Según De Schutter (2014), el programa es una de las políticas de contratación pública más amplias del mundo. Los informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ponen de relieve la innovación del PAA para conectar los mercados destinados a fortalecer la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional (SANCHES, et al., 2014; GRISA y SCHNEIDER, 2014; y GRISA y SCHNEIDER, 2015).

Al igual que el Programa y algunas experiencias exitosas en el campo, se ha regulado la adquisición de productos de agricultura familiar para la alimentación escolar vía PNAE.

Como señala Lopes (2018), la creación del PNAE (Ley 11.947/2009) fue resultado - por una parte - de la adopción de acciones públicas descentralizadas en materia de alimentación escolar y - por otra parte - de la labor de sensibilización realizada por técnicos, científicos y especialistas implicados en los temas de la seguridad alimentaria y de la lucha contra el hambre a través del programa "Fome Zero". Esos factores impulsaron la estrategia de desarrollar e implementar una innovación social para combatir diversos retos sociales por medio de la creación de un mercado institucional.

El PNAE establece que los municipios que reciben los recursos del *Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação* (FNDE) están obligados a asignar como mínimo el 30% del monto para la adquisición de alimentos procedentes de la agricultura familiar. Esta compra puede realizarse de modo directo o por medio de organizaciones priorizando, dentro de ellas, los asentamientos de la reforma agraria, las comunidades indígenas tradicionales y comunidades de quilombolas para alimentar a los estudiantes (BRASIL, 2009). El PNAE es una de las políticas públicas que – centrándose en el desarrollo local – se basa, a su vez, en el derecho de los estudiantes a una alimentación saludable y adecuada.

El programa tiene como objetivo actuar de tres maneras importantes que lo diferencian como política pública: asume como público el debate de alimentos de calidad y las implicaciones de esto para superar la desnutrición y la obesidad, cuestionando - al mismo tiempo - la hegemonía de la industria alimentaria en la definición del estándar alimentario de las poblaciones; promueve el desarrollo local y crea estrategias para la comercialización de productos no orientados por el mercado convencional, creando posibilidades para el desarrollo de sistemas agroalimentarios alternativos e incluyendo a nuevos actores sociales - agricultores familiares - en los mercados en construcción; garantiza – al considerar al Estado como consumidor - el mercado a los productores considerados como periféricos por el mercado convencional, funcionando como un instrumento importante para fortalecer los sistemas agroalimentarios alternativos, permitiendo el anclaje inicial que los agricultores necesitan para consolidar sistemas de producción diferenciados, según Balem (2015).

La experiencia institucional brasileña de implementación de la innovación social de reajuste de la alimentación escolar a través del PNAE creando un mercado institucional ha servido de ejemplo a otros países, especialmente África y América Latina. Estos se han reflejado en Brasil para (re)elaborar y (re)desarrollar sus programas de alimentación escolar con miras a utilizar los mismos recursos invertidos en la alimentación escolar para promover el desarrollo socioeconómico (FAO, 2013 y TRICHES et al., 2013).



## Mercados institucionales desde el enfoque teórico del capital social

Un análisis estrictamente económico o institucional del PNAE es insuficiente para entender los resultados del Programa y para explicar las dificultades y límites que ha ido encontrando en su aplicación. Sin embargo, las ideas contenidas en el enfoque del “capital social” arrojan luces sobre aspectos menos visibles del Programa por ser menos cuantificables, pero no por eso menos importantes (v.gr. las relaciones de cooperación y confianza entre los diversos actores implicados en el PNAE en un territorio determinado).

El enfoque del “capital social” ofrece interesantes conceptos y herramientas analíticas (*bonding*, *bridging*, *linking*) para comprender el funcionamiento de un programa como el PNAE cuya implementación exige la participación de la sociedad civil. Es un programa que requiere un nivel de sinergia y colaboración social e institucional tal, que solamente puede alcanzarse si existe - en la correspondiente comunidad local - un grado de confianza entre individuos y entre instituciones lo suficientemente fuerte como para resolver los dilemas de la cooperación tan habituales en ambientes pauperizados, según Woolcock y Narayan (2000); Millan y Gordon (2004); Moyano, (2008).

Según Flintheart y Dauter (2006), los mercados locales presuponen espacios sociales de intercambio de bienes y servicios que operan en función de arreglos y normas formales e informales, así como de costumbres culturales más amplias. Los mercados locales generan un sustrato social que es fruto de la interacción social y de la cooperación entre las personas y que puede verse como un “bien público” (i.e. como un capital intangible que se aproxima al concepto de capital social tal como lo entiende autores como Coleman (1988) y Putnam (1993).

El enfoque del “capital social” es una herramienta fundamental en el estudio de las dinámicas sociales que subyacen a situaciones como la del mercado institucional que se genera en el proceso de implementación del PNAE a nivel territorial.

Los conceptos e ideas aportadas por el enfoque del “capital social” pueden medirse a nivel empírico. Se puede observar cómo fluye la información entre los diversos actores del PNAE y cómo se establecen los mecanismos de restricción y coerción (o de cooperación) debido a los vínculos de confianza (o de desconfianza) entre ellos. Se puede observar también cómo, a partir de esos vínculos, se crean lazos fuertes entre los actores implicados en el Programa favoreciendo una interacción social de naturaleza afectiva más estrecha dentro de los grupos primarios (dimensión *bonding* del capital social), pero también crean lazos débiles que favorecen las relaciones con actores más alejados de estos grupos (dimensión *bridging*) y que permiten ampliar el campo de relaciones sociales y - en consecuencia - el horizonte de las estrategias utilizadas (GRANOVETTER, 1985).

Además, se puede ver el grado e intensidad de las relaciones entre actores que se encuentran en situaciones inequitativas de poder y autoridad dentro del Programa (dimensión *linking* de capital social); así también, relaciones que son fundamentales para comprender el desarrollo de políticas donde se combinan estrategias *top-down* (descendentes) y *bottom-up* (ascendentes). De ese modo, se puede contribuir a explicar el más o menos eficiente funcionamiento del PNAE a partir de las características de su estructura relacional (forma, intensidad y dirección de las relaciones sociales), dado que es una estructura cuyo conocimiento requiere precisamente el uso de estas dos estrategias.

## Nota metodológica

La base teórica utilizada es el capital social. Se toma como la cohorte los municipios del estado de Pará puesto que tienen una base económica fundamentada en la agricultura familiar. La investigación adopta una metodología que utiliza los principios del *compliance*, determina los indicadores de cumplimiento de las normas establecidas por los Programas y la capacidad de los municipios y productores locales para atenderlos y, finalmente, identifica - por medio de documentos y entrevistas con algunos actores - las formas e intensidad de las interacciones entre las organizaciones locales envueltas en los procesos. Son utilizados como métodos el Estudio de Caso y el Análisis de Contenido conforme a lo propuesto por Yin (2001, 2009) y Bardin (1977, 2011), respectivamente.

Se trata de una investigación exploratoria, descriptiva y documental con recopilación de datos correspondientes al periodo comprendido del 2011 al 2018 (con algunas variantes dada la heterogeneidad de la disponibilidad de éstos) en los municipios del estado de Pará.

Para el análisis de los Programas se escrutaron diferentes documentos como edictos, actas de las convocatorias públicas y extractos de los contratos; además, se llevaron a cabo entrevistas con algunos actores. De dicho análisis fueron extraídas las siguientes variables referentes tanto a las acciones de los ayuntamientos municipales, como del programa de forma general mediante entrevistas, respectivamente:

1. PAA
  - 1.1. Recursos aplicados;
  - 1.2. Número de municipios atendidos;
  - 1.3. Participación de otras comunidades;
  - 1.4. Cantidad de productos comprados;
  - 1.5. Número de participantes (agricultor familiar);
2. PNAE
  - 2.1. Características de las convocatorias públicas;
    - 2.1.1. Número de convocatorias públicas;
    - 2.1.2. Información sobre precios;
    - 2.1.3. Periodicidad;
    - 2.1.4. Lugar de entrega;
  - 2.2. Compliance del Art. 14 de la Ley 11.947/2009;
  - 2.3. Spread de atraktividad para el agricultor familiar – número de agricultores familiares menos el número de agricultores familiares con *Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* – DAP/PRONAF.

Se recopilaron datos oficiales de la *Companhia Nacional de Abastecimento*; del *Ministerio de Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/PNAE*; *Sistema de Oportunidades* (contratación pública para la agricultura familiar); *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE* y *Portal Brasileiro de Dados Abertos*.

A efectos analíticos, las categorías de escrutinio han sido las siguientes: i) las obligaciones y compromisos de los actores sociales e institucionales de los Programas según el grado de confianza entre ellos; ii) el potencial informativo generado de las relaciones sociales al facilitar, a los diversos actores de los Programas, el acceso a la información; iii) la atribución de autoridad a ciertos actores para el ejercicio del correspondiente liderazgo, y iv) el nivel de reciprocidad y ayuda mutua como expresión real de la solidaridad y cohesión social existente dentro de la comunidad local.

## Presentación y discusión de los resultados

Las operaciones del PAA realizadas entre 2011 y 2017 en los municipios del estado de Pará no muestran regularidad. El punto clave de esta observación se concentra en 2013, cuando - en todo el Brasil - se ejecutaron 38% de los recursos en comparación con 2012, en los municipios del estado de Pará esta reducción fue aún mayor, alcanzando 94% en comparación con el referido año. La baja ejecución puede atribuirse a diferentes factores, tales como: reducción de la demanda de compra directa, cancelación de la formación de inventario con liquidación física, remodelación de las regulaciones dentre otros.

La capilaridad del programa por parte de los municipios todavía carece de robustez, sin embargo, los beneficios evidenciados son diversos, entre ellos se puede señalar directamente a la generación de ingresos para los agricultores familiares, el aumento de la producción, mejora de los alimentos para las personas en situaciones del inseguridad alimentaria y nutricional.

En el desarrollo de sus acciones el Programa prioriza proyectos que cuentan con la participación de dos categorías, que son: agricultores familiares y agroextractivistas - basados en la reforma agraria, afectados por presas, comunidad indígena, pescadores y quilombolas -que se denominan como "otras comunidades". La participación de estos grupos en este mercado institucional es representativa y denota un logro exitoso.

Compartiendo la comprensión de Baccarin et al., (2017), se supone que los lugares donde la agricultura familiar tiene una mayor expresión económica, los agricultores tienen una mayor integración en los mercados, una mayor capacidad de asociación, de remisión de reclamos y, alto volumen de productos a entregar. Sin embargo, contrariamente a esta premisa, hay municipios en el estado de Pará cuya base económica se fundamenta en la agricultura familiar y la capacidad de participación de los agricultores familiares no alcanza el 1% de los que pueden participar en este mercado. Por lo tanto, está claro que hay desafíos a los que deben hacer frente los agricultores familiares para la integración en el mercado. Estos desafíos se plantean tanto en cuestiones legales como burocráticas, como el acceso a las convocatorias públicas, que se elaboran en virtud de la ley para tener conocimientos para desarrollar sus proyectos de ventas.

La pertinencia del Programa se observa en el fomento de la agricultura familiar con generación de ingresos, seguridad alimentaria y nutricional para las poblaciones urbanas y rurales y el mantenimiento de la biodiversidad apoyando a las comunidades indígenas, quilombolas y extractivas. Ejemplo de eso son los casos en que pasaron de receptores de cestas básicas a proveedores de alimentos a los Programas sociales. Por lo tanto, el Programa proporciona la inserción digna y respetuosa de estas comunidades en el mercado local desde el establecimiento de concertaciones sociales basadas en una percepción renovada, superando los preconceptos y reconociendo su papel en el desarrollo local. En la Tabla 2 están sistematizadas las variables del PAA.

**Tabla 2 – Panorama de la Gestión del Programa de Adquisición de Alimentos – 2011 a 2017**

Año	Recurso Aplicado (R\$)	Municipio Atendido %	Participación de otras Comunidades	Productos Comprados (t)	Número de Participantes (Agricultor Familiar)
2011	6.348.604	41 – 29%	399	2.988	1.211
2012	9.709.126	45 – 31%	548	4.102	1519
2013	550.683	3 – 2%	3	457	107
2014	2.063.124	9 – 6%	74	1.270	234
2015	2.289.544	10 – 7%	170	1.164	134
2016	3.157.283	10 – 7%	122	1.460	285
2017	5.687.855	22 – 15%	S/D	2.657	745

Fuente: CONAB y Portal Brasileiro de Datos Abiertos, sistematizado por los autores (2019).

Referente al PNAE se analizaron todas las convocatorias públicas de los municipios del estado de Pará de los años 2017 y 2018. Se buscó verificar su eficiencia para llegar al público *target* y, de esta manera, contribuir a un mayor volumen de compra a los agricultores familiares estimulando el desarrollo local. La calidad de las convocatorias públicas depende de la explicitud de los precios a pagar, de la información sobre la periodicidad y de los puntos de entrega.

Durante este período, 55 municipios publicaron 60 convocatorias públicas – CP's. De este total, 24 CP's no ofrecieron información sobre el precio de los productos a comprar. Ésta es una de las principales variables que hace imposible la participación del agricultor familiar y que, al mismo tiempo, es contraproducente al incitar - de esta manera - la disputa de precios entre los agricultores familiares, amén de contravenir la legislación en este ámbito.

Los precios se van incrementando a medida que se deba escalar los diferentes niveles de producción (local, territorial, estatal y nacional) para poder adquirir los productos. Adicionalmente, aquéllos no pueden ser motivo de disputa entre los agricultores familiares, dado que es un requisito que sean fijados en las CP's. Sin embargo, esto no es lo que se observa en el 40% de éstas.

El precio fijado supone un reto de equilibrio entre dos elementos: primero, el gasto público y segundo, el ingreso para los agricultores familiares. Si por un lado el ayuntamiento debe tratar de adquirir tantos productos como sea posible por el precio más bajo; por otro lado, el incentivo para que el agricultor familiar participe en el Programa es un precio por encima del mercado convencional. Este equilibrio se ve beneficiado por el hecho de que la compra se produce en canales más cortos que los convencionales disminuyendo así el margen de comercialización.

En el caso de los productos ecológicos, si no se pudiera calcular el precio a nivel local, se deberá tomar como patrón de precio el producto tradicional equivalente e incrementarlo en su 30% para, de este modo, estimar el precio del primero, según la resolución del FNDE n. 4 de 2015 (BRASIL, 2015). El costo final - que el agricultor solventará - debe incluir todos los gastos de embalaje, transporte e impuestos que él pueda tener.

En lo que respecta a los datos de la “periodicidad de la entrega” de los productos alimenticios comprados a los agricultores familiares, solamente estaban consignados en 29 de las 60 CP’s. Por lo tanto, el 52% presentó esta debilidad. Éste es un defecto importante teniendo en cuenta que esta información es vital para la planificación y decisión del agricultor familiar.

De las periodicidades registradas en las CP’s, se evidenció la preferencia por las entregas semanales las cuales son compatibles con las condiciones de los agricultores familiares y con la compra de hortalizas frescas (que son los artículos más solicitados por los municipios paraenses). Las entregas de más de una vez a la semana son muy costosas para los agricultores familiares y solamente una (01) CP hizo esta solicitud con este tenor. Las entregas de una mayor lapso que la semanal suelen estar relacionadas con productos no perecederos. La Tabla 3 muestra el número de unidades de recepción definidas en las CP's.

**Tabla 3: Acciones de los ayuntamientos municipales  
Convocatorias Públicas - Periodicidad 2017 a 2018**

Periodicidad	Número de Convocatorias Públicas
2-5/semana	1
Semanal	19
1 a 2/mes	4
Otro	5
No hay información	31

Fuente: *Sistema Oportunidades*, sistematizados por los autores (2020).

En lo que concierne a los datos del “número de unidades de entrega” de los productos alimenticios adquiridos a los agricultores familiares se halló que, de las 60 CP’s, solamente en 27 se registraron esta información. Por lo tanto, el 55% no hizo que esta información estuviera disponible. Y, en última instancia, cuando hicieron referencia a esta información fue para mencionar que divulgarían dichos datos, posteriormente, de acuerdo con sus necesidades.

Las CP’s que centralizan la entrega de los productos favorece al agricultor familiar, habida cuenta que - desde 2015 - el costo de la logística está incluido dentro del límite que el agricultor familiar puede vender por entidad ejecutora.

En las CP’s que fueron analizadas la mayoría centralizó las entregas, pero una parte significativa solicitó la entrega en diferentes lugares (de 11 a 50 unidades) y, solamente, 2 CP’s solicitaron entrega en todas las escuelas del área urbana y rural, con un total de más de 50 unidades. La sistematización de este análisis se expone en el Tabla 4.

**Tabla 4: Acciones de los ayuntamientos municipales  
Convocatorias Públicas - Unidades de Entrega - 2017 a 2018**

Número de Unidades de Entrega	Número de Convocatorias Públicas
1	14
2 a 10	1
11 a 50	11
Más de 50	2
No hay información	32

Fuente: *Sistema Oportunidades*, sistematizados por los autores (2020).

Las CP's presentan debilidades con respecto a brindar información de vital importancia para que el agricultor familiar decida participar en el Programa. Información que comprende: precios a pagar, la periodicidad de las entregas y el número de unidades de entrega. Dicha información es escasa en estos documentos y esto perjudica la eficiencia y eficacia del Programa.

Además, se observó que - a pesar de que la Ley nº 12.527/2011 (*Lei de Acesso à Informação*) indica como mandatorio, para los municipios que sobrepasen los 10 mil habitantes, la divulgación mediante internet de datos de interés colectivo – muchos municipios no revelan ni sus CP's ni sus extractos de contratos. El sitio físico de la difusión de los avisos también es importante para que el agricultor familiar tenga conocimiento independientemente de su acceso a internet.

Se llevó a cabo una evaluación cuantitativa del cumplimiento del Art. 14 de la Ley nº 11.497/2009 que ordena que al menos el 30% de los recursos transferidos para el PNAE (a través del FNDE) deben ser utilizados - por los municipios - en la adquisición de productos provenientes de la agricultura familiar. Los municipios se agruparon en función de la relación entre el porcentaje de compra y de las transferencias hechas al PNAE. Los datos sistematizados se muestran en la Tabla 5.

**Tabla 5: Compliance del Art. 14 de la Ley 11.947/2009 - 2011 a 2016**

Año	Sin Aquisición	0,1% a 10%	10,1% a 25%	25,1% a 35%	Arriba de 35%
2011	83	22	18	18	2
2012	76	21	19	16	11
2013	29	23	46	25	21
2014	25	17	41	35	26
2015	16	19	41	38	30
2016	30	17	37	30	30

Fuente: MEC/FNDE/PNAE, sistematizado por los autores (2020).

Todavía hay un número significativo de ayuntamientos refractarios al cumplimiento del Art. 14. Son municipios que no adquieren nada de la agricultura familiar, alcanzando – preocupantemente - el 21% en 2016. Sin embargo, hay un número alentador de ayuntamientos muy adherentes llegando, también, al 21% en 2016. Desde el inicio del período de análisis, el número de municipios que adquirieron productos de la agricultura familiar - disponiendo para ello de más del 35% de recursos provenientes del PNAE - aumentaron de 2 (dos) en 2011 a 30 (treinta) en 2016.

A los ayuntamientos que fueron refractarios al Art. 14 no se les aplicó ningún castigo porque se entiende que - por ejemplo - un posible bloqueo de transferencias del Programa como medida punitiva golpearía directamente a los estudiantes.

Al observar el aumento en el número de ayuntamientos clasificados como muy adherentes al Art. 14, este incremento parece relacionarse a un proceso endógeno de cambio que tiene en cuenta no solamente la calidad de la vida económica, sino también la calidad de vida de la comunidad. Este aspecto es el que conduce al desarrollo local y, sin duda, es un proceso que se favorece a través de la manutención y el fortalecimiento del capital social en la comunidad.

Después de la observación sobre el número de municipios que cumplen con el Art. 14, los esfuerzos se centraron en crear y analizar el “*Spread de Atractividad*” del PNAE para los agricultores familiares. Según el Censo Agrícola realizado por el IBGE en 2017 había 213.264 agricultores familiares en el estado de Pará; mientras el número de agricultores familiares con la DAP era de 96.763 de acuerdo con los datos disponibles en el *Portal Brasileiro de Dados Abertos* en el mismo año. Los análisis muestran que el *Spread de Atractividad* es del 55%, lo que significa que el PNAE no se configura como una innovación social atractiva para 116.501 agricultores familiares. Unas de las principales causas generadoras de este *Spread* es la carga burocrática a cumplir por los agricultores familiares (tanto en la forma como en el fondo) así como la interfaz tenue con otras políticas públicas.

Según estudios realizados por Bevilaqua y Triches (2014); Triches y Grisa (2015), entre las principales razones de escasa atractividad se encuentran la documentación de los agricultores, la dificultad de la logística, los precios pagados por los productos, la falta de formación e información y, de manera destacada, la desconfianza en la interrelación con las autoridades (factor que muestra la necesidad de fortalecimiento del capital social).

Los resultados indican que las principales dificultades para que los agricultores familiares participen en este mercado institucional se concentran, principalmente, en las acciones de los municipios - con respecto a la estructura de las convocatorias públicas - que en no pocos casos contravienen la legislación: no fijar precios, no explicitar la periodicidad y no explicitar el número de lugares de entrega.

La legislación que rige el uso de los recursos del PNAE en la agricultura familiar es relativamente nueva y pasa por un período de adaptación de los gestores municipales; esto se evidencia cuando el número de municipios sin *compliance* de la legislación disminuye, a la vez que el número de municipios que supera el porcentaje establecido aumenta a lo largo de los años.

Las entrevistas realizadas a los actores que representan la secretaría de educación, la secretaría de agricultura y las cooperativas - correspondientes a algunos municipios adherentes al Programa - que suministran productos alimenticios (vía PNAE) corroboran lo que los datos citados anteriormente evidencian. Finalmente, y no menos importante, resaltan que las pésimas condiciones de las carreteras (así como de las conexiones fluviales) y la baja confianza entre los actores al interrelacionarse representan una significativa dificultad para la comercialización de los productos en este mercado.

Por añadidura, y como factor positivo, señalan como uno de los beneficios más visibles de esa innovación social (i.e. la creación de este mercado institucional) el estímulo de la diversificación de la producción lo cual, concomitantemente, los retira de la dependencia exclusiva de las grandes redes de abastecimiento y los conduce por el sendero de la soberanía alimentaria.

## Consideraciones finales


Es innegable, conforme a todos los autores presentados en esta obra, que la creación de los mercados institucionales se configura como una innovación social que tiene como presupuesto básico el capital social. Al insertar a las personas en el ámbito sociolaboral y al respetar el medioambiente vía crecimiento sostenible, según Sanchis; Campos (2008); y al beneficiar tanto el lado social como el interés público e inspirarse en el deseo de satisfacer las necesidades sociales que quizás estén descuidadas por las formas tradicionales de provisión del mercado, según Harris; Albury (2009), esta innovación social se configura con gran efecto en el ámbito local.

El principal factor identificado en esta investigación es el capital social ya que éste es esencial en toda red conformada en torno de los Programas y es en el que se basa esta innovación social (mercado institucional).

A pesar de que los Programas tengan todavía grandes problemas (muchos de ellos de índole burocrática) son políticas públicas que - indudablemente - son innovaciones sociales que cambiaron de forma positiva la dinámica de la agricultura familiar proporcionando diferentes beneficios (económicos, sociales, culturales, etcétera). Todo el diseño de esas políticas públicas adoptan como presupuesto básico el capital social.

Se destaca que hay una fuerte dependencia de las organizaciones que avituallan – aquí representadas por las cooperativas agropecuarias – en relación con el poder público. La mayoría se han constituido - inclusive - con este fin específico. Ésta es una crítica de este trabajo a la innovación social del mercado institucional.

Considerando que Brasil está en su tercera generación de políticas públicas para la agricultura familiar y que todas ellas coexisten - iniciando con formas de apoyo para estimular la producción, asistencia social y actualmente como medios para comercializar la producción - se comprende que son hechos exitosos; No obstante, hace falta estimular el fortalecimiento del capital social, tanto para que en este mercado se tenga una mayor participación – dado que hay muchos agricultores con capacidad productiva que no participan - como para que también se rompa el círculo en el que el suministro es exclusivo para este mercado. Los autores de este trabajo defienden que esa innovación social sea una vía para resolución de los problemas colectivos de los agricultores familiares y sin que sean capturados por esta.

Se ratifica que la innovación social, configurada por los Programas, asume un carácter transversal y su eficacia depende, fundamentalmente, de otras políticas públicas que apoyen el desarrollo local. Una cuarta generación de políticas públicas para la agricultura familiar que logre una interfaz con áreas como la seguridad alimentaria, salud en el campo e infraestructura es imperativa. 



## Referencias

- Baccarin, José Giacomo. 2011. "Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11.947/2009 no Estado de São Paulo", Congresso da SOBER, 49.
- Balem, T. A. et al. (2015). The role of Rural Extension in the viability of public procurement for school meals. In: AGRICULTURE IN A URBANIZING SOCIETY: Reconnecting agriculture and food chains to societal needs, 2.
- Bardin, L. (1977). Análise de Conteúdo. Lisboa: Edições 70.
- Bardin, L. (2011). Análise de Conteúdo. São Paulo, Edições 70, p. 279.
- Blanco, I., Cruz, H. & Martinez, R. (2016): "El papel de la innovación social frente a la crisis", Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 47(188), 249-260.
- Blanco, I. (2018): "¿Frente a la desigualdad social, innovación social? Lecciones teoricas, politicas metodologicas de una investigacion en Catalunya". En: Barón, N. & Romero, J., Cultura territorial e innovación social ¿Hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?, 21-34.
- Brasil. 2003. Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 jul.
- Brasil. Lei no. 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial da União 2006; 24 jul. 2006.
- Brasil/FNDE/CD/MEC. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; e dá outras providências. Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 jun. 2009a.
- Brasil. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 dez. 2011c.
- Brasil. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013 no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Diário Oficial {da} República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 abr. 2015.
- Caulier-Grice, J.; Davies, A.; Patrick, R. & Norman, W. (2012): Defining social innovation. A deliverable of the project: The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe (TEPSIE), European Commission–7th Framework Programme, Brussels: European Commission, DG Research.

- Cazella, A. A; Bonnal, P; Maluf R. S. (2009). Multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil e o enfoque da pesquisa. In: CAZELLA, A. A., BONNAL, P. e MALUF, R. S. Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad Editora. 301.
- Coleman, J. (1988). Social Capital and the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94 Supplement, s. 52–120.
- Comisión Europea (2013): *Guía de la Innovación social, Regional and Urban Policy*, Bruselas.
- Cunha, Wellington Alvim. et al. 2017. "Efeitos dos Programas Governamentais de Aquisição de Alimentos para a Agricultura Familiar em Espera Feliz, MG", *Rev. Econ. Sociol. Rural*. 55: 427-444.
- De Schutter, Olivier. 2014. "The power of procurement: public purchasing in the service of the realizing the right to food", Roma: FAO. 28.
- Djellal, F. & Gallouj, F. (2012): "Social innovation and service innovation. In Challenge social innovation". En: Franz, H.W., Hochgerner, J. & Howaldt, J. (Eds), *Challenge social innovation: potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society*, Springer Science & BusinessMedia, 119-137, DOI:10.1007/978-3-642-32879-4\_8.
- FAO, FIDA y PMA. (2013). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2013. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*. Roma, FAO.
- Fligstein, N. & Dauter, L. (2006). *The Sociology of Markets*. Institute of Industrial Relations, UC Berkeley, Institute for Research on Labor and Employment, Working Paper Series. 33. 10.1590/S0103-49792012000300007.
- García-Flores, V; Palma, L. (2019). *Innovación Social: factores claves para su desarrollo en los territorios*. CIRIEC-España, *Revista de Economía pública, Social y Cooperativa*, 245-279. DOI:10.7203/CIRIEC-E.97.14148.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, Chicago, Illinois, v. 91, n. 3, p. 481-510.
- Grisa, C.; Schneider, S. (2014). *Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil*. RESR, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, P. S125-S146.
- Grisa, C.; Schneider, S. (Org). 2015. "Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil". Porto Alegre: Editora da UFRGS. 624.
- Harris, M.& Albury, D. (2009): *The innovation imperative*. NESTA, London, DOI:10.13007/121.
- Howaldt, J. & Schwarz, M. (2010): *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*, Sozialforschungsstelle Dortmund.
- Hubert, A. (2010): *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*, Bureau of European Policy Advisors.

- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Agropecuário 2006. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017>. Acesso em: 22 dez. 2019.
- Lopes, I. D. (2018). Análise da operacionalização do programa nacional de alimentação escolar em escolas públicas de Passo Fundo/RS. Dissertação apresentada a Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. 151f.
- Millan, R. Y Gordon, S. Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas. *Rev. Mex. Sociol.* [online]. 2004, vol.66, n.4, pp.711-747. ISSN 2594-0651.
- Moyano, E. (2008), "Capital social y acción colectiva en el sector agrario", *Revista Española de Sociología*, núm. 10, pp. 15-37.
- Mosselaer, F. (2016): *Creative Industries: Social Innovation*. Academy for creative industries, DOI:10.4337/9780857930705.00014.
- Moulaert, F.; Maccallum, D. & Hillier, J. (2013): *Social innovation: intuition, precept, concept*. The International Handbook on Social Innovation: collective action, social learning and transdisciplinary research, 13, DOI:10.4337/9781849809986.00011.
- Mulgan, G. (2006): "The process of social innovation", *Innovations: technology, governance, globalization*,1(2),145-162, DOI:10.1162/itgg.2006.1.2.145.
- Nesta, (2008): *Social innovation: New approaches to transforming public services*. Making Innovation Flourish, London.
- OCDE (2011): *Fostering Innovation to Address Social Challenges*. Workshop proceedings. OECD Innovation Strategy, DOI: 10.1016/j.techfore. 2015.08.011.
- Oosterlynck, S., Kazepov, Y., Novy, A., Cools, P., Barberis, E., Wukovitsch, F. & Leubolt, B. (2013): "The butterfly and the elephant: local social innovation, the welfare state and new poverty dynamics", *ImPROVE Methodological Paper*, (13/02).
- Paganini, Sérgio. 2010. "A implantação do PAA". In: MDS. *Fome Zero Uma História Brasileira*. Brasília: Comunicação. 190.
- Paz, E. (2015): "Un paradigma emergente: la innovación social", *3CEmpresa*, 4(1),50-68.
- Phills, J.A., Deiglmeier, K. & Miller, D.T. (2008): "Rediscovering social innovation", *Stanford SocialInnovationReview*,6(4),34-43.
- Pot, F & Vaas, F. (2008). "Social innovation, the new challenge for Europe", *international Journal of Productivity and Performance Management*, 57(6),468 - 473, DOI:10.1108/17410400810893400.
- Putnam, Robert D. (1993) – *Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna* – Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Rüede, D. & Lurtz, K. (2012): "Mapping the various meanings of social innovation: Toward a differentiated understanding of an emerging concept", *EBS Business School Research Paper*, 1203, DOI:10.2139/ssrn.2091039.

- Salom-Carrasco, J., Pitarch-Garrido, M.D. & Sales-Ten, A. (2017): "Innovación social: estrategias urbanas en un contexto de cambio. El caso de la ciudad de Valencia", CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 91, 31-58, DOI:10.7203/CIRIEC-E.91.10451.
- Sanches, A. et al. 2014. "Familiar y compras públicas: inovaciones en la agenda da segurança alimentícia e nutricional" Em: Salcedo S, Guzmán L, editores. *Agricultura familiar en América Latina e Caribe: recomendaciones de política*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 486.
- Sanchís, J. R. & Campos, V. (2008): "La innovación social en la empresa. El caso de las cooperativas y de las empresas de Economía Social en España", *Economía Industrial*, 368, 187-196.
- Subirats, J. (2015): "Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad". En: Subirats, J. & García Bernardos, A., Eds., *Innovación social y políticas urbanas en España: experiencias significativas en las grandes ciudades*, 13-42.
- Triches, Rozane Marcia. et al. (2013). "Aquisições públicas em Cabo Verde: desafios e potencialidades para o desenvolvimento rural", *Revista Angolana de Sociologia*. 63-80.
- Woolcock, M., Narayan D. (2000). *Social Capital: implication for development theory, research and policy*. *The World Bank Research Observer*, 15, č. 2, s. 225–249.
- World Economic Forum & Schwab Foundation For Social Entrepreneurship (2016): *Social Innovation: A Guide to Achieving Corporate and Societal Value*, Cologny/Geneva Switzerland.
- Yopez, F (2017). *La Estrategia Europea de Especialización Inteligente. Implicaciones para el Sistema Andaluz de Innovación*. Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla.
- Yin, R. K. (2001). *Estudo de Caso - Planejamento e métodos*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman.
- Yin, R. K. (2009). *Estudo de Caso – Uma estratégia de pesquisa*. São Paulo, Saraiva

## Sobre las autores/ About the authors

Rosinele da Silva de Oliveira. Graduada em Administração, especialista em Formação Avançada para Consultores em Finanças, especialista em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria, mestre em Administração, doutoranda em Administração pela Universidade da Amazônia - UNAMA - bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Membro do Grupo de Pesquisa em Gestão Social e Desenvolvimento Local - GESDEL. Mário Vasconcellos Sobrinho. Economista (1987), Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) da Universidade Federal do Pará (2000). PhD em Estudos do Desenvolvimento (2007) pelo Centre for Development Studies (CDS), University of Wales Swansea (Reino Unido). Pós-doutor em Gestão Pública e Governo (2015) pela EAESP da Fundação Getúlio Vargas (FGV). É economista da Universidade Federal do Pará, professor Programa de Pós-graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local do Núcleo de Meio Ambiente da UFPA (NUMA/UFPA), É pesquisador e professor titular da Universidade da Amazônia onde leciona no Programa de Pós-Graduação em Administração, linha de pesquisa Gestão do Desenvolvimento.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)