



As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Catia Grisa¹

Resumo

Um dos conceitos fundadores da nova sociologia econômica é o de enraizamento (*embeddedness*). Pronunciado por Granovetter (1985), o conceito expressa o modo como a ação econômica está imersa em relações sociais que condicionam o comportamento dos atores econômicos. Para Granovetter, trata-se especificamente do enraizamento das ações econômicas em redes sociais (enraizamento estrutural). Mas há pelo menos três outras formas de enraizamento: cultural, cognitivo e político. Estes diferentes tipos de enraizamento abrangem distintas dimensões da ação econômica e são complementares. Neste artigo, analisa-se a complementaridade entre o enraizamento estrutural (GRANOVETTER, 1985) e o político (FLIGSTEIN, 2003). Discute-se, particularmente, como estas abordagens podem ser integradas na análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um programa de compras governamentais que criou um importante mercado para a agricultura familiar. Os resultados demonstram a organização do PAA em forma de rede social e indicam um conjunto de decisões políticas que define seus objetivos, limites e estruturas de poder.

Palavras-chave: Enraizamento estrutural, enraizamento político e PAA

Recebimento: 5/4/2009 • Aceite: 29/7/2009

¹ Eng^a Agrônoma (UFPEL), Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS), Doutoranda no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ) e Assistente de Pesquisa no Observatório de Políticas Públicas para Agricultura (OPPA). Endereço: Av. Nossa Senhora de Fátima 64, Ap.401, Centro, Rio de Janeiro/RJ, CEP: 20240-051. Fone: 21 82407407. E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

The networks and the institutions of the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Abstract

One of the founding concepts of new economic sociology is of embeddedness. Pronounced for Granovetter (1985), the concept express the way as the economic action is embedded in social relations that condition the behavior of the economic actors. For Granovetter, it's about specifically the embeddedness of the economic actions in social networks (structural embeddedness). But it has at least three other forms of embeddedness: cultural, cognitive and politics. These different types of embeddedness enclose distinct dimensions of the economic action and are complementary. In this article, is analyzed the complementarities between the structural (GRANOVETTER, 1985) and the politician embeddedness (FLIGSTEIN, 2003). Is discussed, specifically, as these approaches can be integrated in the analysis of the Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a program of governmental purchases that created an important market for family farm. The results demonstrate the organization of the PAA in form of social networks and indicate a set of decisions politics that define its objectives, limits and power structures.

Keywords: Embeddedness structural, embeddedness politics and PAA.

1. Introdução

Desde sua constituição, em meados década de 1980, a nova sociologia econômica tem se apresentado como um promissor campo de estudo no âmbito das Ciências Sociais². Sua ascensão tem a ver, em primeiro lugar, com a própria incapacidade da economia ortodoxa em responder aos desafios abertos pelas transformações socioeconômicas em curso no final do século, como o retorno da inflação, do desemprego e das baixas taxas de crescimento. Ao mesmo tempo, a “descoberta” de configurações econômicas cujo sucesso era atribuído a fatores até então não ponderados (o sucesso do Japão e dos distritos industriais e a resiliência da economia informal) mostravam a necessidade de uma compreensão mais abrangente dos fenômenos econômicos (BECKERT, 2007a). Soma-se a isto o fato de que a commoditização avançava sobre o conjunto da vida econômica e social, com a expansão dos mercados para fronteiras até então inimagináveis (ZELIZER, 1992, HOSCHILD, 2002), o que demonstrava que esta era uma instituição muito importante para ser omitida pelas análises sociológicas. Ademais, se a sociologia ainda reproduzia a divisão disciplinar parsoniana e relutava em adentrar no universo dos “fatos econômicos”, a expansão da abordagem econômica da escolha racional já adentrava no seu campo, construindo explicações para os fatos sociais (OLSON, 1965, ELSTER, 1986). Assim, a ascensão da nova sociologia econômica mostrou-se um misto de reação e necessidade frente às mudanças em curso nas ciências sociais e nas economias capitalistas modernas.

Dentro do espectro disciplinar as respostas dos economistas e sociólogos aos desafios colocados à compreensão dos processos econômicos continuavam falhando por desconsiderar a ação econômica como uma ação socialmente enraizada e os agentes econômicos como atores sociais cujo comportamento se reveste de interesses, valores e lógicas que não condizem com um comportamento tido como “economicamente racional”. No artigo considerado fundador da nova sociologia econômica (*Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação*)³, Granovetter (2003) expressa seu descontentamento tanto com as abordagens neoclássica e neo-institucionalista derivadas

² Para uma delimitação deste campo veja Granovetter e Swedberg (1992), Marques e Peixoto (2003) e Swedberg (2004), entre outros.

³ O título original é “*Economic action and social structure: the problem of embeddedness*”, publicado em 1985. Na versão portuguesa (Portugal) (GRANOVETTER, 2003), *embeddedness* foi traduzido por “incrustação”. Em outros trabalhos, esta noção também foi traduzida por “enraizamento”, “imersão” e “imbricação”. Neste artigo é adotado o correlato “enraizamento”.

da economia *mainstream*, quanto com as teorias sociológicas de viés estruturalista. Para o autor, enquanto no primeiro caso tem-se uma compreensão subsocializada do agente que vê a vida social como resultante da agregação de ações racionais realizadas por atores individuais buscando seu auto-interesse, no segundo caso tem-se uma perspectiva sobressocializada que compreende as ações dos indivíduos como resultantes de um conjunto de normas e valores completamente internalizadas que constroem e determinam as ações. Para Granovetter (2003), ambas coincidem na idéia de que as ações e as decisões são levadas a cabo por atores atomizados, isolados de seu contexto social mais imediato, enquanto que uma compreensão mais adequada deveria considerar os comportamentos e instituições condicionados pelas relações sociais.

Neste sentido, a nova sociologia econômica edifica-se sobre o pressuposto de que a ação econômica é uma forma de ação socialmente situada e que as instituições econômicas são construções sociais (SWEDBERG E GRANOVETTER, 1992). Para Granovetter (2003, p.69), as ações econômicas encontram-se profundamente enraizadas em redes de relações interpessoais e conceituá-las “como elementos independentes representa um sério equívoco”. Portanto, é imprescindível que os fatos econômicos também sejam analisados como fatos sociais (STEINER, 2006). Com este fim, Granovetter (2003) apresenta o conceito de enraizamento, o qual procura dar um significado teórico ao modo como a ação econômica está imersa em relações sociais.

Originalmente, o conceito de enraizamento tem sido associado ao clássico trabalho de Polanyi (1980), “A grande transformação”. Referindo-se apenas duas vezes ao conceito em toda a obra, Polanyi o utiliza para fazer menção que em sociedades pré-capitalistas as relações mercantis encontravam-se enraizadas nas relações sociais e, à medida que o mercado auto-regulável se desenvolve, este se autonomiza das estruturas sociais e molda uma sociedade onde “em vez de a economia estar enraizada nas relações sociais, são as relações sociais que estão enraizadas no sistema econômico” (POLANYI, 1980, p. 77). Para o autor, o sistema de mercado agiria como um “moinho satânico”, provocando uma verdadeira “avalanche de desarticulação social”.⁴ Por sua vez, Granovetter (2003, p. 70, grifos no original) reage

⁴ Contudo, Polanyi (1980) também destaca que, ao mesmo tempo em que o mercado auto-regulável avança, a sociedade começa a se resguardar dele, mantendo em certa medida o enraizamento social, pois “Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo o árbitro

a estas observações afirmando que “(...) o nível de incrustação do comportamento econômico é menor em sociedades não reguladas pelo mercado que o afirmado pelos substantivistas [Polanyi, por exemplo] e teóricos do desenvolvimento, e que esse nível mudou menos com o processo de “modernização” que o defendido por esses autores; argumenta-se, porém, que esse nível sempre foi e continua a ser mais substancial que o considerado por formalistas e economistas.”

Todavia, o modo como Granovetter (2003) utiliza o conceito de enraizamento tem recebido diversas críticas. Para Becker (2007a), Granovetter realizou “uma grande transformação” no conceito de Polanyi. Citando Krippner (2001), Becker (2007a) argumenta que o entendimento de enraizamento de Polanyi estava ancorado em uma análise institucional, compreendendo o mercado como uma instituição social e “refletindo uma complexa alquimia de política, cultura e ideologia.” Já Granovetter isola um único aspecto dos mercados – as redes de relações sociais – e limita a análise na medida em que negligência o conteúdo social da estrutura observada (os atributos dos atores e os papéis institucionais), o que lhe dificulta uma explicação para como a estrutura social dos mercados emerge e porque as redes são estruturadas da forma como o são. Ademais, de acordo com Beckert (2007a), Granovetter focaliza exclusivamente o processo de mercado *per se*, excluindo o “sistema social mais amplo”.

O fato é que, embora Granovetter tenha mencionado Polanyi no artigo de 1985 quando trata da origem do conceito de enraizamento, o autor reconhece em um artigo posterior que utiliza o conceito de modo distinto.⁵ Granovetter chega a afirmar que, em “*Ação econômica e estrutura social: o problema da incrustação*” reportou-se a enraizamento a partir de suas “velhas anotações de aula” (nem mesmo teria lido “A grande transformação” até então) e só acionou Polanyi quando lembrado por um colega da utilização do conceito por este autor. No entanto, isto não o isenta das críticas, as quais recaem, sobretudo, na omissão de uma dimensão mais macro-estrutural.

da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria no desmoronamento da sociedade.” (POLANYI, 1980, p. 94). É importante ressaltar, como destaca Block (2003), que a obra de Polanyi (1980) é marcada pela ambigüidade e por tensões decorrentes de mudanças na orientação teórica no decorrer da elaboração da obra. Segundo Block (2003), há uma profunda tensão no texto entre, por um lado, um tipo de determinismo, evocado do marxismo, na construção, crise e colapso da sociedade de mercado e, por outro lado, a visão através da qual ele foi evoluindo: a economia de mercado sempre enraizada.

⁵ Artigo apresentado na Conferência “*The next great transformation? Karl Polanyi and the critique of globalization*”, publicado em Krippner et al.(2004).

Autores como Swedberg (2003), Beckert (2007b) e Raud-Mattedi (2005) têm apontado a necessidade de incorporar a cultura, a dimensão jurídico-política e ainda a dimensão cognitiva nas análises da sociologia econômica. Como afirma Swedberg (2003), associar o enraizamento apenas à análise das redes sociais seria restringir demais a análise. O próprio Granovetter, por fim, reconhece esta deficiência em sua abordagem, ressaltando a necessidade de articular seu enfoque meso com análises nos níveis macro e micro, mas, ao mesmo tempo, adverte que a compreensão das relações sociais em termos de rede é uma condição necessária para o entendimento daquelas (KRIPPNER, 2004).

Dentre outras formas possíveis de enraizamento, Zukin e Dimaggio (1990) destacam mais três tipos, além do enraizamento estrutural associado à perspectiva de Granovetter. Primeiramente, o enraizamento cultural que diz respeito ao papel de entendimentos coletivos compartilhados em dar forma a estratégias e metas econômicas. Cita-se, neste sentido, o trabalho de Zelizer (1992) que discute a resposta cultural à emergência dos seguros de vida na América no Séc. XIX, quando o valor sagrado atribuído a vida se confrontou com a expectativa de determinar o preço da morte dos maridos. Em segundo lugar, o enraizamento cognitivo que diz respeito aos fatores que limitam o pensamento humano nos processos mentais. Aqui se destaca o estudo de Callon (1998) sobre o modo como a disciplina economia formata os processos econômicos. Por fim, o enraizamento político ressaltado pelos trabalhos de Fligstein (2003), cuja análise da ação econômica associa um contexto específico de lutas políticas envolvendo atores econômicos e instituições não-mercantis, como o Estado e as classes sociais.

Estes tipos de enraizamento abrangem diferentes dimensões da ação econômica e se relacionam entre eles de formas não totalmente claras. Neste artigo, analisa-se a complementaridade entre o enraizamento estrutural e o político. Mais especificamente, discute-se como a perspectiva institucional de Fligstein pode ser integrada à análise de redes sociais proposta por Granovetter. Como aludem vários autores, ao centrar-se sobre redes interpessoais Granovetter retirou o foco do papel das instituições, inclusive no que tange ao papel destas na formação das redes. Na verdade, o autor trata as instituições como “redes sociais consolidadas” (GRANOVETTER, 1992). Sua aversão às leituras sobressocializadas que priorizam disposições e esquemas de percepção que encapsulam os atores por meios de normas e regras generalizadas, o fez desviar a análise da real importância das

instituições. Ademais, como apontam Nee e Ingram (1998), as redes não são um substituto às instituições, sendo de fundamental importância que os estudos de redes sociais se abram para as contribuições de abordagens institucionalistas. Como será argumentado, a perspectiva político-institucional do enraizamento proposta por Fligstein parece ser interessante para abarcar dimensões ausentes no esquema analítico de Granovetter, sobretudo pela compreensão da dinâmica estrutural dos fenômenos econômicos, em especial no que tange ao funcionamento do mercado.

Para auxiliar e ilustrar a discussão aqui proposta será lançado mão do exemplo da construção social de um “mercado institucional”: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Por “mercado institucional” designa-se uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas. O PAA é um programa do Governo Federal que articula produção e comercialização de alimentos de agricultores familiares envolvendo uma rede de diferentes atores ao nível nacional e nos contextos locais. O formato desta rede, o papel dos atores e a forma como estes atores interagem estão condicionados por instituições que foram especificamente constituídas para este arranjo de mercado. Obviamente, ao longo do tempo e de acordo com o próprio desenvolvimento deste mecanismo de troca, os atores crescem novas normas e regras e alteram aquelas já existentes. No entanto, a estabilização do mercado está condicionada ao reconhecimento político-institucional destas mudanças. É neste sentido que se argumentará que o caso do Programa de Aquisição de Alimentos é particularmente revelador de como o enraizamento estrutural e político encontra-se intrinsecamente interligados e estudá-los separadamente seria um sério equívoco.

Em um primeiro momento o artigo discute o enraizamento estrutural, seus aportes e limites e, em seguida, procede igualmente para o enraizamento político. A terceira parte é dedicada à análise de como ambos se integram na construção do mercado projetado pelo PAA.

2. Enraizamento estrutural: a contribuição de Mark Granovetter

O foco central de Granovetter é examinar como as estruturas sociais na forma de redes afetam os resultados econômicos. No artigo

“*The impact of Social Structure on Economic Outcomes*” (2005), o autor aponta quatro princípios essenciais da relação entre redes sociais e resultados econômicos para, em seguida, discutir o impacto daquelas sobre estes. Estes princípios são: as normas e a densidade da rede social; a força dos laços fracos; a importância do “buraco estrutural” e; a sobreposição da ação econômica e não-econômica.

Normas expressam idéias formadas sobre o modo mais apropriado de comportamento e, quanto mais nítidas são estas, mais contribuem para a densidade da rede social (medida através das possíveis conexões entre seus nós). Uma implicação disto é que ações coletivas que precisam superar problemas de *free-rider* apresentam mais possibilidades de sucesso nos grupos sociais cujas redes são densas e coesas, já que os atores aí presentes costumemente internalizam normas que desencorajam tais condutas e realçam a confiança (GRANOVETTER, 2005).

Laços fracos, outra importante noção desenvolvida por Granovetter no artigo “*The strength of weak ties*” de 1973, referem-se à importância dos “conhecidos” nas relações sociais. Estes são indivíduos cujas relações são menos freqüentes e com níveis de intimidade e intensidade emocional menor que aquelas mantidas com amigos próximos e/ou familiares (laços fortes). Os laços fracos conectam membros de diferentes pequenos grupos, que apresentam entre si laços fortes, e são canais fundamentais para a transmissão de informações e, portanto, para a inovação. Segundo o autor, circulam mais informações novas entre os laços fracos que os laços fortes, isto porque os indivíduos ligados por laços fortes tendem a se moverem nos mesmos círculos sociais, tornando as informações redundantes.⁶

O princípio dos buracos estruturais está profundamente ligado com o princípio anterior. Aqui é enfatizada a importância de indivíduos

⁶ Dez anos depois de publicar “*The strength of weak ties*”, Granovetter (1983) publicou outro artigo analisando o aporte trazido por aquele trabalho. Neste ensaio, o autor evidencia que muitas de suas observações foram confirmadas e complementadas por estudos de outros autores que abordaram, por exemplo, como o grau de escolaridade, condição de renda e vulnerabilidade influenciam os indivíduos no estabelecimento de seus laços (fracos ou fortes). Todavia, Granovetter (1983) também aponta alguns limites presentes nestes estudos. Segundo o autor, muitos destes não se propuseram a testar sistematicamente o argumento dos laços fracos, utilizando-o na medida em que se tornava conveniente para explicar evidências empíricas. Também, diversos estudos são de cunho eminentemente teóricos e não apresentam preocupações em testá-los empiricamente (o que não desqualifica suas contribuições). Por fim, destaca que a necessidade mais urgente no debate das redes sociais e laços fracos é deslocar-se de análises estáticas, que observam o sistema em um determinado ponto no tempo, para análises que abordem como o sistema se desenvolveu e suas mudanças.

com laços em múltiplas redes as quais estão em grande medida separadas umas das outras. Estes indivíduos constituem verdadeiras “pontes”, as quais são os únicos caminhos por onde as informações e outros recursos podem fluir de uma rede a outra. Sem eles, o que há são “buracos estruturais”.

Por fim, Granovetter apresenta a sobreposição entre ação econômica e não-econômica, nomeada de “enraizamento social” (ou estrutural) da economia. Como já aludido na introdução, trata-se do modo como “(...) a ação econômica está conectada ou depende de ações ou instituições que são não-econômicas em conteúdo, metas e processos.” (GRANOVETTER, 2005, p. 35). Aqui a questão da confiança, por exemplo, é de basilar importância. Inseridos em redes, os indivíduos são desencorajados a usar da má-fé nas trocas mercantis em virtude dos danos causados a reputação pessoal, o que ameaça a possibilidade de negócios futuros. Porém, isto não significa ou não assegura que a má-fé e o oportunismo deixem de existir. “A confiança proporcionada pelas relações pessoais apresenta, desde logo, oportunidades dobradas para a má-fé”, como no caso simbólico da máfia (GRANOVETTER, 2003, p.80).⁷

Entre os inúmeros exemplos que poderiam ser mencionados para demonstrar o impacto das redes sociais nos resultados econômicos, Granovetter (2005) ressalta quatro. O primeiro destes se expressa no mercado de trabalho. Em uma pesquisa sobre o modo como as pessoas adquiriram seus empregos atuais, Granovetter evidenciou que a força dos laços fracos tinha um relevante poder de explicação: em 55% dos casos, as pessoas conseguiram o emprego através de indivíduos com os quais mantinham contato apenas ocasionalmente (mais de uma vez no ano e menos de duas vezes por semana) e, em 45,3% dos casos, os empregados ficaram sabendo da oportunidade de emprego através de um intermediário entre ele e o empregador. A importância dos laços fracos aqui é explicada, como aludido anteriormente, pelas características das informações que fluem nestes círculos (não são redundantes). Ademais, detalhes sobre empregadores, empregados e empregos circulam continuamente através das redes sociais e o uso destas informações significa diminuição dos custos e das incertezas. Assim, por exemplo,

⁷ Outro exemplo, ilustrando que as redes sociais não são isentas de má-fé, é o caso da formação de cartéis para aumentar os preços. Cartéis usam uma mistura de “castigos” e incentivos mercantis e não-mercantis para estabelecer a cooperação entre os membros e podem falhar quando um membro distante do grupo dominante deserta (GRANOVETTER, 2005).

empregadores empregam pessoas “conhecidas” dos demais trabalhadores, tendo em vista que a homogeneidade em termos de categorias sociais poderá trazer benefícios por meio da lealdade e do controle social que já existe dentro de categorias semelhantes e redes sociais.

A influência das redes sociais nos preços é outro exemplo. Para Granovetter (2005), os preços não são o resultado da simples relação entre oferta e demanda, podendo variar de acordo com as relações entre as partes envolvidas. Através de contatos pessoais ou de relações cujos laços são de longa data, os clientes podem obter preços menores ou condições melhores de pagamento, como é caso destacado por Granovetter entre alguns bancos e algumas empresas de Chicago que, em virtude de contatos pessoais, conseguem empréstimos com taxas de juros inferiores. As relações sociais também interferem e servem como garantia da qualidade dos produtos, como nos casos em que clientes pagam “prêmios” para empresas “conhecidas” pelos seus produtos em troca de garantias esperadas de qualidade ou, ainda, no caso de determinados bens (carros usados, serviços de reparo de casas etc.) que são preferencialmente vendidos em redes pessoais em virtude da confiança necessária nestas transações. Por sua vez, onde as relações comprador-vendedor são falhas em termos de redes sociais, a garantia de qualidade é buscada através das marcas, selos e outros padrões impessoais.

O impacto das redes sociais também se expressa na produtividade (GRANOVETTER, 2005). Em primeiro lugar pode-se referir que muitas tarefas não podem ser desenvolvidas sem relevante contribuição de outros ou requerem o exercício de conhecimento tácito que é apropriado somente através da interação social. Outrossim, estudos têm indicado que pessoas contratadas através de contatos pessoais são mais produtivas, apresentam taxas de abandono do emprego menores e oferecem diferencial em termos de habilidade e qualidade no trabalho (em virtude da homogeneidade discutida acima). Ademais, cultura e normas de grupos também formam habilidade e produtividade. Nos casos em que os grupos atribuem importante valor para a habilidade, esta se torna um elemento chave para a *status* do indivíduo dentro do grupo e do próprio grupo frente os demais, o que, por conseguinte, interfere na produtividade. O caso da agricultura familiar é emblemático neste sentido. A habilidade com os instrumentos de trabalho e a posse do “saber-fazer” são elementos diferenciadores das famílias entre si e suas comunidades.

O último exemplo de Granovetter (2005) remete à relação entre redes sociais e inovação. Em termos gerais, de acordo com o autor, a inovação está associada ao rompimento de rotinas estabelecidas. Neste sentido, Schumpeter define empreendimento como a criação de novas oportunidades a partir da vinculação em direção a um novo objetivo econômico entre recursos que estavam previamente desconectados. Para Granovetter, uma das razões para os recursos estarem desconectados deve-se ao fato deles localizarem-se ou circularem em redes separadas, sendo, portanto, de fundamental importância os indivíduos que ocupam os “buracos estruturais” das redes, criando as pontes essenciais à inovação.

Através de seus conceitos basilares (enraizamento, redes sociais, construção social dos mercados, laços fracos, confiança), Granovetter cunhou uma interpretação original das ações econômicas, provando que estas são construídas pelas “mãos visíveis” dos atores, organizações e instituições. Como afirma Raud-Mattedi (2005, p.73), “Granovetter teve o grande mérito de desmistificar o mercado anônimo dos neoclássicos, além de desenvolver uma ferramenta genuinamente sociológica de análise dos fenômenos econômicos.” Entre interpretações “enaltecidas” dos mercados (neoclássicos) e interpretações “demonizadas” (Polanyi e marxistas) (ABRAMOVAY, 2004), o aporte das redes sociais tem constituído um importante instrumental analítico e suscitado, no mínimo, muitas questões sobre a complexidade da ação econômica.

Porém, a abordagem de Granovetter também tem recebido várias críticas (algumas já aludidas na introdução). Apresentam-se aqui apenas duas, as quais têm mais proximidade com o objetivo deste trabalho. A primeira delas é invocada por Bourdieu (1997). Similarmente ao exposto por Becker (2007a), Bourdieu critica Granovetter por ocultar ou ignorar as estruturas sociais mais amplas e os constrangimentos estruturais do campo econômico, fazendo desaparecer todos os efeitos da estrutura e todas as relações objetivas de poder. Ao mesmo tempo, Bourdieu caracteriza a abordagem de Granovetter como um tipo de “interacionismo metodológico”, afirmando que esta reproduz a atomização do pensamento utilitarista em um nível diferente de análise (as redes). Por sua vez, Granovetter (2007) responde às acusações destacando que esta compreensão de Bourdieu, bem como as de outros autores, decorre de uma leitura equivocada de seus trabalhos, cujo foco privilegiado de análise era as redes sociais. Reconhece que seus trabalhos, nomeadamente “*The strength of weak ties*” e “*Economic action and social structure: the*

problem of embeddedness”, tinham pouco a dizer sobre as amplas circunstâncias históricas ou macro-estruturais, uma vez que não procuravam responder questões amplas sobre a natureza da sociedade moderna ou as causas de mudança política e econômica. Ainda assim, Granovetter (2007, p. 4) faz questão de ressaltar: “Eu me distancio decisivamente de qualquer suspeita de “interacionismo metodológico”, o qual assume a autonomia das redes sociais das amplas formações sociais e estruturas de poder, mas esta mensagem pode não ter sido suficientemente clara.” Em seguida acresce: “(...) minha fascinação com as redes sociais como um nível causal ligando micro e macro, fez com que desse ênfase excessiva sobre o modo como a ação racional dos indivíduos leva a construção e operação de redes sociais”, falhando em analisar suficientemente, por exemplo, o papel das forças culturais e políticas sobre a ação dos indivíduos e redes (GRANOVETTER, 2007, p. 4).

A segunda crítica diz respeito à importância atribuída (ou melhor, omitida) ao Estado. De acordo com Raud-Mattedi (2005), o Estado não faz parte do modelo teórico de Granovetter, sendo mobilizado apenas no quadro de alguns estudos de caso. Na realidade, a abordagem apresenta uma posição ambígua em relação ao Estado, o qual é “visto, por um lado, como um ator descartável, desnecessário diante da auto-regulação do comportamento dos atores da rede, mas, por outro lado, como um ator fundamental no quadro da luta para organizar o mercado, como vimos no caso da indústria elétrica⁸.” (RAUD-MATTEDI, 2005, p. 76). Faz-se necessário, portanto, considerar o poder diferencial do Estado na regulação das atividades econômicas, abordando o poder deste na definição, na alteração, nos limites e até mesmo na extinção ou na coerção de determinadas redes.

Contemplando estas críticas encontram-se os trabalhos de Neil Fligstein. Para este autor, “a maior limitação das propostas centradas nas redes é que estas são estruturas sociais dispersas, pelo que se torna difícil de compreender de que forma contribuem para os fenômenos observados nos mercados. Em outras palavras, tais propostas não incluem as questões políticas, nem as pré-condições sociais impostas às

⁸ Este caso refere-se à construção da indústria de eletricidade nos Estados Unidos no final do século XIX. Naquele momento, três modelos de indústria despontavam como possíveis: utilidade pública, sistemas centralizados e sistemas descentralizados de geração de energia. Todos estes três eram factíveis e não havia expressivas vantagens em termos de custos ou eficiência entre eles. No entanto, o modelo de geração centralizada se impôs em virtude da capacidade do proponente desta proposta (Thomas Edison) e de seus assistentes em mobilizar um amplo conjunto de atores, entre estes, líderes políticos e representantes de Estados (GRANOVETTER, 1992).

estruturas econômicas envolvidas, nem modos de conceituar a forma como os atores constroem seus mundos.” (FLIGSTEIN, 2003, p. 198). Ao ignorar a interferência dos governos, das leis e das relações preexistentes entre proprietários de empresas, administradores, trabalhadores e governos nos processos de mercado, a abordagem de redes sociais torna a análise dos mercados limitada (FLIGSTEIN, 2007a). São justamente estas questões que focalizamos doravante.

3. Enraizamento político: a contribuição de Neil Fligstein

O ponto de partida da abordagem de Fligstein (2003, 2001) é a compreensão de que os participantes do mercado objetivam criar “mundos estáveis” para transacionar e encontrar soluções para o problema da competição. Para buscar explicações de como a estabilidade é alcançada, o autor remete-se aos trabalhos de Harisson White onde, diferentemente dos autores neoclássicos que realçam o anonimato dos atores, afirma-se que os mercados de produção apenas atingiriam esta condição se os atores levassem em conta uns aos outros, seus interesses, objetivos e valores. Adotando esta perspectiva, Fligstein argumenta que a estabilidade dos mercados relaciona-se com as relações sociais instituídas inter e intra-empresas e destas com o Estado. Para o autor, há nos mercados dois focos centrais de instabilidade: a) a dificuldade de localizar fornecedores e aumentar os consumidores e, por conseguinte, a tendência das empresas para baixarem os preços umas em relação às outras e; b) o problema de controlar e manter uma empresa unida como uma coligação política (FLIGSTEIN, 2003).

Para Fligstein (2007b, 2003, 2001), o mercado é compreendido como um “campo”, ou seja, situações nas quais grupos organizados de atores se reúnem e desenvolvem ações recíprocas face a face, tentando (re)produzir um sistema de dominação em um dado espaço. De forma similar à Granovetter, Fligstein se contrapõe as análises sobre e subsocializadas. No entanto, a despeito da perspectiva conexionista das redes, Fligstein prefere aplicar a noção bourdiana de campo ao estudo da formação dos mercados e dos processos localizados de cooperação. Para o autor, a teoria dos campos deixa transparecer a habilidade dos atores em interpretar suas situações, construir rotas de ação e inovar. Os atores constroem campos e lutam para mantê-los.

No campo do mercado há atores “detentores” e “desafiadores”. Os primeiros são os atores dominantes: são as maiores empresas que, além de conhecerem seus principais concorrentes, influenciam as ações destes. Os segundos, os dominados, são as empresas menores que

moldam suas ações a partir das ações das maiores e sua experiência é a de um mundo dado por adquirido, pois não possuem controle nenhum. Um mercado é estável quando as identidades e as hierarquias de status das empresas são bem conhecidas e existe uma concepção de controle partilhada entre os diretores das empresas que orienta suas ações. Estas ações levam as empresas a assemelhar-se uma às outras em termos de estratégias de ação e estrutura organizacional e, ao mesmo tempo, reproduzir a posição dos grupos dominantes.

O Estado também é compreendido dentro da teoria dos campos: “(...) o Estado é um conjunto de campos ou domínios políticos onde atores reivindicam o poder para fazer e aplicar regras para todos os outros atores na sociedade.” (FLIGSTEIN, 2001, p.16). Estas regras são formais (constituição e leis) e informais (práticas). Elas criam e limitam quais arenas podem ser dominadas coletivamente, quais os movimentos para ser um jogador e como as próprias regras podem ser feitas.

Para possibilitar que os atores envolvidos nos mercados se organizem e desenvolvam entre si relações de competição, cooperação e transação de modo que o mercado permaneça estável são necessárias instituições, entendidas como regras partilhadas (leis, práticas ou entendimentos coletivos) mantidas por hábito, acordo explícito ou acordo tácito. Estas instituições assumem a forma de direitos de propriedade, estruturas de governança, concepções de controle ou normas de transação (FLIGSTEIN, 2003). Cada uma destas instituições é dirigida à resolução de diferentes problemas de instabilidade.

Os direitos de propriedade são as regras que definem quem tem direito aos lucros de uma empresa. Isto significa discutir as diferentes formas de direitos de propriedade; a relação entre acionistas e empregados, comunidades locais, fornecedores e consumidores e; o papel do Estado em dirigir investimentos, aberturas de empresas e na proteção dos trabalhadores. Ao contrário de teóricos que afirmam que a constituição dos direitos de propriedade é o resultado de um processo eficiente, Fligstein (2003) alega que se trata de um contínuo e contestável processo político envolvendo grupos organizados de empresas, trabalhadores, agências governamentais e partidos políticos. Os direitos de propriedade definem duas formas de estabilidade: definem as relações de poder intra e entre empresas (FLIGSTEIN, 2001).

Estruturas de governança referem-se às normas gerais de uma sociedade que definem as relações de competição e cooperação entre empresas e como as estas podem organizar-se em função daquelas.

Estas normas, expressas na forma de leis (leis de competição, *anti-trust* ou anti-cartel) e práticas institucionais informais, definem as formas legais e ilegais das empresas controlarem a competição (FLIGSTEIN, 2001). No que diz respeito às leis, a aprovação, o cumprimento e a interpretação judicial destas são processos controversos e o conteúdo das mesmas varia acentuadamente entre sociedades (enquanto algumas defendem a cooperação interna entre competidores, sobretudo quando comércio exterior está envolvido, outras proclamam a competição, por exemplo, através da redução de barreiras tarifárias) e geralmente beneficiam setores particulares da economia. Já as práticas institucionais informais estão incrustadas nas organizações existentes sob a forma de rotinas e referem-se, por exemplo, ao modo como se dispõe a organização do trabalho, como são estabelecidos os contratos de trabalho e gestão, os limites da empresa e os comportamentos empresariais considerados legais e ilegais.

Concepções de controle são expressões de entendimentos específicos de mercados entre atores de uma empresa, sejam sobre os princípios que orientam a sua organização interna, sejam táticas de competição (dentro das formas aceitáveis de competição definidas pelo entendimento de todos) ou cooperação, ou ainda, entendimentos que traduzem a hierarquia de *status* que ordena as empresas num dado mercado (quem são os detentores e os desafiadores). Referem-se a entendimentos que estruturam as percepções de como funciona o mercado, permitindo aos atores uma interpretação do seu mundo, controle sobre as situações e ainda estruturas cognitivas para interpretar as ações de outras organizações. Estas concepções de controle podem ser interpretadas como uma forma de “conhecimento local”, um produto histórico e cultural ou ainda uma identidade coletiva a qual diversos grupos se associam de modo a produzir um mercado bem sucedido (FLIGSTEIN, 2003; 2001).

Por fim, as normas de transação definem quem pode negociar com quem e estipulam as condições sob as quais se processam as transações (FLIGSTEIN, 2003; 2001). Regras devem ser estabelecidas observando-se os pesos, os padrões comuns, o seguro, o intercâmbio de dinheiro, o cumprimento dos contratos etc. São estas regras de transação que regulam os padrões de sanidade, segurança e padronizam os produtos e, deste modo, auxiliam a estabilizar os mercados ao assegurar que as trocas ocorrem sob as mesmas condições para todos os envolvidos.

Todas estas instituições (direitos de propriedade, estruturas de governança, concepção de controle e normas de transação) constituem

arenas através das quais os Estados regulamentam a atividade econômica. Os Estados são de fundamental importância seja para criação, seja consolidação de tais instituições, em alguns casos têm que ratificar ou no mínimo não se opor a elas. Através destas instituições, os Estados proporcionam condições estáveis e seguras para as empresas se organizarem, competirem, cooperarem e transacionarem. Sem esta estabilidade, a produção dos mercados modernos não poderia existir: “Guerras, saqueamentos e mercantilismos poderiam dominar e inundar as empresas.” (FLIGSTEIN, 2001, p. 03). Relações mercantis desequilibradas ameaçam a sobrevivência de todas as empresas, sendo a intervenção dos Estados condição *sine qua non* àquelas. Nas palavras de Fligstein (2003, p. 203):

As organizações, grupos e instituições que compõem o Estado na sociedade capitalista moderna promovem a constituição e a aplicação das normas coletivas que regulam as interações econômicas no interior de uma determinada área geográfica. As empresas capitalistas não podem operar sem conjuntos de normas coletivas que regulem as interações. (...) os Estados capitalistas modernos foram construídos em interação com o desenvolvimento das suas economias, sendo que a governança da economia é uma atividade nuclear no processo de construção do Estado.

Portanto, os mercados podem ser interpretados como construções sociais que refletem a construção político-cultural da relação entre empresas e Estados, que é sempre contextual. “Certos Estados possuem uma capacidade de intervenção superior a de outros, e a probabilidade da intervenção depende da natureza da situação e da história institucional do Estado.” (FLIGSTEIN, 2003, p. 203). Há, por exemplo, Estados intervencionistas que se envolvem acentuadamente nas decisões substantivas de muitos mercados e Estados reguladores que criam agências para assegurar o cumprimento das regras e normas, mas não decidem quem pode ser proprietário de quê e o modo como os investimentos ocorrem. Assim, é mister considerar que, embora os Estados sejam fundamentais para a construção e funcionamento dos mercados, sua real interferência depende do contexto e das condições históricas locais.

Não obstante as críticas de Fligstein à abordagem das redes, o autor argumenta que a sua proposta do “mercado enquanto política” comporta alguns subsídios daquela. Para o autor, as complexas estruturas de regras que buscam estabilizar os mercados são operadas

através de redes (FLIGSTEIN, 2003). Estas redes formadas entre clientes e fornecedores e entre competidores servem para solucionar problemas de competição e incertezas nas empresas. O instrumental das redes permite evidenciar um conjunto de relacionamentos sociais nos mercados, particularmente a dependência de recursos, as hierarquias, as atividades de mediação, os canais de informação e as relações de confiança. Na realidade, o desafio é compreender os mercados a partir dos subsídios de ambas as abordagens. Incorporar a dimensão política e o papel do Estado na abordagem de redes é uma contribuição que vai ao encontro de muitas críticas apontadas a esta.

4. A construção social do mercado institucional do PAA

Sob os pressupostos da sociologia econômica todos os mercados são construções sociais edificadas pelas “mãos visíveis” dos atores e organizações. Não obstante, como destaca Marques (2003, p. 05), “não basta afirmar que os mercados são construções sociais, é necessário afirmar sob que condições e de acordo com que variáveis são os mercados moldados.” É isso que procura-se fazer nesta seção. Com base nas proposições de Granovetter e Fligstein, analisa-se como foi constituído um mercado institucional originado a partir do Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal. O foco reside nos atores que participam do mercado, como eles interagem e quais as instituições (normas e convenções) estabelecidas. Um destaque especial é dado ao papel do Estado, haja vista sua centralidade na constituição deste mercado.

Nos últimos anos um número crescente de trabalhos vem se utilizando destas abordagens para analisar mercados agroalimentares e a dinâmica econômica da agricultura familiar. Wilkinson (2008a) demonstra como a persistência das agroindústrias familiares deve-se ao seu enraizamento em redes sociais, o qual é representado pelo modo como estes empreendimentos se articulam firmemente com os espaços locais mobilizando diversos canais de comercialização (venda direta na unidade de produção, venda de porta em porta, feiras locais etc.) em que se destacam laços de parentesco, amizade e confiança. Abramovay (2008) utiliza-se do *approach* político-cultural para analisar o mercado de biocombustíveis no Brasil, demonstrando os atores que formaram este campo, as normas e instituições que regulam a ação destes atores e a centralidade do Estado na configuração deste mercado. De modo similar procede Raud (2008) no estudo do mercado de alimentos funcionais. Com base da nova sociologia econômica, a autora analisa as lutas presentes neste mercado, destacando a inovação como

componente da competitividade das empresas para a manutenção de sua liderança de mercado. Ao mesmo tempo, Raud demonstra o papel central do Estado na definição das “regras do jogo”. Diferentemente destes estudos, o caso aqui abordado refere-se diretamente a um “mercado institucional” em que o Estado, além de definir as regras do jogo, atua como o único comprador. Na construção social do mercado referente ao PAA o Estado é o principal “arquiteto”.

Criado em 2003 no âmbito do Projeto Fome Zero do Governo Federal, o PAA tem o objetivo de garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar (incluindo o estabelecimento de preços mínimos à garantia de compra pelo Estado) através da articulação desta produção com mercados institucionais ou à formação de estoques, subjacentes a uma permanente preocupação com a segurança alimentar. Em termos gerais, o programa utiliza recursos públicos para adquirir alimentos de agricultores familiares e os destinam a pessoas em situações de insegurança alimentar e nutricional atendidas por programas e instituições sociais e educacionais (escolas, creches, asilos, abrigos etc.) (BRASIL, 2006).

A construção deste mercado institucional tem assentado seu enraizamento político em um conjunto de lutas travadas na década de 1990 pelo reconhecimento da agricultura familiar e de suas especificidades. Até aquele momento, de acordo com Schneider *et al.* (2004), não havia políticas públicas direcionadas para este segmento, pelo contrário, estes agricultores ficaram a margem do setor público por décadas e sofriam as conseqüências (concentração de renda e terras, pobreza rural, migração, êxodo agrícola e rural etc.) das políticas públicas de “modernização” da matriz tecnológica da agricultura. Outrossim, a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados vividas neste período submetiam estes agricultores a uma intensa concorrência com os países do Mercosul. Ao mesmo tempo, na academia, estudos realizados pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – Relatório FAO/INCRA (1994) – definem com mais precisão conceitual a agricultura familiar e estabelecem um conjunto de diretrizes que deveriam nortear a elaboração de políticas públicas para este segmento social.⁹

⁹ Trata-se de uma espécie de enraizamento cognitivo, como apontado brevemente na introdução deste ensaio. A partir de uma noção de agricultura familiar estabelecida no âmbito acadêmico-institucional foram definidas diretrizes e preceitos normativos para a elaboração de políticas públicas destinadas a esta categoria social.

Neste contexto, o movimento sindical ligado, sobretudo, à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) se organiza e reivindica ações do Estado, culminando na criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) em 1995. Como afirmam Schneider *et al.* (2004, p.23), “(...) o Pronaf foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo.” Assim, o Pronaf representou uma enorme conquista em termos de crédito rural para os agricultores familiar e auxiliou na consolidação da agricultura familiar. Mais organizada social e politicamente, a partir de 2000 esta categoria amplia suas pautas incorporando reivindicações de políticas de comercialização da produção, acesso aos mercados e garantia de preços, contribuindo para a emergência do PAA.

Além do reconhecimento da agricultura familiar, o PAA também é fruto do anseio de estratégias focadas na segurança alimentar, outro debate cunhado na década de 1990. Segundo Muller (2007), em 1991 o “Governo Paralelo” ligado ao Partido dos Trabalhadores, formulou um documento intitulado “Política Nacional de Segurança Alimentar” que reivindicava políticas de estímulo à produção e comercialização de alimentos, descentralização varejista e combate à fome através de ações emergenciais (primeiro registro de reivindicações de políticas neste sentido, semelhantes ao PAA). Neste mesmo documento eram lançadas as bases para a constituição de um Conselho de Segurança Alimentar, implementado em 1993 no governo de Itamar Franco com o nome de Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Durante o mandato de Itamar Franco também foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar que instituiu as diretrizes para a construção de um Plano Nacional de Segurança Alimentar. Já no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o debate de segurança alimentar foi relegado a um segundo plano, sendo extinto o CONSEA (e com ele o Plano Nacional) e diluídas as propostas de segurança alimentar dentro do Programa Comunidade Solidária. A partir do Governo Lula, a questão da fome retorna à esfera pública, consumada na criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) – atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) –, no “Programa Fome Zero” e na retomada do CONSEA. No bojo deste debate, um

conjunto de medidas e programas é adotado visando à segurança alimentar, dentre os quais o PAA.

Assim, o PAA emerge a partir da demanda de um conjunto de atores que encontram espaço para a discussão de tal proposta com a eleição do Presidente Lula. O processo de discussão e criação do PAA envolveu uma rede de atores de diversas instituições estatais e da sociedade civil. Os atores governamentais provinham do MESA, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Ministério da Fazenda, da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e do CONSEA, e os atores da sociedade civil eram vinculados a movimentos sociais da agricultura familiar. Como demonstrou Muller (2007), confluindo com as observações de Granovetter, a participação de muitos destes atores na rede se deu através de laços fracos anteriormente já estabelecidos, seja por meio de relações acadêmicas (orientador/orientado), seja através de relações estabelecidas no partido, nos movimentos sociais ou ainda na própria burocracia. As relações nestes espaços não eram mutuamente exclusivas, tendo sido freqüente a combinação de participação em dois ou mais destes espaços (academia/partido, movimento social/partido etc.).

Na sua “estrutura de governança”, o PAA apresenta um Grupo Gestor formado pelo MDS, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura Pecuário e Abastecimento (sobretudo através da CONAB) e MDA. Este grupo é responsável por definir as medidas necessárias para a operacionalização do programa ou, em outros termos, as “normas de transação” (FLIGSTEIN, 2003; 2001): sistemática de aquisição dos alimentos, preços pagos de acordo com as diferenças regionais e condições da agricultura familiar, regiões prioritárias, condições de doação e venda dos produtos adquiridos e outras medidas necessárias. Três pontos são relevantes considerar neste sentido: a) as compras públicas realizadas pelo PAA são isentas de licitações públicas. Segundo Muller (2007), este foi o principal obstáculo na implementação do PAA já que as compras públicas somente podiam ser realizadas através de licitações e de empresas constituídas, o que praticamente inviabilizava a aquisição de alimentos das unidades familiares. A solução adveio da criação de uma nova lei que, dentre outras questões, trata das compras públicas do PAA; b) o programa institui o valor de R\$ 3.500,00 por agricultor /ano como o valor máximo em produtos adquiridos pelo Estado, com exceção da modalidade “Incentivo ao Consumo e à Produção do Leite” que é beneficiada com

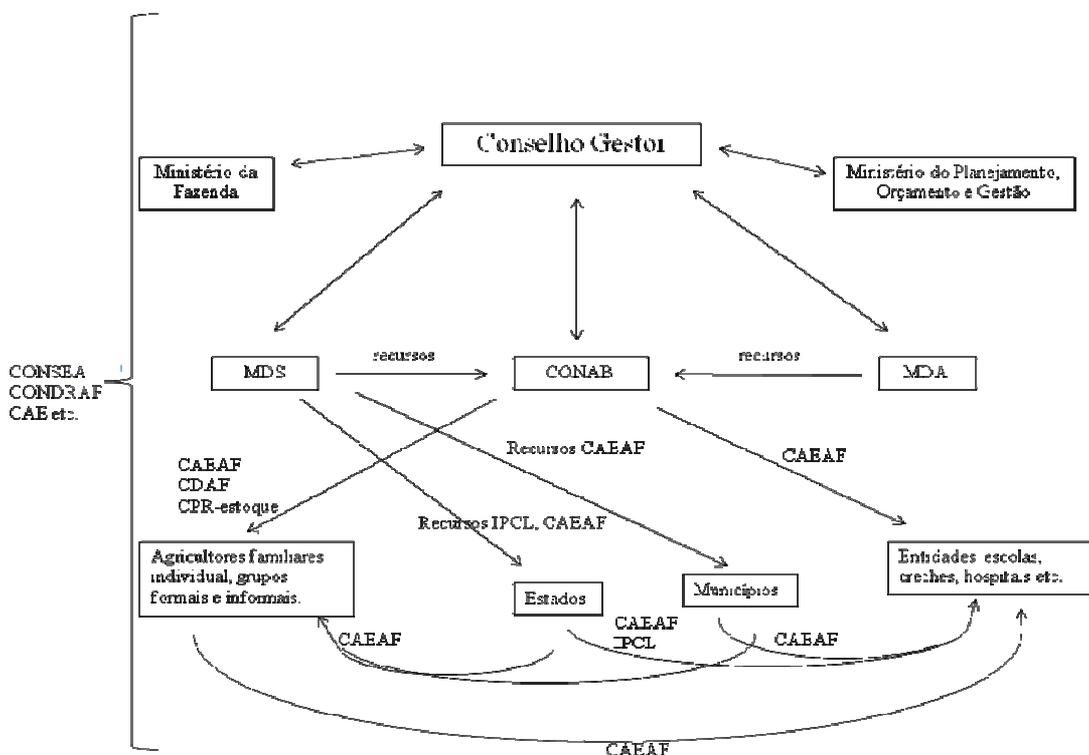
este valor por semestre e; c) o PAA paga um preço de até 30% a mais para os alimentos produzidos de modo agroecológico.

Além do Grupo Gestor, há os gestores executores do Programa que são os Estados, os municípios e a CONAB, e os gestores locais que são as organizações formadas pelos agricultores familiares (cooperativas, associações, sindicatos dos trabalhadores rurais etc.) e entidades socioassistenciais. Definida a “estrutura de governança”, o controle social é atribuído a sociedade através das suas representações no CONSEA (âmbito nacional, estadual e municipal), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) (também âmbito nacional, estadual e municipal), nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e outros (esfera municipal). Estes são responsáveis por garantir que os princípios de cooperação entre as instituições envolvidas sejam assegurados. Trata-se das “concepções de controle” aludidas por Fligstein (2003; 2001). Assim, configura-se uma nova e complexa rede de diversos atores dedicados à operacionalização do PAA, locados desde o nível nacional até o local (Figura 01).

O PAA é voltado exclusivamente para agricultores familiares, aqüicultores, pescadores artesanais, silvicultores, extrativistas, indígenas, membros de comunidades remanescentes de quilombos e agricultores assentados.¹⁰ Trata-se aqui, de acordo com a abordagem do Fligstein (2003; 2001), dos “direitos de propriedade”. Não é o caso de definir exatamente quem tem direitos sobre os lucros, mas de quem tem o direito de participar do programa e de ter assegurada a comercialização de parte de sua produção com preços mínimos, bem como quem tem o direito de ser beneficiado com o recebimento dos alimentos na modalidade “Compra com Doação Simultânea” (discutida a seguir). A rede não é aberta a todos: há decisões políticas que constroem a participação. Para ser beneficiado, o produtor necessita ser enquadrado em uma das categorias sociais acima e ter comprovação de tal qualificação através da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ou Declaração de Aptidão ao PAA (DAPAA)¹¹, obtidas junto a instituições autorizadas (entidades oficiais de assistência técnica e extensão rural, Federações e Confederações de Agricultores, INCRA, Fundação Nacional do Índio (FUNAI) etc.).

¹⁰Neste artigo, para simplificar, quando mencionado os agricultores familiares como os atores de quem são adquiridos os alimentos para o PAA, estar-se-á fazendo referência a este conjunto de atores sociais.

¹¹ Esta é exclusiva para as famílias de trabalhadores rurais sem terras acampados e é fornecida pelo INCRA.

Figura 1: Organograma da rede do PAA

Fonte: Adaptado a partir de Muller (2007) e Brasil (2006).

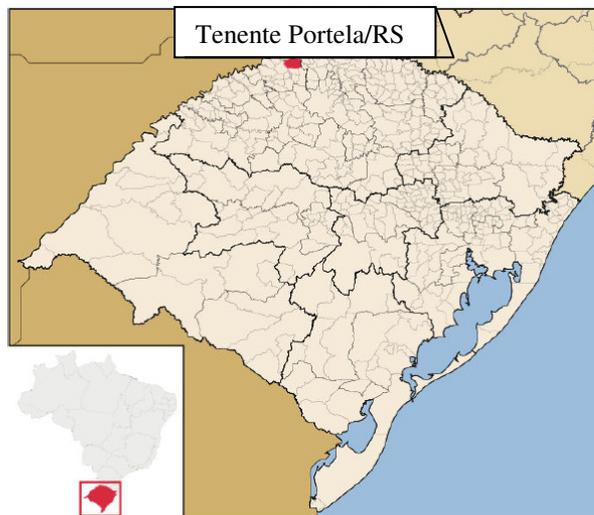
A aquisição de alimentos da agricultura familiar por meio do mercado institucional pode ser realizada através de cinco modalidades, apresentadas no quadro abaixo:

Quadro 1: Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

Sigla	Título	Ementa
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar	É empregada na aquisição de produtos e na movimentação de safras e estoques, adequando a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo e cumprindo um relevante papel na regulação dos preços. A forma de acesso dos agricultores familiares a esta modalidade é através de organizações formais (associações e cooperativas). É operacionalizada pela CONAB com recursos do MDS e MDA.
F CAEA	Compra para Doação Simultânea	Esta modalidade tem como objetivo a garantia do direito humano à alimentação para pessoas em situação de vulnerabilidade social e/ou insegurança alimentar, para tanto articula a comercialização dos produtos da agricultura familiar com as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional das escolas, creches, abrigos, asilos, hospitais públicos, restaurantes populares, cozinhas comunitárias etc. A forma de acesso dos agricultores familiares a esta modalidade é individualmente ou através de organizações formais e grupos informais. É operada pelos governos estaduais, municipais e CONAB, com recursos do MDS.
CPR-estoque	Formação de Estoques pela Agricultura Familiar	Visa adquirir alimentos da safra vigente, próprios para consumo humano, oriundos de agricultores familiares para a formação de estoques em suas próprias organizações. O objetivo é evitar a comercialização dos produtos na safra, quando os preços estão em baixa. A forma de acesso a esta modalidade é através de organizações formais. É operacionalizada pela CONAB, com recursos do MDA e MDS.
IPCL	Incentivo à produção e consumo do Leite	Tem por objetivo propiciar o consumo do leite as famílias que se encontram em estado de insegurança alimentar e nutricional e incentivar a produção familiar. Os agricultores podem ter acesso a esta modalidade individualmente, através de organizações formais e grupos informais. É operada pelos Estados da região Nordeste e Minas Gerais, com recursos do MDS (85%) e dos próprios Estados.

Fonte: Brasil (2006)

Doravante, concentra-se a atenção sobre a modalidade CAEAF, a qual é aquela que articula em rede um amplo conjunto de atores no âmbito local. Além disso, para estender a compreensão da rede para esse nível local, analisa-se a configuração do programa no município de Tenente Portela, “região Celeiro” do Rio Grande do Sul (Figura 02). Esta escolha está associada ao fato desta ser a região que, em 2006, concentrou o maior número de agricultores familiares beneficiados com os recursos do programa.

Figura 2: Localização de Tenente Portela no Rio Grande do Sul e Brasil

Fonte: Wikipédia (on-line)

De modo breve, pode-se caracterizar Tenente Portela como um município de pequeno porte: sua população total é de 14.008 mil habitantes, sendo que 38,7% destes residem no meio rural (FEE, 2006). A economia baseia-se fundamentalmente na agricultura familiar e a área média das propriedades rurais é de 10 hectares. Segundo IBGE (2003), a incidência de pobreza é da ordem de 30,66% e o índice de Gini (que mede a desigualdade social) é de 0,41. Estes poucos dados já são suficientes para ilustrar a necessidade de um programa público que concilie o fortalecimento da agricultura familiar com políticas de redução da pobreza, caso do PAA.

O PAA (na modalidade CAEAF) começou a ser discutido em Tenente Portela em 2004 a partir da iniciativa da Cooperativa Agropecuária dos Agricultores Familiares de Tenente Portela e Região (Cooperfamiliar)¹², sobretudo com a formação do Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional proposta por esta e que reúne movimentos

¹² Criada em 2001, a Cooperfamiliar congrega aproximadamente 250 estabelecimentos familiares e desenvolve atividades relacionadas à produção, comercialização e armazenagem de soja orgânica, comercialização de leite e outros produtos da agricultura familiar (VOGT e SOUZA, 2007).

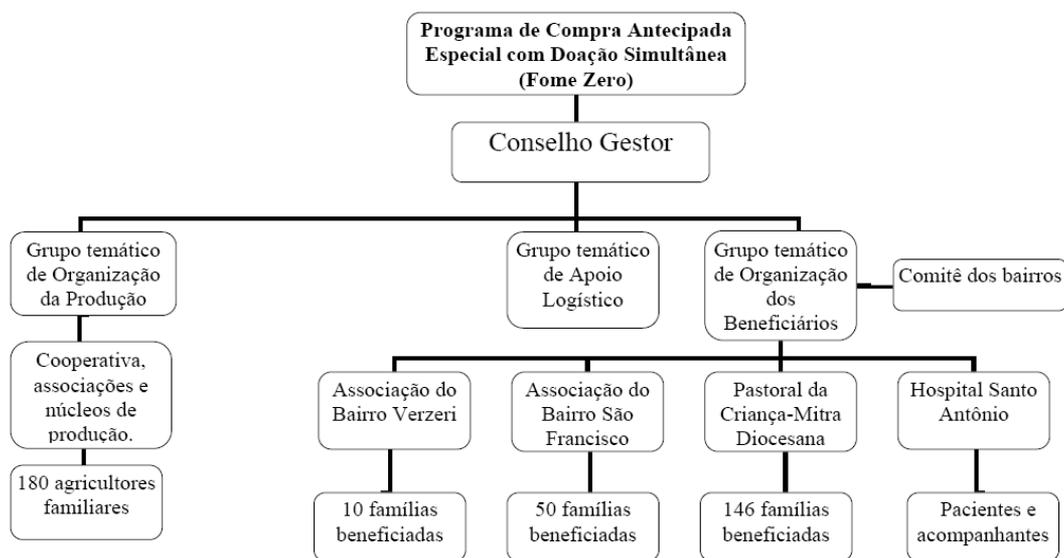
sociais, pastorais da Igreja Católica, entidades locais e o poder público (VOGT e SOUZA, 2007). A criação do Comitê vinha sendo discutida pelos associados da cooperativa com vistas a construir alternativas à matriz produtiva baseada na produção de grãos (soja). Essas alternativas deveriam contemplar a organização da produção e comercialização, medidas vinculadas a segurança alimentar e melhorias das condições socioeconômicas da população local. Assim, a partir da Cooperfamiliar e do Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional, o PAA começou a ser executado em 2005 com a aquisição de alimentos oriundos de 180 famílias de agricultores para a distribuição simultânea de cestas mensais para 206 famílias em situação de vulnerabilidade social e uma cesta diferenciada para a Associação de Literatura e Beneficência Hospital Santo Antonio (entidade filantrópica) (VOGT e SOUZA, 2007).

A “estrutura de governança” para a execução do PAA ao nível local envolveu a constituição de um conselho gestor local que, contemplando a participação de organizações públicas e da sociedade civil¹³, é responsável por coordenar e avaliar as ações do Programa. Dentro deste Conselho Gestor foram organizados três grupos temáticos visando atender as necessidades e demandas da organização da produção, organização dos produtores e beneficiados, e logística do programa (VOGT e SOUZA, 2007). Estes grupos temáticos são: a) grupo temático de Organização da Produção: responsável por organizar a produção junto aos agricultores familiares – constituído pelas entidades relacionadas ao meio rural: Cooperfamiliar, Secretaria da Agricultura, Emater, Comim, Cresol e Sintraf; b) grupo temático de Organização dos Beneficiários: responsável por cadastrar, avaliar e acompanhar as famílias beneficiadas – formado por entidades orientadas à promoção social: Secretaria da Assistência Social, Pastoral da Criança, Hospital Santo Antônio, Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde e Cooperfamiliar; c) Grupo temático de Apoio

¹³ O conjunto das entidades que fazem parte do Conselho Gestor é: Cooperfamiliar, Cooperativa de Crédito com Interação Solidária (CRESOL), Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar e Região (SINTRAF), Coletivo de Mulheres da Agricultura Familiar, Associação de Moradores do Bairro São Francisco, Associação dos Moradores do Bairro Verzeri, Mitra Diocesana de Frederico Westphalen (na figura da Paróquia Nossa Senhora Aparecida e Pastoral da Criança), Sociedade Literatura e Beneficência Hospital Santo Antônio, Conselho de Missão entre Índios (COMIM), Comitê de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho de Desenvolvimento Agropecuário, Secretaria Municipal da Agricultura e Meio Ambiente, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Saúde e Gabinete do Prefeito Municipal.

Logístico: responsável pela infra-estrutura de embalagem, armazenagem, composição das cestas e distribuição – composto pela Cooperfamiliar, Emater, Secretaria de Educação, Secretaria da Agricultura e Gabinete do Prefeito. Foram criados também vários procedimentos e instâncias de controle social, dentre os quais os Comitês de Bairro, o Conselho de Merenda Escolar e o próprio Conselho Gestor (PANDOLFO, 2008). Trata-se, na realidade, de uma complexificação da rede ao nível local que precisa estar extremamente articulada para operacionalizar o PAA (Ver Figura 3).

Figura 3: Organograma da rede local do PAA na modalidade Compra com Doação Simultânea no município de Tenente Portela



Fonte: Vogt e Souza (2007)

Cada grupo temático possui uma dinâmica específica de acordo com as atividades realizadas no âmbito do Programa. O grupo temático de organização da produção, por exemplo, reúne-se regularmente com os agricultores familiares para discutir as “normas de transação” (FLIGSTEIN, 2003, 2001), ou seja, as normas de acondicionamento, as normas sanitárias e de higiene dos produtos destinados a comercialização e também formas de manejo orgânico da produção, práticas de agroindustrialização, participação em cursos de capacitação etc. (VOGT e SOUZA, 2007). Além dos critérios já

definidos ao nível nacional para a participação dos agricultores familiares no programa, ao nível local é exigido que as famílias sejam associadas à Cooperfamiliar e se organizem através de núcleos de produção ou associações para o fornecimento dos alimentos. Se, por um lado, estes são critérios que definem quem participa ou não da rede (incluindo ou excluindo), por outro, internamente à rede, são fatores que favorecem a coesão do grupo em virtude da interdependência entre as partes envolvidas, reforçando o cooperativismo e o capital social local.

Dentro do grupo temático de organização dos beneficiários há os Comitês de Bairro, gestores do programa nos bairros (VOGT e SOUZA, 2007). Este comitê é formado por sete representantes das instituições e organizações existentes em cada bairro (escolas, igrejas, grupos de idosos e pastorais, clube de mães etc.) e tem a função de selecionar as famílias do bairro que serão beneficiadas pelo PAA, repassar estas informações ao Conselho Gestor e definir e controlar a contrapartida dos beneficiários (serviços comunitários: limpar cemitério, igreja etc.). O Comitê do Bairro indica uma seleção de famílias com base em critérios, como R\$ 60,00 de renda mensal per capita na família, possuir crianças na escola, membros desempregados, doentes, famílias com mais filhos etc. Esta indicação para ser efetuada necessita a validação pelo grupo temático de organização dos beneficiários. Ademais, havendo indecisão sobre a aceitação de determinada família, esta recebe a visita da assistente social da cooperativa para ser tomada a decisão final. No final de cada mês, o representante do Comitê do Bairro envia um relatório ao Comitê Gestor com o detalhamento da contrapartida realizada pelos beneficiários. É importante considerar que a contrapartida é uma iniciativa dos atores locais, não havendo qualquer regra ou normativa quanto a isto na estrutura nacional do PAA. É um caso evidente das “concepções de controle” aludidas por Fligstein (2003; 2001). Para os atores locais, o recebimento dos alimentos tem que estar atrelado à criação de compromissos sociais pelos beneficiários.

A iniciativa e a estrutura organizacional do PAA na forma de rede têm apresentado resultados importantes no contexto local. Em termos gerais, a integração de várias instituições e atores em torno de um objetivo tem fomentado o capital social e favorecido o fortalecimento das próprias organizações e instituições. Do ponto de vista das famílias que recebem os alimentos, além de melhorarem suas condições de segurança alimentar em termos de quantidade, também cresceram na diversidade (são mais de quarenta itens que compõe a

cesta mensal), na qualidade e na coerência com os hábitos alimentares locais. Mas os resultados para estas famílias vão além da segurança alimentar, envolvendo inclusão social, auto-estima, cidadania etc.

Já para as unidades familiares de produção de Tenente Portela, o PAA significa novas possibilidades de ingressar no mercado e, ao mesmo tempo, distanciar-se dos mercados internacionais de *commodities* agrícolas que se mostram inadequados para as especificidades desta categoria social, sobretudo no que se refere à escala de produção e padrão tecnológico. Organizados nesta forma de rede, os agricultores familiares podem lançar mão justamente da sua “pequenez”, como menciona Wilkinson (2008b), para articular-se com o mercado. Aliada a esta pequenez, associam-se um conjunto de valores como a tradição, os costumes, os hábitos alimentares locais, o artesanal, o saber-fazer, característicos de um “mundo tradicional”, que encontram espaço para expressarem-se, sobretudo nos mercados locais ou em mercados específicos. Com efeito, o PAA tem até mesmo auxiliado a revitalizar antigas práticas, como aconteceu com os moinhos coloniais, uma marca da agricultura familiar regional presente até recentemente na maioria das comunidades rurais e que estava arrefecendo (PANDOLFO, 2008).

Outrossim, o PAA tem contribuído com outras formas de inserção no mercado, como é o caso da Feira Livre do Produtor, presente no município desde a década de 1980. Esta feira atualmente conta com nove feirantes oriundos de dois grupos, um formado por agricultores ecológicos e outro por uma comunidade indígena. Segundo Pandolfo (2008), após o início do PAA, os feirantes observaram um aumento na demanda de seus produtos, isto porque, como a maioria deles também comercializa seus produtos para o programa, estes se tornaram mais conhecidos, valorizados e demandados por um conjunto significativo de cidadãos e instituições que os recebem. É “a força dos laços fracos” manifestando-se na criação da reputação dos produtos e, por conseguinte, possibilitando a ampliação dos circuitos de comércio. À exemplo da feira, outros canais de comercialização podem ser fortalecidos a partir do PAA e da sua rede de atores, aproveitando-se dos trunfos locais e das relações e laços sociais já estabelecidas.

5. Considerações finais

Este artigo teve por objetivo discutir a necessidade de articular o enraizamento estrutural a outras dimensões de imersão social, notadamente o enraizamento político. Como demonstrado, a perspectiva de Granovetter tem recebido inúmeras críticas por se

abster de considerar em suas análises os condicionantes macro-estruturais que se impõe sobre as redes sociais, as dimensões jurídico-políticas, o papel do Estado e os constrangimentos sobre os atores, o que, em certa medida, é contemplada com a abordagem de Fligstein do “mercado enquanto política”. Buscou-se ilustrar esta interface necessária entre enraizamento estrutural e político a partir de um caso concreto: a construção social do mercado institucional do PAA.

Como demonstrado, o PAA pode ser analisado na forma de uma rede social. Em um primeiro momento, o programa envolveu uma pequena rede de atores dedicados à elaboração da proposta do PAA. Estes atores foram agrupados pela proximidade com o tema, mas também por laços sociais anteriormente estabelecidos. Na sua estrutura organizacional, já na execução do programa, o PAA se apresenta na forma de uma imensa rede de atores estatais e da sociedade civil localizados desde o nível nacional até a escala local. Nos contextos locais, o PAA se expressa na forma de “um emaranhado de nós” interligando unidades familiares de produção e estas com suas associações/cooperativas, instituições públicas, instituições sociais, famílias beneficiárias e, ainda, todos estes com a estrutura ao nível nacional. Esta organização na forma de rede tem apresentado resultados importantes para todos os envolvidos. Ressalta-se o caso das unidades familiares de produção que, deste modo, têm encontrado alternativas para construir mercados diferenciados de acordo com suas especificidades e articulados firmemente com os espaços locais, onde laços sociais, relações de amizade e parentesco auxiliam na ampliação dos circuitos mercantis e são parâmetros de qualidade.

Contudo, não é suficiente observar que se trata de uma organização na forma de rede e discutir os resultados decorrentes desta. É mister igualmente debater como esta rede foi formada, que fatores levaram a, ou constrangeram, sua constituição, que atores participaram (ou não) etc. Ou seja, como aponta Fligstein, trata-se de evidenciar as questões políticas e as pré-condições sociais impostas aos atores envolvidos. Neste sentido, pôde-se observar que o Estado e suas instituições tiveram um papel fundamental na criação da rede do PAA. Mais que isto, foi o Estado (ainda que de modo permeável) quem criou as instituições para estabilizar este mercado através da definição dos direitos de propriedade, estruturas de governança, normas de transação e concepções de controle. As instituições definem quem pode participar da rede, sob que condições e sob que estrutura organizacional, as condições das trocas mercantis etc. No entanto, os atores locais possuem espaço de manobra para redefinir ou ampliar o

arranjo institucional, como revelado no caso de Tenente Portela em que se decidiu o estabelecimento de uma contrapartida ao recebimento dos alimentos. Ademais, um conjunto de lutas políticas em torno do reconhecimento da agricultura familiar e de políticas de segurança alimentar vinham sendo realizadas desde a década de 1990 no sentido de alocar as relações de poder a favor desta categoria social, tendo em vista que tanto a agricultura familiar quanto este tema vinham sendo omitidos das pautas públicas. Mais que constatar que o PAA se estrutura na forma de rede, foi importante evidenciar um conjunto de decisões políticas que definem seus objetivos, limites e estruturas de poder.

Referências

ABRAMOVAY, R. **A political-cultural approach to the biofuels market in Brazil**. São Paulo: USP, 2008. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/> Acesso em: 30/12/2008.

_____. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo social**, v. 16, n.2, 2004.

BECKERT, J. **The Great Transformation of Embeddedness: Karl Polanyi and the New Economic Sociology**. MPIfG Discussion Paper 07/1, 2007a.

_____. **The social order of markets**. MPIfG Discussion Paper 07/15, 2007b.

BLOCK, F. Karl Polanyi and the writing of *The Great Transformation*. **Theory and society**, n.32, p. 275-306, 2003.

BOURDIEU, P. O campo econômico. **Actes de la recherche en sciences sociales**, n.119, p.48-66, set.1997. (Tradução CARDOSO, S.; RAUD-MATTEDI, C.).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de aquisição de alimentos**, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa> Acesso em: 30/12/2008.

CALLON, M. Introduction: the embeddedness of economic markets in economics. In: _____. **The Laws of the Markets**. Oxford: Blackwell, 1998. p.1-57.

ELSTER, J. **Rational choice**. Nova York: New York University Press, 1986.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FLIGSTEIN, N. The sociology of markets. **Annual review of sociology**. n.33, p. 105-128, 2007a.

_____. Habilidade social e a teoria dos campos. **Fórum**, v. 47, n.2, abr./jun., p.61-80, 2007.

_____. O Mercado enquanto política: uma abordagem político-cultural às instituições do mercado. . In: MARQUES, R. PEIXOTO, J. (Orgs.) **A nova sociologia económica: uma antologia**. Oeires, Portugal: Celta Editora, 2003. p.195-227.

_____. **The architecture of markets: na economic sociology of 21st century capitalist societies**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIEGFRIED EMANUEL HEUSER. **FEEDADOS**. 2006. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br> > Acesso em: jan. 2009.

GRANOVETTER, M. Introduction for the French reader. **Sociologica**, n.2, 2007.

_____. The impacto f social structure on economic outcomes. **Journal of economic perspectives**. V. 19, n.1, p. 33-50, 2005.

_____. Acção económica e estrutura social: o problema da incrustação. In: MARQUES, R. PEIXOTO, J. (Orgs.) **A nova sociologia económica: uma antologia**. Oeires, Portugal: Celta Editora, 2003. p. 69-102.

_____. Economic institutions as social construction: a framework for analysis. **Acta sociologica**, n. 35, p. 3-11, 1992.

_____. The strength of weak ties: a network revisited. **Sociological Theory**, Volume 1, p.201-233, 1983.

_____. The strength of weak ties. **American journal of sociology**, v. 78, n.6, p.1360-1380, 1973.

HOSCHILD, A. **The commodity frontier**. Berkeley: University of California, 2002. (Working paper n.1.)

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Cidades. 2003. Disponível em:
www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1 Acesso em: jan. 2009.

KRIPPNER, G. *et al.* Polanyi symposium: a conversation on embeddedness. *Socio-economic review*, n.2, p. 109-135, 2004.

MARQUES, R. Introdução: os trilhos da nova sociologia econômica. In: MARQUES, R. PEIXOTO, J. (Orgs.) **A nova sociologia econômica: uma antologia.** Oeires, Portugal: Celta Editora, 2003. p. 01-67.

MIOR, L. C. 2005. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** ARGOS. Chapecó, SC.

MULLER, A.L. **A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos.** Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2007 (Dissertação de mestrado).

NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: institutions, Exchange and social structure. In: BRINTON, M.C.; NEE, V. **The news institutionalism in sociology.** New York : Russel Sage Fundation, 1998.

OLSON, M. **The logic of collective action.** Cambridge: Harvard University Press, 1965.

PANDOLFO, M.C. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. **Agriculturas**, v.5, n.2, p.14-17, jun./2008.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RAUD-MATTEDI, C. Os alimentos funcionais: análise dos impactos de uma inovação tecnológica sobre a configuração do mercado alimentar brasileiro. In: **I Seminário Temático: Centralidade e fronteiras das empresas no século XXI**, São Carlos, SP. Anais on-line, 2008.

_____. Análise crítica da sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Política e Sociedade**, n.6, p.59-82, abr./2005.

SCHNEIDER, S. *et al.* Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, S. *et al.* (Orgs.) **Políticas públicas e participação social no Brasil rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

STEINER, P. **A sociologia econômica.** São Paulo: Atlas, 2006.

SWEDBERG, R. Sociologia econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 7-34, 2004.

_____. A nova sociologia econômica: o que já de atingiu, o que se seguirá? In: MARQUES, R. PEIXOTO, J. (Orgs.) **A nova sociologia econômica: uma antologia**. Oeires, Portugal: Celta Editora, 2003. p. 229-253.

SWEDBERG, R.; GRANOVETTER, M. Introduction. In: In: GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. **The sociology of economic life**. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, 1992, p.1-26.

VOGT, S.P.C.; SOUZA, R.S. Políticas públicas de segurança alimentar: estudo de caso do Programa de Compra Antecipada Especial com Doação Simultânea (Fome Zero) no município de Tenente Portela-RS. In: **VII Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção**. Fortaleza: SBSP. *Anais...*, 2007.

ZELIZER, V.A. Human values and the market: the case of life insurance and death in 19th-century America. In: GRANOVETTER, M.; SWEDBERG, R. **The sociology of economic life**. Boulder/San Francisco/Oxford: Westview Press, 1992, p. 285-304.

ZUKIN, S.; DIMAGGIO, P. Introduction. In: ZUKIN, S.; DIMAGGIO, P. **Structures of capital: the social organization of the Economy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 1-36.

WIKIPÉDIA. **Município de Tenente Portela/RS**. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org> Acesso em: jan. 2009

WILKINSON, J. Sociologia econômica e o funcionamento dos mercados: *inputs* para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. In: WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008a, p. 85-104.

WILKINSON, J. A pequena produção e sua relação com os sistemas de distribuição. In: WILKINSON, J. **Mercados, redes e valores**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008^a, p. 125-150.