

# Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil

Altivo Roberto Andrade  
de Almeida Cunha<sup>1</sup>

**Resumo:** Este artigo aborda os principais dilemas e desafios enfrentados pelas Centrais de Abastecimento Brasileiras, as Ceasas, a partir de uma visão de sua estruturação na década de 1970 aos anos 2000. O papel das Ceasas é rediscutido, à luz das experiências internacionais, a partir da proposição de análise em quatro dimensões estratégicas: dimensão empresarial, de coordenação, de logística e de ação em rede. O trabalho analisa a importância e a oportunidade de estruturação do Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Prohort), como arranjo estratégico para adequar as Centrais Atacadistas brasileiras a um novo contexto na Política Nacional de Abastecimento Alimentar.

**Palavras-chave:** Ceasa, comércio atacadista, Prohort.

## Introdução

É quase um consenso tomar como ponto de partida na análise dos papéis das Centrais de Abastecimento a dicotomia público-privada: de um lado, a função pública de regulamentação do comércio e das normas de uso do espaço de comercialização, e, de outro, a função logística, de realização econômica do comércio atacadista de alimentos e bens complementares. Essas duas dimensões explicariam a permanência de Centrais de Abastecimento sob a regulação e propriedade pública e as dinâmicas privadas de comércio atacadista, estabelecendo dois eixos de problematização, com dilemas e desafios próprios dessas dimensões, ainda que imbricados em suas conseqüências. À administração pública caberia, principalmente, regular as atividades do mercado e gerir o espaço comercial, enquanto a

questão logística seria relacionada a um funcionamento puramente comercial submetido às regras do mercado (GREEN, 2003, p. 24).

Ainda que tal dicotomia seja válida e suficiente para entender a dinâmica das Centrais de Abastecimento em países desenvolvidos, com instituições sólidas, não permite compreender plenamente a evolução e os dilemas que revelam a experiência latino-americana de mercados atacadistas e, em especial, a brasileira.

O que há de peculiar nesses casos é o papel que as Centrais de Abastecimento terminaram por exercer ao cumprirem funções de Estado, seja pela ausência ou omissão deste. Esse papel público de quase-estado se revela na condução ou implementação de políticas públicas em diversas áreas setoriais, com influência inclusive no aspecto microlocacional, urbano, estendendo-se

<sup>1</sup> Engenheiro agrônomo, mestre em Economia. Diretor de Assuntos Governamentais da Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento (Abracen). E-mail: altivo.teia@bol.com.br.

até um papel similar ao de agências de desenvolvimento, definindo normas e padrões com efeitos de coordenação a montante e a jusante do segmento atacadista. A limitação desse modelo está na estrutura organizacional interna das empresas que, em geral, não está preparada para cumprir tais tarefas e tampouco preparar-se para o crescimento e expansão necessários para essas novas funções.

Este texto procura pontuar a análise das funções e principalmente os dilemas da experiência brasileira das Centrais Atacadistas a partir de quatro eixos de análise, ou dimensões: empresarial, logística, urbanística e ação em rede (*network*), apontando a necessidade de caminhar para uma ação coordenada tanto na esfera pública quanto privada.

Para a compreensão do caso brasileiro, é necessário contextualizar a evolução institucional e os fatores que determinaram a atual conformação dessa atividade no País.

## Um pouco de história: evolução institucional brasileira<sup>2</sup>

No início da década de 1970, os mecanismos de comercialização de hortigranjeiros no Brasil passavam por um processo de estrangulamento, por conta, sobretudo, da precariedade dos equipamentos disponíveis e da falta de regulamentação para o setor.

O modelo institucional das Centrais de Abastecimento brasileiras, implementado a partir da década de 1970, foi desenvolvido em uma perspectiva sistêmica, com a constituição do Sistema Nacional de Abastecimento (Sinac). Inspirado e assessorado pelo modelo espanhol (Mercasa), o Sinac tinha como proposta inicial o estabelecimento de uma rede de informações técnicas entre todas as unidades atacadistas regionais para servir como ponto de referência aos negócios entre produtores e distribuidores, propiciando o melhor ponto de equilíbrio da oferta e dos preços.

Em articulação com os estados e municípios, foram implantados, no âmbito do Sinac, 21 empresas denominadas de Centrais de Abastecimento, as Ceasas, incluindo 34 Mercados Atacadistas Urbanos, 32 Mercados Atacadistas Rurais e diversos mercados varejistas de portes variados, em centros urbanos de grande e médio porte.

O Sinac, no entanto, foi implementado sem dispor de uma visão estratégica definida, cujo ritmo de expansão acompanhava o período de grandes investimentos em infra-estrutura que o Brasil experimentou na década de 1970. Ainda assim, foi capaz de implantar estruturas físicas de comercialização nos principais centros urbanos brasileiros. O programa gerou, sem dúvida, benefícios para o produtor e consumidor, impactando qualitativamente os segmentos de produção e comercialização.

A implementação do Sinac não pode ser dissociada do ambiente institucional do período de autoritarismo, que se estendeu de 1964 a 1985, no Brasil e da trajetória expansionista da economia brasileira na década de 1970, com o crescimento financiado pela abundância de recursos financeiros internacionais. Consoante com o processo de modernização da agricultura brasileira (GRAZIANO da SILVA, 1998), o Sinac definiu e impôs padrões e normas técnicas na ausência de um padrão estruturado de mercado. Assim, estabeleceu normas de embalagens, informações de mercado, técnicas de produção e formatos organizacionais, produtivos e comerciais e, sem dúvida, logrou uma transformação do sistema produtivo brasileiro de frutas, legumes e verduras (FLV).

A estruturação de um arranjo organizacional impositivo, cujo esquema de incentivos estava baseado em vantagens e benefícios economicamente artificiais, como subsídios e vantagens privadas, fez com que as Ceasas brasileiras crescessem sob o duplo estímulo da força coercitiva, associada a leis de proibição de comércio atacadista fora dos espaços delimitados dos

<sup>2</sup> Benefício-me largamente das argumentações e análises e textos técnicos do economista Carmo Robilotta Zeitune, da Ceagesp, que constituíram alguns dos termos de referência do Prohort sobre este ponto.

entrepósitos (a “lei do perímetro”), com vantagens econômicas, incentivos e privilégios aos comerciantes atacadistas recém-instalados. Essa situação de duplo estímulo, com a criação de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado, foi útil, mas, ao fim, limitador da expansão do modelo Ceasa. Generalizou-se, nesse período, uma imagem de apropriação privada de benesses públicas dos agentes privados, como intermediários não funcionais ou como forças de cartel.

Já no final de 1986, com a crise fiscal do Estado brasileiro, levou-se a cabo o desmonte do Sistema Nacional de Abastecimento brasileiro, com a transferência do controle acionário das Ceasas para os estados e municípios. Como tal medida não foi precedida de qualquer regra de transição, institucional ou gerencial, rompeu-se a base central de todo o arcabouço metodológico que norteava a concepção sistêmica da intervenção governamental no setor. O propósito do estabelecimento de uma rede nacional integrada de informações, ampliação dos avanços tecnológicos e de comercialização interagentes foi definitivamente prejudicado e as Ceasas assumiram individualmente suas próprias linhas operacionais.

A partir dessa desarticulação, boa parte das Ceasas brasileiras passou a apresentar uma série de deficiências estruturais e conceituais. Tais deficiências implicaram, em maior ou menor grau, a obsolescência das estruturas físicas de comercialização e apoio, bem como a precariedade dos métodos de gestão empresarial. Muitas vezes submetidos a interesses políticos locais, ou à influência dos agentes privados, que virtualmente se apropriaram da gestão, pressionando por tarifas e preços irrealistas, foi solapada a capacidade de sustentabilidade financeira de boa parte das empresas gestoras. Essa perda refletiu-se também na ausência de uma visão estratégica de longo prazo, e na falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo.

Algumas empresas, como as Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (Ceasaminas),

conseguiram manter nesse período uma trajetória de crescimento e desenvolvimento tecnológico, cuja sustentabilidade financeira foi ancorada em um modelo de integração público-privada, utilizando a força dos investimentos privados para expansão da infra-estrutura e diversificação das atividades comerciais abrigadas nos entrepostos.

O período que vai da metade da década de 1980 a meados dos anos 1990 marcou um período de forte instabilidade e expressivas mudanças institucionais (CUNHA, 2002). O Brasil navegou nesse período sob quatro mandatos presidenciais, imediatamente após o fim da ditadura militar, em ambientes econômica e politicamente conturbados e instáveis. O País teve promulgada uma nova Constituição (1988), passou por sete planos de estabilização econômica, conheceu seis moedas, atravessou uma hiperinflação (1989) e uma forte recessão (1991), experimentou pela primeira vez a formação de um bloco comercial regional (Mercosul) e a abertura externa (1991) e, por fim, um período de estabilidade monetária e inflação baixa (1994-95). As atividades das Ceasas passaram a ser reguladas pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), um avanço institucional expressivo, mas cujo caráter geral não contempla as especificidades das concessões (ou permissões de uso) próprias do comércio atacadista, constituindo um novo freio institucional para expansão da atividade.

No final dos anos 1990, dentro do processo de renegociação das dívidas dos estados brasileiros com a União, duas das maiores empresas atacadistas, que representam conjuntamente mais de 60 % do comércio atacadista nacional de FLV, a Ceagesp (SP) e a Ceasaminas (MG), foram federalizadas, para posteriormente serem privatizadas. Essa visão de perda de papel público das Ceasas aprofundou ainda mais a crise do sistema, uma vez que o processo de privatização não foi acompanhado de uma reestruturação do setor, sendo unicamente motivado pelo equacionamento de questões fiscais.

Ainda que as empresas de abastecimento enfrentassem crises de gestão, algumas se reestruturaram e passaram a cumprir papéis e fun-

ções típicas de Estado. Essas ‘novas funções’ das Ceasas foram possibilitadas pelo seu caráter empresarial (a maioria é de empresas de sociedade anônima com posse acionária majoritária de estados e municípios), que, livres das restrições fiscais da administração governamental direta, se mostraram mais ágeis para implementação de projetos de diversas áreas temáticas sociais. São exemplos iniciativas nas áreas de saúde, educação, segurança alimentar (tanto *food safety* quanto do *food security*), inclusão digital, principalmente voltadas para os espaços urbanos em que se inserem.

Três mudanças institucionais relevantes alteraram o cenário das Ceasas nos anos 2000. O primeiro é a ênfase na agricultura familiar, a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que contou com recursos crescentes voltados para a inserção no mercado de produtores familiares. O segundo foi o conjunto de programas e ações gestados sob a égide do Programa Fome Zero, principalmente nos anos 2003–2004, que fortaleceu a aproximação das Ceasas com iniciativas de *food security*, como bancos de alimentos e iniciativas para reduzir o desperdício. O terceiro marco foi a promulgação do programa federal, coordenado pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), de revitalização das Ceasas brasileiras – o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Prohort), a partir da recomposição de um sistema, não mais amarrado por uma participação acionária, mas como uma iniciativa voluntária de adesão voltada para a integração das bases de dados, da troca de informações e da criação de mecanismos comuns de capacitação tecnológica.

Não obstante esse processo, as duas maiores centrais brasileiras continuam, em 2006, ainda sob processo de privatização, gerando incertezas sobre o futuro do setor.

Atualmente, o conjunto de Ceasas originárias do Sinac conta com 57 entrepostos em 21 estados brasileiros, comercializando uma quantidade estimada em 8,7 milhões de toneladas de FLV anuais, cifra expressivamente superior à

verificada em países como França (5 milhões de toneladas) e Espanha (5,5 milhões de toneladas).

## O papel das Ceasas

O histórico recente da evolução institucional do setor aponta movimentos contraditórios, cujos efeitos sobre o papel do segmento atacadista ainda não são claros.

Do ponto de vista teórico e normativo, há essencialmente falta de clareza das instâncias governamentais e dos órgãos de coordenação setorial sobre qual é o papel das Ceasas e para onde devem se orientar suas ações.

Existem alguns pontos essenciais, ainda que simples, que geralmente não são compreendidos sobre o papel das Ceasas. Primeiro, as Ceasas são espaços de regulação normativa que influenciam o sistema a montante e a jusante, no estabelecimento de normas de horários, de padrões de embalagem, sanidade, informação de preços e origens. Segundo, que a capacidade efetiva de regulação tem um componente endógeno (empresarial, da empresa gestora) e exógeno (ambiente institucional, governo, mercados, concessionários, produtores), cuja interação dita as possibilidades de alcance e efetividade de suas normas. A incapacidade de adotar um padrão obrigatório disseminado de rotulagem de FLV, a despeito do aparato legal que o torna obrigatório, é um exemplo claro da necessidade de coordenação de ações com diversos agentes da produção para efetivar normas. E terceiro que, de forma geral, são pouco percebidas pelas instâncias governamentais as possibilidades e os ganhos de coordenação possíveis nesse espaço normativo. Assim, nem sempre é percebido pelas instâncias governamentais, ou pelos gestores de políticas setoriais, pelos agentes da cadeia, ou pelos consumidores urbanos que:

a) As Ceasas geram valores que são apropriados privadamente na forma de sobrelucros, ou posição estratégica ou informações privilegiadas.

b) Que é o espaço cujo bem público estratégico, mais do que a localização, é a informação e sua isonomia.

c) Que as informações constituem um bem público e que influenciam a organização do sistema de abastecimento.

d) Que um sistema coordenado de informações permitiria tanto ao governo quanto à iniciativa privada detectar com mais rapidez e eficiência as variações de oferta e preços, riscos e oportunidades.

e) Que existe um conhecimento do funcionamento do mercado, na forma de conhecimento tácito, mais do que conhecimento formal, dos funcionários em coordenação operacional de mercado e que tais conhecimentos estão pouco sistematizados gerencialmente.

f) Que esse espaço, pelo poder de normatização, ditado pela influência dos fatores endógenos e exógenos, pode ser visto como um microcosmo de relações administrativas, políticas e operacionais que se constituem em um verdadeiro laboratório social, econômico e empresarial.

## Dimensões estratégicas

A partir das considerações acima, são analisados os dilemas, desafios e estrangulamentos por que passam as Centrais brasileiras, a partir de quatro dimensões: empresarial, logística, urbanística e ação em rede (*network*). Dado o escopo deste texto, e seu caráter de discussão, serão apenas pontuadas as principais questões em debate sobre esses aspectos.

### Dimensão empresarial

#### Ceasa como prestadora de serviços monopolistas

Dois aspectos da dimensão empresarial são ressaltados na compreensão dos desafios e dilemas das Centrais de Abastecimento brasileiras: a sua função e a gestão empresarial.

Do ponto de vista privado, as Ceasas são prestadoras de serviços monopolísticos de apoio à comercialização, referentes ao provimento de

infra-estrutura – energia, água e esgoto, normas de trânsito, urbanização, manutenção básica de vias – e dos serviços de fiscalização, limpeza e vigilância, e serviços de informação. Tais serviços são geridos pela empresa gestora de forma direta, ou por meio da gestão de contratos e remunerados pelas tarifas de “aluguel”(concessão de uso) e “condomínio” (tarifas de serviços).

Sendo monopolista na oferta de serviços básicos de apoio à comercialização e sendo tais serviços remunerados pelos concessionários, estabelece-se uma relação fornecedor–cliente que se orienta por um conjunto de objetivos comuns, embora com interesses estratégicos diferentes, algumas vezes conflitantes.

Para a empresa prestadora de serviços, colocam-se como orientações a regência das normas legais e as normas internas. Para os concessionários, a eficácia, a economicidade e a previsibilidade das despesas são os principais objetivos.

O grande desafio para as Ceasas é oferecer serviços que sejam eficientes e eficazes e que sejam capazes de atender demandas operacionais em larga escala, e ainda prover os serviços necessários para acompanhar o ritmo de expansão dos negócios privados que regula.

Essencialmente, tal desafio passa pela profissionalização dos métodos gerenciais e por métodos organizacionais que podem e, preferencialmente, devem contar com conselhos de usuários capazes de contribuir consultivamente com uma gestão mais eficiente e orientada para atender aos objetivos econômicos das empresas operantes nos entrepostos. Assim, é paradigmático o exemplo da “Central de Abasto da Cidade do México”. Essa Central pública, controlada pelo governo federal em parceria com a municipalidade da cidade do México, designa o diretor-executivo, que preside um comitê formado por dez representantes do poder público federal e municipal e dez representantes do setor privado, atacadistas e prestadores de serviços. O Comitê decide sobre questões essenciais como as atividades operacionais e políticas de investimento e modernização do entreposto. Segundo Favero

(2005, p. 13) “este sistema de coordenação paritária, integra nas instancias de decisão os representantes dos operadores privados, e facilita a tomada de decisões seja em relação aos investimentos necessários ou em atitudes operacionais.”

### **Ceasa como coordenadora do sistema**

Em adição à função de prestadora de serviços, as Ceasas assumem um importante papel de regulação pública, ainda que não necessariamente estatal.

Essencialmente, a função de coordenação das Ceasas enfrenta dois grandes desafios. O primeiro é o de garantir a eficiência do sistema por meio de uma ação de geração de informações, redução das assimetrias e diminuição dos custos de transação entre os agentes econômicos. Essencialmente, trata-se de “desprivatizar” os bens públicos gerados por uma posição estratégica locacional dos agentes operadores no mercado. Nesse sentido, é exemplar a citação de Zylbersztajn et al. (1997, p. 634) de que “a apropriação privada de parte do excedente gerado no processo produtivo indica a presença de ineficiências associadas a(s) Ceasa(s), plenamente reconhecida pelos agentes privados que se utilizam das facilidades construídas pelo Estado.”

O segundo aspecto refere-se à capacidade de implementação e efetivação das normas de regulamentação, os instrumentos de ação das Ceasas.

Em relação a esse aspecto é importante observar que as tensões inerentes à implementação efetiva dessas normas são tanto maiores quanto menos difundidos os padrões de regulação de mercado, com os mercados informais, menos exigentes em termos de organização e capacitação, exercendo pressão constante para “contaminar” os mercados mais exigentes. Esse aspecto é especialmente crítico na implementação de padrões de normatização de embalagem, peso e rastreabilidade, cujos padrões definidos em normas federais têm tido performance limitada em termos de adoção, com efeitos dano-

so para os segmentos a jusante da comercialização atacadista, tanto em termos de preço quanto em termos de tipificação de produtos e padrões sanitários.

A efetivação das normas de regulamentação depende não apenas da eficiência administrativa gerencial das Ceasas, mas de um ambiente institucional que oriente para a modernização do sistema, fazendo com que os padrões de exigência dos mercados consumidores (interno e externo) consigam gerar fluxos de informações adotados pelos segmentos produtivos a montante. Nesse sentido, dois segmentos exercem um papel fundamental. O comércio varejista, em especial o setor supermercadista, cuja atividade no setor de FLV é crescente no País, e as empresas públicas de assistência técnica e extensão e pesquisa. Os mecanismos dessa interação podem ser formais, de integração privada como no modelo norte-americano do Produce Market Association (PMA) ou pela coordenação pública em comitês ou conselhos ou câmaras setoriais. A experiência brasileira demonstra que o papel do Estado nesse formato organizacional é tanto mais eficiente quanto mais coordenador e menos executivo for seu papel.

### **Dilemas de gestão**

O desenvolvimento histórico das Ceasas brasileiras indica uma perda paulatina da capacidade de gestão empresarial, decorrente de diferentes tipos e graus de ingerências políticas e dos objetivos das empresas orientados para interesses locais, e não para uma visão de longo prazo. Em decorrência, muitas das Ceasas experimentaram uma descontinuidade gerencial e ausência de capacitação profissional.

Geralmente, as Centrais brasileiras enfrentam problemas de sustentabilidade econômica decorrente da baixa rentabilidade sobre o capital fixo, da inelasticidade de receitas e da baixa capacidade de investimentos. Alie-se a isso a falta de mecanismos eficientes de controle de gestão do ponto de vista financeiro e os custos excessivos não orientados para o crescimento empresarial.

Fatores institucionais também interferem fortemente na capacidade de expansão e crescimento das Ceasas, sendo destacada a ausência de um marco legal específico que regule concessões comerciais. Dois aspectos são fortemente limitadores: o obstáculo à realização de transferências de concessões, vedado pela Lei nº 8.666, que não alcança o conceito de fundo de comércio, e o tempo de concessão dos contratos, que é limitador das expectativas de expansão e crescimento empresarial. Efetivamente, a lei federal nº 8.666 não é adequada para permitir o crescimento do setor atacadista, nem tampouco assegurar o caráter público dessas concessões.

Que direções tomar?

A questão da capacidade de investimento deve necessariamente incorporar a visão de parceria público-privada na realização de investimentos em infra-estrutura, a exemplo do que aconteceu na Ceasaminas na década de 1980, que assegurou a expansão de mais de 60 % da capacidade comercial instalada. Para tanto, é necessário um novo marco legal que possibilite e estimule essas parcerias.

Ainda do ponto de vista financeiro, é importante que as Ceasas ofereçam crescentemente as possibilidades de expansão de suas receitas por meio da prestação de serviços de apoio a negócio, serviços de informação, assistência técnica para qualidade, tratamento de informações, de forma a superar a questão da inelasticidade de sua renda, baseada em ganhos fundiários.

Do ponto de vista das empresas gestoras, muito pode ser feito, sendo necessário conduzir ações e arranjos organizacionais visando diminuir a ingerência política na gestão dessas empresas, seja pela reestruturação gerencial, participação nos lucros para funcionários e transparência administrativa. Um exemplo interessante a ser analisado é o do mercado de Toronto (Ontario Food Terminal), no Canadá, maior entreposto do país, cujo *staff* administrativo é indicado pelo governo, mas cujos gerentes são profissionalmente selecionados no mercado profissional de trabalho.

Outro aspecto importante e fundamental nesse processo é que a gestão seja acompanhada pelos agentes operadores, concessionários e produtores, como no exemplo citado da experiência da Central de Abasto da Cidade do México. No entanto, essa relação deve-se dar não apenas na interação com as associações de representação desses agentes, muitas vezes sujeitas a falta de representatividade ou controle por parte de um grupo restrito de representantes, mas por intermédio de um arranjo mais transparente e objetivo.

Nesse sentido, sendo as Ceasas monopolistas na oferta de serviços, é importante incluir os agentes de mercado como co-formuladores do planejamento estratégico das atividades operacionais.

### Dimensão logística

Alguns dos desafios inerentes à dimensão logística são bem retratados no que Green (2003) define como o 'decálogo dos mercados de terceira geração', que expressam as tendências e desafios colocados para os mercados europeus.

O decálogo de Green (2003) pode ser analisado sob a perspectiva funcional. Na função física, constituem-se desafios: 1) a ampliação da gama de serviços e atividades complementares na direção de pólos alimentares multimodais; 2) o investimento em modernização das instalações (climatização, TI e logística); 3) a gestão urbanística que permita investimentos privados de longo prazo; 4) uma gestão ambiental voltada para o tratamento de resíduos.

Na função econômica, os desafios referem-se a: 1) homogeneização de normas e formas de organização e sistemas internacionais de certificação; 2) promoção de boas práticas comerciais no mercado.

Na função informação: 1) promoção do desenvolvimento da segurança alimentar, com sistemas coletivos de rastreabilidade; 2) difusão de informações comerciais pela internet.

Dois elementos desse decálogo relacionam-se a outro tipo de função, a função de coor-

denaço de padrões e fluxos decorrente da normatizaço do comércio atacadista que influencia e molda a forma de organizaço dos agentes a montante (produço agrícola) e a jusante do sistema (comércio varejista e serviços alimentares), colocando-se como desafios: 1) reforçar o apoio a pequenas e médias empresas do setor; 2) promover atividades permanentes de formaço em qualidade e segurança de alimentos.

Para o caso brasileiro, enfatizam-se três grandes desafios: o primeiro, já anteriormente citado, é a busca pela oferta de novos serviços voltados para apoiar a atividade comercial atacadista, expressa em serviços de trânsito e tratamento de informaço e dados, assistênça técnica voltada para a qualidade e a rastreabilidade de centros de apoio aos negócios, apoio para negociaço internacionais, publicidade, etc.

Do ponto de vista de infra-estrutura, a questáo ambiental é talvez a maior fragilidade das Ceasas brasileiras. Os grandes entrepostos brasileiros, em dissonânça com seus similares de países desenvolvidos, ainda não incorporam um padrão consistente de gestão ambiental e de recursos não-renováveis eficientes e voltados para a reduço de desperdício e utilizaço racional de recursos, não obstante serem comuns iniciativas pontuais e alguns exemplos bem sucedidos. A gestão de resíduos orgânicos e não-orgânicos é o ponto crítico operacional desse sistema, que poderia ser o difusor de novos padrões para os núcleos urbanos.

Finalmente, a promoço da qualidade dos alimentos, da sanidade dos produtos e da rastreabilidade, por meio das normas de Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controle (APPCC) e de programas permanentes de qualificaço, é o terceiro grande desafio brasileiro.

### **Dimensáo urbanística**

Outra dimensáo relevante das grandes unidades das Centrais de Abastecimento é a sua dimensáo urbanística, que pelo porte de suas instalaço, pela complexidade operacional e pela forte implicaço social, que assemelha seus

entrepostos a cidades situadas dentro de cidades. Questões como segurança, trânsito, meio ambiente, abastecimento de água, energia elétrica, coleta de resíduos, bem como desafios sociais típicos de uma cidade, estão presentes no dia-a-dia dos entrepostos.

Diversos e importantes programas desenvolvidos e administrados pelas Centrais de Abastecimento brasileiras têm relaço mais estreita com programas de inclusáo e representaço social típicos de cidades do que funçoes logísticas. Os programas de segurança alimentar, hoje razoavelmente difundidos nas Centrais brasileiras, por meio de uma gama de projetos que incluem bancos de alimentos, programas de distribuço de gêneros alimentícios, fábricas de concentrado alimentar, programas de educaço alimentar e nutricional, beneficiam um grande número de instituiçoes assistenciais e reduzem a pressáo das populaçoes do entorno dos entrepostos.

Os programas de segurança alimentar desenvolvidos nas Centrais têm expressiva significânça em termos de benefício social e comunitário, embora poucas Centrais tenham desenvolvido uma metodologia consistente de operacionalizaço e articulaço social, ou de relacionamento com esferas administrativas governamentais, que envolva a participaço social na gestão e alocaço desses benefícios.

Essa lacuna pode ser atribuída tanto pela natureza desses projetos, cuja metodologia operacional difere das atividades tipicamente empresariais, quanto pela possibilidade de utilizaço oportunista desses recursos para fins políticos. De qualquer forma, esse é um aspecto cuja articulaço e padronizaço das açoes transcende a órbita logística ou empresarial, cujos problemas e soluçoes encontrados têm forte significânça no campo das relaçoes urbanas.

Também são tipicamente urbanas as atividades de comércio varejista que diversos entrepostos atacadistas abrigam, como feiras de alimentos, alimentaço e comércio informal, muitas com significativa expressáo cultural local, colocando dentro dos entrepostos tanto o consumidor final de alimentos quanto o cidadão em busca de alternativas de lazer.



A concentração da população transeunte nas Centrais exerce uma forte pressão organizacional de trânsito e segurança pública – cuja demanda, em geral, não é atendida a contento pelas instâncias públicas responsáveis por esses serviços, em função do caráter “condomínial” das Centrais. No entanto, essas pressões – trânsito e segurança – têm forte implicação na própria organização do espaço urbano de seu entorno.

Outra característica marcadamente urbana das grandes Centrais é a demanda por serviços de apoio de informação, saúde e educação para atendimento tanto da população flutuante – consumidores, produtores, caminhoneiros, etc., – como da “população residente” dos empregados, carregadores, cuja pressão é, em alguns casos, superior à de muitas cidades médias pela concentração populacional em um espaço restrito e concentrado temporalmente.

O que é necessário para lidar com os dilemas urbanísticos é investir esforços para que os entrepostos possam ser como modelo e vitrine de racionalização de recursos e insumos (uso de energia, água, tratamento de resíduos, redução de desperdício) e oferecer alternativas de serviços públicos sociais para o público circulante e do entorno (serviços de capacitação, orientação, saúde, segurança).

### **Dimensão de rede**

A quarta dimensão relevante para análise das Centrais de Abastecimento é a dimensão de articulação em rede de todo o sistema. Trata-se de reconhecer o papel de coordenação ou de emissão de ordens para o sistema, de articulação com políticas setoriais e de integração do próprio sistema de centrais atacadistas. Dado o escopo deste trabalho, esse tópico foca a emergência do recente programa de integração das Ceasas, o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro, Prohort, sob coordenação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

O Prohort é uma resposta brasileira que segue as tendências verificadas na Europa Ociden-

tal de recriação de uma rede de mercados, mais sintonizada com o modelo italiano de *mercati associati* do que com a forma de coordenação verticalizada e articulada acionariamente como a existente nos modelos francês (dos MIN), espanhol, (Mercasa) e português (Simab) (GREEN, 2003).

O Prohort está estruturado em oito grandes diretrizes e objetiva: 1) desenvolver e integrar os bancos de dados estatísticos das Ceasas; 2) universalizar as informações, reduzindo suas assimetrias com o público; 3) modernizar os processos de gestão técnico-operacional e administrativa das Ceasas; 4) estimular a agregação de tecnologia à cadeia produtiva, orientada às exigências de mercado de consumo; 5) adequar e modernizar a infra-estrutura física, tecnológica e ambiental das Ceasas; 6) modernizar os serviços de apoio disponibilizados pelas Ceasas; 7) estimular a interação das Ceasas com as universidades, órgãos de pesquisa, ONGs e as Políticas Públicas de Abastecimento e de Segurança Alimentar; 8) ampliar as funções das Ceasas, tornando-as áreas privilegiadas para execução e difusão das políticas públicas, no âmbito da saúde, educação e segurança alimentar.

O significado desse programa é o redesenho de um sistema integrado entre Centrais de Abastecimento brasileiras, não mais regidas verticalmente por um acionista comum, mas um programa de adesão voluntária de cada empresa, cujo sistema de incentivos baseia-se em alcançar um objetivo estratégico comum.

Partindo de uma estratégia gradualista, e sem impor um formato gerencial unificado, o programa resgata as funções públicas das Ceasas, principalmente no tocante à redução de assimetrias informacionais, visando alcançar a produção de informações estratégicas que beneficiam todo o sistema. O incentivo à informatização das Ceasas, nesses moldes, respeita os desenvolvimentos e os modelos informacionais de cada empresa individual, estimulando a criação de interfaces entre os diversos bancos de dados e oferecendo uma alternativa de software de gestão estatística e técnica para as empresas que ain-

da não dispõem desse recurso. Neste sentido, as etapas iniciais do programa já lograram a criação de Portal de internet, integrando informações de comercialização das principais centrais de abastecimento do País, com informações diárias e preços e quantidades comercializadas dos principais produtos, inclusive com cotação de preços em moedas internacionais.

A segunda etapa, fundamental para o êxito do programa, já se iniciou com a criação de estratégias de desenvolvimento de um programa de treinamento e capacitação de recursos humanos de toda a cadeia do abastecimento e envolvendo produtores, comerciantes, carregadores, compradores, operadores de mercado, administradores e gerentes de centrais de abastecimento, a partir de convênio com a Universidade Federal de Viçosa, por intermédio do Centro Nacional de Treinamento em Armazenagem (Centreinar).

A terceira etapa do programa dependerá do vigor e do avanço dessas etapas, para integrar as Ceasas a linhas programáticas setoriais de forma ativa, com a criação de grupos interestaduais para desenvolver trabalhos nas áreas de tecnologia, qualidade de alimentos e informações de mercado.

Ao restabelecer para as Ceasas uma diretriz estratégica comum, a partir da capacitação e do desenvolvimento tecnológico, o programa estabelece bases muito mais sólidas para articular o acesso a linhas de financiamento públicas e privadas em infra-estrutura.

Dessa forma, é necessário e imprescindível que o Prohort inicie seu processo de diagnóstico amplo do sistema que se propõe a estruturar, de forma a compreender e potencializar o alcance e a dinâmica de um segmento que mobiliza diretamente, apenas em valor de vendas, um montante de pelo menos US\$ 5 bilhões anuais. Quantos consumidores são clientes diretos e indiretos dos 'Sistema Ceasa'? Quantos produtores e quantos hectares produzidos o 'Sistema' envolve? Quantos empresários o 'Sistema' coordena e

quantos postos de trabalho gera, direta e indiretamente? De onde vêm os produtos e qual a eficiência do 'Sistema' nacional de abastecimento e preços? Pode a sazonalidade da produção ser compensada internamente por fluxos comerciais mais racionais e eficientes? Qual, então, o impacto sobre preços e oferta? Qual o avanço do setor supermercadista no comércio de FLV e qual seu grau de interação com as Ceasas? A difusão de novas embalagens para FLV agrega quanto de valor e economia ao País? Qual a capacidade de crescimento do comércio internacional do FLV brasileiro?

É incompreensível que o Brasil, em pleno século 21, ainda não conheça e não utilize estrategicamente essas informações. Mas nunca é tarde demais para buscá-las.

## Referências

- CUNHA, A. R. A. de A. Intercensos: além do risco de comparações espúrias (uma análise comparativa dos censos agropecuários de 1985 e 1995/96 para o Estado de Minas Gerais). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 40., 2002, Passo Fundo. **Anais...** Passo Fundo: Universidade de Passo Fundo, 2002. p. 1-20.
- FAVERO, L. A. Novas formas de coordenação das atividades de abastecimento nos mercados atacadistas de frutas e hortaliças da América Latina. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 43., 2005, Ribeirão Preto. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005. p. 1-16.
- JUNQUEIRA, A. H. Centrais de abastecimento: momento decisivo. **Agroanalysis**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 6, p. 14-20, jun. 1999.
- GRAZIANO da SILVA, J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. 2. ed. rev. Campinas, SP: Unicamp, 1998.
- GREEN, R. Mercados mayoristas: el inicio de una nueva era?. **Distribución y Consumo**, Madrid, n. 72, p. 23-37, nov./dic. 2003.
- ZYLBERSZTAJN, D.; FARINA, E. M. M. Q.; NEVES, M. F. Abastecimento de grandes conglomerados urbanos e a privatização do Ceagesp. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 35., 1997, Rio Grande do Norte. **Anais...** Brasília, DF: SOBER, 1997. p. 629-643.