



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

O SISTEMA ATACADISTA ALIMENTAR BRASILEIRO

ALTIVO ROBERTO ANDRADE DE ALMEIDA

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de **Doutor em Ciências Econômicas**, área de concentração: **Política Econômica**, sob a orientação do **Prof. Dr. Walter Belik**.

*Este exemplar corresponde ao original da tese defendida por **Altivo Roberto Andrade de Almeida**, em **06/10/2010** e orientada pelo **Prof. Dr. Walter Belik**.*

CPG, 06/10/2010

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Walter Belik", written over a horizontal line.

Campinas, 2010

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Almeida, Altivo Roberto Andrade de
AL64s O sistema atacadista alimentar brasileiro/ Altivo Roberto Andrade de Almeida. – Campinas, SP: [s.n.], 2010.

Orientador: Walter Belik.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Centrais de abastecimento. 2. Mercado. 3. Sistemas alimentares. I. Belik, Walter. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

10-054-BIE

Título em Inglês: The Brazilian food wholesaler system.

Keywords: Central supply ; Market ; Food Systems

Área de concentração: Política Econômica

Titulação: Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora: Prof. Dr. Walter Belik
Prof. Dr. Rinaldo Barcia Fonseca
Prof. Dr. José Maria Ferreira Jardim da Silveira
Prof. Dr. Mauro Borges Lemos
Prof. Dr. Luiz Andrea Favero

Data da defesa: 06-10-2010

Programa de Pós-Graduação: Ciências Econômicas

Tese de Doutorado

Aluno: **ALTIVO ROBERTO ANDRADE DE ALMEIDA**

“O sistema atacadista alimentar brasileiro”

Defendida em 06 / 10 / 2010

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. WALTER BELIK
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. RINALDO BARCIA FONSECA
Instituto de Economia / UNICAMP



**Prof. Dr. JOSÉ MARIA FERREIRA JARDIM DA
SILVEIRA**
Instituto de Economia / UNICAMP



Prof. Dr. MAURO BORGES LEMOS
CEDEPLAR/ UFMG



Prof. Dr. LUIZ ANDREA FAVERO
UFRPE

Para Bruno e Angela

com quem ainda hoje aprendo
que a jornada sempre vale à pena,
se pudermos estender a mão,
se o futuro for partilha

Para Mariana, Clara e Alice.

que são a razão e o sentido
de todos os meus caminhos

Agradecimentos

Este trabalho só foi possível por que pude contar com uma verdadeira rede de cooperação, de apoios e de compreensão cordial.

Agradeço ao apoio do CNPq e da CAPES na concessão da bolsa de doutoramento;

Aos professores e funcionários do IE, em especial aos professores José Graziano; aos professores José Maria Silveira e Rinaldo Fonseca pelas sugestões recebidas e à Fátima e sua equipe por todo apoio acadêmico.

Agradeço em especial ao Professor Luis Andrea Fávero, da UFRPE, pelas valiosas e minuciosas observações;

Ao Cedeplar-UFGM, principalmente aos professores e amigos Clélio Campolina Diniz e Mauro Borges Lemos pelo apoio sempre recebido;

À Conab, em especial a equipe do Prohort que possibilitou a realização da pesquisa empírica;

À ABRACEN e aos meus mestres “do Sistema”, que por este Brasil sustentam este setor tão incompreendido quanto valoroso;

Aos meus amigos da Ceasaminas, a quem recorri tantas vezes, em caráter de urgência ou de dúvidas, e a toda equipe daquela casa com quem tive o privilégio de conviver e aprender;

Aos amigos cordiais, que nos empurraram mutuamente para realizar a tarefa de cumprir o doutorado, Mauro, Luciana e Moisés. Ao Comusan-BH, que generosamente viabilizou a infraestrutura para que eu pudesse realizar este trabalho;

Às inspirações da Matilha, minhas referências fraternas para o mundo que imaginei.

Este trabalho não teria sido realizado se eu não tivesse como orientador o Professor Walter Belik. Foram vários privilégios. Ser orientado por um pesquisador referencial no tema de investigação é um benefício para poucos. O Professor Belik não desistiu quando eu atravessava outros caminhos, me trazendo de volta à trilha acadêmica. Dotado de extraordinária paciência, leu e orientou algumas dezenas de versões deste estudo. Ao mesmo tempo, como amigo procurou sempre garantir e realçar meus esforços e meu caminho profissional.

Ao Bruno, meu Pai, minha referência e minha trilha, meu melhor amigo e minha maior falta, que esteve a meu lado sempre sem julgar minhas escolhas, mas sempre me apoiando no que fosse preciso, no que fosse possível e impossível, com seu jeito iluminado;

À Angela, minha Mãe, com este amor inesgotável de mãe, repleto de cuidados e atenções, sempre atenta à minha felicidade e, claro, se estou me cuidando direito.

À minha presente amiga e irmã Raquel, que sempre soube que não basta ser irmã e tia, mas precisa participar! – e como participou - e minha querida sobrinha Laura. .

À Daniela, minha esposa e companheira, que lidou com a privação da convivência e do amor de um cotidiano leve e seguro, de minha sanidade, das restrições financeiras desde os difíceis dias das idas à Campinas até minhas ausências nos dias e madrugadas. Como é de seu feitio, assumiu harmoniosamente e forte o cotidiano de nossa casa e de nossas meninas, sem perder a compreensão, o companheirismo e o amor que eu precisava para realizar esta tarefa. É quem merece todos os sonhos realizados.

Às minhas queridas filhas Mariana, Clara e Alice, minhas deliciosas criaturas, pelas noites atravessadas nesta tarefa quase inexplicável, sobretudo de minhas impaciências, tantas vezes da minha incompreensão, dedico todo amor, todas as histórias não contadas, todos os passeios em que deveríamos estar juntos. Só posso agradecer e pedir que entendam que foi por vocês, e para um mundo melhor para vocês, que entrei nesta jornada.



Resumo

O objetivo central deste estudo é a investigação sobre a evolução, as características atuais e as funções da estrutura atacadista do sistema brasileiro de abastecimento. Parte dos referenciais teóricos da abordagem de sistemas agroalimentares e das contribuições da nova economia institucional, em especial nos fundamentos da Economia dos Custos de Transação para analisar as centrais de abastecimento como estrutura de governança híbrida. A análise do sistema de abastecimento como uma *network* é utilizada como recurso metodológico para a caracterização do ambiente institucional, os graus de hierarquia presentes e o tipo de relações entre estes agentes, bem como possibilita uma análise das funções das centrais de abastecimento. São analisados os processos e as características da estruturação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC e as condições que determinaram o desmonte deste sistema, visando identificar as heranças presentes, tanto do processo de sua constituição quanto de sua desestruturação. Na parte empírica, delimita e identifica o sistema brasileiro atual, a partir de uma ampla survey. Dentre os principais resultados estão a elaboração de uma tipologia que identifica os entrepostos que mantêm as funções de reunião da produção (local e regional) e aqueles que operam meramente como entrepostos comerciais sem funções sistêmicas. A análise dos padrões mundiais dos sistemas alimentares, baseados nos processos estabelecidos pelas grandes redes de supermercados é colocada como referencial para reestruturação do setor atacadista, através da busca pela diferenciação e agregação de atributos de qualidade aos produtos hortigranjeiros.

Palavras Chave: Centrais de Abastecimento - Mercado – Sistemas Alimentares

Abstract

The main objective of this study is research on the development, characteristics and functions of the current structure of the Brazilian wholesale supply. Based on the theoretical approach of agrifood systems, and the contributions of the new institutional economics, especially in the Transaction Cost Economics, to analyze the wholesale markets as a hybrid governance structure. The analysis of the supply system as a network is used as a methodology to characterize the institutional environment, the degree of hierarchy present and the type of relations between these actors, and provides an analysis of the functions of wholesale markets. It analyzes the processes and characteristics of the structure of the National System of Wholesale Markets (SINAC) and the circumstances which led the dismantling of this system, to identify the present legacies of both the process of its formation as its demise. In the empirical part, defines and identifies the current Brazilian system, from a broad survey. Among the main results are the development of a typology that identifies the warehouses that maintain the functions of assembly production (local and regional) and those who operate purely as commercial outlets, without systemic functions. The analysis of global patterns of food systems, based on procedures established by the major supermarket chains is placed as a reference for the restructuring of the wholesale sector through the pursuit of differentiation and aggregation of quality attributes of horticultural products.

Keywords: Wholesale markets, Food supply, Food systems

Sumário

Índice de tabelas, quadros e figuras.....	xii
Introdução.....	1
Capítulo I. Sistemas Alimentares e mercados: Referências Teóricas	9
1. Interdependência e arranjos organizacionais.....	9
2. Mercados e mercados atacadistas.....	15
3. O sistema atacadista alimentar brasileiro analisado como uma <i>network</i>	21
Capítulo II. A estruturação do sistema brasileiro atacadista: Origens e dilemas	27
1. Referências e contextos	28
2. A Organicidade do sistema: Estrutura, funções e fluxos.....	30
3. Os mecanismos de governança e financiamento	35
3.1 Entraves da administração compartilhada	38
3.2 Os mecanismos de financiamento do sistema e suas vicissitudes	39
4. Os agentes do sistema: Centrais, mercados satélites e seus operadores	41
4.1 O empresariado atacadista	46
5. A implosão do Sistema	48
5.1 Um fim inexorável?	51
6. Dos descaminhos do sistema à tentativa de uma nova coordenação	54
6.1 A tentativa de uma nova coordenação do Sistema: O Prohort	58
7. Conclusões.....	63
Capítulo III. A Caracterização do sistema nos anos 2000.....	65
1. Categorias analíticas	66
1.1 Instituições Gestoras – IGs	66
1.2 Entrepósitos	67
2. A Mensuração do Sistema	68
3. Vinculação Societária das IGs.....	72
4. Escala operacional, inserção urbana e agentes operadores de mercado	74
4.1 Inserção urbana.....	79
4.2 Operadores de mercado	85
5. Evidências e constatações.....	90
Capítulo IV. Desempenho e Interações do Sistema	93
1. O desempenho econômico do sistema.....	95
1.1 O <i>mix</i> comercial dos entrepostos	105
2. Relações de fornecimento: Origem e distância da oferta	109
2.1 O fornecimento nacional	111
2.2 Base regional do fornecimento	115
3. Tipologia operacional das Centrais de Abastecimento brasileiras	119

4. Conclusões.....	126
Capítulo V. As Centrais de Abastecimento e a Grande distribuição.....	127
1. Novo contexto dos sistemas alimentares mundiais e a Grande Distribuição	128
2. Impactos do moderno varejo nos sistemas atacadistas europeus	133
3. Idiossincrasias do sistema brasileiro de abastecimento	136
3.1 Eficiência, qualidade e diferenciação	140
4. Em suma	146
Capítulo VI. Considerações Finais	149
Referências Bibliográficas.....	157

Índice de tabelas, quadros e figuras

Quadro II.1 Vantagens esperadas da implantação de Centrais de Abastecimento	33
Quadro II.2 Instituições do SINAC e suas funções.....	37
Tabela II.1 Empresas do Sistema atacadista alimentar brasileiro implementado pelo SINAC por ano de entrada em operação	42
Tabela II.2 Relação de entrepostos implantados pelo SINAC. Brasil	43
Tabela II.3 .Área planejada das Centrais por tonelagem anual projetada, área de implantação e população beneficiada - Metas para 1975.	44
Tabela II.4 .Relação dos Mercados do Produtor implantados pelo Sinac por unidade da Federação ..	45
Tabela II.5. Participação percentual dos três maiores atacadistas especializados no total comercializado pela Ceasa-DF, para produtos selecionados (1991)	48
Tabela II.6 .Modelo de propriedade e Gestão de mercados associados à WUWM (2004)	53
Tabela II.7. Projetos sociais implantados por Instituições Gestoras de mercados atacadistas brasileiros. 2009.....	57
Tabela II.7. Projetos sociais implantados por Instituições Gestoras de mercados atacadistas brasileiros. 2009.....	57
Mapa III.1. Localização dos entrepostos atacadistas brasileiros.....	70
Tabela III.1. Sistema atacadista alimentar Brasileiro por Unidade da Federação, Instituição Gestora, vinculação, ano de entrada em operação e relação com SINAC. Brasil, 2009	71
Tabela III.2. Sistema atacadista alimentar Brasileiro: Vinculação societária e relação com o SINAC. Brasil, 2010.....	72
Tabela III.3. Ranking e classificação dos entrepostos nacionais pelo volume de Movimentação de FLV em mil toneladas. Brasil, 2007	76
Tabela III.4. Participação relativa do entreposto matriz das IGs no total comercializado (2007)	78
Tabela III.5. Entrepostos atacadistas por aglomerado urbano, população, volume comercializado e relação kg/hab. Brasil, 2007.	80
Tabela III.6. Aglomerados urbanos por categoria, número e população e número de mercados atacadistas por quantidade comercializada. Brasil, 2007.....	81
Quadro III.1. Entrepostos por índice de especialização de internalização/externalização	83
Tabela III.7. Distribuição de entrepostos nas categorias de especialização de internalização/externalização por quantidade comercializada e número. Brasil, 2007	83
Quadro III.2. Classificação de entrepostos brasileiros por escala, destino da comercialização e quantidade comercializada ton/ano. 2007.....	84
Tabela III.8. Número de produtores cadastrados e produtores “em dia forte” e comércio sobre caminhão nos entrepostos brasileiros por Rank e escala. 2007.....	87
Tabela III.9. Número de comerciantes de FLV e de outros segmentos em entrepostos brasileiros.	88
Tabela III.10. Número de comerciantes de FLV e de outros segmentos em entrepostos da rede de mercados vinculados à Mercasa. Espanha, 2009	89
Tabela IV.1. Comercialização anual de produtos hortigranjeiros em quantidade e valor e preço médio em entrepostos brasileiros. 2000 a 2009.	96

Tabela IV.2. Índices de comercialização anual de produtos hortigranjeiros em quantidade, valor e preço médio em entrepostos brasileiros.....	97
Tabela IV.3. Ceagesp - ETSP: Evolução da comercialização anual de 2005 a 2009 em toneladas dos principais grupos de produtos hortigranjeiros e índice ano base 2005	98
Tabela IV.4. Evolução do índice base 2005 da quantidade comercializada de hortigranjeiros entre 2005 e 2009 para os entrepostos do Rio de Janeiro, Contagem (MG) e Cariacica (ES).	99
Tabela IV. 5 Evolução da comercialização anual de 2005 a 2009, em toneladas, dos principais produtos hortigranjeiros para os entrepostos de São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem.....	101
Tabela IV. 6. Evolução do índice de comercialização ano base 2005 dos principais produtos hortigranjeiros para os entrepostos de São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem.....	102
Tabela IV. 7. Preço médio R\$/Kg para produtos hortigranjeiros comercializados em entrepostos atacadistas brasileiros selecionados . 2000 a 2005	104
Tabela IV.8. Índice base 2005 do Preço médio R\$/Kg para produtos hortigranjeiros comercializados em entrepostos atacadistas brasileiros selecionados . 2000 a 2005.....	104
Tabela IV.9. Participação relativa dos 10 principais produtos no total comercializado por entreposto, Rank e Categoria . 2007	106
Tabela IV.10. Rank dos produtos hortigranjeiros relacionados entre os 10 mais importantes de cada entreposto por tonelada, participação percentual e frequência de citações. 2007	107
Tabela IV.11. Principais produtos hortigranjeiros P10+ (2007) e consumo percapita nacional anual	108
Tabela IV.12. Participação da transação inter entrepostos em % do valor comercializado para entrepostos da Ceasaminas (2005).....	110
Gráfico IV. 1 Distância média ponderada de oferta de FLV na Ceasaminas.....	112
Tabela IV.13. Participação relativa dos 10 principais municípios no total comercializado por entreposto, Rank e Categoria.2007	113
Tabela IV. 14. 32 principais municípios ofertantes para 23 entrepostos brasileiros. 2007	114
Quadro IV.1 . Detalhamento do cálculo da distância média ponderada de oferta municipal para os Entrepostos de São Paulo, Curitiba e Caruaru (PE).	116
Tabela IV. 15. Distância média ponderada de fornecimento dos 10 principais municípios fornecedores no total comercializado por entreposto, por tipo e participação relativa por estratos de distância. 2007	117
Quadro IV.2. Detalhamento das informações de P10+ e M10+ para os entrepostos de Contagem (MG) e Salvador (BA)	118
Tabela IV.16. Distribuição do número de municípios fornecedores por categorias de distância média ponderada e participação na oferta aos entrepostos selecionados.	119
Quadro IV.3. Quadro de funções de reunião LOCAL nas categorias Intensa, Moderada e Fraca	120
Quadro IV.4. Quadro de funções de reunião REGIONAL nas categorias Intensa, Moderada e Fraca .	121
Quadro IV.5. Quadro de externalização e internalização da comercialização de hortigranjeiros	122
Quadro IV.6. Quadro síntese da tipologia funcional de entrepostos atacadistas nacionais	124
Quadro V.1. "Antigo" e "novo" contexto dos sistemas alimentares.....	129
Quadro V.2. Principais características dos CDs das principais redes de supermercados da Grande Belo Horizonte	140
Figura V.1 Circuito Genérico.....	142
Figura V.2 Circuito Contratual	143
Figura V.3 Circuito de Corretagem	144
Quadro V.3. Funções atuais e futuras exercidas pelos atacadistas	146

Introdução

O sistema brasileiro de distribuição atacadista de alimentos baseado em grandes centrais de abastecimento é responsável pela principal parcela do abastecimento de produtos frescos no Brasil. Movimentando anualmente mais de 15 milhões de toneladas de produtos hortigranjeiros, é um dos maiores sistemas ocidentais de comércio atacadista sob regulação pública.

Implantado na década de setenta, foi durante muitos anos a única referência nacional para o estabelecimento e difusão de padrões comerciais de produtos hortigranjeiros, constituindo o espaço de formação de preços e de definição de parâmetros de qualidade e classificação.

Por uma série de razões evidenciadas ao longo deste trabalho, as centrais de abastecimento brasileiras vêm perdendo paulatinamente o protagonismo destas funções para o sistema da ‘grande distribuição’ representado pelo segmento varejista moderno.

A hipótese é que as transformações por que passa o setor de distribuição de alimentos frescos não pode ser explicada apenas pelo desempenho gerencial das centrais de abastecimento. Reflete essencialmente as transformações do sistema alimentar que resultaram, entre outros aspectos, na crise do modelo sistêmico de distribuição tradicional baseado nas CEASAs.

O arranjo organizacional das centrais de abastecimento brasileiras, no sentido definido por Williamson (1996:112) como *os acordos entre as unidades econômicas que regem as maneiras pelas quais essas unidades podem cooperar*, é em sua origem e essência um modelo sistêmico. As centrais de abastecimento brasileiras foram concebidas e implantadas como parte central de um sistema legalmente institucionalizado e formal, articulado por vínculos acionários e interligado através de fluxos técnicos e informacionais que objetivavam a modernização e a coordenação do sistema agroindustrial de produtos frescos.

Seu arcabouço institucional, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC - criado em 1972, deixou um amplo legado de infraestrutura até ser extinguido legalmente em 1988.

Atualmente as centrais de abastecimento brasileiras não constituem mais uma rede formalmente articulada pela participação acionária, embora tenham atribuições funcionais no

sistema econômico típicas de uma organização em rede, cuja coordenação possibilita ganhos coletivos em termos de preços, qualidade e atendimento do mercado.

O objetivo central deste estudo é o de identificar na atual estrutura atacadista do sistema brasileiro de abastecimento alimentar as formas de organização, seus padrões de desempenho e a atualidade de suas funções sob um novo sistema alimentar mundialmente estabelecido.

A amplitude deste objetivo foi delimitada pela priorização de objetivos específicos em aspectos pouco explorados ou desenvolvidos de forma insuficiente na literatura especializada, sobre este tema. Assim, uma série de etapas - e escolhas, conduziram este trabalho para uma abordagem mais extensa do que aprofundada, procurando estabelecer marcos teóricos e uma base empírica para futuros estudos. Os objetivos específicos desta investigação são: 1) Referenciar teoricamente o papel e a especificidade das centrais de abastecimento no sistema alimentar brasileiro; 2) descrever os marcos institucionais e organizacionais das centrais de abastecimento brasileiras; 3) delimitar e analisar a conformação atual do sistema atacadista brasileiro em bases comparativas, a partir de dados empíricos; 4) avaliar empiricamente os papéis e a funcionalidade dos mercados atacadistas nacionais; e 5) identificar possíveis tendências nacionais face às mudanças nos sistemas alimentares mundiais.

A relação entre o arranjo organizacional do segmento do atacado regulado publicamente e a questão do abastecimento alimentar têm sido analisada pela literatura especializada a partir de referenciais teóricos pouco integrados, com elementos de diversos enfoques de abordagens de cunho sistêmico. Esta tese não pretende resolver esta questão, mas lança mão de elementos teóricos que permitem compreender e estabelecer relações entre determinados fenômenos que constituem as premissas e percepções, oriundas da interação entre a *praxis* e formulação científica, e certamente vieses assumidos neste estudo.

A primeira premissa, e a principal motivadora deste estudo, é a de que as centrais de abastecimento são lugares complexos, e como mercados, são socialmente construídos. Embora sejam, em geral, teoricamente referenciadas como *locus* de um mercado *spot*, dão lugar a interações econômicas que são mais parecidas com jogos repetidos de Nash, sob um ambiente regulado. Este ambiente pode ser analisado coletivamente no Brasil, pois há uma memória e um comportamento sistêmico subliminar no funcionamento individual das unidades atacadistas brasileiras na forma de conhecimento tácito mais do que conhecimento formal, oriundo da concepção original do modelo sistêmico implantado no Brasil.

A segunda premissa relevante é a de que as centrais de abastecimento geram valores que podem ser apropriados privadamente na forma de sobrelucros, ou sistemicamente como ganhos de coordenação, sendo o espaço cujo bem público estratégico, mais do que a localização, é a geração de informações e sua isonomia. A implicação é de que um sistema coordenado de informações permitiria tanto ao Governo quanto ao sistema produtivo detectar e responder com mais rapidez e eficiência as variações de oferta e preços, riscos e oportunidades. Os problemas de coordenação existentes no sistema brasileiro decorrem de diversos fatores, dentre eles o baixo reconhecimento do papel público destas instituições e a ausência de instituições externas que possam realizar as funções de coordenação dos fluxos tecnológicos e dos padrões normativos do sistema.

A terceira premissa é que o ambiente institucional das centrais de abastecimento explica uma parte importante de suas virtudes e contradições. As CEASAs brasileiras podem ser analisadas como um microcosmo de relações sociais, políticas, administrativas e logísticas que constituem um verdadeiro laboratório social, econômico e empresarial. Este aspecto é evidenciado no papel que as centrais de abastecimento brasileiras terminaram por exercer ao cumprirem funções de Estado, através da implementação de iniciativas típicas de políticas sociais, principalmente de segurança alimentar, com influência tanto em seu entorno urbano, como para os produtores rurais.

A quarta é que suas funções originais de reunião, definição de padrões e preços e distribuição estão perdendo rapidamente importância e dinamismo para os modernos sistemas da grande distribuição varejista. No entanto, às centrais de abastecimento *ainda* cabem funções

públicas relevantes na geração e distribuição de bens e informações estratégicas para toda a cadeia. É na investigação da atualidade das funções originalmente preconizadas para as centrais de abastecimento que este estudo se centrará, enfatizando as informações de oferta às centrais a partir dos dados obtidos na *survey* realizada, para criar uma tipologia funcional de entrepostos brasileiros. É uma escolha restritiva, mas que procura fornecer elementos para preencher a lacuna de informações dada pela ausência de um banco de dados oficial sobre o setor, por informações não parametrizadas entre as centrais e pela descontinuidade de séries históricas.

O capítulo I apresenta os referenciais teóricos deste estudo a partir da abordagem de sistemas agroalimentares e das contribuições da nova economia institucional, em especial nos fundamentos da Economia dos Custos de Transação. Toma também elementos da “nova sociologia econômica” para a análise das estruturas de coordenação e governança no sistema agroindustrial.

A revisão da literatura toma como referencial a abordagem que permite analisar os mercados atacadistas como organizações socialmente construídas – com regras e tradições específicas - regidas por estruturas de governança híbrida, permitindo compreender as funções e as condições para assegurar eficiência da distribuição de produtos agroalimentares com graus crescentes de especificidade temporais, informacionais e de atributos qualitativos.

A análise do sistema de abastecimento como uma *network* é utilizada como recurso metodológico para a caracterização do ambiente institucional, os graus de hierarquia presentes e o tipo de relações entre estes agentes, bem como possibilita uma análise das funções, atividades e rotinas presentes nas centrais de abastecimento.

O capítulo II é dedicado à caracterização do ambiente institucional das centrais de abastecimento no Brasil, evidenciando que a estrutura e a conformação do sistema de abastecimento atacadista brasileiro, bem como suas virtudes e suas fraquezas, estão fortemente associadas ao modelo político e organizacional estabelecidos pelo SINAC, conceitualmente inspirado nos sistemas atacadistas europeus. Na ausência de uma literatura consolidada sobre esta questão, foi realizada uma pesquisa investigativa nos documentos originais da constituição do SINAC e em relatórios técnicos de avaliação realizados no âmbito do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas – PNUD. O capítulo descreve os processos e as características da estruturação do SINAC e as condições que determinaram o desmonte deste

sistema, visando identificar as heranças presentes, tanto do processo de sua constituição quanto de sua desestruturação. No seu item final, aborda as novas perspectivas institucionais no Brasil dadas pelas mudanças mundiais e pela instituição do Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – Prohort - no âmbito do governo federal.

O capítulo III reconstitui a percepção sobre a dimensão do sistema, descrevendo sua estrutura física e organizacional em linhas gerais e comparadas. Com o desmonte do SINAC, o sistema composto pelas centrais de abastecimento brasileiras deixa de ser legalmente definido e delimitado normativamente. A perda da concepção sistêmica do setor atacadista alimentar brasileiro provocou, dentre uma série de consequências, uma lacuna no acompanhamento setorial, não apenas em termos de desempenho, mas da própria evolução da estrutura instalada e do padrão organizacional. Na ausência de uma base de dados sistematizada, a opção metodológica partiu de pesquisas exploratórias e da realização de uma ampla *survey* com as principais unidades de comercialização atacadista brasileiras.

Para descrever e analisar a pluralidade de formatos organizacionais e institucionais estabeleceu-se a distinção entre duas categorias analíticas: Os “espaços de decisão”, denominando como instituições gestoras (IGs) as empresas, autarquias e organizações sociais que estabelecem normas e regras de funcionamento e gestão para o comércio atacadista; e os “espaços de operacionalização” representados pelas centrais de abastecimento e entrepostos onde se dá a realização física do comércio atacadista regulado.

A partir dos dados da pesquisa primária, o sistema brasileiro foi dimensionado em 42 instituições gestoras e 73 entrepostos atacadistas, presentes em 22 unidades da federação. Assim, foi possível identificar algumas características próprias que o sistema assumiu em termos de hierarquia operacional, formato organizacional, agentes econômicos e funções exercidas pelas centrais de abastecimento e os entrepostos por elas administrados.

O capítulo IV avalia o desempenho operacional deste sistema, a partir de uma amostra dos principais entrepostos, enfatizando três aspectos gerais: O primeiro refere-se ao desempenho econômico do sistema nacional de abastecimento. Diversas evidências registradas na literatura especializada indicam um comportamento tendencial de redução absoluta ou relativa da quantidade e valor comercializado dos produtos hortigranjeiros nas ceasas brasileiras, desde meados da década de oitenta. A partir de dados das principais centrais nacionais, e do

comportamento dos principais produtos no *mix* de comercialização, foi avaliada a evolução destes indicadores para a década de 2000, constatando que a elevação dos indicadores de comercialização em meados desta década é explicada por fatores como renda e câmbio e não como um ganho de produtividade do setor.

O segundo aspecto trata das relações de oferta da produção hortigranjeira, identificando padrões espaciais de fornecimento de produtos nacionais nos principais entrepostos. Os dados para esta análise foram obtidos através da *survey* realizada e, mediante a elaboração de indicadores de distância média ponderada da oferta e peso da oferta ponderada, foram definidas áreas de influência locais e regionais de cada entreposto em relação à base produtiva.

Por fim, o terceiro tópico compatibiliza as diversas categorias de entrepostos em uma tipologia que relaciona escala operacional e as funções de reunião, importação e distribuição de produtos. Através desta tipologia, referenciada em dados empíricos, é possível identificar os entrepostos que mantêm as funções originalmente concebidas de reunião da produção (local e regional) e abastecimento de seus centros urbanos e aqueles que operam apenas como entrepostos comerciais preponderantemente importadores da produção extra-regional.

O capítulo V aborda a evolução e os dilemas do sistema atacadista brasileiro a partir da análise dos padrões mundiais dos sistemas alimentares que emergem das novas relações de consumo, determinadas pela intensa urbanização e pelo crescimento da renda. Estas tendências mundiais evidenciam a emergência da “grande distribuição varejista”, representada pelos processos de distribuição estabelecidos pelas grandes redes de supermercados, substituindo em muitos países as funções clássicas do segmento atacadista tradicional.

Os estudos aplicados mais relevantes sobre a evolução institucional do setor tratam da experiência européia, especificamente dos sistemas francês e espanhol, do qual o sistema brasileiro é derivado. No entanto, a crise européia do sistema de abastecimento tradicional europeu, e os esforços para sua superação na direção dos “mercados de terceira geração” não podem ser transpostos para a realidade brasileira diretamente em função da ruptura institucional ocorrida. A expansão do segmento supermercadista no comércio de hortigranjeiros no Brasil segue as tendências internacionais de centralização da comercialização e da busca pela diferenciação e agregação de atributos de qualidade. As análises sugerem que a permanência da importância das funções logísticas das centrais de abastecimento brasileiras estará condicionada à

sua capacidade de resposta e adequação aos novos padrões de consumo dos sistemas alimentares mundiais.

Por fim o capítulo VI, conclusivo, apresenta uma síntese dos resultados, sugerindo algumas perspectivas o aprofundamento teórico e empírico das investigações sobre a estrutura, o funcionamento e a necessária coordenação do sistema.

Capítulo I. Sistemas Alimentares e mercados: Referências Teóricas

Este capítulo apresenta os referenciais teóricos utilizados para a análise do sistema nacional de abastecimento, representado pelas centrais de abastecimento públicas. Parte da abordagem de sistemas agroalimentares e das contribuições da nova economia institucional, em especial nos fundamentos da Economia dos Custos de Transação e toma elementos da nova sociologia econômica para a análise das estruturas de coordenação e governança híbrida.

Os elementos teóricos relacionados à abordagem institucionalista permitem compreender as centrais de abastecimento públicas como um tipo peculiar de mercado, descrito como uma estrutura de governança híbrida, marcada por relações sociais, onde os agentes econômicos têm relacionamentos frequentes e são restringidos por regras formais, por tradições comerciais e relações informais. As referências teóricas deste estudo partem do pressuposto de que a temporalidade dos mercados é maior que a temporalidade das trocas que abrigam e, desta forma, determina padrões comportamentais e condições que influenciam seu desempenho.

As peculiaridades das centrais de abastecimento podem ser identificadas a partir dos mecanismos de coordenação dos mercados híbridos identificados pela teoria, baseados nos sistemas de informação, nos contratos, na regulação externa e na organização formal.

O conceito de redes é utilizado como recurso metodológico para analisar o sistema atacadista brasileiro. Este pode ser descrito como uma *network* não centralizada, caracterizada por fortes relações comerciais, com diferentes graus de relações informacionais e distintos níveis hierárquicos, formais ou informais, entre as centrais de abastecimento.

1. Interdependência e arranjos organizacionais

As abordagens conceituais que tratam a agricultura como um elo de um complexo sistema de relações, em que o desenvolvimento agrícola é resultado de interações entre os diversos setores diretamente relacionados, compõem um referencial teórico que pode ser classificado como abordagens de sistemas de mercadorias, ou *Commodity System Approach*.

Dois conceitos referenciais no contexto da análise de sistemas de mercadorias são os conceitos de *agribusiness* e o conceito de ‘*sistemas agroalimentares*’ e, embora derivados de tradições distintas, têm convergência conceitual em torno da visão de sistemas.

O conceito de *agribusiness* formulado por Davis e Goldberg (1957) envolve a análise do agregado das operações que envolvem a indústria à montante da agricultura, a produção rural e as atividades de processamento e distribuição, envolvendo os segmentos de atacado, varejo e da ‘restauração’ alimentar, referente aos equipamentos de alimentação fora do domicílio.

A base descritiva das relações intersetoriais derivou do conceito de ‘*cluster* quase-autônomo’ de relações econômicas (Lemos, 1992), cujo aglomerado é definido pelo elevado grau de trocas entre determinados setores e um baixo grau de trocas com outros setores. O conceito de complexos agroindustriais, na tradição do conceito de *agribusiness*, deriva diretamente desta noção de “*cluster* quase-autônomo”, incorporando algumas das premissas inerentes à formulação do conceito de Complexos Industriais, como os conceitos de Perroux (1959) de dominação econômica e assimetria, bem como sua aderência ao território.

Em uma perspectiva geral, pode-se analisar o *agribusiness* como a expressão de um processo histórico marcado por dois aspectos: 1) a perda de parte das atribuições produtivas da agricultura para a indústria, como a produção de insumos energéticos e biológicos e a própria autonomia tecnológica e gerencial, e 2) e da diminuição do valor agregado da agricultura, decorrente da expansão contínua da importância econômica dos segmentos de transformação e distribuição dos produtos agroalimentares. (Goodman, Sorj & Wilkinson, 1987).

O conceito de sistemas agroalimentares desenvolvido a partir dos trabalhos de Malassis (1968) assemelha-se à visão de *agribusiness*, como um processo de relacionamento entre agricultura e os outros setores. A ênfase dos trabalhos da escola francesa é a da particularização das organizações intersetoriais a partir de um produto específico e suas etapas de transformação, dando origem ao conceito de *filière*.

A *filière* parte da análise do produto agroalimentar final, descrevendo o itinerário de transformações físicas e qualitativas, e os fluxos dos produtos e fatores de produção envolvidos, a partir de um produto agropecuário original.

A contribuição de interesse derivada da análise de *filière* é a ênfase dada ao poder de hierarquização ao longo da “fileira”, contemplando elementos de análise nas esferas técnico-

econômicas e sociais (Labonne,1986; Lauret,1983) que organizam e regem a obtenção de um produto final.

Esta abordagem enfatiza que as relações técnico-econômicas que resultam em um determinado produto se dão a partir de uma lógica ‘vencedora’, imposta ou negociada entre os segmentos produtivos inter relacionados. No entanto, assume que as características de seu de produto original (naturais, econômicas, sociais, culturais) são fundamentais para o desenho da organização produtiva que será, ao final, particular para cada conjunto de especificidades. Assim, reconhece (embora não utilize formalmente o conceito) a importância dos atributos de ‘especificidade dos ativos’ como elementos fundamentais para compreender o formato organizacional que surge em cada região produtiva.

Nas etapas de transformação agroindustrial de produtos de origem agrícola sucedem-se diversas etapas de transformação, envolvendo colheita, beneficiamento, seleção, transformação industrial, embalagem, acondicionamento, transporte, armazenagem e distribuição atacadista e varejista, podendo ter sucessivas etapas de transformação, seleção e reclassificação.

Os estudos mais desenvolvidos sobre as funções do atacado no sistema agroalimentar partem do referencial metodológico das cadeias de fornecimento (*supply chain*), atribuindo à este segmento as funções de melhoria da coordenação entre produção e consumo, no sentido de reduzir irregularidades de oferta e demanda e ainda compatibilizar o diferencial dos serviços esperados pelos consumidores e oferecidos pelos produtores. (Neves, 1999).¹

Cada etapa de transformação tem sua própria lógica produtiva, seus pontos ótimos de eficiência técnica, que nem sempre expressam a lógica da cadeia como um todo. Para que os produtos se realizem economicamente na presença de incoerência ou de interesses distintos entre elos da cadeia, é necessário que uma lógica dominante prevaleça sobre as lógicas próprias de cada etapa produtiva, deflagrando um processo de regulação para a obtenção de um nível de organização e rentabilidade elevado.

Esta regulação pode se dar através de quatro mecanismos não excludentes: via preços, estabelecendo níveis diferenciais de remuneração para cada etapa produtiva; através do controle

¹ A definição de atividade atacadista, sintetizada por Neves a partir das definições de Stern (1996) e Berman (1996), é “a atividade de estabelecimentos que vendem a varejistas, compradores industriais, institucionais e comerciais, mas não em quantias significativas para consumidores finais”. (Neves, 1999: 46)

direto, hierárquico, determinado pela posse dos direitos de propriedade; através de regulação normativa, estatal ou corporatista e através de padrões culturais que valorizam determinados padrões produtivos ou de apresentação dos produtos agroindustriais. (Cunha, 1996) Estes processos de regulação podem ser entendidos também como ações de coordenação ou governança. O papel de ‘melhoria de coordenação sistêmica’ atribuída ao segmento do atacado traz para o centro da análise a importância das organizações e das instituições que regulam a atividade econômica.

As análises institucionalistas, principalmente a partir das contribuições de North, estabelecem como ponto de partida a diferença conceitual entre organizações e instituições. As organizações são constituídas por grupos de indivíduos orientados por algum propósito comum, quaisquer que sejam, sendo moldadas nas instituições. Estas são definidas como restrições e normas que estruturam as interações social, econômica e política (North, 1991) de uma determinada sociedade. As relações entre instituições e organizações constituirão o ponto central da compreensão do funcionamento do sistema econômico sob a análise institucionalista.

A análise institucional é o pano de fundo sobre o qual se desenham os fundamentos da Economia dos Custos de Transação (ECT), a partir das formulações de Williamson (1985), que parte da hipótese de que os custos de transação (definidos como os custos para fazer o sistema funcionar) são determinados por três fatores principais: a incerteza envolvida na transação, a frequência das operações realizadas e, fundamentalmente, o grau de especificidade dos ativos envolvidos, tendo como pressupostos comportamentais a racionalidade limitada e oportunismo.

Estes elementos teóricos são especialmente importantes para compreender porquê as organizações se organizam (embora não “como se organizam”) de diferentes formas para a coordenação de seus sistemas. O pressuposto da incerteza é fundamental para compreender a multiplicidade de arranjos organizacionais que emergem das relações econômicas, justamente por sua característica multidimensional, que envolve aspectos comportamentais, cognitivos e informacionais, além da (evidente) imprevisibilidade do futuro.

A literatura institucionalista reconhece três fontes co-existent e inter relacionadas de incerteza: A primeira refere-se à variância de uma dada distribuição de probabilidades em sistemas estáveis, associada ao risco. O segundo aspecto, enfatizado por North, refere-se à imprevisibilidade, decorrente do desconhecimento dos possíveis eventos futuros. O terceiro

aspecto destacado por Milgrom & Roberts (1992) é relativo ao aspecto informacional, quando a informação é incompleta ou assimétrica.

Imbricado ao conceito de incerteza está o pressuposto comportamental de oportunismo, definido como “busca do auto-interesse com avidez”. Há duas formas de oportunismo, distinguidas temporalmente: oportunismo *ex-ante* - onde uma parte age aeticamente antes de se efetivar a transação - e o oportunismo *ex-post* - onde o comportamento aético se verifica durante a vigência do contrato, que se associa aos conceitos de seleção adversa e risco moral (Azevedo, 1996).

Incerteza e comportamento oportunista, principalmente advindo da assimetria informacional, são elementos essenciais para analisar o surgimento de estruturas de distribuição atacadista de hortigranjeiros alternativos aos das centrais de abastecimento. Os comerciantes atacadistas sediados em centrais de abastecimento são detentores de conhecimentos de mercado originados na experiência de recorrentes transações. Isto ocorre tanto nas relações à montante, com produtores e fornecedores, como com varejistas e supermercadistas, tendo a oportunidade de apropriar-se de sobrelucros oriundos da assimetria informacional, principalmente na relação com os produtores.²

No entanto, o elemento central da abordagem dos custos de transações está relacionado à especificidade dos ativos. Ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis em outras atividades sem perdas de valor, de forma que quanto maior a especificidade, maiores serão os riscos e os custos de adaptação.

Williamson (1991) descreveu seis tipos de “especificidade de ativos” mais comuns nos sistemas produtivos, admitindo a possibilidade da ocorrência de diversas possibilidades alternativas de especificidade. Na relação original dos fatores de especificidade relacionados por Williamson, quatro são especialmente relevantes para o sistema de produção dos hortigranjeiros: i) Especificidade locacional, dada quando uma determinada exploração exige que outra, complementar (horizontal ou verticalmente) se localize próxima; ii) especificidade de ativos físicos,

² Zylberstajn et al (1997) constataram especificamente esta situação na análise organizacional da Ceagesp, maior central brasileira, ao identificar que as funções executadas pelos atacadistas e asseguradas pelos grupos de interesse estabelecidos lograram uma remuneração elevada, “*drenando excedente tanto dos produtores, como dos consumidores e que não corresponde exclusivamente à remuneração por serviços prestados pelo comércio*”. (Zylberstajn et al 1997: 634)

dada quando um determinado produto exige um padrão de matéria-prima necessário à produção; iii) especificidade de marca, relacionada à reputação expressa na marca comercial; iv) especificidade temporal, verificada quando o valor de uma transação depende do tempo em que ela se processa, ou seja, é estabelecida pelas condições de perecibilidade do produto.

Na aplicação da ECT para o *agribusiness*, são as características da especificidade dos ativos que influenciarão as formas de relação técnica entre agricultura e indústria, de forma que se o nível de especificidade do ativo for baixo, as transações entre os agentes tendem a ocorrer via mercado e, à medida que nível de especificidade aumenta (e consequentemente os custos de transação), as transações tendem a ocorrer através de relações hierárquicas, ou internas à firma. (Zylbersztajn e Farina, 1994).

Um desdobramento teórico dos estudos institucionalistas, que aprofunda a questão da especificidade dos ativos, é representado pela vertente da “Economia dos Custos de Mensuração”, desenvolvida por Barzel (2002). Esta abordagem propõe que as transações de produtos com um grau significativo de especificidade envolvem várias dimensões qualitativas, com diferentes graus de valoração entre os participantes da troca. Cada dimensão qualitativa representaria uma troca de direitos de propriedade, reconhecida diferentemente pelos participantes da transação. Este valor pode se perder se os direitos de propriedade não forem adequadamente definidos, o que pode ocorrer se for difícil medir determinado atributo.

A proposição de Barzel (2002) enfatiza a noção de Coase da firma como “nexo de contratos” e propõe que se a dimensão adquirida do produto puder ser medida a baixo custo, (por exemplo, composição química, frescor, prazo de entrega, técnicas de produção) poderá ser contratada externamente à firma. Por outro lado, se as características da dimensão desejada forem de mensuração mais custosa, (como no caso de processos produtivos específicos, como produtos orgânicos) haverá necessidade de mecanismos especializados de monitoramento, ou mecanismos sociais geradores de confiança, que podem induzir o estabelecimento de mecanismos de governança hierárquicos.

A questão da qualidade e das diferenciações de produtos agrícolas é especialmente importante nos mercados segmentados de produtos hortigranjeiros, (produtos selecionados para exportação, produtos orgânicos, variedades específicas) definindo a dinâmica de produção de alimentos em termos de quantidades, prazos e preços. Como enfatiza Belik, ao analisar o

mercado de produtos frescos “*na medida em que os produtos hortifrutigranjeiros passam a ter uma especificidade maior – definida pelos requisitos de qualidade e pontualidade – e considerando também o aumento da frequência das transações, os preços deixam de ser definidos em mercados spot e o próprio mercado real passa a ser mais cooperativo*”. (Belik, 2001:138)

2. Mercados e mercados atacadistas

Os fundamentos da teoria dos custos de transação fornecem uma base analítica importante sobre os elementos que definem o funcionamento do sistema econômico, indicando que sob um ambiente institucional adequado, deve emergir um arranjo organizacional que possibilite a melhor da solução para a minimização dos custos de transação para cada mercado específico.

No entanto, os estudos aplicados de ECT ao caso agroindustrial têm demonstrado que, mesmo na ocorrência de situações similares de incerteza e especificidade de ativos, não existe a preponderância de um modelo único de organização. A emergência de um ou outro mecanismo de governança está fortemente associada à história e ao caminho institucional (*path dependence*) dos ambientes sociais onde estão inseridos.

Esta constatação é compatível com as abordagens da nova sociologia econômica que podem ser sintetizadas a partir da formulação de Fligstein (1990) de que as instituições vencedoras refletem um ambiente conflituoso e a distribuição de poder na sociedade; e as instituições preexistentes constrangerão e simultaneamente capacitarão os atores a se engajar em um comportamento cooperativo, ditando os acordos futuros. (Mazon, 2009:1004). Em outras palavras, os ambientes de interação econômica representados pelos mercados estão submetidos a uma herança de costumes que influenciarão sua forma organizacional, a interação entre os agentes e os resultados econômicos das trocas.

A análise sob a ótica puramente funcional do segmento do atacado, principalmente do comércio atacadista regulado publicamente, deixa de evidenciar que as centrais de abastecimento são mercados, espaços multidimensionais de trocas, de relações sociais e de tradições comerciais e culturais.

Embora constitua a base e o centro das análises econômicas, o conceito de mercado é objeto de diferentes formulações e interpretações. Um mercado pode ser entendido como um *lugar público onde as mercadorias estão sendo oferecidas para venda ou uma reunião pública para a compra e venda de bens* (como em Arndt, 1979; Barnhill & Lawson, 1980 *apud* Huylenbroeck, 2009); como a *interação entre ofertantes e demandantes, onde a interação é voluntária e que acesso ao mercado é aberto a todos* (Lindblom, 2001) ou a *estrutura, onde um grande número de transferências voluntárias dos direitos de propriedade tomar lugar* (Williamson, 1991).

Granovetter (1985), Swedberg (1994) e Menard (2004) enfocam os mercados como instituições que moldam o comportamento dos atores. Regras formais, como leis, políticas, constituições, convenções, bem como regras informais, são resultado de costumes estabelecidos e convenções relativas às normas de comportamento e de confiança, para facilitar coordenação ou de reger as relações entre indivíduos ou grupos. (Huylenbroeck, 2009:177). A ênfase comum destes autores é a de que os mecanismos utilizados para a coordenação resultam da interação social.

Embora não pretenda estabelecer uma formulação integradora ou definitiva, Tordjman (1998) traz para o debate um elemento analítico importante, que qualifica o pressuposto da frequência das transações na ECT, ao estabelecer a diferenciação entre a temporalidade do mercado e a temporalidade das trocas. O fundamento desta abordagem é o de que as transações ocorrem sob um conjunto estável de regras, normas de conduta e valores de confiança, de forma que a temporalidade dos mercados é muito maior do que temporalidade das operações de troca, e estabelecem padrões regulares de comportamentos de compra. Recorre à observação de Loasby (1994:10 *apud* Tordjman, 1998), de que os mercados são “habitados” por comerciantes regulares, cujas propostas estão baseadas em longa experiência, incluindo a experiência do outro.

Esta situação é verificada também em mercados *spot*, pois mesmo que as trocas possam ser efetuadas de forma eventual, os agentes econômicos que frequentam o mercado são estáveis. Assim, os aspectos de reputação e confiança têm um peso significativo na determinação das condições de troca como preços e prazos de pagamento. Desta forma, os atores econômicos fazem suas escolhas com base em interações passadas e na avaliação baseada na experiência para definir suas escolhas (Huylenbroeck, 2009:180). A necessária rapidez envolvida nos mercados de

bens perecíveis é um aspecto que valoriza os mecanismos de interação social, onde as transações são coordenadas por mecanismos além do mecanismo neoclássico de preços, como a confiança.

O estudo de Tordjman (1998) é especialmente interessante, pois compara o funcionamento de mercados atacadistas de produtos frescos, de *commodities* e de mercados financeiros, identificando suas regras e condições de funcionamento. Estas são dadas pelas formas de relação das trocas e dos mecanismos informação, que podem ser centralizados ou descentralizados (apenas bi-laterais), resultando em diferentes mecanismos de formação de preços. Através de análises empíricas, demonstra que a troca de bens similares em diferentes praças resulta em organizações diferentes. Ou seja, as características dos bens comercializados não determinam um único modelo de organização dos mercados, mesmo na ocorrência de especificidade temporal dada pela perecibilidade.³

A concepção de mercados como ‘construção social’, marcado por relações baseadas em experiências prévias e formas peculiares de interação de informações não confronta os pressupostos da teoria da economia dos custos de transação. A teoria prevê que estruturas de governança, tais como centros de informação, contratos, redes, são soluções organizacionais para tornar instituições eficazes e são necessárias para garantir os direitos dos atores envolvidos. Uma série de arranjos, definidos como arranjos híbridos, pode ocorrer ao longo de um *continuum* entre as formas não-hierárquicas (ou “via-mercado” no conceito estrito da ECT de mercado *spot* puro) e as hierárquicas.

Menard (2004) pontua que em situações reais os mercados híbridos constituem mais a regra do que exceção. Sua argumentação é a de que as estruturas de governança híbrida são caracterizadas por arranjos organizacionais que possuem pelo menos três características comuns:

1) Os atores econômicos partilham recursos e direitos de decisão estratégica, mas ao mesmo tempo mantêm a maioria de seus direitos de propriedade e os seus direitos de decisão diferentes;

³ Na análise de três mercados atacadistas europeus de pescados, - Marselha, Bolonha e Lorient, a autora identificou formatos organizacionais significativamente distintos, de forma que o mercado atacadista de pescado de Bolonha é muito semelhante a alguns segmentos do mercado da arte moderna, organizados como leilões, mas bastante distinto do mercado de pescados de Marselha, o mesmo acontecendo em relação ao arranjo organizacional dos mercados financeiros das bolsas de valores de Paris e Londres. (Tordjman, 1998).

2) As relações entre os parceiros são regidas por contratos, mas estes são geralmente incompletos e de difícil ajuste para situações muito específicas,

3) a partilha de bens coletivos ou estratégicos não suprime a concorrência entre seus parceiros.

Nestas condições, as organizações híbridas, que envolvam cooperação entre os agentes, serão desenvolvidas se os benefícios da coordenação superarem os custos, ou, em outras palavras, se houver rendas oriundas da cooperação para partilhar. Quatro mecanismos de coordenação podem estar presentes, e possuem uma hierarquização em termos de “autoridade”: sistemas de informação, contratos, regulação externa e, finalmente, a organização formal.

1. Dispositivos ou sistemas de informação: são utilizados em casos de assimetria de informações entre os parceiros. Os dispositivos de informações são geralmente bi-direcionais, orientando-se para os parceiros e para a interface com o ambiente externo, como no caso de rotulagem e rastreabilidade dos produtos.

2. Contratos: Os contratos têm função importante na cooperação e organizações coletivas, mas o seu papel é limitado por sua conceitual incompletude, decorrente da incerteza e a necessidade de adaptação em um mundo em mudança.

3. Regulador exógeno: Contratos incompletos e/ou um impulso exógeno de cooperação são motivos para o estabelecimento de um controle exógeno. Pode ser constituído pelo monitoramento realizado pelas autoridades públicas, monitoramento privado ou uma combinação de controle público e privado para assegurar, por exemplo, padrões (*standarts*) de produtos, normas comuns de classificação, etc.

4. Órgão de gestão: O mecanismo de coordenação final é o estabelecimento de um quadro formal de regras dentro das quais os contratos são iniciados, negociados, monitorados e executados. Pressupõe uma autoridade formal, que pode assumir diferentes formas e envolve um expressivo grau de centralização, formalização e controle dos direitos de propriedade.

Neste sentido, a contribuição de Menard (*op.cit.*) na descrição de mercados de governança híbrida é especialmente útil para compreender o papel de coordenação desempenhado pelas centrais de abastecimento, onde os dispositivos de informação são fundamentais para garantir a isonomia informacional entre os agentes comerciais, em termos de padrões de preços, medidas e forma de apresentação dos produtos (embalagens).

As centrais de abastecimento não controlam as transações comerciais entre os agentes, embora estabeleçam condições e regras de relacionamento que se referem ao período e a duração do tempo de comercialização, e os padrões de apresentação e embalagem dos produtos. As ações de coordenação das centrais de abastecimento se dão através da aplicação operacional dos “regulamentos de mercado”, compêndio de normatizações dos entrepostos que têm as funções de: a) estabelecer compromissos e diretrizes das autoridades de mercado para o funcionamento eficiente do mercado; b) determinar funções e obrigações da administração, c) estabelecer normas comerciais, padrões logísticos e organizacionais, d) estabelecer contratualmente os direitos, obrigações, restrições e eventuais penalidades aos agentes comerciais nos entrepostos.

No que se refere às atividades de regulamentação, é atribuição das centrais o estabelecimento de regras que envolvem a definição e fiscalização de normas comerciais, dos padrões da infraestrutura comercial e a arbitragem de conflitos entre os agentes econômicos. Como gestoras de um comércio regulamentado, dispõem legalmente de instrumentos e prerrogativas que lhes conferem o direito de aplicação de penalidades e multas, estabelecendo um espaço comercial regulamentado e diferenciado no espaço urbano.

Como mercados de governança híbrida, a dimensão informacional das centrais de abastecimento é um dos aspectos estratégicos em sua função logística. A difusão de informações sobre a cotação dos preços no atacado, volume de entrada de mercadorias no mercado diário e o padrão de preços nos mercados nacionais são essenciais para diminuir as assimetrias informacionais entre compradores e vendedores. Este aspecto é especialmente importante para contribuir para a formação de preços justos, principalmente para os produtores rurais, que têm menor acesso às informações de mercado.⁴

Aspectos de especificidade dos produtos hortigranjeiros relacionados à perecibilidade, escala produtiva e atributos de qualidade suscitam diferentes formatos organizacionais entre agentes econômicos, mesmo nos mercados *spot* como os “mercados livre do produtor”.⁵ Os regulamentos de mercado têm normas específicas para os espaços de uso exclusivo para venda da

⁴ A idéia de um mercado coordenado como *locus* de consenso de um preço justo é enfatizada por Hodgson, 1999 (apud Huylenbroeck, 2009) que define mercados como *instituições onde há consenso sobre o preço e a qualidade*. Este ponto também é enfatizado por Tordjman, (1998:4).

⁵ Uma descrição de distintos arranjos organizacionais verificados em um “mercado livre do produtor” é apresentada no capítulo V.

produção rural, estabelecendo restrições ou proibições para a atuação de dois tipos de agentes econômicos: os comerciantes de origem (produtores rurais ou não, que comercializam produção de outrem adquirida no campo) e intermediários ‘atravessadores’, que realizam atividades de compra e revenda no local de uso exclusivo dos produtores, sem agregação de serviços ou diferenciais para os produtos.⁶

Apesar de dispor legalmente de instrumentos normativos e meios para a coordenação do comércio atacadista, a capacidade de obtenção de eficácia operacional das centrais de abastecimento não depende exclusivamente da boa prática gerencial *ad momentum*. Dois aspectos importantes estabelecem restrições para a capacidade de coordenação efetiva das centrais de abastecimento: a questão dos mecanismos exógenos de controle e as práticas enraizadas na cultura de mercado.

O primeiro aspecto está relacionado à ausência, no Brasil, de mecanismos institucionais de controle e monitoramento exógeno como descritos por Menard que sejam capazes de impor e garantir padrões públicos em sistemas comerciais abertos. A capacidade de uma central em estabelecer um padrão específico, por exemplo, de embalagem de um produto fresco (seja no tipo, peso ou rastreabilidade) depende uma concertação com os agentes produtivos, na medida em que os mercados atacadistas estão inter relacionados e os padrões vigentes no mercado regional ou nacional transbordam para dentro do entreposto.

As tensões inerentes à implementação efetiva destas normas são tanto maiores quanto menos difundidos os padrões comerciais, sendo que os mercados informais, menos exigentes em termos de organização e capacitação, exercem pressão constante para “contaminar” os mercados mais exigentes. Este aspecto é especialmente crítico na implementação de padrões de normatização de embalagem, peso e rastreabilidade, cujos padrões definidos em normas federais brasileiras têm tido performance limitada em termos de adoção, com efeitos perversos para toda cadeia produtiva (Cunha, 2006). Em outros termos, são a expressão de problemas de coordenação sistêmica.

⁶ No entanto, a efetividade destas normas tem se verificado bastante restrita. Uma série de razões concorre para este fato, que vão desde a ausência de uma cultura associativista na organização rural brasileira até à força institucional e para-legal dos intermediários, funcionais ou não, passando pela capacidade efetiva de poder gerencial das centrais de abastecimento, solapada por benefícios e concessões baseadas em relações oportunistas de parte a parte.

A compreensão das funções exercidas pelas centrais de abastecimento brasileiras - e sua efetividade - pode ser melhor compreendida se consideramos as centrais não apenas como gestoras de espaços de transação econômica, mas como espaços de relações sociais baseadas em experiências prévias e em diferentes formatos de interação.

3. O sistema atacadista alimentar brasileiro analisado como uma *network*

Embora cada mercado atacadista brasileiro tenha suas próprias normas e características operacionais, na maior parte deles vigora um modelo de regulamento de mercado bem similar, decorrente de sua origem comum associada ao sistema nacional de abastecimento. Tendo como referência institucional os sistemas de abastecimento alimentar espanhol e francês, o sistema brasileiro estruturou-se originalmente como uma rede formal de unidades atacadistas orientada para um objetivo comum – a modernização da distribuição de produtos hortigranjeiros – através de diversas interfaces de conexão. Esta ‘modernização’ deveria se expressar na organização e centralização da oferta nos períodos de escassez, no estímulo à produção hortícola e no estabelecimento de maior transparência nas transações através das informações de preços e volumes, embalagens, classificação.

Como será demonstrado à frente, atualmente as centrais de abastecimento brasileiras podem ser analisadas como uma *network* informal com diversos centros nodais relevantes, integrada por empresas federais, estaduais e municipais, com um conjunto diversificado de entrepostos com diferentes escalas operacionais e graus de diversificação comercial.

O conceito de rede é utilizado neste estudo como um recurso metodológico para analisar aspectos do ambiente institucional, a hierarquia de seus integrantes e o tipo das interações estabelecidas entre os integrantes.⁷

A literatura sobre o estabelecimento e funcionamento de redes é bastante heterogênea, e em muitos casos refere-se à aplicação a determinadas dinâmicas setoriais específicas,

⁷ Alguns autores defendem a posição de que a estrutura organizacional de rede pode ser aplicada como recurso analítico para compreender arranjos cooperativos não necessariamente baseados em tecnologias recentes. Hamilton e Feenstra (1995:66-67), por exemplo, descrevem diversos arranjos em redes verticais (hierarquizadas) e horizontais (de cooperação) em diversos ambientes históricos e culturais. A este respeito, Antonelli (1992), propõe que “redes são, em primeiro lugar, o resultado da interdependência entre agentes na economia que não é expresso pelos preços, mas por uma gama de sinais e informações qualitativa e quantitativa”. (1992:16)

ênfatisando relacionamentos de natureza distinta, como redes organizadas em torno de fluxos comerciais, fluxos de informação, de conhecimento ou de tecnologia.

Ainda que diversos estudos apresentem objetivos e metodologias distintas, alguns eixos comuns entre estes estudos podem ser identificados: a) Ação orientada para lógica coletiva; b) estabilidade no longo prazo; c) flexibilidade de arranjos.

A primeira condição - ação orientada para lógica coletiva - estabelece um elemento essencial para a análise de redes que é a presença de ganho sinérgico, expresso nas vantagens de coordenação decorrentes da operação em redes. Estes ganhos de coordenação podem referir-se:

i. À economia de custos de transação, via redução da incerteza e do estabelecimento de protocolos comuns para um ou mais de seus participantes;⁸

ii. Vantagens associadas à garantia de rentabilidade para os participantes, através de ganhos de colusão que favorecem a competitividade das empresas,⁹ ou como possibilidade de ganhos na geração de inovações (que são custos produtivos).¹⁰ Neste aspecto, pode-se entender que os ganhos coletivos ou sinérgicos representam, ou podem representar estratégias de valorização do capital e não apenas como arranjos orientados para minimização dos custos de transação.

A segunda condição referente à estabilidade temporal, pode se dar através de mecanismos formais (contratuais) ou informais, que garantam uma continuidade e permanência no tempo.¹¹ A estabilidade temporal implica que a frequência das interações (seja de informações, bens ou conhecimentos) seja elevada entre os agentes. Sob esta condição, os mecanismos de aprendizado e os fatores relacionados ao caminho institucional (*path dependence*) são elementos explicativos relevantes para análise de redes.

A terceira condição, de flexibilidade dos arranjos, praticamente se confunde com o senso comum de organização em rede refere-se ao estabelecimento de diversas interfaces de comunicação entre agentes que estão ‘fora de regência’ preços e quantidades. Em outras palavras,

⁸ C.f. Langlois & Robertson (1995) cap.5 sobre sistemas modulares. Ver também Imai & Baba, 1990.

⁹ Green e Santos (1992), afirmam que a estrutura de concorrência no mercado agroalimentar europeu tende a estabelecer-se entre redes de produção de bens e serviços mais do que entre empresas independentes. As redes seriam, então uma forma ou estratégia das firmas posicionarem-se no mercado. (Green e Santos, 1992: 212)

¹⁰ C.f. Langlois e Robertson (1995) cap.7.

¹¹ Diversos autores que analisam o estabelecimento de redes de cooperação ênfatisam o caráter de estabilidade temporal como elemento fundamental de sua caracterização. Ver, por exemplo, Traxler e Unger (1994), citado por Farina et. al. e Gelsing (1992).

trata-se da possibilidade de encontrar soluções através da diversidade de agentes interconectados, e das diferentes percepções destes agentes.

Se os elementos de ganho sinérgico, estabilidade temporal e flexibilidade caracterizam o funcionamento de uma rede, é importante delimitar as características dos elementos que compõem e interferem no seu funcionamento que são dados pelos agentes integrantes, pelos tipos de relações entre eles e pelo ambiente institucional.

Os tipos de relações que se estabelecem em uma rede referem-se à ‘linguagem’ que interconecta diferentes elos. A literatura especializada descreve diversos tipos de ‘linguagem’, ou fios conectivos, que definem redes com características específicas, que são as redes baseadas em informações, conhecimento, bens e relações sociais.

A primeira delimitação relevante na caracterização do tipo de relações, refere-se ao papel atribuído ao fluxo de informações através do qual a rede se estrutura. Gelsing (1992) argumenta que a distinção entre redes comerciais (*trade networks*) e redes de conhecimentos (*knowledge networks*) delimita mais precisamente os ganhos analíticos deste conceito. As redes comerciais correspondem à articulação das relações entre usuário–produtor, de forma que o fluxo de informações que está conectado ao fluxo de mercadorias.

Redes de conhecimentos, por sua vez, caracterizam-se por uma forma organizacional que enfatiza tanto a troca de informações entre usuário–produtor como o fluxo de informações entre competidores. A troca e o fluxo de informações, neste tipo de rede, é elemento vital ou estratégico para o funcionamento das firmas envolvidas, e não apenas de racionalização de custos de transação. Pode-se considerar, com alguma simplificação, que o papel da informação nas redes de conhecimento se assemelharia a um ativo específico da firma, enquanto nas redes de negócios, a informação tem importância como ativo complementar.

No entanto, é adequado ressaltar que a natureza destes tipos de relações não é necessariamente exclusiva, sendo possível analisar redes sociais com conexão de trocas de conhecimento, redes comerciais com troca de informações e assim por diante.

Em relação ao sentido dos fluxos, podem ser descritos distintos arranjos e posições de hierarquia. Nas redes horizontais, formadas entre fornecedores/ competidores, ou entre usuários, são buscados ganhos de cooperação e de redução de custos de transação, e exigem protocolo de coordenação *ex-ante* simplificado (não exigem, por exemplo, padronização tecnológica ‘fina’).

Em relação à posição hierárquica, redes podem ser descentralizadas ou centralizadas. Um tipo de rede baseado em modularidade das etapas produtivas e pequena escala de produção se caracteriza por arranjos descentralizados, típico dos distritos industriais. Pode ser constituída de vários fornecedores ligados a diversos usuários, sendo que os padrões de compatibilidade são determinados conjuntamente pelos produtores, fornecedores e usuários. Ou seja, não há o controle de um único agente hierarquicamente superior.

É relevante destacar que em redes descentralizadas, os arranjos podem ser horizontais (cooperativos em ativos complementares) ou verticais (especialização de pequenas firmas em módulos específicos de produção, mas que exigem compatibilidade ou padronização técnica). Um outro tipo de redes é o de redes centralizadas (*core networks*), organizadas em torno de uma única firma, que geralmente é coordenadora da rede, para as quais as firmas satélites fornecem insumos intermediários. No entanto, o desenho da rede não sugere uma conduta industrial predominante, o que dependerá mais do ambiente institucional em que se insere a coordenadora da rede.

Em suma, não há uma prescrição de grau de hierarquia ou de centralização que caracterizem, *a priori*, as redes. Os graus de integração vertical ou horizontal variam conforme a necessidade do ambiente, como confiança na capacitação de concorrentes, grau de incerteza, instituições locais, dentre outros fatores.

A emergência do funcionamento em rede em alguns setores ou sub-setores agroalimentares específicos aparece como uma forma de governança híbrida tal como interpretam autores como Langlois e Robertson (1995) e Zuurbier e Bremmers (1997).

Na formação de redes, é determinante o estabelecimento de um protocolo comum, uma linguagem que conecta os nós da rede e que estabelece as bases para fluxos de informação. No caso das redes de vegetais frescos, o atributo de perecibilidade (sob determinados parâmetros de padronização) constitui o elemento restritivo (o fator de especificidade do ativo) que deve ser atendido para atender a uma demanda específica. Nesta situação a coordenação e "a emissão de ordens" é centralizadas por um agente econômico à montante do sistema.¹²

¹² Green e Santos (1992) analisam de redes centralizadas de produtos alimentares frescos, estruturadas em torno de grandes firmas distribuidoras, como "emissoras de ordens" para os demais integrantes. Esta empresa emissora de ordens "*controla e determina a*

A emergência de redes horizontais é abordada por Wilkinson (1996), que propõe que a inserção da dimensão regional de interesses rurais seja abordada dentro do escopo de redes sociais, cujo objetivo estaria identificado com uma perspectiva de internalização de custos sociais que envolvem os custos ambientais e a retenção do poder de compra na região. Outro exemplo que alude à perspectiva de redes para explicar os ganhos coletivos é encontrado em Farina et. al (1997) que considera que as redes de cooperação, o corporatismo e o estado desempenham papéis de compatibilização da racionalidade privada pública com a racionalidade coletiva. Zylberstajn (2005) ao analisar a evolução teórica da economia dos custos de transação e das abordagens institucionalistas destaca novas abordagens teóricas que compatibilizam os mecanismos de coordenação vertical em associação à coordenação horizontal, tratados na literatura de redes estratégicas. Uma evolução neste sentido é o desenvolvimento do conceito de *net-chain* (Lazarinni, Chaddad e Cook, 2000) que propõem que a cooperação pode ocorrer tanto em níveis horizontais, como entre arranjos horizontais coordenados. As bases da cooperação podem variar desde a forma de transações via mercado quanto com a inclusão de redes sociais e relações de confiança em formas contratuais complexas.

A análise desenvolvida sobre a aderência do conceito de redes ao sistema agroalimentar evidencia que o conceito de redes pode ser tomado como uma ferramenta analítica que tem prescrições específicas em termos dos fenômenos que é capaz de exprimir, com vantagens sobre a análise de cadeias, a partir do referencial analítico dos custos de transação. Neste aspecto, a análise de redes pode ser utilizada vantajosamente quando:

- 1) É significativa a geração de valor a partir de ganhos sinérgicos;
- 2) quando a análise estática é inadequada para expressar adaptações ao ambiente econômico, ou seja, quando a flexibilidade dos arranjos é um elemento essencial da organização econômica;
- 3) quando a delimitação de uma rede é relevante do ponto de vista de inclusão/exclusão de participantes do jogo;
- 4) Aspectos informacionais e financeiros são contemplados.

forma de produção, através de um rol de tarefas e prescrições, em que os produtores estão submetidos a um controle permanente por parte da empresa, que aporta também assistência técnica.” (Green e Santos, 1992: 207)

O sistema atacadista brasileiro atual pode ser descrito e analisado como uma *network* não centralizada, caracterizada por fortes relações comerciais, diferentes graus de relações informacionais e distintos níveis hierárquicos entre as centrais de abastecimento, orientada para a coordenação do sistema de distribuição de produtos perecíveis.

As funções de coordenação de mercado só alcançam resultados efetivos se conseguirem atuar de forma coordenada para estabelecer protocolos comuns de especificações técnicas (*standards*) e de atributos qualitativos (*grades*), além de promover a isonomia de informações sobre preços.¹³

Para compreender as características desta *network*, são considerados como elementos descritivos os fatores históricos que conformaram o ambiente institucional do sistema nacional de abastecimento, aspecto desenvolvido no capítulo II.

A delimitação do sistema nacional de abastecimento atacadista, representado pelas centrais de abastecimento, parte da identificação institucional dos participantes deste sistema e de sua hierarquia, estabelecendo uma mensuração do sistema brasileiro a partir de uma *survey* de amplitude nacional cujos resultados são apresentados no capítulo III. As relações de interação entre os componentes desta rede, principalmente enfatizando sua aderência espacial e o tipo de produtos comercializados, são desenvolvidas a partir dos resultados da pesquisa empírica no capítulo IV.

¹³ O conceito de “*standarts*” no sistema alimentar está relacionado a especificações técnicas como embalagem, rotulagem e o conceito de “*grades*” refere-se a atributos qualitativos sensoriais (aparência, cor, sabor, odor, textura, firmeza), segurança ou *food safety* (ausência de contaminantes químicos ou biológicos), autenticidade (garantia de origem geográfica ou de um processos produtivos específicos) e adequação sócio ambiental do processo produtivo. (Reardon e Farina, 2002).

Capítulo II. A estruturação do sistema brasileiro atacadista: origens e dilemas

O abastecimento atacadista de produtos hortigranjeiros nos principais centros urbanos brasileiros se dá predominantemente em uma estrutura comercial de gestão estatal operada por agentes privados, as centrais de abastecimento conhecidas como “Ceasas”. Embora partilhem a mesma marca fantasia, as ceasas brasileiras em cada estado são empresas independentes, muitas delas exercendo outras funções e atribuições públicas juntamente com a regulamentação do comércio atacadista alimentar, como armazenagem, gestão de programas públicos de alimentação escolar, varejo, entre outros.

Algumas ceasas hoje se assemelham mais a bairros comerciais com regras de funcionamento comercial em maior ou menor grau estabelecido pelo proprietário das instalações comerciais (a empresa estatal), como se fossem grandes *shopping centers* horizontais. Outras ceasas, no entanto, geram e difundem informações de preços, quantidades e origens dos produtos comercializados, orientam produtores rurais e consumidores e procuram induzir a adoção de métodos e práticas adequadas de manipulação, embalagem, classificação e sanidade de produtos hortigranjeiros.

Novos circuitos comerciais de distribuição de produtos frescos (hortigranjeiros, flores, cárneos e pescados) representados pelos supermercados têm prosperado no Brasil, reflexo de mudanças estruturais mundiais neste segmento. Mesmo com a emergência e o crescimento acelerado destes novos circuitos, a atividade econômica das Centrais de abastecimento ainda é expressiva no Brasil. Consideradas de forma agregada, representariam um parque comercial instalado de mais de 13,3 milhões de m², com uma área construída de 3,3 milhões de m² para uso comercial. São responsáveis atualmente pela comercialização de mais de 15,5 milhões de toneladas de frutas, legumes e verduras no Brasil, cuja movimentação comercial supera a cifra de US\$ 9,9 bilhões anuais (dados para 2007 a partir da *survey* realizada neste estudo).

As funções, o papel público e o desempenho das Centrais e entrepostos atacadistas nacionais têm sido predominantemente avaliados pelos estudos setoriais de forma individual e restrita às atividades puramente comerciais. No entanto, as Centrais de abastecimento brasileiras foram concebidas e implantadas como parte central de um sistema formal, articulado por vínculos

acionários e interligado através de fluxos técnicos e informacionais que objetivavam a modernização e a coordenação do sistema agroindustrial de produtos frescos em âmbito nacional.

A análise da evolução institucional deste segmento no Brasil, objeto deste capítulo, procura elucidar as principais características da estrutura e do atual modelo operacional de distribuição atacadista de alimentos frescos no Brasil baseado nas centrais de abastecimento, bem como seus limites e contradições.

Como exposto a seguir, o desmonte abrupto do sistema implantado no Brasil levou a uma lacuna de informações e de análises sobre as funções e desempenho das Centrais de abastecimento, bem como a ausência de uma revisão crítica consolidada sobre as diretrizes e a concepção deste sistema. Os itens desenvolvidos a seguir apontam as principais evoluções institucionais do setor atacadista alimentar brasileiro referenciadas na literatura especializada e no resgate de relatórios e avaliações técnicas elaboradas à época do SINAC, de documentos da Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento -Abracen - e de pesquisas empíricas realizadas para este estudo.

1. Referências e contextos

A estrutura e o modelo atual das ceasas estão fortemente associados à herança do *Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento* (SINAC), modelo político e organizacional adotado na década de setenta para coordenar o desenvolvimento e a organização da comercialização de alimentos hortigranjeiros no Brasil.

O SINAC foi concebido em um contexto institucional bem específico, tanto no que se refere ao panorama internacional como nacional. Em termos internacionais, principalmente na Europa, consolidava-se um processo de modernização dos mercados tradicionais com a implantação de estruturas logísticas de grande e médio porte. Em 1953 era criada a rede francesa de mercados de interesse nacional (MIN) e, em seguida, na década de sessenta, a rede espanhola de mercados abastecedores, que serviria de referência para o sistema brasileiro.

Green (2003), analisando as mudanças dos tradicionais sistemas europeus de abastecimento atacadista, definiu este modelo como “mercados de segunda geração”,

caracterizados pela deslocalização dos mercados tradicionais dos centros urbanos para regiões periféricas e a implantação de grandes infra-estruturas logísticas com acesso facilitado para tráfego de carga e proximidade de grandes vias rodoviárias, sendo a criação do mercado de Rungis, na periferia de Paris, o paradigma deste modelo.

Além da melhoria da infraestrutura logística, a criação destes mercados teve como motivações públicas tornar mais transparente a atividade do comércio atacadista e melhorar as condições sanitárias nestes mercados (Green 2003).

A concepção sistêmica da estrutura de abastecimento atacadista brasileiro no SINAC foi fortemente referenciada nos sistemas nacionais de abastecimento alimentar europeus, como os MIN franceses e a rede de mercados do sistema espanhol, gerenciados pela empresa estatal *Mercados Centrales de Abastecimento S/A* (Mercasa). A colaboração técnica e financeira foi prestada por instituições internacionais, como a *United States Agency for International Development* – USAID, o Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, e a *Food and Agriculture Organization* – FAO. (Schuetz, 1978).

No contexto institucional, o Brasil experimentava um projeto intervencionista estatal, sob governo militar, baseado em grandes investimentos orientados para o estímulo acelerado da produção agropecuária e desenvolvimento agroindustrial, cunhado como “modernização conservadora” pelo seu caráter autoritário e de desenvolvimento econômico concentrador de fatores de produção e de renda. (Kageyama, 1990; Belik, 2007). As crises de abastecimento decorrentes do processo de urbanização acelerada e do processo inflacionário (Graziano, 1996), e de uma agricultura pouco tecnificada e organizada, ensejaram a criação pelo governo central de um programa ambicioso de modernização do sistema de abastecimento de produtos hortigranjeiros.

Os estudos prévios que nortearam o SINAC tiveram como inovação institucional destacar a política de abastecimento, pela primeira vez no Brasil, como área estratégica e parte do aperfeiçoamento do processo de desenvolvimento agropecuário e do bem estar social, e não apenas como um segmento induzido pelo desenvolvimento do mercado agrícola, (Gatti, 1993:12).

A referência nacional prévia para a implantação de estruturas de comercialização atacadista de grande porte baseava-se na experiência operacional de duas centrais de

abastecimento: a Ceagesp, em São Paulo e a CARE – Central de Abastecimento de Recife, posteriormente transformada em Ceasa-PE.¹⁴

O Entrepasto Terminal de São Paulo – ETSP iniciou sua operacionalização em 1966, com a transferência dos comerciantes estabelecidos no mercado municipal para uma área na época distante do centro urbano, e a criação do Centro Estadual de Abastecimento S.A. – CEASA, posteriormente fundido com a Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo – CAGESP dando origem, em 1969 à Companhia de Entrepastos e Armazéns Gerais de São Paulo – Ceagesp.¹⁵

Em 1970, o ETSP já tinha forte influência nacional, como uma grande plataforma multiproduto e organizado setorialmente para a comercialização de grãos, carnes, pescados, frutas e verduras, dotado de frigoríficos, plataformas de beneficiamento e transformação agroindustrial de primeiro beneficiamento, área para cooperativas e segmentos de “semi-atacado” e varejo. Neste ano, a quantidade comercializada já superava um milhão de toneladas anuais e abrigava 750 atacadistas fixos. (GEMAB, 1972) Seu papel de mercado de interesse nacional, na definição de padrões de qualidade, classificação e embalagem, em analogia aos MIN franceses, influenciava o padrão da comercialização de produtos frescos dos principais centros urbanos brasileiros.

No final da década de 70 a Ceagesp expandiu suas instalações no ETSP e implantou 12 entrepostos no interior paulista. Passou também a atuar no varejo, com a implantação de “varejões” com produtos a preços controlados e sacolões de preço único.

2. A Organicidade do sistema: Estrutura, funções e fluxos

Muito mais do que um programa de investimento em infraestrutura, o SINAC estabelecia uma lógica sistêmica, um *modus operandi* e uma estrutura burocrática e organizacional que regulamentaria a comercialização atacadista de alimentos no Brasil. Na

¹⁴ A Ceasa-PE foi o primeiro projeto estruturado de uma central de abastecimento brasileira implantada a partir de um projeto de cooperação internacional com a França, sendo criada em 1963 e inaugurada em 1968. Uma descrição detalhada de sua constituição é encontrada em Mourão (2008).

¹⁵ A nomenclatura “Ceasa” curiosamente foi abandonada em sua origem, mas adotada nacionalmente através do decreto de criação do SINAC que estabeleceu que “as unidades integradas, para melhor adequação ao Sistema e uniformidade administrativo-operacional, adotarão a denominação “Centrais de Abastecimento S.A. - CEASA”, seguida da qualificação regional, estadual ou municipal correspondente”. (DL 70.502/72).

perspectiva de estruturação de uma *network*, foi implantado um sistema em que os elementos integrantes e os parâmetros tecnológicos e econômicos dos fluxos que os interligam foram criados simultaneamente, sob uma coordenação central, com fortes efeitos à montante e à jusante do segmento atacadista.

O SINAC foi incluído como programa prioritário do Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), vigente entre 1972 e 1974, que estabelecia normas específicas para a implantação de centrais de abastecimento, bem como a definição do nível de investimentos, fontes de recursos e normas operacionais. Em 1972 o SINAC é regulamentado, atribuindo à empresa estatal Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL) as funções de coordenação, controle técnico, administrativo e financeiro do Programa. (Schuetz et. al, 1978)

O sistema brasileiro pressupunha uma hierarquia funcional estabelecida pela relação entre as centrais de abastecimento e os “mercados satélites”, com atuação geograficamente delimitada e cuja coordenação pressupunha manter “*um serviço setorial de informação de mercado e de padronização e classificação dos produtos a serem comercializados nas Centrais com a indispensável unidade de ação às entidades integradas*”. (DL 70.502/72).

Consoante com o processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, o SINAC definiu e impôs padrões e normas técnicas na ausência de um padrão estruturado de mercado. Estabeleceu normas de embalagens, informações de mercado, técnicas de produção e formatos organizacionais que deveriam ser implementados e conduzidos pelas centrais de abastecimento, com uma ambiciosa missão de integração dos padrões da base produtiva até a regulação do varejo. (Cunha, 2006).

O documento básico de implantação do SINAC (GEMAB, 1972:44-45) estabelecia oito objetivos para o programa:

- 1) Reduzir os custos diretos de comercialização ao nível de atacado;
- 2) Reduzir os custos indiretos das organizações que operam no comércio atacadista de distribuição (economias de escala);
- 3) Melhorar a qualidade dos produtos alimentícios e intensificação dos serviços de classificação e padronização;
- 4) Propiciar condições para ampliação e difusão do sistema de informações de mercado agrícola;

- 5) Reduzir os custos de comercialização do comércio varejista de gêneros alimentícios e a implantação de supermercados, auto-serviços e mercados satélites;
- 6) Reduzir a flutuação da oferta de produtos agrícolas;
- 7) Aperfeiçoar a mecanismo de formação de preços e elevar o nível de renda dos empresários agrícolas;
- 8) Eliminar gradativamente os problemas urbanísticos (principalmente de trânsito e das condições higiênico-sanitárias) decorrentes do sistema de feiras livres.

É interessante observar que estes objetivos são essencialmente minimizadores de custos de transação, evidenciados pela busca de: a) ganhos de coordenação do sistema através da redução dos custos diretos e dos custos de transação ao longo da cadeia; b) redução da assimetria informacional através da transparência dos processos de formação de preços, redução da flutuação de preços e da difusão de padrões de classificação e padronização e c) redução das deseconomias de aglomeração urbanas decorrente da organização do espaço urbano.

O SINAC objetivava estabelecer um sistema que não era definido exclusivamente pelas relações comerciais de compra-e-venda (*trade network*), mas um sistema complexo de relações baseadas em fluxos de informações e padrões tecnológicos (*information network e knowledge networks*), cuja “emissão de ordens” do sistema partiria de um organismo central, um grupo interministerial (GEMAB) tendo como órgão executivo uma empresa federal (a COBAL), co-acionista das centrais de abastecimento, agentes operacionais do sistema.

Seus objetivos eram essencialmente de ganho sistêmico, mas a idéia de processo gradual e de aprendizagem evolutiva (como os processos de *learning-by-doing*) não encontraram eco na estratégia de desenvolvimento centralizada sob o governo militar brasileiro, que optou por grandes investimentos e intervenções simultâneas na organização e capacitação rural, na implantação de infraestrutura atacadista e capacitação de seus operadores, na intervenção no varejo e na criação de fluxos tecnológicos e de conhecimento entre os agentes.

A relação das “vantagens” esperadas da implantação do SINAC (relacionadas nos estudos básicos da implantação) valoriza igualmente aspectos realçados pela Teoria dos Custos de Transação, ao apontar ganhos sistêmicos de coordenação, advindos de capacitação tecnológica e organizacional, melhor inserção no ambiente organizacional, redução da assimetria

informacional, além do esforço na redução dos custos de produção e aumento da renda agrícola para os produtores. (Quadro II.1) ¹⁶

Quadro II.1 Vantagens esperadas da implantação de Centrais de Abastecimento

Consumidores

- Redução do tempo de distribuição do produto
- Oferta de bons produtos
- Melhor conhecimento (informacional) do mercado
- Melhores preços

Produtores

- Maior aproximação com o mercado
- Motivação para melhorar a qualidade dos produtos
- Facilidades para operações financeiras e bancárias
- Melhoria na prestação de outros serviços (assistência técnica, serviços logísticos)
- Redução dos custos de comercialização
- Aumento da renda agrícola

Governo

- Facilidades para incrementar e difundir políticas
- Facilidade de controle e fiscalização
- Redução das deseconomias de aglomeração urbanas

Elaborado a partir de GEMAB (1972:44)

Para os consumidores, as vantagens não estariam resumidas a melhores preços, mas também a ganhos de qualidade e informação. Em relação à esfera governamental, as vantagens previstas nos documentos oficiais evidenciavam a intenção de tornar as centrais de abastecimento um espaço privilegiado para implantação de políticas públicas setoriais de forma regulada. A redução das deseconomias de escala (referidas como “vantagens para organização urbanística e sanitária”) atendia aos interesses de organização urbana típica dos “mercados de segunda geração”, uma vez que as empresas a serem criadas teriam co-participação acionária de estados e municípios.

Gatti (1993) observa a ausência de menções de “vantagens” no documento oficial para o segmento que iria efetivamente operar o sistema, os comerciantes atacadistas. Esta omissão, na

¹⁶ É interessante observar que o documento elaborado em 1972, e referenciado em estudos financiados pelo USAID, já relacionava elementos analíticos que viriam a ser consolidados por Williamson em 1973, a partir dos estudos de Coase (1937).

interpretação do autor, parece não ter sido casual, mas politicamente oportuna para a visão predominante na sociedade da época quanto ao papel desempenhado pela intermediação comercial, associada ao papel de ineficiência e apropriação de sobrelucros especulativos pelos “atravessadores”.¹⁷ No entanto, como demonstrado a seguir, o segmento comercial beneficiou-se largamente de mecanismos de proteção e estímulo para sua estruturação.

A falta de menção (ou a conveniente omissão) sobre o papel funcional a ser desempenhado pelos comerciantes atacadistas era contraposto à valorização da capacidade de organização dos produtores rurais como agentes de comercialização nas centrais de abastecimento, principalmente nos “mercados expedidores” da produção rural. No entanto, o nível organizacional, bem como o grau de associativismo dos produtores brasileiros, estava muito distante da referência eurocêntrica que inspirava o programa. O programa assumia que a organização e capacitação do setor rural seriam concomitantes à implantação do sistema. Como afirmam Schuetz et. al, (1978):

“em comparação com outros países, onde os Mercados do Produtor surgiram pela iniciativa de produtores locais que formaram cooperativas comerciais ou associações, as quais estabeleceram e dirigiram o mercado, as unidades de Mercado do Produtor no Brasil, (...) terão que fornecer, de início, o estímulo e o efeito-demonstração necessários, que poderão levar os agrupamentos de produtores a instituições de cooperativas, que por sua vez, consolidadas, poderão assumir a direção do mercado.” (Schuetz et. al, 1978)

Para fazer frente à política de controle de preços agrícolas determinada pelo governo central como estratégia antiinflacionária nos anos 70, o sistema precisava criar mecanismos para sustentação de renda agrícola através de medidas de coordenação (na ausência, à época, de um sistema difundido sustentação de preços rurais como as políticas de preços mínimos e compras governamentais) cuja alternativa recaia na planificação, como o caso o programa de “produção programada”.

¹⁷ A este respeito, Gatti (1993:33-34) observa: “como vimos, esqueceram do comerciante, ignoraram sua existência, o grande viés foi o esquecimento proposital ou involuntário em evidenciar o papel do agente intermediário, aquele que na realidade transforma o produto agrícola em alimento, grande e único operador do mercado atacadista”.

O “programa de produção programada” objetivava orientar os produtores rurais (individuais ou associados) para a determinação de sua área de plantio, em função de cada mercado-alvo. Para isto pressupunha uma articulação com os órgãos de apoio ao setor produtivo (crédito, pesquisa e assistência técnica) cabendo às centrais o fornecimento de informações e dados disponíveis sobre as quantidades comercializadas em todos os mercados atacadistas, com especificação da origem e destino dos produtos bem como informar o consumo mensal projetado, por produto, para cada período de 12 meses, na sua área de influência. (Araújo, 1986). De posse desses dados e informações, os demais órgãos integrantes do projeto fariam suas programações específicas quanto à pesquisa, assistência técnica/extensão rural e volume de crédito para cada produto.

Em suma, as centrais deveriam cumprir também a função de dimensionamento do mercado para produtores individuais e associados, operando em articulação estrita com órgãos de pesquisa agropecuária, empresas estaduais de assistência técnica, instituições financeiras, secretarias de agricultura estaduais e municipais.

Ainda mais, como agentes públicos do sistema, e em atendimento aos objetivos de redução dos custos de comercialização do comércio varejista, o SINAC estabeleceu que cabia às Centrais de abastecimento estimular a implantação de supermercados, equipamentos de auto-serviço e mercados satélites através da gestão direta de diversos mercados municipais sob a denominação de hortomercados e feiras cobertas.

O sistema estava conceitualmente completo, mas o desafio colocado para as ceasas era imenso, e como o futuro viria demonstrar, insustentável economicamente e inexecutável tecnicamente nas condições organizacionais estabelecidas, tanto para as ceasas quanto para a acionista principal destas empresas, a COBAL.

3. Os mecanismos de governança e financiamento

Com a arquitetura funcional do sistema definida conceitualmente em termos de objetivos e de funcionalidades, era necessário criar uma estrutura de coordenação e operacionalização que assegurasse sua implantação e funcionamento. Simultaneamente à criação do sistema, era necessário também criar as bases de um ambiente institucional (no sentido

definido por Williamson) que definisse leis, normativos e padrões para a comercialização de produtos hortigranjeiros. Neste sentido, o primeiro passo já tinha sido dado com a criação, em 1969, de um órgão interministerial denominado “Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento” (GEMAB).¹⁸

Suas atribuições eram a de agente de coordenação do processo de implementação das centrais de abastecimento. Cabia-lhe aprovar os estudos de viabilidade, recomendar medidas executivas, elaborar projetos para captação de recursos, orientar projetos técnicos e financeiros de estados e municípios, bem como as funções de estimular a realização de estudos e pesquisas para modernização técnica do sistema e a formação de pessoal técnico das unidades do sistema. Em suma, definir e estabelecer as decisões de caráter estratégico e operacional de cada integrante do sistema.¹⁹

A estrutura organizacional do SINAC estabelecia o GEMAB como instituição de coordenação geral, tendo como braço operacional a COBAL. O papel da COBAL, era o de alta direção estratégica que, através de participação societária majoritária no capital das entidades a ela vinculadas, cabia definir para cada Ceasa “*a estrutura operacional e administrativa, as suas atribuições e condições de funcionamento, bem como estabelecer as normas a serem observadas nos atos de sua constituição e nos seus estatutos tendo em vista a extensão e o interesse nacional do Programa*” (DL 70.502/72).²⁰

Estas atribuições levaram à criação de uma estrutura burocrática – o Departamento de Centrais - DECEN - na COBAL e a capacitação de dois níveis técnicos para a gestão do sistema: uma alta tecnocracia, sediada em Brasília, encarregada de definir as diretrizes, condições de funcionamento e normas e um nível operacional composto por gerentes e “orientadores de mercado” em cada Ceasa, encarregado de implementar as ações operacionais. O modelo administrativo era definido por uma diretoria colegiada com até quatro membros, cabendo à

¹⁸ O GEMAB era composto por representantes das pastas da Fazenda, da Agricultura, Indústria e Comércio, Planejamento e da Confederação Nacional do Comércio e assessorado pelo IPEA.

¹⁹ O Decreto de regulamentação do SINAC estabelece que “*O GEMAB, após estudos da área ideal de atuação de cada Central, fornecerá aos Estados e Municípios os elementos técnicos necessários à fixação das zonas de influência da Entidade e dos métodos e processos que deverá observar na comercialização dos produtos abrangidos por este Decreto.*” (DL 70.502/72).

²⁰ Vale dizer que a criação da COBAL remonta aos anos 60 e tinha como objetivo original a distribuição de cestas básicas à população. Portanto atribui-se uma nova função a uma empresa pública cuja estrutura não era adequada às funções de comercialização.

COBAL designar o diretor financeiro e técnico e aos governos estaduais ou municipais (acionistas) a indicação do diretor presidente e diretor administrativo.

Às Ceasas caberiam a execução e implantação e/ou orientação técnica de programas estruturais como o controle de qualidade, informação de preços de mercado, atividades de padronização, classificação e modernização das embalagens e a “produção programada” de hortigranjeiros. Ainda mais, deveriam gerir e conduzir tecnicamente ações de apoio direto à comunidade com a implantação de mercados comunitários, orientar a estruturação de grupos de compras comunitárias, de varejões, sacolões, hortomercados, módulos de abastecimento, feiras cobertas e feiras livres... (Quadro II.2)

Quadro II.2 Instituições do SINAC e suas funções

Instituição	Funções
GEMAB	Recomendar medidas executivas Elaborar projetos para captação de recursos Orientar projetos técnicos e financeiros de estados e municípios Estimular estudos e pesquisas para modernização do sistema Estimular estudos e pesquisas para formação de pessoal técnico
COBAL	Definir para cada Ceasa: a) Estrutura operacional e administrativa b) Condições de funcionamento, c) Atribuições d) Estabelecimento de normas
CEASAS	Gestão das Centrais de abastecimento Gestão dos Mercados do Produtor Gestão de Hortomercados/Feira coberta/Sacolões/Varejões
Gestão	
Execução e implantação e/ou orientação técnica	Produção programada de hortigranjeiros Controle de qualidade Informação de preços de mercado Padronização, classificação e modernização das embalagens
Ações de apoio direto à comunidade	Implantação de mercados comunitários, Orientar a estruturação de grupos de compras comunitárias Orientar a estruturação de equipamentos de abastecimento varejista (varejões/sacolões, hortomercados, módulos de abastecimento, feiras cobertas e feiras livres)
Articulação técnica e institucional	Órgãos de pesquisa Órgãos de assistência técnica Instituições de crédito Secretarias de agricultura e estados e municípios

Elaboração do autor

Esta divisão hierárquica de funções empresariais entre instituições separadas fisicamente denota a concepção hierarquizada onde as decisões estratégicas eram tomadas por um

órgão central com caráter de conselho diretivo (um grupo interministerial) com atribuições executivas (definir, orientar e recomendar). As suas decisões seriam implementadas por uma empresa pública, a COBAL, acionista majoritária de vinte e uma empresas (Ceasas) com caráter jurídico de sociedade anônima (SA), constituídas em parceria com estados e municípios, para serem operacionalizadoras do sistema. Essencialmente, as empresas Ceasas nasceram como SA, mas com autonomia decisória no nível de gerência.

3.1 Entraves da administração compartilhada

O modelo de “administração compartilhada” entre COBAL e estados e municípios nas Ceasas se mostraria uma fonte de conflitos gerenciais relevantes para a operacionalização do Sistema. Segundo Gatti (1993)

“este comando dual transformar-se-ia no futuro ponto de conflito gerencial mais grave. A forma de indicação de diretores (comando duplo) e a composição acionária fundamental e profícua na fase de construção mostraram-se incompatíveis quando na fase operacional da empresa.”
(Gatti, 1993:38)

As empresas constituídas eram regulamentadas pela lei das sociedades anônimas que confere poder executivo às diretorias e autoridade hierárquica ao diretor presidente (indicado pelos Estados e municípios) sobre os demais diretores (indicados pela COBAL), gerando uma fonte de conflitos de poder e interesses estratégicos e políticos.

Na visão dos técnicos do governo federal, para os governos estaduais co-acionistas das Ceasas, o retorno político das ações das centrais de abastecimento tendia a preponderar sobre os ganhos técnicos (e sobre as “vantagens governamentais” previstas pelo SINAC) até porque o nível executivo de discussão técnica, que definia a evolução programática do sistema, centrava-se em Brasília.²¹

²¹ Os relatórios do encontro nacional de dirigentes de Ceasas realizado em 1983 são um bom registro destas dificuldades gerenciais, apontando como fatores restritivos para a ação das Ceasas “*dificuldades de tomada de decisão por parte das diretorias das Ceasas*”, “*dirigentes despreparados sem perfil de administrador*” e “*crise de autoridade nas diretorias das Ceasas (forma de indicação dos diretores)*”. (DECEN, 1983)

A parceria entre diferentes níveis governamentais pode estabelecer um importante mecanismo de aprendizado e calibragem das diretrizes, seja pela interação técnica ou pela situação de vigilância cruzada entre as partes. Mas da forma como foi concebida e impositivamente implantada no âmbito do SINAC, não foi capaz de estabelecer uma pauta que preponderasse sobre a divergência dos resultados esperados e que reduzisse a assimetria técnica e gerencial entre as partes.

As experiências internacionais, no entanto, não evidenciam que o modelo “dual” seja intrinsecamente negativo, sendo o modelo organizacional adotado nas redes de centrais de abastecimento da França, Espanha e mais recentemente de Portugal. No entanto, deve ser ressaltada a especificidade dos ambientes institucionais destes países e a diferença expressiva de que, nestes sistemas, a participação do governo central como acionista é sempre minoritária. Este ponto será retomado à frente.

3.2 Os mecanismos de financiamento do sistema e suas vicissitudes

O SINAC estabeleceu a constituição de diversas empresas “Ceasas” com caráter jurídico de sociedade anônima (como um artifício legal de escamoteamento de empresas públicas) que já nasceriam com uma dívida fundada de seu investimento vultoso em infraestrutura.

Cabia aos estados e municípios a responsabilidade de cerca de 30% dos investimentos (com recursos próprios), ao BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – o financiamento de até 40% do investimento e a COBAL, participaria com até 30% do investimento, figurando como acionista e gestora das sociedades de economia mista que administram as Centrais.²²

O esquema de financiamento e contrapartes previa que os recursos do BNDE (oriundos de acordos e financiamentos externos como USAID e do BID), seriam entregues da seguinte forma: 30% para COBAL integralizar sua participação e 40% às sociedades de economia mista como empréstimo. Como garantias, os estados e municípios cederiam os direitos

²² O investimento previsto inicialmente para o SINAC era de US\$100 milhões para os anos 1972-74 em preços nominais da época, sendo 40% de recursos internacionais. (GEMAB, 1972:57)

de créditos em seus fundos e a COBAL cederia o direito de recebimento dos recursos orçamentários, caucionando em favor do BNDE as ações subscritas por ela. (GEMAB, 1972) ²³. Neste modelo, as Ceasas gerariam recursos próprios para suas atividades operacionais através da permissão ou concessão remunerada de uso suas instalações comerciais.

A engenharia financeira do mecanismo de financiamento que permitiu a construção da imensa infra-estrutura das centrais de abastecimento se mostraria artificial, e ao cabo, determinante para a implosão do sistema.

Os problemas de financiamento do sistema foram a primeira grande causa da crise que terminaria por extinguir o programa. Gatti (1993) descreveu a situação financeira do sistema após anos de implantação:

“A crise administrativa e financeira [das Ceasas] foi agravada agudamente com o passar dos anos e em 1981, o desequilíbrio entre receitas e despesas era gigantesco, sendo o déficit do SINAC estimado em US\$ 18,7 milhões. As receitas não remuneravam os investimentos, sequer cobriam os custos operacionais, enquanto que o consolidado do endividamento das unidades junto ao BNDE atingia em dezembro de 1981 cerca de US\$ 40 milhões” (Gatti, 1993:46)

Os elevados compromissos da dívida firmada entre a COBAL e o BNDE com recursos externos, captados a baixo custo e remunerados a elevadas taxas em função da crise financeira mundial, levaram à diminuição paulatina dos recursos federais aportados no sistema. Tal fato levou a COBAL a perder gradativamente participação acionária para estados e municípios, que ao cumprirem os compromissos das dívidas com o BNDE, aumentavam sua participação acionária como adiantamento para aumento de capital nas empresas. Em 1980, em doze das vinte e uma Ceasas, a transferência de recursos estaduais era superior ao aporte da COBAL e em três delas (Minas Gerais, Distrito Federal e Bahia) a COBAL já não era a acionista majoritária. (Gatti, 1993:48)

A insuficiência das receitas tarifárias, (única fonte de recursos financeiros das Ceasas) definidas “politicamente” e descoladas da estrutura de dispêndios operacionais e das funções

²³ O que possibilitava um limite de até 52,5% das ações em favor da COBAL, conforme regulamentado em 1976.

sistêmicas das Ceasas, foram um fator importante do desequilíbrio financeiro destas empresas. Uma estimativa Gatti (1993) para o ano de 1981 situou em média em 0,6% os recursos auferidos pelas Ceasas em relação à estimativa de receita total dos produtos comercializados, bem abaixo dos 2% recomendados pelos parâmetros internacionais.²⁴

4. Os agentes do sistema: Centrais, mercados satélites e seus operadores

Definido o modelo conceitual e organizacional do SINAC, foi implantado em ritmo acelerado durante os anos 70 um parque comercial de entrepostos e mercados com a seguinte hierarquia:

- 1) “Centrais de Abastecimento” em centros consumidores com mais de 500 mil habitantes;
- 2) “Mercados Satélites”, inicialmente classificados como “Mercados Terminais” nos centros urbanos entre 100 mil e 500 mil habitantes;²⁵
- 3) “Mercados Expedidores Regionais”, próximos às áreas agrícolas produtoras;
- 4) Uma série de equipamentos de varejo como mercados municipais, hortomercados, varejões, módulos de abastecimento e feiras cobertas.

Todos estes equipamentos seriam geridos pelas vinte e uma Ceasas em seu âmbito territorial.

²⁴ De acordo com Mourão (2008), “as Ceasas foram obrigadas a não reajustar suas tarifas como contribuição no combate à inflação. Os parâmetros da FAO estabelecem até dois por cento. Houve cada vez mais uma degradação das tarifas e uma brutal descapitalização das empresas”.

²⁵ Análises posteriores como a de Gatti esclarecem que “a experiência mostrou que conceitualmente “central de abastecimento” e “mercados terminais” eram no fundo o mesmo equipamento com diferenças semânticas”. (Gatti, 1993:23)

Tabela II.1 Empresas do Sistema atacadista alimentar brasileiro implementado pelo SINAC por ano de entrada em operação

No.	Empresa	Ano de Operação
1	CEASA-PE	1962
2	CEASA- CE	1972
3	CEASA-RS	1973
4	CEASA-BA	1973
5	CEASA-SE	1973
6	CEASA-MG	1974
7	CEASA- RJ	1974
8	CEASA-PB	1974
9	CEASA- GO	1975
10	Ceasa Campinas	1975
11	CEASA-PA	1975
12	CEASA-AL	1975
13	CEASA-AM	1975
14	CEASA-PR	1976
15	CEASA-PI	1976
16	CEASA- RN	1977
17	CEASA-MA	1977
18	CEASA-ES	1978
19	CEASA-SC	1978
20	CEASA-DF	1978
21	CEASA-MS	1980

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de Mourão (2008).

Assim, a implantação da infraestrutura do sistema de abastecimento não se restringiu às capitais estaduais, sendo implantados entrepostos em cidades médias, totalizando 35 entrepostos construídos entre 1972 e 1982. (Tabela II.2). ²⁶

²⁶ A Ceagesp não integrava formalmente o SINAC, sendo considerada como central de abastecimento ‘associada’ ao sistema. Na década de oitenta o processo de interiorização do sistema da Ceagesp implantou os entrepostos de Ribeirão Preto, Sorocaba, São José do Rio Preto, Presidente Prudente, São José dos Campos, Piracicaba, Araraquara, Bauru, Araçatuba, Franca, Marília e Guaratinguetá. Foram também implantados em iniciativas municipais (fora do âmbito do SINAC/Ceagesp) os entrepostos de Patos de Minas, Montes Claros e Varginha, em Minas Gerais e de Taubaté, em São Paulo. As Centrais de grande porte apresentaram também crescimento horizontal, com expansão sua infraestrutura instalada, sendo que entre 1982 e 1987 foram construídos no entreposto da Grande BH, da Ceasaminas, 18 pavilhões.

Tabela II.2 Relação de entrepostos implantados pelo SINAC. Brasil

Ano de operacionalização	Entrepósitos					
1972	Brasília	Fortaleza	Recife (1)	Rio de Janeiro	São Gonçalo	
1973	Salvador	Aracaju	Porto Alegre			
1974	Belo Horizonte	João Pessoa				
1975	Manaus	Campinas	Maringá	Belém	Goiânia	Maceió
1976	Curitiba	Campina Grande	Natal	Teresina		
1977	Vitória	Mossoró	São Luís			
1978	Foz do Iguaçu	Florianópolis	Anápolis	Uberlândia	Novo Hamburgo	
1979	Juiz de Fora	Campos	Campo Grande			
1982	Londrina	Macaé	Cascavel	Caxias do Sul		

(1) Ano incorporação ao SINAC. Fonte: Mourão (2008). Elaboração do autor

As metas do GEMAB previam a comercialização de 3,9 milhões de toneladas de produtos hortigranjeiros, com um parque instalado de 9,8 milhões de m², beneficiando 30,3 milhões de habitantes. (GEMAB, 1972:74). É importante observar que as metas de comercialização por Centrais estavam relacionadas à população potencialmente consumidora e não à base produtiva. (Tabela II.3).

Tabela II.3 .Área planejada das Centrais por tonelagem anual projetada, área de implantação e população beneficiada - Metas para 1975.

Centrais	Ton/Ano prevista	População beneficiada	Área Total m²	Área edificada m²
Rio de Janeiro	1.215.731	9.210.000	2.051.045	153.770
Belo Horizonte	541.350	6.050.000	900.000	90.700
Porto Alegre	481.800	2.488.000	715.000	56.000
Curitiba	250.000	1.400.000	450.000	
Recife	236.102	2.100.000	250.864	48.787
Salvador	184.120	1.550.000	1.005.000	32.250
Belém	180.200	850.000	1.000.000	
Goiânia	180.000	800.000	1.000.000	
Campinas	175.360	1.500.000	500.329	32.338
Niterói/São Gonçalo	123.740	1.000.000	232.000	21.484
Brasília	118.770	850.000	690.845	34.376
Fortaleza	105.000	1.525.000	530.800	21.237
Manaus	65.743	450.000	450.000	
Aracaju	30.000	220.000	33.154	5.551
Maceió	25.000	350.000	32.500	6.480
Total	3.912.916	30.343.000	9.841.537	502.973

Fonte: Gemab (1972). Elaboração do autor

A construção dos “Mercados do Produtor” teve início em 1974, através do programa de cooperação internacional apoiado pela FAO, denominado Programa Brasileiro de Mercados do Produtor, sob a coordenação do SINAC, sendo construídas 32 unidades. (Tabela II.4)

Tabela II.4 .Relação dos Mercados do Produtor implantados pelo Sinac por unidade da Federação

No.	UF	Município	No.	UF	Município
1	AM	Manacapuru	17	MG	Barbacena
2	CE	Tianguá	18	MG	Caratinga
3	CE	Baturité	19	MG	Maria da Fé
4	CE	Uruburetama	20	SP	Guapiara
5	RN	Açu	21	SP	Mogi das Cruzes
6	PB	Campina Grande	22	PR	Morretes
7	PE	Belém do São Francisco	23	PR	Cerro Azul
8	PE	Bezerros	24	PR	Agudos do Sul
9	PE	Santa Maria da Boa Vista	25	PR	Almirante Tamandaré
10	SE	Boquin	26	PR	Araucária
11	SE	Umbaúba	27	PR	São José dos Pinhais
12	BA	Jaguaquara	28	PR	Tijucas do Sul
13	BA	Juazeiro	29	PR	Curitiba
14	RJ	Nova Friburgo	30	SC	Uburuci
15	RJ	Pati do Alferes	31	RS	Nova Bassano
16	RJ	São José de Ubá	32	DF	Regional

Fonte: Elaboração do autor a partir dos dados de Mourão, 2007

O programa assumia o caráter indutor e vertical, atribuindo aos “Mercados do Produtor” um papel de coordenação sistêmica e a operacionalização de políticas agrícolas, mesmo sem um nível prévio organização associativa rural. Como citam Schuetz et. al ,

“o conceito brasileiro de Mercados do Produtor, além das atividades comerciais, busca a transformação das instalações físicas de mercado em centros de coordenação, serviços de treinamento, onde o produtor pode receber todos os “inputs” e informações necessárias a sua atividade” (Schuetz et. al., 1978)

Caberiam às Ceasas a administração destes mercados e a orientação e gestão de suas atividades funcionais, o que representava uma considerável adição de funções e custos (sem receitas associadas, diretas ou conveniadas) para as empresas gestoras.

Análises posteriores como a de Gatti (1993) indicam que a estratégia de implantação de mercados do produtor revelou-se em muitos casos ineficaz e pouco efetiva, acarretando pesados ônus para as Ceasas.

“Os produtores preferiam comercializar diretamente com atacadistas e varejistas nos mercados terminais. Os interesses dos atacadistas e a própria estrutura do varejo distribuidor de hortigranjeiros (supermercadista e feirantes) inviabilizaram o que teoricamente seria uma boa idéia e uma ação racional. Hoje, os mercados expedidores, em sua maioria, foram transferidos para as municipalidades e muitos deles estão simplesmente fechados. Tarifas políticas altamente subsidiadas, custos operacionais incompatíveis com as receitas e baixa utilização espacial inviabilizaram rapidamente a construção de outros mercados expedidores.” (Gatti, 1993:43-44)

Em 1988, ao término do SINAC, o sistema atacadista alimentar brasileiro contava com 22 empresas, 47 entrepostos e mercados expedidores, 158 equipamentos varejistas sendo 27 hortomercados, 5 feiras cobertas, 50 sacolões, 2 sacolões volantes, 8 módulos de abastecimento, 7 feiras livres e 59 varejões. (Mourão, 2008)

4.1 O empresariado atacadista

Para a operacionalização do sistema, o SINAC regulou a relação público-privado no regime de concessão ou permissão remunerada de uso. Utilizou como instrumento institucional para favorecer a implantação dos mercados as “leis de proteção do perímetro”, que vedavam a comercialização atacadista fora das Ceasas, transformando qualquer atividade atacadista concorrente como “mercado paralelo” ilegal.

As leis de proteção do perímetro cumpriram o papel de facilitar a transferência dos usuários, criando um caráter de exclusividade da atividade atacadista para os novos mercados. Gatti destaca, no entanto,

“que essa disposição de obrigatoriedade deve ser transitória e com duração claramente especificada, não devendo incluir regulamentações que dificultem a modernização e aperfeiçoamento das relações mercantis. Os perímetros de proteção deverão ser estabelecidos para ter vigência por um prazo pré-fixado.” (Gatti, s.d.).

As leis de proteção do perímetro tiveram duplo efeito: asseguraram a exclusividade do comércio atacadista nas áreas das Centrais recém implantadas, garantindo sua ocupação e

renda, e propiciaram uma oportunidade diferenciada e extremamente vantajosa para os comerciantes instalados nas Centrais.

Os comerciantes mais dinâmicos, limitados pelo espaço disponível para concessão, expandiram suas atividades em áreas contíguas aos entrepostos, multiplicando sua área de operacionalização (e renda). Este fato propiciou o estabelecimento no entorno das Ceasas de *clusters* de serviços complementares articulados à atividade atacadista como armazéns, centrais de embalagem, caixarias, serviços automotivos, fretamento, entre outras atividades.

Outra fonte de benefícios aos “operadores de mercado” decorria da apropriação de sobrelucros pelos comerciantes advindos da assimetria informacional,²⁷ como apontado por Zylberstajn et. al:

“a apropriação privada de parte do excedente gerado no processo produtivo indica a presença de ineficiências associadas a(s) Ceasa(s), plenamente reconhecidas pelos agentes privados que se utilizam das facilidades construídas pelo Estado.” (Zylberstajn et. al. 1997: 634)

Um estudo realizado para análise do desempenho da Ceasa-DF em 1993 demonstrou que estas condições levaram a um aumento da escala operacional dos comerciantes mais dinâmicos. Verificou-se que a área média ocupada por comerciantes individuais cresceu, entre 1980 e 1990, entre 8% a 60% conforme os pavilhões de atividade, diminuindo a competitividade entre os operadores do sistema. Outro fenômeno identificado pelo estudo foi a uma forte tendência de oligopolização no atacado de produtos específicos. (Tabela II.5)

²⁷ Este aspecto era identificado pelo Decen já no início do funcionamento do sistema. Em estudo técnico apontou que “Uma deficiência dos gerentes da maioria das Centrais é a desinformação quanto à capacidade de absorção do Mercado em relação aos principais produtos comercializados. (...) quando solicitando informações à distância de quantidade, preços e tendência do Mercado em relação a determinado produto, o gerente procurou um atacadista para informar. É necessário que os gerentes (...) [possam] a exemplo do que acontece com os atacadistas, determinar, em função das quantidades, os preços vigentes no Mercado e as tendências de alta ou baixa destes. (Decen, 1978, grifo meu)

Tabela II.5. Participação percentual dos três maiores atacadistas especializados no total comercializado pela Ceasa-DF, para produtos selecionados (1991)

Produtos	Participação dos 3 principais atacadistas na comercialização total do entreposto
Ovos	97%
Mamão	95%
Melancia	83%
Laranja	82%
Maça	79%
Batata	69%
Banana	58%
Cebola	44%
Cenoura	36%
Tomate	31%

Elaboração do autor a partir de dados de Pnud (1993)

Outro aspecto já citado de vantagens aos operadores comerciais foi a questão tarifária, historicamente reconhecida como fonte de benefícios públicos à atividade privada.

Assim, o sistema não apenas regulou a atividade privada, mas estabeleceu condições para a emergência de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado (Cunha, 2006). Este empresariado prosperou em diversas Ceasas, alguns se tornando grandes distribuidores nacionais para produtos específicos de maior valor agregado (como frutas importadas e ovos) ou diversificando suas atividades para o segmento de auto-serviço, atacadista e supermercadista.

A despeito da relevância e da importância estratégica dos operadores de mercado representado pelos comerciantes atacadistas, o ‘sistema’ nunca dispôs de uma informação sistematizada de quantos e quais operadores estavam envolvidos em sua operacionalização.

5. A implosão do Sistema

Na segunda metade dos anos 80, a crise financeira e gerencial deflagrou o processo de extinção do SINAC, culminando com a transferência do controle acionário das Ceasas para os estados e municípios.

Em 1986, o governo federal editou o Decreto 93.611/86 que autorizava a COBAL a transferir o controle acionário das Ceasas para os respectivos estados e municípios. Determinava

ainda que nos casos de não concordância dos governos estaduais, as Ceasas poderiam ser transferidas para a iniciativa privada, ficando o processo de transferência a cargo do Conselho Interministerial de Privatização - CIP.

Na sequência, foi editado o Decreto 2.400/87, que estabeleceu que as ações da COBAL passassem para a União até 1988, em um valor estimado em US\$ 9,8 milhões a preços correntes da época (segundo Gatti, 1993, os técnicos da COBAL avaliavam a carteira de ações da empresa em US\$ 98 milhões). O passo seguinte foi a doação, pura e simples, das ações das Ceasas para os respectivos estados e municípios co-acionistas, encerrando de vez o SINAC e sua lógica estrutural.²⁸

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. (Cunha, 2006) O propósito do estabelecimento de uma rede nacional integrada de informações e de disseminação de padrões tecnológicos e qualidade foi definitivamente prejudicado e as Ceasas assumiram individualmente suas próprias linhas operacionais.

Como afirma Gatti (1993),

“a estadualização do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento não foi medida deliberada de política econômica ou de racionalização administrativa. Foi consequência direta da falta de recursos do governo federal, mas principalmente da ausência de interesse das autoridades em dar continuidade ao aperfeiçoamento das ações que envolvem as operações comerciais atacadista de produtos hortigranjeiros” Gatti (1993:3)

Mesmo considerando a magnitude da crise fiscal e cambial do estado brasileiro na década de oitenta e o ambiente de desestruturação do aparato estatal das políticas de regulação agroindustriais, seria simplismo atribuir apenas à questão fiscal o “desmonte” do SINAC.²⁹

²⁸ A infra-estrutura construída pelo SINAC foi avaliada pelo critério da área construída em US\$ 206,3 milhões em valores de 1993. O processo de doação foi precedido pela compra das ações das ceasas em poder da COBAL pela união com um deságio de 90% e posterior repasse destas ações pelo ministério da fazenda aos governos estaduais. O Decreto-Lei 2.400/87 dispôs sobre a transferência das ações da participação federal da COBAL nas Ceasas para a União, a autorizando a doá-las a Estados, Municípios ou entidades da administração indireta, mediante determinadas condições. (Gatti, 1993:56).

²⁹ Eu mesmo difundi de forma superficial em textos anteriores a visão de que “com a crise fiscal do Estado brasileiro, levou-se a cabo o desmonte do Sistema Nacional de Abastecimento brasileiro” (Cunha, 2008).

A implosão radical do SINAC se deu pela conjunção de quatro fatores fundamentais e interligados.

Primeiro, a crise financeira do sistema, decorrente do artificialismo dos mecanismos de financiamento dos investimentos que gerou uma dívida imensa com perfil estreito, pressionando as contas da acionista majoritária (COBAL), cuja maior fonte de receita eram recursos orçamentários, fortemente constrangidos com a crise fiscal do Estado brasileiro. A já citada questão das tarifas subsidiadas praticadas pelas Ceasas agravou substantivamente a crise de financiamento, pois adicionava um caráter de déficit operacional corrente além dos encargos da dívida de investimento.

Segundo, os problemas de foco e metas. Os problemas de financiamento foram majorados pela questão do foco do programa ao atribuir operacionalmente às Ceasas, além da gestão das centrais de abastecimento, uma série de responsabilidades executivas de caráter social dentro de seu orçamento corrente. Cabia às Ceasas a gestão de plataformas logísticas rurais, equipamentos de varejo, a orientação técnica para modernização de embalagens, padronização, classificação, a difusão de preços e informações, a capacitação dos agentes de mercado e orientação dos consumidores, atividades típicas de políticas setoriais com sustentação orçamentária pública.

No citado encontro nacional de dirigentes de Ceasas de 1983, as conclusões apontavam que o SINAC apresentava uma série de dificuldades relativas ao desenho institucional, expressas na visão de seus dirigentes como “*falta de atuação integrada entre os órgãos de abastecimento federais, estaduais e municipais*”, “*falta de uma política nacional de padronização, classificação e embalagem de hortigranjeiros*” e, sobretudo na “*falta de revisão crítica quanto aos rumos do SINAC*”.

Terceiro, os problemas de gestão das Ceasas expressos no modelo de direção dual entre COBAL e Estados e Municípios, que além de comprometer a eficiência gerencial, deram margem à manipulação política dos cargos técnicos e de direção, empreguismo e corrupção.³⁰

Quarto, a falta de enraizamento das políticas do SINAC. A conjunção destes aspectos em um espaço de acumulação privilegiada para o capital privado e a gestão marcada por empreguismo e ineficiência afetou gravemente a imagem institucional do sistema junto à sociedade. Na leitura dos dirigentes da época esta situação era expressa pelo “*desconhecimento do papel das Ceasas e seu modus operandi por parte do Governo (federal, estadual e municipal) e da sociedade*” e a “*atribuição de responsabilidades [pela sociedade] às Ceasas pela elevação de preços dos produtos.*”³¹

A falta de enraizamento das políticas do SINAC ficou expressa na incapacidade de demonstrar à sociedade os benefícios públicos e sua necessidade como elemento estratégico de coordenação da atividade atacadista para assegurar padrões adequados de qualidade, preços e informações.

O processo de constituição do SINAC, decidido e implementado de cima para baixo, sem participação efetiva da sociedade e de associações de interesse dos agentes produtivos e consumidores, típico dos regimes ditatoriais, deixou órfão o ‘sistema’ no regime democrático. Concebido como política de Estado e renegado pelo governo como um ônus orçamentário, foi considerado, enfim, desnecessário.

5.1 Um fim inexorável?

O desfecho da crise do SINAC ocorreu de forma abrupta, mas os sinais de sua fragilidade organizacional já eram evidentes nos primeiros anos de implantação do programa.

Uma série de proposições de técnicos do Governo Federal foram apresentadas entre 1975 e 1981 para consolidar, no âmbito da COBAL, o comando do SINAC através do aumento

³⁰ Segundo Maimon (1993:37) “*as Ceasas tem sido utilizadas pelos estados como cabide de empregos e propósitos eleitorais. Isto tem afetado a política tarifária que tem sido calculada muito mais em bases políticas do que econômicas (...) por outro lado, apesar do diagnóstico de que as Ceasas são onerosas para o setor público, cada secretário da agricultura tende a criar novas Ceasas nas regiões em que tem interesses eleitorais*”.

³¹ Documento síntese do Encontro nacional de dirigentes de Ceasas de 1983

da participação acionária nas Ceasas para posterior substituição por uma única empresa federal, a CEASA/BRASIL. Os principais argumentos residiam no estabelecimento de um comando empresarial unificado, na redução de custos administrativos e no ganho de eficiência técnica e operacional das centrais de abastecimento (que seriam filiais e não empresas) e na maior facilidade em captação de recursos.

A CEASA/BRASIL, não necessariamente vinculada à COBAL, nasceria saneada financeiramente pela incorporação das dívidas contraídas pelas unidades do sistema junto ao BNDE pelo Ministério da Agricultura, ou pela transferência acionária da COBAL para o BNDE. (Gatti, 1993)

As propostas de centralização e unificação empresarial não prosperaram por razões políticas e orçamentárias, e ainda mais, caminhavam na contramão do processo de desmonte do aparato intervencionista na agricultura. Paulatinamente foram extintos os organismos de controle estatal dos segmentos agroindustriais do café, trigo, açúcar e álcool e por fim a própria extinção da COBAL em 1991, com a criação da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), resultado da fusão da COBAL, da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem). A possibilidade de privatização das empresas do sistema (aberta pelo Decreto 93.611/86) não foi concebida como uma estratégia de mudança paradigmática, mas como uma alternativa para solução financeira que expressava o desinteresse do governo federal na continuidade do sistema.

As referências internacionais não apontam para a predominância de um modelo de centrais atacadistas privado, tampouco do modelo estatal puro. Uma *survey* de amplitude internacional realizado pela WUWM³² em 2004 identifica que 53% das centrais de abastecimento eram de propriedade do poder público, mas apenas 35% delas tinham gestão estatal exclusiva, destacando ainda que a instância pública refere-se, via-de-regra, à participação de diferentes esferas estatais.

³² *World Union of Wholesale Markets*, União Mundial das Centrais de Abastecimento.

Tabela II.6 .Modelo de propriedade e Gestão de mercados associados à WUWM (2004)

Instância	Propriedade	Gestão
Privado	13%	21%
Pública	53%	35%
Público-Privado	34%	44%

Fonte: Escoffier (2004) , elaboração do autor.

(1) Em 2004 a WUWM contava com 112 associados, sendo 92 na área da União Européia.

A possibilidade de êxito (ou de entrave) decorrente de gestões partilhadas ou “duais” está relacionada ao ambiente institucional específico de cada realidade nacional. No caso espanhol, a participação acionária dos 23 mercados do sistema nacional é dividida, em cada central de abastecimento, entre a municipalidade que sedia o mercado, que detêm 51% das ações e a Mercasa, com 49% restantes. O arranjo conferiu estabilidade às administrações dos mercados locais e assegurou permanência de diretrizes técnicas estabelecidas pela Mercasa, sendo o diretor geral de cada unidade contratado no mercado profissional.

Favero (2005) analisou dois casos de organização institucional partilhada com diferentes resultados, o da Central de Abasto da Cidade do México e do Mercado Central de Buenos Aires, ambas centrais de abastecimento de grande porte. A Central de Abasto da Cidade do México - CEDA, é controlada pelo governo federal em parceria com a municipalidade da cidade do México, a quem cabe nomear o Diretor Executivo, que preside um comitê técnico formado por 10 representantes do poder público federal e municipal e 10 representantes do setor privado, atacadistas e prestadores de serviços.

De acordo com Favero

“O fato mais relevante deste modelo de coordenação está principalmente no aumento da confiança dos operadores que, (...) praticam agressivas estratégias de investimento em modernização, plataformas de distribuição, câmaras de refrigeração ou integram modernos sistemas eletrônicos de comercialização e de gestão dos fluxos logísticos de entrada e saída de veículos” (Favero, 2005:13).

Para o caso do Mercado Central de Buenos Aires, constituído desde sua origem com a participação do governo central, o governo provincial e a municipalidade de Buenos Aires, os

resultados foram diferentes. O Mercado Central de Buenos Aires é gerido por um Conselho Diretor formado por três membros de cada instância do poder público em partes iguais. Favero (*op.cit*) destaca as conclusões de uma consultoria externa, realizada em 2002, sobre a eficácia deste arranjo para esta Central:

“A regulamentação governamental, mas principalmente a mudança periódica dos diretores, cargos políticos, que mudam de acordo com os arranjos da política, impedem a definição e a implementação de estratégias de médio e longo prazo, além de impedirem a formação de uma cultura organizacional” (Favero 2005:7)

Outra referência de gestão é o modelo público-profissional do mercado de Toronto, (*Ontario Food Terminal*) no Canadá, maior entreposto do país, cujo *staff* administrativo é indicado pelo governo, mas os gerentes profissionalmente selecionados no mercado de trabalho. (Cunha, 2005)

6. Dos descaminhos do sistema à tentativa de uma nova coordenação

A partir da desarticulação do SINAC diversas Ceasas brasileiras passaram a enfrentar uma série de deficiências organizacionais e estruturais. Tais deficiências implicaram, em maior ou menor grau, a obsolescência das estruturas físicas de comercialização e apoio e a perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial. Muitas vezes submetidas a interesses políticos locais, ou à influência dos agentes privados que virtualmente se apropriaram da gestão, foi solapada a capacidade de sustentabilidade financeira de boa parte das empresas gestoras. Esta 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. (Cunha, 2006)

Os Estados e Municípios, então abrupta (e graciosamente) transformados em únicos acionistas das empresas de abastecimento, deram respostas diferentes ao rumo das Ceasas. Muitos não possuíam recursos gerenciais, humanos e financeiros, ou não identificaram as vantagens governamentais apontadas pelo SINAC, e promoveram arranjos para uma privatização disfarçada do sistema mediante convênios com operadores privados ou através de fusão com outras empresas estaduais na década de noventa.

Praticamente todos os equipamentos destinados ao varejo foram repassados para administrações municipais via convênio ou alienação. O modelo de fusão de empresas estatais com funções e missões diferenciadas, mas com enfraquecimento do poder de atuação e capacidade operacional da gestão atacadista foi seguido na esfera estadual por diversas empresas.

33

O fim da década de noventa marcou o que parecia ser o desmonte final do sistema, com as mudanças institucionais que afetaram as três maiores centrais brasileiras. Em 1997 a Ceagesp foi federalizada para futura privatização, como parte do equacionamento financeiro da privatização do Banespa. Em 1998 a Ceasa-RJ transferiu as funções de gestão operacional, segurança e limpeza para a associação de permissionários, a ACEGRI (Associação Comercial dos Produtores e Usuários da Ceasa Grande Rio e São Gonçalo) abdicando da gestão operacional em seus dois maiores entrepostos, Grande Rio e São Gonçalo. Em 2001 foi a vez da federalização da Ceasa-MG, também para futura privatização, para equacionamento das dívidas estaduais com o governo federal.³⁴

O sistema parecia fadado à privatização (embora suas regras nunca tenham sido definidas) ou à gradativa obsolescência. Parte expressiva das empresas estadualizadas tornou-se “multifocal”, incorporando ao seu objeto social a gestão de outros programas públicos concomitantes à gestão do comércio atacadista.³⁵

A partir da década de 2000 as principais instituições gestoras de mercados atacadistas brasileiras passaram a implementar e manter de forma disseminada programas de

³³ Na Bahia a Empresa Baiana de Alimentos - EBAL, empresa estadual que administra programas de varejo supermercadista e frigoríficos, incorporou a Ceasa-BA em 1991. A Ceasa-AL foi substituída pelo Instituto de Desenvolvimento de Alagoas – Ideral em 2000. Na Paraíba, a Ceasa-PB foi fundida com duas empresas estaduais sendo criada em 1991 a Empresa Paraibana de Abastecimento e Serviço Agrícolas - Empasa, com múltiplos objetivos. A Ceasa-MA foi extinta em 1996 e suas instalações cedidas por tempo indeterminado à Cooperativa de Hortigranjeiros do Maranhão (Cohortifrut). Caminho semelhante foi tomado em Sergipe em 1991, com extinção da Ceasa-SE e repasse da administração da Ceasa para associação de comerciantes locais no ano seguinte.

³⁴ Formalmente as duas empresas, Ceagesp e Ceasaminas, permanecem inseridas, em 2010, no Programa Nacional de Desestatização (PND).

³⁵ O *survey* realizado nas centrais de abastecimento brasileiras identificou que dezenove (de um total de vinte e quatro) instituições gestoras de mercados atacadistas (IGs) são multifocais, exercendo outras funções empresariais, com estrutura administrativa, gerencial e orçamentária própria, como armazenamento (Ceasa-PE e Ceagesp), gestão da alimentação escolar municipal, (Campinas e Santo André) até outros programas operacionalmente muito distintos da atividade atacadista como gestão de rede varejista e administração de frigoríficos (Ebal – BA), programa de farmácia popular (Ceasa-RN), compra e distribuição de alimentos (Ceasa-PE e Ceasa-PR).

“responsabilidade social” nos entrepostos que administram, tanto relacionados à segurança alimentar como de outras políticas sociais.³⁶

As facilidades proporcionadas pela figura jurídica de sociedade anônima e o ambiente institucional que valorizou a implantação de programas de segurança alimentar (principalmente de *food security*) contribuíram para que fossem razoavelmente difundidos nas centrais brasileiras uma gama de projetos que incluem bancos de alimentos, programas de distribuição de gêneros alimentícios, fábricas de concentrado alimentar, programas de educação alimentar e nutricional. Em alguns casos, as ceasas atuam como braço operacional de programas públicos para a compra de alimentos (para merenda escolar ou para instituições assistenciais etc.) e sua distribuição no âmbito municipal ou estadual.

A *survey* realizada para este estudo com as centrais de abastecimento (ver capítulo III) identificou que 21 instituições gestoras de mercados atacadistas declararam possuir bancos de alimentos ou iniciativas de coleta e distribuição de alimentos em um ou mais de seus entrepostos e doze declararam realizar iniciativas de orientação nutricional para consumidores. (Tabela II.7)

Os projetos de bancos de alimentos e gestão de resíduos estão geralmente articulados operacionalmente, revelando uma nova tendência para as centrais de abastecimento em que os bancos de alimentos atuam sinergicamente para melhorar a logística de recolhimento de resíduos sólidos e servindo como base para outros projetos de segurança alimentar, como a educação alimentar e orientação nutricional.³⁷

³⁶ O conceito de “Instituição Gestora” é desenvolvido no capítulo III como para descrever os diversos arranjos organizacionais que surgiram após o término do SINAC.

³⁷ Como as instituições gestoras podem administrar um ou mais entrepostos, o número total de bancos de alimentos em operação nos entrepostos atacadistas brasileiros em 2008 era de 28 unidades e em 8 entrepostos havia unidades de coleta e distribuição de alimentos. Deve-se destacar a importância de duas fortes influências envolvendo parcerias nos projetos de bancos de alimentos nas centrais de abastecimento: uma linha de fomento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a parceria com o Serviço Social do Comércio - SESC através do programa “Mesa Brasil” gestor de diversos bancos de alimentos em centrais de abastecimento.

Tabela II.7. Projetos sociais implantados por Instituições Gestoras de mercados atacadistas brasileiros. 2009

UF	IG	Ações sociais					
		Banco de Alimentos	Coleta e distribuição de alimentos	Sopa Industrializada	Orientação Nutricional	Educação de Adultos	Telecentro digital
SP	Ceagesp	X			X	X	X
RJ	Ceasa-RJ		X	X			
MG	Ceasaminas	X			X	X	X
PR	Ceasa-PR	X			X		
BA	MP Juazeiro				X		
PE	Ceasa-PE/OS		X	X	X		
GO	Ceasa-GO	X	X				
SP	Ceasa-Campinas	X			X		
ES	Ceasa-ES	X					
RS	Ceasa-RS		X		X		X
CE	Ceasa-CE						
SC	Ceasa-SC		X		X		
DF	Ceasa-DF		X	X	X		
BA	Ebal			X			
PA	Ceasa-PA		X		X	X	
PB	Empasa		X				
PI	Ceasa-PI	X				X	
RN	Ceasa-RN		X				
SP	Craisa	X			X		
AL	Ideal		X				
MA	Cohortfrut		X				
MS	Ceasa-MS						
PE	Ceaca						X
RS	Ceasa-Serra	X			X		

Fonte: Pesquisa primária. Elaboração do autor

A condução de programas sociais pelas centrais de abastecimento brasileiras estabelece uma característica peculiar, *ainda que não exclusiva*, do sistema brasileiro atacadista, que é o papel de braço operativo de políticas sociais de atribuição clássica do Estado.

Algumas Centrais internacionais caminharam no mesmo sentido em meados dos anos 2000. Na Central de Rungis (França), maior mercado europeu, foi implantado em 2008 o “projeto Rungis” para encaminhamento do excedente não comercializado no entreposto para um banco de alimentos para benefício de entidades assistenciais. Na rede de mercados espanhóis, os entrepostos de Barcelona (2º. entreposto espanhol em volume comercializado de FLV), Bilbao (5º.) e Palma de Mallorca (8º.) mantêm bancos de alimentos integrados aos entrepostos e no Merca Madrid, maior entreposto espanhol, a “*Fundación Mercamadrid*” desenvolve programa de bolsa de empregos e qualificação profissional desde 2005.

Uma questão oportuna é até que ponto a multifocalização e a condução de programas sociais de governo pelas instituições gestoras de mercados atacadistas afetam a qualidade da gestão e os objetivos estratégicos daquele que deveria ser seu *core business* empresarial, a gestão do comércio atacadista. Do ponto de vista dos acionistas governamentais, a utilização do caráter de empresa S.A. das centrais de abastecimento para a condução de programas de governo tem sido uma estratégia frequente, mas muitas vezes representando ônus financeiro e organizacional para a atividade da gestão atacadista.

No entanto, é inegável que o envolvimento das Ceasas na condução de programas sociais contribuiu para reacender o interesse do governo federal nestes equipamentos. Projetos como bancos de alimentos e programas de educação e orientação nutricional têm sido apontados como projetos cuja sinergia com a atividade atacadista é mais evidente, seja pela melhoria de atividades e da promoção de hábitos alimentares saudáveis.

6.1 A tentativa de uma nova coordenação do Sistema: O Prohort

Embora desarticuladas e sem uma diretriz macro estratégica, as centrais de abastecimento brasileiras mantiveram uma parte das funções necessárias para alimentar um sistema nacional de informações sobre a comercialização de produtos hortigranjeiros.

As principais Ceasas mantêm serviços de divulgação e orientação de preços, de produtos de safra e orientação nutricional para os consumidores finais. As maiores empresas possuem setores técnicos qualificados para assistência técnica e orientação para a promoção da qualidade e classificação de hortigranjeiros, de melhoria de embalagens e de orientação a produtores rurais.³⁸ No entanto, o intercâmbio de informações entre as unidades do sistema é essencialmente informal e pouco parametrizado.

Uma reação em prol da busca de coordenação do setor atacadista brasileiro se deu institucionalmente através da criação, em 2005, do Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – Prohort, que segue as tendências verificadas na Europa de criação de

³⁸ Das 24 IGs avaliadas no *survey*, todas mantêm registro regular de preços e quantidades comercializadas, 22 de origem dos produtos e 18 elaboram conjunturas setoriais.

redes de cooperação e intercâmbio técnico e uniformização de interesses de mercados atacadistas.

39

O Prohort foi resultado de um conjunto de demandas articuladas no nível da Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento - Abracen, que encontrou eco na Conab, principalmente na alta direção oriunda das bases técnicas “do sistema”. A existência de duas centrais de abastecimento de grande porte vinculadas ao Ministério da Agricultura – a Ceagesp e a Ceasaminas - foi um fator fundamental para o início da operacionalização do Prohort.⁴⁰

A articulação da Abracen e da Conab procurou criar as bases para um programa cooperativo através de um ambiente favorável de apoio obtido junto às associações de interesse do setor, como a Associação Brasileira de Supermercados - ABRAS e a União Mundial de Mercados Atacadistas - WUWM.⁴¹

O Prohort foi instituído como um programa de diretrizes do governo federal vinculado à Conab através de uma estrutura gerencial, sendo suas características institucionais substancialmente diferentes das do SINAC, embora se apoiem conceitualmente em boa parte de suas premissas. O documento de planejamento estratégico da Conab de 2007 define três pilares fundamentais que norteiam o programa:

1) A necessidade de direcionar o capital e os esforços das centrais de abastecimento para a qualificação e expansão do sistema, gerando oportunidades, melhoria das ações e vantagens para os produtores, comerciantes e consumidores;

2) a necessidade de agregar tecnologias de ponta ao sistema e valores aos produtos comercializados;

³⁹ Uma vertente 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, espanhol e português.

⁴⁰ Neste aspecto, foi decisiva a participação da Ceasaminas na implantação do programa através de apoio técnico informacional e da capacitação dos técnicos de outras Ceasas estaduais para a integração inicial dos dados estatísticos do sistema.

⁴¹ Dois marcos institucionais foram decisivos para a implantação do PROHORT: a realização do I encontro Latino Americano de Centrais de Abastecimento, em Recife, 2004, com a presença de diversos especialistas europeus e que resultou na revitalização da Federação Latino Americana de Mercados Abastecedores – FLAMA e a realização, em 2006, do Congresso da WUWM em São Paulo, logrando que a WUWM oficialmente registrasse que “reconhece e considera fundamental para o desenvolvimento dos setores Grossista e Retalhista brasileiros, a consolidação do programa PROHORT de modernização dos seus mercados, (...) disponibilizando-se a apoiá-la através das experiências dos seus membros e estimulando que os princípios que determinaram a criação desse importante instrumento de apoio público possam conduzir a uma ação continuada e sustentada no tempo.” Declaração de São Paulo da WUWM – União Mundial de Mercados Grossistas, 2006. (Grifo meu),.

3) os princípios da ação solidária que se configuram na integração dos atacadistas, produtores e demais fornecedores, onde prevalece a organização de arranjos socioeconômicos de vontades mútuas, privilegiando negócios entre os parceiros.

Como programa de diretrizes, desprovido de orçamento próprio e sem contar com linhas de financiamento para estudos ou investimentos, o Prohort é definido como uma associação voluntária de ajuda mútua que se desenvolve sob coordenação de um agente público. Seu papel é o de indutor de cooperação entre as ceasas (federais, estaduais e municipais) e os agentes econômicos (produtores, atacadistas e varejistas) para que possam definir estratégias e construir canais que fortaleçam o comércio de produtos hortigranjeiros. O programa está estruturado em oito grandes diretrizes que objetivam:

- 1) Desenvolver e integrar os bancos de dados estatísticos das Ceasas;
- 2) universalizar as informações, reduzindo suas assimetrias junto ao 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 às Políticas Públicas de Abastecimento e de Segurança Alimentar e
- 8) ampliar as funções das Ceasas, tornando-as áreas privilegiadas para execução e difusão das Políticas Públicas, no âmbito da saúde, educação e da Segurança Alimentar.⁴²

O sucesso do Prohort, ainda em fase de estruturação, estará condicionado à sua capacidade de definir diretrizes para o sistema dentro dos novos contextos dos “câmbios estruturais da distribuição”, como refere Green (1996), e articular linhas de financiamento para

⁴² Objetivos definidos na portaria nº 171/ 2005 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

investimento e capacitação das Centrais dentro de um contexto da moderna distribuição de alimentos, como as expressas no conceito de “*mercados de terceira geração*”.

Como citado anteriormente, as características dos principais mercados atacadistas brasileiros são oriundas de um modelo organizacional e físico que Raul Green definiu como “mercados de segunda geração”, cuja característica funcional é a da “*execução ao mesmo tempo e lugar das três funções essenciais da troca: a decisão de comprar, a manipulação física e o pagamento das mercadorias*”. (Green & Schaller, 1998).

No entanto, o modelo dos “mercados de segunda geração” entra em crise na Europa já na década de oitenta com a saída da atividade comercial de diversos operadores e a perda de importância de muitos mercados atacadistas, tanto em volume quanto em valor das transações. Esta perda da importância estratégica levou a um processo de discussão sobre a privatização e do uso alternativo para as grandes extensões de área física dos entrepostos.

Segundo Green

“Durante este período, algumas discussões públicas em distintos países questionam sobre a pertinência e sobrevivência deste tipo de abastecimento das cidades. Em muitos casos, o espaço urbano dedicado a esta atividade é considerado excessivo e em certos casos discute-se sua privatização, como um primeiro passo de uma estratégia de reconversão do uso do solo.” (Green, 2006:27)

As razões da crise do modelo europeu (ver capítulo V) estão fortemente ligadas à emergência de novas formas de coordenação do abastecimento atacadista representado pelas plataformas logísticas estruturadas pelos supermercados e hipermercados. Neste novo modelo, orientado para a redução de custos, ganhos diferenciais de qualidade e customização de produtos, as instalações físicas se deslocam do espaço das grandes centrais em diversos Centros de Distribuição privados.

Os mercados europeus vêm reagindo a esta nova realidade através de um processo de reestruturação que procurou atrair para dentro das grandes centrais as plataformas logísticas privadas de forma a manter o dinamismo do mercado. Para isto, as centrais passaram a incorporar dentro de seu planejamento um conjunto de preocupações com a eficiência logística, que vai desde o estímulo ao investimento privado na cadeia do frio à estruturação do transporte multimodal para os grandes entrepostos. Orienta-se para promover atividades que gerem novos

serviços, novos mercados (em especial os serviços de fornecimento customizado para restaurantes e hotéis) e o aumento do valor agregado das atividades realizadas pelos atacadistas, através de cooperações e integração entre diversos segmentos produtivos.

Do ponto de vista dos estados nacionais, o crescimento dos intercâmbios comerciais entre entrepostos, devidos em boa parte à modernização do transporte, levou à criação, hierarquizada ou horizontal, de redes de mercados coordenados nacionalmente, como nos exemplos da Espanha, Itália, Portugal e Alemanha (Green, 2003:26).

Este processo de reestruturação dá origem ao que Green cunha como a emergência um novo modelo de negócios que caracteriza os “*mercados de terceira geração*” cujas características principais são:

- 1) A busca de respostas mais homogêneas em escala nacional (ou européias) para desenvolver estratégias de cooperação entre os mercados;
- 2) a integração progressiva e flexível do transporte multimodal e da cadeia do frio;
- 3) o desenvolvimento de modernas estratégias e tecnologias para rastreabilidade;
- 4) a incorporação das preocupações ambientais e de tratamento de resíduos;
- 5) estratégias de flexibilização física e normativa para atender a atacadistas que demandam maior flexibilidade para atender novos nichos de mercados.

Segundo Green (*op.cit.*) para atingir esta nova forma de coordenação em rede é necessário esforço de caráter individual (em cada mercado), mas com disseminação ampla, como estratégia para garantir a rastreabilidade dos produtos e dar respostas aos diversos segmentos com exigências de diferenciadas de qualidade, volume e variedade.

As possibilidades de sucesso e os caminhos do Prohort serão ditadas pelo grau de compreensão e aplicação da afirmação de Zylberstajn *et alii* :

“Se considerarmos que o Estado deva exercer um papel de coordenador, de definidor e monitorador de padrões de qualidade, atuando tanto na defesa do consumidor, como resultando na redução de custos de transação e provedor de investimentos em setores nos quais não haja incentivos privados, poderemos nortear as suas ações na busca de cumprir estas missões fundamentais.” (Zylberstajn et alii, 1997:640)

7. Conclusões

As Centrais de abastecimento brasileiras foram concebidas e implantadas como parte central de um sistema formal, articulado por vínculos acionários e interligado através de fluxos técnicos e informacionais que objetivavam a modernização e a coordenação do sistema agroindustrial de produtos frescos. Sua referência é o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC- modelo político e organizacional adotado na década de setenta e baseado nos modelos europeus de sistemas nacionais de abastecimento alimentar (e tendo como referência nacional Entrepasto Terminal de São Paulo, da Ceagesp) para coordenar o desenvolvimento e a organização da comercialização de alimentos hortigranjeiros no Brasil.

O SINAC estabeleceu as referências técnicas, operacionais e organizacionais que explicam boa parte das virtudes e dos problemas atuais do setor atacadista público brasileiro. Em sua concepção, estabeleceu uma lógica sistêmica, um *modus operandi* e uma estrutura burocrática e organizacional concebida para regulamentar a comercialização atacadista de alimentos no Brasil. A divisão hierárquica de funções empresariais entre instituições do sistema caracterizou uma rede vertical em que as Ceasas, foram constituídas para serem operacionalizadoras do sistema, mas com autonomia decisória limitada.

Implantado em ritmo acelerado na década de setenta e meados de oitenta, o SINAC legou uma ampla infraestrutura física atacadista sendo responsável (incluída a rede da Ceagesp) por 76% do parque atacadista nacional atualmente instalado, com mais de 13,3 milhões de m² e uma área construída de 3,3 milhões de m². Este parque comercial é responsável pela comercialização de mais de 15,5 milhões de toneladas de frutas, legumes e verduras no Brasil, cuja movimentação comercial supera a cifra de US\$ 9,9 bilhões anuais (dados de 2007).

Possibilitou a capacitação de técnicos de mercado que mantiveram, na forma de conhecimento tácito, mais do que conhecimento formal, a coordenação operacional de mercado e as linhas gerais de intervenção das empresas, principalmente na manutenção de bases de dados e séries estatísticas de movimentação e origem dos produtos. O sub-sistema dos ‘mercados satélites’ rurais evoluiu de forma diferenciada, sendo desativados diversos “mercados do produtor”, ou repassados para administrações municipais, mas algumas empresas estaduais incorporaram a administração dos mercados do interior constituindo redes hierarquizadas

estaduais de mercados atacadistas. O “Sistema” não apenas regulou a atividade privada, mas estabeleceu condições para a emergência de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado.

Na segunda metade dos anos 80, a crise financeira e gerencial do sistema deflagrou o processo de extinção do SINAC, culminando com a transferência do controle acionário das Ceasas para os estados e municípios. A engenharia financeira do mecanismo de financiamento que permitiu a construção da imensa infra-estrutura das centrais de abastecimento se mostraria artificial economicamente e ao cabo determinante para a implosão do sistema. A implosão radical do SINAC se deu pela conjunção de quatro fatores fundamentais: a fragilidade dos mecanismos de financiamento, os problemas de foco e metas, a questão organizacional e a falta de enraizamento das políticas agrícolas e de abastecimento nos Estados.

A partir da sua desarticulação, boa parte das ceasas brasileiras enfrentou uma série de deficiências organizacionais e estruturais. Tais deficiências implicaram, em maior ou menor grau, a obsolescência das estruturas físicas de comercialização e na perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial. Esta 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.

No entanto, embora desarticuladas e sem uma diretriz macro estratégica, as centrais de abastecimento brasileiras mantiveram uma parte das funções necessárias para alimentar um sistema nacional de informações sobre a comercialização de produtos hortigranjeiros. É neste contexto que surge, em 2005, o Prohort, como uma busca de uma nova forma de coordenação de um sistema descentralizado e misto (horizontal e vertical) com amplitude nacional através da cooperação voluntária entre as Ceasas participantes, sob a coordenação de uma empresa federal vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a Conab.

O êxito deste programa está condicionado à sua capacidade de definir diretrizes e articular linhas de financiamento para investimentos e capacitação das Centrais dentro de um contexto da moderna distribuição de alimentos.

No próximo capítulo dedica-se à análise, a partir da reunião de diversos dados primários, de como essa estrutura criada nos anos 70 evoluiu em termos organizacionais e institucionais e a relação de hierarquia entre seus componentes.

Capítulo III. A Caracterização do sistema nos anos 2000

A perda da concepção sistêmica do setor atacadista alimentar brasileiro provocou, dentre uma série de consequências, uma lacuna no acompanhamento setorial não apenas em termos de desempenho, mas da própria evolução da estrutura instalada e do padrão organizacional. A existência e o funcionamento do setor, a despeito de sua importância econômica, foram praticamente ignorados pelos órgãos setoriais e pelos institutos de pesquisa públicos no tocante à sistematização de dados e à produção de informações.

Este capítulo objetiva reconstituir a percepção do sistema, descrevendo sua estrutura física e organizacional em linhas gerais e comparadas. Está baseado essencialmente em pesquisas exploratórias e em uma *survey* realizada com as principais unidades de comercialização atacadista brasileiras. A pesquisa, realizada entre setembro de 2008 e maio de 2009, envolveu entrevistas qualitativas e a coleta de dados quantitativos em 24 instituições gestoras, as principais do sistema, que administram 57 entrepostos. Também foram coletados dados de cinco mercados atacadistas de pequeno porte de administração municipal.

Para cada entreposto foi aplicado um questionário contendo 73 questões, respondidos pelos técnicos das instituições, distribuídas nos seguintes tópicos: 1) Infra-estrutura; 2) Caracterização Operacional; 3) Mercado Livre do Produtor; 4) Contratos e serviços; 5) Setores e Operadores de mercado; 6) Geração de Informações; 7) Indicadores operacionais e 8) Programas sociais. Foram retornados 47 questionários válidos. Para os mercados de pequeno porte foi aplicado um questionário qualitativo simplificado com 20 questões, sendo obtidos cinco retornos válidos. A pesquisa quantitativa cobriu, portanto, 62 entrepostos nacionais.⁴³ A partir dos dados sistematizados foi possível identificar algumas características próprias que o sistema brasileiro

⁴³ O *survey* foi realizado com o apoio financeiro e operacional da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, através do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas - PNUD, no âmbito do Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro – Prohort. A pesquisa foi realizada nas seguintes instituições gestoras: Ceasa-CE, Ceasa-ES, Ceasa-PA, Ceasa-RJ, Ceagesp (SP), Ceasa-Campinas (SP), Ceasa-PR, Ceasa-GO, Ceasa-PE, Ceaca (Caruaru, PE), Ceasa-DF, Ceapi (PI), Cohortfrut (MA), Craisa (Santo André-SP), Mercado do Produtor de Juazeiro (BA), Ebal (BA), Ceasa Serra (Caxias do Sul-RS), Ceasa-SC, Ceasaminas (MG), Ceasa-RS, Ceasa-MS, Ideral (AL) e Empasa (PB) e Ceasa-RN. Foram obtidos dados em questionário simplificado para os entrepostos atacadistas administrados pelas municipalidades de Uberaba, Patos de Minas e Montes Claros (em Minas Gerais), Taubaté e Guapiara (em São Paulo) tendo sido entrevistados 47 dirigentes e técnicos das centrais de abastecimento.

assumiu em termos de hierarquia operacional, formato organizacional e funções exercidas pelas centrais de abastecimento e os entrepostos atacadistas por elas administrados.

1. Categorias analíticas

Após o fim do SINAC as centrais de abastecimento brasileiras adotaram diferentes formatos organizacionais, algumas mantiveram o caráter de empresa de sociedade anônima, estadual ou municipal, outras se tornaram autarquias municipais, Organizações sociais de interesse público (Oscips) ou entidades geridas por associações privadas.

Para descrever e analisar esta pluralidade de formatos organizacionais e institucionais estabeleceu-se a distinção entre “*espaços de decisão*”, representados pelas instituições gestoras (IGs) e os “*espaços de operacionalização*”, representados pelos entrepostos atacadistas.

1.1 Instituições Gestoras – IGs

A instituição gestora (IG) é a personalidade jurídica que administra e estabelece diretrizes e regras operacionais para um ou mais entrepostos atacadistas. As IGs são as “*emissoras de ordem*” para o sistema (em analogia à formulação de Green e Santos, 1992) através de normas e regras que estabelecem para seus mercados, podendo constituir redes hierarquizadas com diversos entrepostos administrados por uma direção única, bem como redes horizontais através de cooperação técnica.

Na esfera pública, existem hoje no Brasil IGs com controle federal, estadual e municipal e também, como um modelo recente, as pertencentes a convênios intermunicipais. Na esfera privada, são identificadas IGs com a personalidade jurídica de organizações de interesse social (OSCI) ou de associações de operadores de mercado (produtores e/ou comerciantes).

As IGs brasileiras têm diferentes graus de autonomia para implementar e gerir programas operacionais, sendo que muitas têm suas diretrizes estratégicas definidas na esfera decisória de seu principal acionista governamental. As IGs federais e estaduais têm o âmbito de sua atuação definida nas unidades da federação onde estão sediadas (as empresas federalizadas como Ceagesp e Ceasaminas atuam exclusivamente em seus estados de origem) e algumas

administram redes de entrepostos que podem se expandir através de novas unidades ou diminuir através do estabelecimento de contratos de gestão com municípios ou agentes privados. Neste último caso, a instituição conveniente (município ou associação privada) é considerada uma IG, na medida que determina as normas operacionais do mercado que administra. A IG é definida como órgão gestor, podendo ou não ser proprietária dos ativos de infra-estrutura comercial que administra.

A categoria das instituições gestoras é, portanto, uma categoria heterogênea em termos de personalidade jurídica, tipo de acionista, grau de autonomia, escala operacional e diretrizes empresariais. Como ponto comum está o fato de ser o espaço institucional onde se efetivam as decisões operacionais sobre o mercado atacadista.

1.2 Entrepostos

Os entrepostos são espaços de operacionalização onde se realizam fisicamente as transações comerciais e onde se dão as relações sociais que decorrem ou estão associadas à atividade atacadista.

A comercialização atacadista de alimentos é realizada majoritariamente por agentes privados, submetidos à regras operacionais específicas e permitem acesso a múltiplos vendedores e compradores.⁴⁴ A conceituação adotada neste estudo toma como referência a definição de Green (2003):

“Os mercados atacadistas são estruturas físicas onde se realizam intercâmbios comerciais entre profissionais, reunidos com o objetivo de comprar e vender produtos alimentares frescos e flores, estando em geral as mercadorias presentes fisicamente. Se observa nestes mercados a presença de diferentes tipos de operadores de serviços logísticos, financeiros e de controle sanitário de alimentos. (Green, 2003. Original em espanhol).”

⁴⁴ A definição adotada contempla tanto os entrepostos de grande porte quanto equipamentos como mercados do produtor e mercados municipais com função atacadista, mas exclui no âmbito deste estudo, os Centros de Distribuição privados, ligados a empresas varejistas, que são espaços monopsonistas.

Sua lógica econômica como equipamento de distribuição está relacionada às economias de escala e de racionalização logística, como destacam Zylberstajn et. al.:

“A função física, comumente desempenhada por entrepostos ou plataformas de distribuição, apresenta elevadas economias de escala multiproduto, associadas à racionalização do transporte e à manipulação e reagrupamento dos produtos.” (Zylberstajn & Farina e Neves, 1997: 632)

Há uma ampla variedade de formatos organizacionais de entrepostos, cujos aspectos variam em relação à escala operacional, grau de diversificação comercial, mercado de influência, nível de organização gerencial e papéis e funções urbanas e sociais. Esta categoria reúne desde “cidades comerciais” de grande porte até pequenos centros expedidores de produção agrícola. Existem entrepostos dedicados ao abastecimento urbano e operados exclusivamente por comerciantes atacadistas, entrepostos compartilhados por atacadistas e produtores e entrepostos de expedição rural, operados predominantemente por produtores rurais. Há também uma grande variedade de equipamentos de abastecimento que exercem as funções de atacadista e varejista, definidos como “atacarejo” e geralmente não possuem um controle e acompanhamento efetivo dos dados de suas operações.

2. A Mensuração do Sistema

Uma das dificuldades envolvidas na caracterização atual do sistema de abastecimento atacadista alimentar brasileiro é a delimitação do universo amostral. Até 1988 o número de instituições gestoras de mercados atacadistas era perfeitamente definido pelas entidades pertencentes ou relacionadas ao SINAC, sendo então identificadas 22 instituições, todas elas empresas de sociedade anônima.

No entanto, a perda da concepção sistêmica fez com que o setor deixasse de ser regularmente acompanhado, inexistindo uma relação oficial de mercados atacadistas, tampouco a consolidação nas estatísticas oficiais (censitárias ou de acompanhamento periódico) da movimentação agregada do comércio atacadista de produtos hortigranjeiros.

A caracterização dos entrepostos atacadistas brasileiros é dificultada, além da ausência de uma base de dados sistematizada, pela falta de parametrização das informações das IGs no tocante ao desempenho operacional dos entrepostos. Outra dificuldade refere-se à identificação de equipamentos de comercialização atacadista de pequeno porte e de influência local, alguns com expressiva de movimentação de mercadorias. Somente a partir da implantação do Prohort, em 2005, é que o governo federal passa a dispor de um levantamento parcial sobre as instituições gestoras e os entrepostos por elas administrados.

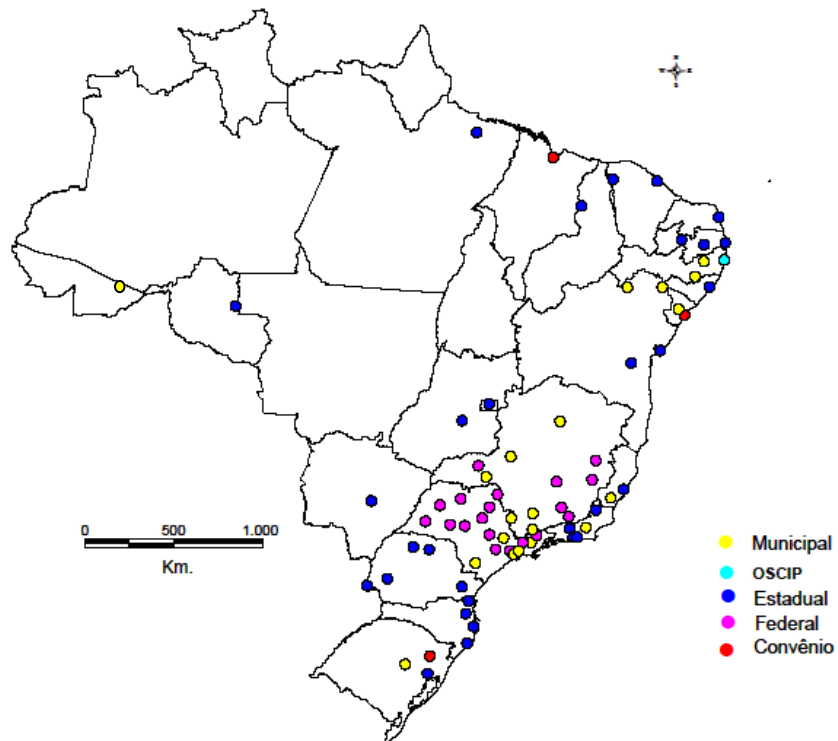
Para delimitar o sistema brasileiro atacadista, tomou-se como referência a relação de entrepostos identificada pelo Prohort, que produziu uma primeira estimativa de movimentação agregada do sistema brasileiro para o ano de 2005. Utilizou-se também a relação das entidades filiadas a Abracen e a relação dos “Mercados do Produtor” construídos à época do SINAC, e finalmente entrevistas qualitativas com técnicos das centrais de abastecimento para identificação de unidades de atacado relevantes. A partir do cruzamento destas listagens e da checagem do *status* operacional destes mercados foi elaborada uma relação consolidada de instituições gestoras e de entrepostos atacadistas no Brasil em operação em 2010.⁴⁵

O primeiro resultado desta investigação foi a identificação dos principais equipamentos de abastecimento atacadista alimentar em operação no Brasil, sendo o sistema composto por 42 instituições gestoras que administram 73 entrepostos, distribuídos em 22 unidades da federação. (Mapa III.1) Desta relação, 23 IGs (57%) e 55 entrepostos (75%) são originários do SINAC, de forma vinculada (como empresas ou mercados do produtor) ou associada (a rede da Ceagesp).⁴⁶

⁴⁵ Esta delimitação é assumidamente sub-dimensionada na franja de debaixo, pois não atinge os equipamentos de âmbito local e de pequeno porte que exercem a dupla função de atacado e varejo ou constituem mercados de expedição rural com funções atacadistas, mas com baixo grau de organização e controle estatístico.

⁴⁶ Cinco novas unidades estão em implantação e devem entrar em operacionalização em 2010: Barbalha (CE), Umuarama (PR), Mossoró (RN) Colatina (ES) e São Mateus (ES).

Mapa III.1. Localização dos entrepostos atacadistas brasileiros



O modelo organizacional da época do SINAC, constituído por empresas S.A. com participação conjunta do governo federal com estados e municípios dá lugar a novos tipos de estrutura organizacional, sendo identificadas atualmente IGs vinculadas através de participação societária ao governo federal, aos governos estaduais e municipais bem como outros formatos jurídicos como organizações sociais de interesse publico (OSCIPs), convênios com entidades privadas e consórcios. (Tabela III.1)

Tabela III.1. Sistema atacadista alimentar Brasileiro por Unidade da Federação, Instituição Gestora, vinculação, ano de entrada em operação e relação com SINAC. Brasil, 2009

No.	UF	Instituição Gestora*	Vinculação	Ano de Operação	Relação com o Sinac	Nº. de entrepostos
1	SP	Ceagesp	Federal	1966	Associada	13
2	RJ	CEASA-RJ	Estadual	1974	Vinculada	5
3	MG	Ceasaminas	Federal	1974	Vinculada	6
4	PR	CEASA-PR	Estadual	1976	Vinculada	5
5	PE	MP de Juazeiro	Municipal	1984	Vinc. Mercado Produtor	1
6	PE	CEASA-PE	OSCIP	1962	Vinculada	1
7	GO	CEASA-GO	Estadual	1975	Vinculada	1
8	SP	CEASA-Campinas	Municipal	1975	Vinculada	1
9	ES	CEASA-ES	Estadual	1978	Vinculada	1
10	RS	CEASA-RS	Estadual	1973	Vinculada	1
11	CE	CEASA-CE	Estadual	1972	Vinculada	2
12	SC	CEASA-SC	Estadual	1978	Vinculada	4
13	DF	CEASA-DF	OSCIP	1978	Vinculada	1
14	BA	EBAL	Estadual	1973	Vinculada	1
15	PA	CEASA-PA	Estadual	1975	Vinculada	1
16	PB	EMPASA	Estadual	1974	Vinculada	3
17	PI	CEAPI (PI)	OSCIP	1976	Vinculada	1
18	RN	CEASA- RN	Estadual	1977	Vinculada	1
19	SP	CRAISA -Sto André	Municipal	1990	Nenhuma	1
20	AL	IDERAL	Estadual	1975	Vinculada	1
21	MS	CEASA-MS	Estadual	1980	Vinculada	1
22	MA	Cohortfrut	Conveniada	1977	Vinculada	1
23	PE	CEACA - Caruaru	Municipal	n.d	Nenhuma	1
24	MG	CEASA-Uberaba	Municipal	1983	Nenhuma	1
25	RS	CEASA Serra - Caxias do S	Consórcio	1998	Nenhuma	1
26	MG	Ceanorte - Montes Claros	Municipal	1983	Nenhuma	1
27	SE	CEASA-Aracaju	Conveniada	1973	Vinculada	1
28	MG	Varginha	Municipal	1989	Nenhuma	1
29	MG	Ceasa - Patos de Minas	Municipal	2007	Nenhuma	1
30	ES	Cachoeiro do Itapemirim	Municipal	n.d	Nenhuma	1
31	MG	Itajubá	Municipal	1998	Nenhuma	1
32	SP	Mercatau - Taubaté	Municipal	1997	Nenhuma	1
33	BA	Ceasa P. Afonso	Municipal	2006	Nenhuma	1
34	MG	Poços de Caldas	Municipal	1990	Nenhuma	1
35	PE	Ceaga- Garanhuns	Municipal	n.d	Nenhuma	1
36	RO	Ji-Paraná	Municipal	2006	Nenhuma	1
37	RS	CEASA Santa Cruz do Sul	Municipal	2008	Nenhuma	1
38	SE	Mercado de Itabaiana	Municipal	n.d	Nenhuma	1
39	SP	MP de Guapiara	Municipal	1979	Vinc. Mercado Produtor	1
40	SP	Mogi das Cruzes	Municipal	1979	Vinc. Mercado Produtor	1
41	TO	CEASA-TO	Estadual	2009	Nenhuma	1
42	AC	CEASA-Rio Branco	Municipal	2010	Nenhuma	1
Total						73

(*) IGS ordenadas pelo volume de comercialização de FLV em 2007.

Elaboração do autor.

3. Vinculação Societária das IGs

Das vinte e duas Ceasas constituídas sob o SINAC, vinte e uma continuam operacionais, duas delas como SA de controle federal, treze de controle estadual e uma municipal, sendo que cinco assumiram outros formatos jurídicos.⁴⁷

A existência de duas empresas federais (Ceagesp e Ceasaminas), como mencionado anteriormente, é resultado de processos atípicos de renegociação de débitos dos estados com a União. As duas empresas possuem as maiores redes de entrepostos totalizando 19 mercados atacadistas, 26% dos entrepostos nacionais. (Tabela III.2) Treze IGs estaduais administram 28 entrepostos atacadistas (38% do total nacional), sendo doze são remanescentes do SINAC e uma nova criada em 2009, a Ceasa-Tocantins.

Tabela III.2. Sistema atacadista alimentar Brasileiro: Vinculação societária e relação com o SINAC. Brasil, 2010

Vinculação	Vinculadas/Assoc.SINAC		Não vinculadas ao SINAC		Total			
	IGs	Entrepósitos	IGs	Entrepósitos	IGs	Entrepósitos	IGs (%)	Entrepósitos (%)
Federal	2	19	0	0	2	19	5%	26%
Estadual	13	27	1	1	14	28	33%	38%
Municipal	4	4	16	16	20	20	48%	27%
Outras	5	5	1	1	6	6	14%	8%
Nº.Total	24	55	18	18	42	73	100%	100%
Total %	57%	75%	43%	25%	100%	100%		

Fonte: Elaboração do autor

As vinte IGs municipais, com mesmo número de entrepostos (27% do total) têm origens diversas. Algumas são decorrentes da administração municipal de “mercados do produtor” implantados pelo SINAC, como os mercados do produtor de Juazeiro (BA), Guapiara (SP) e Mogi das Cruzes (SP). Outras surgiram pela implantação de unidades atacadistas através de programas de desenvolvimento e expansão dos sistemas estaduais de agricultura nas décadas de oitenta e noventa.⁴⁸

⁴⁷ A CEASA-AM foi liquidada em 2001.

⁴⁸ É o caso dos mercados de Itajubá, Montes Claros, Patos de Minas, Poços de Caldas, Uberaba e Varginha, em Minas Gerais, originados do programa de Cidades Intermediárias, financiado pelo BID. Outros casos são os de Taubaté e Santo André em São Paulo, Cachoeiro do Itapemirim no Espírito Santo, Caruaru e Garanhuns em Pernambuco.

Recentemente foram implantadas, como centrais municipais a Ceasa de Paulo Afonso (BA) em 2006, Santa Cruz do Sul-RS (2008) e Rio Branco-AC (2010). Duas IGs municipais têm figura jurídica de empresa: Ceasa-Campinas (SP), remanescente do SINAC e a Craisa (Santo André-SP), sendo as demais autarquias municipais.

Surgem também novos arranjos organizacionais como Oscips e convênios que respondem por 8% dos entrepostos nacionais. Assumem a figura jurídica de Oscips (porém com forte influência de gestão dos governos estaduais) as Ceasas de Pernambuco (agora denominada CEASA-PE/OS) em 2004 e a Ceapi (antiga CEASA-Piauí) em 2007 e, em 2010, a Ceasa-DF.⁴⁹

A gestão privada de centrais públicas ocorre em três mercados através de convênios e não por participação acionária. Na Ceasa-SE em Aracaju a administração operacional é feita pela associação de permissionários, mas a atividade atacadista está misturada com a atividade varejista em uma infraestrutura em franca obsolescência. Na Ceasa-MA, em São Luiz, a gestão e manutenção da infra-estrutura estão a cargo da Cooperativa de Produtores rurais hortigranjeiros no estado (Cohortifrut) mediante convênio e opera uma estrutura precária. O terceiro caso é atípico e representado pela CEASA-RJ, cuja associação de permissionários (ACEGRI) administra e mantém a infraestrutura de uma parte significativa de dois entrepostos – Rio de Janeiro e São Gonçalo – em uma relação conflituosa e judicial com a empresa proprietária dos ativos (a CEASA-RJ), que por sua vez mantém as atividades de coleta de dados e o gerenciamento do mercado em alguns pavilhões para produtores. Nestes casos, a ‘privatização sem aporte de capital’, em que o gestor não possui ativos e tem pouca capacidade financeira para evitar sua depreciação, tem sido um entrave à manutenção operacional e ao crescimento e modernização destes mercados.

Um formato inovador foi adotado por uma central de pequeno porte, a Ceasa-Serra, em Caxias do Sul-RS, criada em 1998 e administrada por um convênio intermunicipal. Este

⁴⁹ O modelo de gestão da Ceasa-PE/OS, definida como “*uma Organização Social (OS) vinculada (sic) à Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária*” tem na composição do conselho de administração dez membros, incluindo representantes da associação dos permissionários e comerciantes e do sindicato do comércio de hortigranjeiros, mas o governo tem a prerrogativa de indicação de sete membros. A especificidade é que a diretoria é contratada pelo regime da CLT, portanto, não é *formalmente* composta cargos da estrutura governamental, embora o processo seletivo não se dê necessariamente via mercado. Ver www.ceasape.org.br.

modelo serviu de referência para outros dois pequenos mercados atacadistas - Colatina-ES e São Mateus-ES - em fase de implantação.

A variedade de formatos jurídicos e organizacionais das IGs estabelece condições específicas e restrições para o estabelecimento de um novo modelo de coordenação do sistema de abastecimento brasileiro. O modelo de “gestão dual” que envolve esferas decisórias com diferentes interesses e estratégias políticas, fator considerado crítico na execução do SINAC, não prosperou no Brasil, a despeito de sua referência exitosa no modelo espanhol, inspirador do sistema brasileiro.

Os modelos de gestão privada, através de convênios ou da mudança da figura jurídica para Oscips atendem mais às questões político-organizacionais localizadas, pouco ou nada referenciadas em uma visão sistêmica, embora a necessidade de coordenação seja considerada uma demanda essencial para o setor atacadista, como evidenciado à frente.

4. Escala operacional, inserção urbana e agentes operadores de mercado

Um elemento importante da caracterização de sistemas dentro do referencial de *network* é o estabelecimento do grau de hierarquia de seus integrantes e sua possibilidade de influenciar ou determinar padrões.

Uma primeira aproximação para estabelecer padrões de hierarquia no sistema atacadista é dada pela escala comercial dos entrepostos e seu grau de significância. Na ausência de dados estatísticos consolidados com série histórica consistente sobre o sistema, adotou-se como referencial o volume anual transacionado de produtos hortigranjeiros nos mercados atacadistas nacionais.

Dos 73 entrepostos identificados na pesquisa exploratória, foram obtidos dados estatísticos de comercialização para 62 entrepostos, através de levantamentos do Prohort e de pesquisa direta.⁵⁰ Para estabelecer um parâmetro de escala operacional, tomou-se como

⁵⁰ Não foram obtidos dados estatísticos para dez entrepostos: Palmas (TO), Patos (PB) e Ceasa Santa Cruz do Sul (RS) que entraram em operação após 2007. Os entrepostos de Poços de Caldas (MG), Garanhuns (PE), Ji-Paraná (RO), Mercado de Itabaiana (SE), Guapiara (SP) e Mogi das Cruzes (SP) não disponibilizam informações estatísticas regulares e informatizadas. O entreposto de Guaratinguetá (SP), administrado pela Ceagesp é especializado em flores.

referencial o volume transacionado de frutas, verduras e legumes para o ano de 2007 em cada entreposto, e os limites das categorias foram definidas por critérios *ad hoc* conforme sua dispersão.

A partir destes dados foram delimitadas quatro categorias de escala operacional:

1) *Grandes Centrais Nacionais de Abastecimento*

Entrepósitos que comercializam volumes superiores a um milhão de toneladas anuais de FLV e que excedam individualmente 7,5% do total comercializado nacionalmente. Neste grupo estão as três maiores centrais brasileiras estabelecidas nas maiores regiões metropolitanas brasileiras e respondem agregadamente por 38,3% da comercialização nacional de FLV.

2) *Centrais Nacionais de Abastecimento*

Entrepósitos que comercializam volumes superiores a 250 mil toneladas e inferiores a um milhão de toneladas anuais de FLV e que excedam individualmente 1,5% do total comercializado nacionalmente. Neste grupo estão doze centrais brasileiras estabelecidas em grandes centros urbanos e que respondem agregadamente por 41,5% da comercialização nacional de FLV.

3) *Centrais Regionais de Abastecimento*

Entrepósitos que comercializam quantidades superiores a 45 mil toneladas e inferiores a 250 mil toneladas anuais e cuja participação individual está entre a 0,3% e 1,5% do total nacional. Neste grupo estão 26 centrais que respondem agregadamente por 17,1% da comercialização nacional de FLV, com entrepostos localizados em centros urbanos de médio porte.

4) *Mercados Locais de Abastecimento*

Entrepósitos cuja participação individual é inferior a 0,3% do total nacional. Neste grupo estão 21 mercados que respondem agregadamente por 3,1% da comercialização nacional de FLV.

Tabela III.3. Ranking e classificação dos entrepostos nacionais pelo volume de Movimentação de FLV em mil toneladas. Brasil, 2007

No.	UF	IG	Entrepasto(Município)	Qtidade FLV 1000 ton anuais	% Total Nacional	Participação acumulada (%)	Tipos de Mercados por escala	Percentual acum. da categoria
1	SP	Ceagesp	São Paulo	2.957,1	19,10%	19,1%	Grandes Centrais Nacionais de Abastecimento	38,3%
2	RJ	Ceasa-RJ	Rio de Janeiro	1.599,4	10,33%	29,4%		
3	MG	Ceasaminas	Contagem	1.369,3	8,85%	38,3%		
4	BA	MP Juazeiro	Juazeiro	859,7	5,55%	43,8%	Centrais Nacionais de Abastecimento	41,5%
5	PE	Ceasa-PE/OS	Recife	840,0	5,43%	49,3%		
6	GO	Ceasa-GO	Goiânia	770,0	4,97%	54,2%		
7	PR	Ceasa-PR	Curitiba	691,8	4,47%	58,7%		
8	SP	Ceasa-Campinas	Campinas	646,6	4,18%	62,9%		
9	ES	Ceasa-ES	Cariacica	510,0	3,29%	66,2%		
10	RS	Ceasa-RS	Porto Alegre	505,2	3,26%	69,4%		
11	CE	Ceasa-CE	Maracanaú	424,6	2,74%	72,2%		
12	DF	Ceasa -DF	Brasília	324,0	2,09%	74,3%		
13	BA	Ebal	Salvador	312,0	2,02%	76,3%		
14	PA	Ceasa-PA	Belém	271,0	1,75%	78,0%		
15	SC	Ceasa-SC	São José	270,8	1,75%	79,8%		
16	SP	Ceagesp	Ribeirão Preto	212,5	1,37%	81,2%	Centrais Regionais de Abastecimento	17,1%
17	MG	Ceasaminas	Uberlândia	190,1	1,23%	82,4%		
18	PI	Ceasa-PI	Teresina	182,0	1,18%	83,6%		
19	RN	Ceasa-RN	Natal	168,0	1,09%	84,7%		
20	SP	Craisa	Santo André	155,0	1,00%	85,7%		
21	AL	Ceasa-AL	Maceió	132,0	0,85%	86,5%		
22	PB	Empasa	Campina Grande	121,2	0,78%	87,3%		
23	MA	Cohortfrut	São Luís	112,0	0,72%	88,0%		
24	MS	Ceasa-MS	Campo Grande	110,5	0,71%	88,7%		
25	PE	Ceaca	Caruaru	104,0	0,67%	89,4%		
26	PR	Ceasa-PR	Maringá	93,4	0,60%	90,0%		
27	PB	Empasa	João Pessoa	90,3	0,58%	90,6%		
28	RJ	Ceasa-RJ	São Gonçalo	87,1	0,56%	91,2%		
29	SP	Ceagesp	S. José Rio Preto	86,7	0,56%	91,7%		
30	SP	Ceagesp	Sorocaba	81,5	0,53%	92,2%		
31	PR	Ceasa-PR	Foz do Iguaçu	79,6	0,51%	92,8%		
32	MG	Ceasaminas	Juiz de Fora	76,4	0,49%	93,2%		
33	MG	Ceasa- Uberaba	Uberaba	70,3	0,45%	93,7%		
34	CE	Ceasa-CE	Tianguá	66,4	0,43%	94,1%		
35	SP	Ceagesp	Piracicaba	55,9	0,36%	94,5%		
36	SP	Ceagesp	Presidente Prudente	55,8	0,36%	94,9%		
37	SP	Ceagesp	Bauru	54,6	0,35%	95,2%		
38	PR	Ceasa-PR	Londrina	54,0	0,35%	95,6%		
39	PR	Ceasa-PR	Cascavel	54,0	0,35%	95,9%		
40	SP	Ceagesp	Araraquara	53,8	0,35%	96,2%		
41	SP	Ceagesp	S.José dos Campos	48,0	0,31%	96,6%		
42	SC	Ceasa-SC	Blumenau	45,7	0,30%	96,9%		
43	RS	Ceasa-Serra	Caxias do Sul	39,7	0,26%	97,1%	Mercados Locais de Abastecimento	3,1%
44	MG	Ceasaminas	Gov. Valadares	36,8	0,24%	97,3%		
45	RJ	Ceasa-RJ	Nova Friburgo	36,7	0,24%	97,6%		
46	MC	Ceanorte	Montes Claros	34,8	0,22%	97,8%		
47	SC	Ceasa-SC	Joinville	31,9	0,21%	98,0%		
48	SE	Ceasa-SE	Aracaju	29,4	0,19%	98,2%		
49	MG	Ceasaminas	Caratinga	29,1	0,19%	98,4%		
50	MG	Ceasa Varginha	Varginha	29,0	0,19%	98,6%		
51	SP	Ceagesp	Araçatuba	27,0	0,17%	98,8%		
52	RJ	Ceasa-RJ	São José do Ubá	25,5	0,16%	98,9%		
53	MG	Ceasa Patos	Patos de Minas	25,0	0,16%	99,1%		
54	MG	Ceasa Itajubá	Itajubá	23,0	0,15%	99,2%		
55	ES	Ceasa Cachoeiro	Cachoeiro do Itapemirim	23,0	0,15%	99,4%		
56	SP	Mercatau	Taubaté	20,6	0,13%	99,5%		
57	RJ	Ceasa-RJ	Pati do Alferes	20,2	0,13%	99,6%		
58	MG	Ceasaminas	Barbacena	18,0	0,12%	99,8%		
59	SC	Ceasa-SC	Tubarão	13,6	0,09%	99,8%		
60	BA	Ceasa Paulo Afonso	Paulo Afonso	9,0	0,06%	99,9%		
61	SP	Ceagesp	Franca	7,6	0,05%	100,0%		
62	SP	Ceagesp	Marília	7,2	0,05%	100,0%		
Total				15.479,3	100%	100%		100,0%

Fonte: Prohort/Pesquisa primária. Elaboração do autor

A escala de comercialização do sistema brasileiro atinge cerca de 15,5 milhões anuais de toneladas de produtos hortigranjeiros (ano de referência 2007), sendo que 97,7% da comercialização nacional se dão em equipamentos construídos na época do SINAC.

Esta dimensão posiciona o sistema brasileiro entre os maiores sistemas mundiais. Para efeito de comparação, o sistema espanhol comercializa, segundo a empresa estatal espanhola Mercasa, cinco milhões de toneladas anuais.⁵¹ O sistema francês movimenta 6,5 milhões de toneladas e o sistema europeu agregadamente 21 milhões de toneladas anuais (WUWM, 2005).⁵²

Uma ressalva importante é que a totalização nacional da comercialização de FLV contabiliza tanto a produção comercializada e destinada ao varejo quanto o repasse de uma central para outra, incorrendo em múltipla contagem relativa à produção original. Como não há estatísticas regulares de comercialização entre entrepostos, não é possível deduzir a parcela produzida e comercializada, mas apenas o *quantum* totalizado de transações que podem ser únicas ou sucessivas. A múltipla contagem tende a ocorrer em produtos de maior valor agregado com baixa perecibilidade, sendo comercializada por atacadistas especializados para centros menores através de repasse entre filiais ou venda para outros atacadistas.⁵³

O grau de concentração da comercialização atacadista - CR4 (quatro maiores entrepostos) é de 43,8% e o CR8 de 62,8%, considerado pela literatura de organização industrial como moderadamente alto. Em termos comparativos, segundo CEPEA (2000) o índice CR4 nacional (para o ano 1998) para o segmento de processamento de soja é de 43%, dos lácteos 35% e de supermercados 38%. No entanto, a concentração do sistema atacadista brasileiro é bem inferior à do sistema espanhol, que tem CR4 de 67,6% e CR8 de 81,9% (dados de 2009).

Os quinze maiores entrepostos brasileiros respondem agregadamente por 79,6% da comercialização brasileira de hortigranjeiros. Os três primeiros lugares – São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem, na grande Belo Horizonte - são ocupados pelas grandes centrais situadas no sudeste, que concentra a maior parcela da população brasileira. O quarto posto é ocupado pelo

⁵¹ Ver tabela III.10

⁵² Uma projeção realizada pela Abracen, baseada no preço médio dos produtos hortigranjeiros, estima que a movimentação das centrais de abastecimento para estes produtos atinge a cifra de US\$ 9,9 bilhões anuais. Para o mesmo ano, o faturamento bruto das redes nacionais do Carrefour atingia US\$ 7,6 bilhões, a rede Pão de Açúcar US\$ 7,1 bilhões e o Wall Mart US\$ 6,2 bilhões.

⁵³ No capítulo IV é realizada uma avaliação pontual do repasse entre entrepostos.

Mercado do Produtor de Juazeiro, na Bahia, que apesar de sua logística bem menos estruturada do que suas congêneres na região, se beneficia da produção frutícola da região de Juazeiro e Petrolina, o maior e mais dinâmico pólo de irrigação brasileiro.

Sucedem-se entrepostos sediados em grandes centros consumidores e que têm importante papel regional, seja no abastecimento urbano seja no escoamento da base produtiva local: Recife, Goiânia, Curitiba, Campinas, Cariacica (na grande Vitória), Porto Alegre, Maracanaú (grande Fortaleza), Brasília, Salvador, Belém e São José (grande Florianópolis). No 16º e 17º posto estão as maiores filiais da Ceagesp e Ceasaminas, respectivamente Ribeirão Preto e Uberlândia, situados em importantes pólos regionais.

Do 18º ao 25º posto relacionam-se os entrepostos de capitais estaduais de médio porte e de centros regionais: Teresina, Natal, Santo André (SP), Maceió, Campina Grande (PB), São Luis, Campo Grande e Caruaru (PE). O entreposto de Campina Grande (22º) é o único caso em que a filial (pertence à Empasa-PB) supera em volume a matriz, em João Pessoa (27º) devido ao dinamismo regional onde se insere. Os demais entrepostos são essencialmente centros de escoamento da produção agrícola e de abastecimento de cidades médias.

O peso dos entrepostos matrizes é expressivo nas redes verticais de sistemas estaduais, sendo que em sete redes seu peso é superior a 70% (chegando a 90% no Rio de Janeiro), sendo o caso da Paraíba a exceção que confirma a regra. (Tabela III.4)

Tabela III.4. Participação relativa do entreposto matriz das IGs no total comercializado (2007)

IG	Part. Relativa entreposto Matriz/Total da IG
Ceasa-RJ	90,4%
Ceasa-CE	86,5%
Ceagesp	80,7%
Ceasa-SC	74,8%
Ceasaminas	74,1%
Ceasa-PR	71,1%
Empasa	42,7%

Fonte: Prohort/Pesquisa primária. Elaboração do autor

4.1 Inserção urbana

Uma forma de avaliação indireta da influência comercial das centrais de abastecimento é dada pela avaliação de sua inserção urbana e o índice de consumo *per capita* de sua comercialização total.

A Tabela III.5 situa os mercados atacadistas nas regiões metropolitanas e municípios, relacionando a população e a quantidade comercializada total e *per capita*. Os dados agregados indicam que os entrepostos (com dados disponíveis sobre comercialização atacadistas) situam-se em aglomerados urbanos e municípios que totalizavam 85,5 milhões de habitantes em 2007, equivalente a 46,5% da população brasileira.⁵⁴

A agregação dos dados por categorias urbanas do IBGE (Metrópole, Capital, Centro Regional, Centro Sub-Regional e Centro Local) indica a presença de centrais de abastecimento em quase a totalidade das metrópoles e das maiores capitais regionais nacionais e em parcela expressiva das capitais regionais de menor porte.⁵⁵ (Tabela III.6).

⁵⁴ Somados os mercados atacadistas que não tem informação estatística disponível sobre movimentação comercial e as centrais em implantação, esta cobertura é ampliada em 2.206.624 habitantes, totalizando 87.692.528 de cobertura, equivalendo 47,7% da população brasileira. A classificação urbana do IBGE é definida na publicação “Região de Influência das Cidades”, atualizada para 2007 e disponível em www.ibge.gov.br

⁵⁵ Para as metrópoles a exceção é Manaus, que teve sua Ceasa liquidada em 2001 e para “Capital Regional A”, Cuiabá, MT. Nesta cidade existe um equipamento de função mista (tipo atacarejo) sendo que o projeto de construção de uma central de abastecimento Ceasa está em análise pelo governo do estado do Mato Grosso.

Tabela III.5. Entrepósitos atacadistas por aglomerado urbano, população, volume comercializado e relação kg/hab. Brasil, 2007.

No.	UF	Sede geográfica	População (2007)	Classificação IBGE	Entrepósitos	FLV Ton/ano (2007)	Kg FLV/Hab ano
1	SP	São Paulo	19.592.271	Metrópole Nacional	São Paulo, Sto André	3.112.110	158,8
2	RJ	Rio de Janeiro	11.849.940	Metrópole Nacional	Rio de Janeiro, S. Gonçalo	1.686.500	142,3
3	MG	Belo Horizonte	5.100.265	Metrópole	Contagem	1.369.256	268,5
4	PE	Recife	3.677.355	Metrópole	Recife	840.000	228,4
5	BA	Salvador	3.664.096	Metrópole	Salvador	312.000	85,2
6	DF	Brasília	3.278.649	Metrópole Nacional	Brasília	324.000	98,8
7	CE	Fortaleza	3.250.937	Metrópole	Maracanaú	424.600	130,6
8	PR	Curitiba	3.001.839	Metrópole	Curitiba	691.800	230,5
9	RS	Porto Alegre	2.941.435	Metrópole	Porto Alegre	505.200	171,8
10	SP	Campinas	2.460.923	Capital Regional A	Campinas	646.600	262,7
11	PA	Belém	2.114.383	Metrópole	Belém	271.000	128,2
12	GO	Goiânia	1.937.368	Metrópole	Goiânia	770.000	397,4
13	ES	Vitória	1.609.628	Capital Regional A	Cariacica	510.000	316,8
14	SP	S. José Campos	1.321.951	Capital Regional C	S. José dos Campos	48.000	36,3
15	MA	São Luís	1.211.270	Capital Regional A	São Luís	112.000	92,5
16	RN	Natal	1.169.369	Capital Regional A	Natal	168.000	143,7
17	SP	Sorocaba	1.081.042	Capital Regional C	Sorocaba	81.542	75,4
18	AL	Maceió	989.135	Capital Regional A	Maceió	132.000	133,4
19	PB	João Pessoa	955.116	Capital Regional A	João Pessoa	90.300	94,5
20	PI	Teresina	937.078	Capital Regional A	Teresina	182.000	194,2
21	SC	Florianópolis	806.132	Capital Regional A	São José	270.800	335,9
22	SE	Aracaju	799.071	Capital Regional A	Aracaju	29.400	36,8
23	MS	Campo Grande	724.524	Capital Regional A	Campo Grande	110.500	152,5
24	SP	Ribeirão Preto	722.182	Capital Regional B	Ribeirão Preto	212.540	294,3
25	SC	Joinville	694.355	Capital Regional B	Joinville	31.900	45,9
26	PR	Londrina	689.316	Capital Regional B	Londrina	54.000	78,3
27	MG	Uberlândia	608.369	Capital Regional B	Uberlândia	190.102	312,5
28	MG	Juiz de Fora	529.166	Capital Regional B	Juiz de Fora	76.361	144,3
29	PR	Maringá	507.416	Capital Regional B	Maringá	93.400	184,1
30	PE	Petrolina - Juazeiro	498.877	Capital Regional C	Juazeiro	859.700	1.723,3
31	SP	S. José do Rio Preto	491.468	Capital Regional B	S. José Rio Preto	86.682	176,4
32	RS	Caxias do Sul	458.909	Capital Regional B	Caxias do Sul	39.700	86,5
33	PB	Campina Grande	434.880	Capital Regional B	Campina Grande	121.200	278,7
34	SP	Piracicaba	358.108	Capital Regional C	Piracicaba	55.909	156,1
35	MG	Montes Claros	352.384	Capital Regional B	Montes Claros	34.800	98,8
36	SP	Bauru	347.601	Capital Regional C	Bauru	54.596	157,1
37	SP	Franca	319.094	Centro Subregional A	Franca	7.568	23,7
38	PR	Foz do Iguaçu	311.336	Centro Subregional A	Foz do Iguaçu	79.600	255,7
39	SC	Blumenau	292.972	Capital Regional B	Blumenau	45.700	156,0
40	PE	Caruaru	289.086	Capital Regional C	Caruaru	104.000	359,8
41	MG	Uberaba	287.760	Capital Regional C	Uberaba	70.300	244,3
42	PR	Cascavel	285.784	Capital Regional B	Cascavel	54.000	189,0
43	SP	Taubaté	273.426	Capital Regional C	Taubaté	20.600	75,3
44	MG	Gov. Valadares	260.396	Capital Regional C	Gov. Valadares	36.769	141,2
45	SP	Marília	218.113	Capital Regional C	Marília	7.200	33,0
46	SP	Presidente Prudente	202.789	Capital Regional C	Pres. Prudente	55.771	275,0
47	SP	Araraquara	195.815	Capital Regional C	Araraquara	53.757	274,5
48	ES	C. do Itapemirim	195.288	Capital Regional C	Cach. do Itapemirim	23.000	117,8
49	SP	Araçatuba	178.839	Capital Regional C	Araçatuba	27.004	151,0
50	RJ	Nova Friburgo	177.376	Centro Subregional A	Nova Friburgo	36.700	206,9
51	MG	Patos de Minas	133.054	Centro Subregional A	Patos de Minas	25.000	187,9
52	MG	Barbacena	122.377	Centro Subregional A	Barbacena	18.000	147,1
53	MG	Varginha	116.093	Capital Regional C	Varginha	29.000	249,8
54	BA	Paulo Afonso	101.952	Centro Subregional A	Paulo Afonso	9.000	88,3
55	SC	Tubarão	92.569	Centro Subregional A	Tubarão	13.600	146,9
56	MG	Itajubá	86.673	Centro Subregional B	Itajubá	23.000	265,4
57	MG	Caratinga	81.731	Centro Subregional B	Caratinga	29.098	356,0
58	CE	Tianguá	64.612	Centro Local	Tianguá	66.400	1.027,7
59	RJ	Pati do Alferes	25.132	Centro Local	Pati do Alferes	20.200	803,8
60	RJ	São José de Ubá	6.829	Centro Local	São José do Ubá	25.500	3.734,1
Total			85.485.904			15.479.266	
Média Ponderada							183,2

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Pesquisa primária e IBGE.

Os dados de comercialização das centrais de Santo André (SP) e São Gonçalo (RJ) foram agregados respectivamente às RMs de São Paulo e Rio de Janeiro.

Tabela III.6. Aglomerados urbanos por categoria, número e população e número de mercados atacadistas por quantidade comercializada. Brasil, 2007.

Categoria urbana	Número	População total da categoria urbana		No. de Mercados	FLV Ton/ano (2007)	
Metrópole	12	62.055.140	33,7%	11	10.461.466	66,8%
Capital Regional A	11	12.419.384	6,8%	10	2.251.600	14,4%
Capital Regional B	20	8.537.387	4,6%	12	1.040.385	6,6%
Capital Regional C	39	13.968.018	7,6%	15	1.556.480	9,9%
C.Sub-regionais/Centros locais	5.192	87.009.782	47,3%	12	353.666	2,3%
Total	5.274	183.989.711	100%	60	15.663.598	100%

Fonte:Elaboração do autor a partir de dados do IBGE e Pesquisa primária.

Como seria esperado, a maior parte da comercialização de produtos hortigranjeiros se dá nos entrepostos de grande porte sediados nas metrópoles (67%) e grandes capitais regionais (14%), mas em uma proporção relativa equivalente ao dobro da distribuição proporcional da população nestes aglomerados urbanos (respectivamente 34% e 7%).

Estes dados sugerem uma primeira aproximação sobre o papel comercial dos mercados atacadistas como exportadores dos excedentes comerciais (em relação ao consumo do aglomerado urbano em que se insere) para abastecer o varejo de outras regiões. (ressaltando que mercados locais de abastecimento também podem ser exportadores quando atuam como centros expedidores da produção rural).

Na ausência de pesquisas de destino dos produtos da comercialização atacadista, o papel de abastecimento extra-local dos mercados atacadistas pode ser inferida a partir dos dados comparativos da quantidade comercializada *per capita* em relação aos aglomerados urbanos em que se situam, desde que mediados por algumas observações.

A primeira mediação é que a utilização de dados agregados de comercialização *per capita* de FLV não permite identificar produtos específicos que são distribuídos a partir de uma central de abastecimento. Estabelecimentos atacadistas de grande porte comercial têm comerciantes especializados em produtos de maior valor agregado como frutas de clima temperado, frutas importadas ou outros produtos hortigranjeiros que são originários de agroecossistemas específicos, como batata, cebola e frutas em geral. Os comerciantes especializados com grande escala operacional têm clientes no mercado nacional e internacional, e em alguns casos, são fornecedores de supermercados com redes nacionais. A Ceagesp constitui o exemplo paradigmático neste caso.

A segunda observação é que a capacidade exportadora avaliada por este índice não capta o alcance geográfico (a distância) nem o destino específico do produto, que pode ser direcionado para municípios ou regiões que não tenham equipamentos atacadistas, ou então como repasse para estabelecimentos comerciais de outras centrais de abastecimento, como ocorre de forma expressiva, por exemplo, das maiores centrais para as menores, com destaque para o caso da Ceagesp e em menor escala da Ceasaminas. (Ver capítulo IV).

Feitas tais ressalvas, são analisados os dados de comercialização de cada entreposto em relação à aglomeração urbana em que se insere, obtendo uma razão de comercialização *per capita*, que divididos pela média ponderada nacional, geram um índice de especialização de externalização ou internalização da comercialização de FLV.

No índice de especialização obtido, valores acima de 1 indicam que o entreposto “exporta” proporcionalmente mais do que a média nacional e valores abaixo de 1 indicam que proporcionalmente uma parte maior (não necessariamente a maior parte) de sua comercialização é absorvida pelo “mercado interno” de sua região.

Dada a dispersão verificada, foram estabelecidas quatro categorias, sendo que o extremo inferior caracteriza entrepostos com destino “internalizado forte”, situação verificada para 25 entrepostos que respondem por 25% da comercialização agregada nacional. No extremo superior, como destino “externalizado forte”, estão 11 entrepostos que representam agregadamente 19% da comercialização nacional. (Quadro III.1 e Tabela III.7).

Quadro III.1. Entrepósitos por índice de especialização de internalização/externalização

Internalizada forte Até 0,8	Franca	0,13	Paulo Afonso	0,48	Rio de Janeiro (2)	0,78
	Marília	0,18	São Luís	0,50	Natal	0,78
	S.José dos Campos	0,19	João Pessoa	0,52	Juiz de Fora	0,79
	Aracaju	0,20	Montes Claros	0,54	Tubarão	0,80
	Joinville	0,25	Brasília	0,54	Barbacena	0,80
	Taubaté	0,41	Cach. do Itapemirim	0,64		
	Sorocaba	0,41	Belém	0,70		
	Londrina	0,43	Maracanaú	0,71		
	Salvador	0,46	Maceió	0,73		
	Caxias do Sul	0,47	Gov. Valadares	0,77		
Intermediária 1 0,81-1,2	Araçatuba	0,82	São Paulo (1)	0,86	Cascavel	1,03
	Campo Grande	0,83	Porto Alegre	0,94	Teresina	1,06
	Blumenau	0,85	S. José Rio Preto	0,96	Nova Friburgo	1,13
	Piracicaba	0,85	Maringá	1,00		
	Bauru	0,86	Patos de Minas	1,03		
Intermediária 2 1,21- 1,60	Recife	1,25	Campinas	1,43	Campina Grande	1,52
	Curitiba	1,26	Itajubá	1,45		
	Uberaba	1,33	Contagem	1,47		
	Varginha	1,36	Araraquara	1,50		
	Foz do Iguaçu	1,40	Pres.Prudente	1,50		
Externalizada forte Mais de 1,61	Ribeirão Preto	1,61	Caratinga	1,94	São José do Ubá	20,38
	Uberlândia	1,71	Caruaru	1,96		
	Cariacica	1,73	Pati do Alferes	4,39		
	São José	1,83	Tianguá	5,61		
	Goiânia	2,17	Juazeiro	9,40		

(1) Inclui Santo André. (2) Inclui São Gonçalo

Elaboração do autor

Tabela III.7. Distribuição de entrepostos nas categorias de especialização de internalização/externalização por quantidade comercializada e número. Brasil, 2007

Internalização/Exportação do mercado atacadista	Escala	Quantidade comercializada (ton/ano)	Part. Relat	Entrepósitos (número)	Part. Relat
Internalizada forte	Até 0,80	4.168.272,4	26,2%	26	41,9%
Intermediária 1	0,81-1,20	4.698.801,5	29,5%	14	22,6%
Intermediária 2	1,21- 1,60	3.980.283,9	25,0%	11	17,7%
Externalizada forte	Mais de 1,61	3.058.340,1	19,2%	11	17,7%
Total		15.905.697,9	100 %	62	100 %

Elaboração do autor

Esta tipologia procura estimar indiretamente a identificação de Green (2003) de três categorias funcionais de entrepostos: *Mercados de expedição*, situados principalmente em locais de produção, *Mercados de trânsito*, que organizam a entrada de produtos de origem internacional e *Mercados de destino*, em geral situados nas cercanias de grandes cidades.⁵⁶

⁵⁶ Green identifica estes três tipos funcionais de entrepostos – expedição, trânsito e destino - a partir da análise do sistema atacadista europeu, como uma decorrência dos processos de centralização das operações de mercado atacadista influenciados por

Estes tipos estilizados de mercados atacadistas servem como referência para a classificação aqui adotada de graus de ‘especialização de destinação’ (aqui no sentido de internalização/externalização) e escala comercial, resultando em uma matriz que identifica 15 tipos de mercados atacadistas no Brasil. (Quadro III.2)

Quadro III.2. Classificação de entrepostos brasileiros por escala, destino da comercialização e quantidade comercializada ton/ano. 2007

Categorias			Escala dos entrepostos								
			Grande Central Nacional		Central Nacional		Central Regional		Mercado Local		
		X	1		2		3		4		
Especialização da destinação	Internalizada Forte	A	Rio de Janeiro	1.686.500	Fortaleza	424.600	Natal	168.000	Caxias do Sul	39.700	
					Brasília	324.000	Maceió	132.000	Gov. Valadares	36.769	
					Salvador	312.000	São Luís	112.000	Montes Claros	34.800	
					Belém	271.000	João Pessoa	90.300	Joinville	31.900	
							São Gonçalo	87.100	Aracaju	29.400	
	Sub-total			1	1.686.500	4	1.331.600	9	878.635	12	271.537
Intermediária 1	B	São Paulo	3.267.110	Porto Alegre	505.200	Teresina	182.000	Nova Friburgo	36.700		
						Santo André	155.000	Araçatuba	27.004		
						Campo Grande	110.500	Patos de Minas	25.000		
						Maringá	93.400				
						S.José do Rio Preto	86.682				
Sub-total			1	3.267.110	1	505.200	9	837.788	3	88.704	
Intermediária 2	C	Belo Horizonte	1.369.256	Recife	840.000	Campina Grande	121.200	Varginha	29.000		
				Curitiba	691.800	Foz do Iguaçu	79.600	Itajubá	23.000		
				Campinas	646.600	Uberaba	70.300				
						Presidente Prudente	55.771				
						Araraquara	53.757				
Sub-total			1	1.369.256	3	2.178.400	5	380.627	2	52.000	
Externalizada Forte	D			Juazeiro	859.700	Ribeirão Preto	212.540	Caratinga	29.098		
				Cariacica	510.000	Uberlândia	190.102	São José de Ubá	25.500		
				Goiânia	770.000	Caruaru	104.000	Paty do Alferes	20.200		
				Florianópolis	270.800	Tianguá	66.400				
Sub-total			-	4	2.410.500	4	573.042	3	74.798		

Elaboração do autor

No entanto, os tipos identificados nesta classificação devem ser analisados como partes de um *continuum* – assim como são as formas híbridas de coordenação descritas pela literatura institucional – uma vez que os limites entre categorias não são suficientemente delimitadas, ainda mais no caso desta tipologia baseada em índices estáticos. Assim, são os tipos

uma série de fatores que envolvem a urbanização crescente e o aprimoramento dos meios de transporte. Ressalta, porém que “a diferença entre estes três tipos não é absoluta.” (Green, 2003: 24)

extremos, e menos frequentes, que estabelecem referências de posição funcional dos entrepostos nesta abordagem.

As Grandes Centrais de São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem (Grande Belo Horizonte) situam-se em níveis intermediários em relação à especialização de destinação. O entreposto de São Paulo está na maior aglomeração urbana nacional, e embora esteja em uma categoria intermediária de especialização de destinação, combina as funções de entreposto de destino e entreposto de trânsito, sendo *hub* importante na distribuição nacional de produtos hortícolas, o que não é captado neste tipo de segmentação, como ressaltado anteriormente. O entreposto do Rio de Janeiro está dentro da categoria de internalização forte, o que confirma a análise qualitativa de tratar-se de um grande entreposto de destino. Por sua vez o entreposto de Contagem tem um papel importante na distribuição de produtos para o interior mineiro e para o Centro-Oeste.

Nas Centrais Nacionais, em um extremo (internalização forte) situam-se os entrepostos de Fortaleza, Brasília, Salvador e Belém, típicos mercados de destino, e com pouca participação de produtores rurais. No outro extremo (externalização forte) situam-se entrepostos com expressiva participação de produtores rurais, destacando-se o de Juazeiro, mercado de expedição de grande porte próximo do principal pólo de fruticultura irrigada do país; e Cariacica e Goiânia, que exercem papéis importantes de no abastecimento regional em que se inserem. No caso das Centrais Regionais, Maceió e João Pessoa são entrepostos terminais sem a presença de produtores, no outro extremo Ribeirão Preto e Uberlândia são mercados regionais de médio porte com presença significativa de produtores. Este assunto será retomado no capítulo IV com a inclusão dos dados de distância da oferta para um número mais restrito de entrepostos.

4.2 Operadores de mercado

Este item apresenta uma caracterização operacional do sistema atacadista brasileiro através da *survey* quantitativa com as principais instituições gestoras de mercados atacadistas brasileiros. Neste item são analisadas as informações referentes à participação de produtores rurais, comerciantes atacadistas especializados em hortigranjeiros e outros comerciantes na atividade comercial dos entrepostos nacionais.

Dos 62 entrepostos da amostra base, 39 dispõem de espaço físico específico para atividade de comercialização por produtores rurais. Estes espaços para comercialização direta por produtores são geralmente galpões cobertos, com áreas sem divisórias físicas e com espaços delimitados, popularmente conhecidos como ‘pedra’ nos chamados “mercado livre dos produtores”, “galpão dos produtores”, “pavilhão da agricultura familiar” e outras denominações similares.

Embora a maioria destes galpões seja para uso exclusivo por produtores (em sua concepção e regulamentação) é frequente a presença de comerciantes intermediários, tanto de produtos hortigranjeiros quanto de outros produtos.

Dos entrepostos que têm áreas para comercialização por produtores rurais, 32 entrepostos mantêm cadastro regular de produtores. Outra modalidade de espaço para comercialização rural são as áreas de “comercialização sobre caminhão”, em que o produto permanece na carga do veículo e a apresentação dos produtos para os compradores é feita por amostras na área de estacionamento. Em 15 entrepostos com comercialização de produtores rurais existe área destinada para comércio sobre caminhões.

O número agregado de produtores cadastrados do sistema (podendo ser de famílias rurais) é de 21.574, sendo frequentes em “dias fortes” de comercialização 8.656 produtores rurais, cerca de 40% do total. (Tabela III.8) Esta distinção é relevante, pois as informações dos cadastros de produtores não distinguem produtores ativos de inativos (sequer existe um padrão metodológico que defina qual o grau de atividade que defina a situação de produtor ativo do inativo ou esporádico). Nesta situação, a avaliação qualitativa dos técnicos das IGs do número de produtores frequentes em “dia forte” de comercialização é mais realista para avaliação operacional dos produtores do que os dados dos cadastros de produtores rurais disponibilizados pelas centrais.

Tabela III.8. Número de produtores cadastrados e produtores “em dia forte” e comércio sobre caminhão nos entrepostos brasileiros por Rank e escala. 2007

No	UF	Empresa	Município	Rank 2007	Tipo Escala *	Produtores Cadastrados	No. produtores em "Dia Forte"	Comércio Caminhão
1	SP	CEAGESP	São Paulo	1	GCN	911	911	
2	PR	CEASA- RJ	Rio de Janeiro	2	GCN	900	600	
3	MG	Ceasaminas	Contagem	3	GCN	1.577	700	Sim
4	MG	CEASA- GO	Goiania	6	CN	2.000	400	Sim
5	RS	CEASA-PR	Curitiba	7	CN	1.758	290	Sim
6	SP	Ceasa Campinas	Campinas	8	CN	564	564	
7	PR	CEASA- ES	Cariacica	9	CN	2.987	580	Sim
8	ES	CEASA-RS	Porto Alegre	10	CN	3.200	1.000	
9	MG	CEASA- CE	Maracanaú	11	CN	1.800	300	Sim
10	SP	CEASA-PA	Belém	14	CN	94	80	Sim
11	SC	CEASA-SC	São José	15	CN	845	350	Sim
12	RJ	CEAGESP	Ribeirão Preto	16	CR	164	164	Sim
13	PE	Ceasaminas	Uberlândia	17	CR	400	350	Sim
14	PB	CRAISA	Santo André	20	CR	44	44	
15	BA	EMPASA	Campina Grande	22	CR	200	110	Sim
16	SC	CEASA-PR	Maringá	26	CR	118	40	Sim
17	MG	CEAGESP	Sorocaba	30	CR	315	315	
18	SC	CEASA-PR	Foz do Iguaçu	31	CR	26	17	Sim
19	MG	CEAGESP	S. José dos Campos	32	CR	661	661	
20	PR	Ceasaminas	Juiz de Fora	32	CR	243	113	Sim
21	MG	CEAGESP	Piracicaba	36	CR	30	30	
22	SP	CEAGESP	Bauru	38	CR	25	25	
23	CE	CEASA-PR	Londrina	39	CR	1.470	320	
24	DF	CEASA-SC	Blumenau	42	CR	55	32	
25	SP	Ceasa Serra	Caxias do Sul	43	ML	600	150	
26	PR	Ceasaminas	Gov. Valadares	44	ML	120	100	
27	PA	CEASA-SC	Joinville	47	ML	25	23	
28	GO	Ceasaminas	Caratinga	49	ML	170	170	Sim
29	PR	CEAGESP	Araçatuba	51	ML	22	22	
30	PB	Prefeitura	C. do Itapemirim	55	ML	74	65	
31	BA	Ceasaminas	Barbacena	58	ML	90	87	
32	PB	CEASA-SC	Tubarão	59	ML	16	8	Sim
Total						21.504	8.621	15

Fonte: Pesquisa primária. Elaboração do autor

*: GCN: Grande Central Nacional de abastecimento ; CN Central de Abastecimento Nacional; CR: Central de Abastecimento Regional; ML : Mercado de Abastecimento local

Cabe ressaltar que a relação do número de produtores por entreposto não permite estimar diretamente a importância econômica deste agente de comercialização (por não relacionar os dados de valor comercializado), possibilitando apenas avaliar, dentro de cada entreposto, a presença e a importância numérica de produtores rurais na comercialização atacadista.

Observa-se que, dos 32 entrepostos que informaram número de produtores cadastrados e ativos, encontram-se as três Grandes Centrais Nacionais, 11 das 15 Centrais Nacionais de Abastecimento, 12 das 27 Centrais Regionais de Abastecimento e 9 dos 19 Mercados Locais de Abastecimento.

A *survey* avaliou também o número de comerciantes e lojistas, segmentando as informações por comércio de hortigranjeiros (FLV e flores) e outras atividades comerciais, sendo

que a razão entre estas categorias permite uma inferência sobre diversificação comercial dos entrepostos dentro do parâmetro exclusivo do número de comerciantes. (Tabela III.9)

Tabela III.9. Número de comerciantes de FLV e de outros segmentos em entrepostos brasileiros. 2007

No	UF	Empresa	Município	Rank 2007	No. Comerciantes de FLV-Flores	No. Comerciantes de outros segmentos	No. total de comerciantes	Rel. Comerciantes FLV/Total (%)
1	SP	CEAGESP	São Paulo	1	1.309	115	1.424	91,9%
2	RJ	CEASA- RJ	Rio de Janeiro	2	217	74	291	74,6%
3	MG	Ceasaminas	Contagem	3	211	199	410	51,5%
4	PE	CEASA-PE	Recife	5	n.d	87	87	n.d
5	GO	CEASA- GO	Goiania	6	n.d	n.d	30	n.d
6	PR	CEASA-PR	Curitiba	7	357	42	399	89,5%
7	SP	Ceasa Campinas	Campinas	8	894	38	932	95,9%
8	ES	CEASA- ES	Cariacica	9	63	31	94	67,0%
9	RS	CEASA-RS	Porto Alegre	10	310	63	373	83,1%
10	CE	CEASA- CE	Maracanaú	11	205	67	272	75,4%
11	DF	Ceasa-DF	Brasília	12	n.d	n.d	-	n.d
12	BA	EBAL	Salvador	13	146	72	218	67,0%
13	PA	CEASA-PA	Belém	14	183	17	200	91,5%
14	SC	CEASA-SC	São José	15	120	25	145	82,8%
15	SP	CEAGESP	Ribeirão Preto	16	627	22	649	96,6%
16	MG	Ceasaminas	Uberlândia	17	67	16	83	80,7%
17	PI	CEAPI	Teresina	18	625	52	677	92,3%
18	RN	CEASA- RN	Natal	19	360	7	367	98,1%
19	SP	CRAISA	Santo André	20	11	n.d.	n.d	n.d
20	AL	IDERAL	Maceió	21	52	11	63	82,5%
21	PB	EMPASA	Campina Grande	22	300	27	327	91,7%
22	PR	CEASA-PR	Maringá	26	171	5	176	97,2%
23	PB	EMPASA	João Pessoa	27	135	17	152	88,8%
24	SP	CEAGESP	S. José do Rio Preto	29	100	7	107	93,5%
25	SP	CEAGESP	Sorocaba	30	460	14	474	97,0%
26	PR	CEASA-PR	Foz do Iguaçu	31	56	4	60	93,3%
27	SP	CEAGESP	S. José dos Campos	32	380	5	385	98,7%
28	MG	Ceasaminas	Juiz de Fora	33	38	7	45	84,4%
29	SP	CEAGESP	Piracicaba	36	130	2	132	98,5%
30	SP	CEAGESP	Pres. Prudente	37	96	4	100	96,0%
31	SP	CEAGESP	Bauru	38	121	7	128	94,5%
32	PR	CEASA-PR	Londrina	39	71	16	87	81,6%
33	PR	CEASA-PR	Cascavel	40	21	1	22	95,5%
34	SP	CEAGESP	Araraquara	41	21	2	23	91,3%
35	SC	CEASA-SC	Blumenau	42	18	3	21	85,7%
36	RS	Ceasa Serra	Caxias do Sul	43	45	10	55	81,8%
37	MG	Ceasaminas	Gov. Valadares	44	46	11	57	80,7%
38	MG	Ceasaminas	Caratinga	49	15	5	20	75,0%
39	SP	CEAGESP	Araçatuba	51	89	1	90	98,9%
40	ES	Prefeitura	C. do Itapemirim	55	16	1	17	94,1%
41	MG	Ceasaminas	Barbacena	58	11	9	20	55,0%
42	SP	CEAGESP	Franca	61	52	3	55	94,5%
43	PB	EMPASA	Patos	nr	40	4	44	90,9%
Total					8.189	1.103	9.311	
Média Geral								88%

Fonte: Pesquisa primária.

Nos 41 entrepostos com respostas válidas para estes itens, somam-se 8.189 comerciantes de FLV/Flores e 1.103 de outros segmentos, totalizando 9.311 comerciantes. Deve-

se observar que parte dos comerciantes de FLV/Flores, principalmente de São Paulo e Campinas, são comerciantes sem ponto fixo, operando “na pedra” o que eleva o número de operadores nesta categoria.

O grau de diversificação comercial dos entrepostos brasileiros é de forma geral reduzido, sendo que a proporção média entre atacadistas de FLV e Flores sobre o total de comerciantes é de 88%. Uma referência comparativa é o grau de diversificação dos mercados da rede espanhola da Mercasa (Espanha), onde a proporção das atividades de atacado (hortigranjeiros, pescados, carnes e flores) em relação ao total de operadores é em média 60%. Se considerados apenas os segmentos de FLV e Flores, este índice é de apenas 39%.

Tabela III.10. Número de comerciantes de FLV e de outros segmentos em entrepostos da rede de mercados vinculados à Mercasa. Espanha, 2009

No.	Mercado	Vol. Comercializ. FLV (Ton) 2009	Atacadistas				Atacadistas Total	Bens Compl. Distribuição	Serviços	Total	% Atacado/Total	% FLV+Flores/ Total
			FLV	Pescados	Carnes	Flores						
1	Madri	1.536.375	172	140	24		336	100	77	513	65%	34%
2	Barcelona	1.356.981	207	50	63	74	394	260	139	793	50%	35%
3	Sevilha	257.415	80	50	7		137	59	36	232	59%	34%
4	Valencia	239.509	62	28	23	56	169	69	18	256	66%	46%
5	Bilbao	209.432	50	24			74	42	20	136	54%	37%
6	Las Palmas	195.559	205	5			210	60		270	78%	76%
7	Málaga	170.384	65	23			88	12	8	108	81%	60%
8	P.de Maiorca	147.052	43		20		63	61	9	133	47%	32%
9	Zaragoza	122.214	39	20	193		252	63	28	343	73%	11%
10	Granada	120.821	42	16		2	60	51	28	139	43%	32%
11	Tenerife	109.655	41	3			44	37	10	91	48%	45%
12	Alicante	84.237	27				27	20	24	71	38%	38%
13	Asturias	76.744	20				20	13	3	36	56%	56%
14	Murcia	75.975	43	23	13	13	92	39	11	142	65%	39%
15	Cordoba	61.613	50	24			74	42	20	136	54%	37%
16	Salamanca	58.912	30	8			38	14	8	60	63%	50%
17	Galicia	57.365	10				10	5	1	16	63%	63%
18	Jerez	39.194	14	10			24	14	6	44	55%	32%
19	Santander	36.581	22				22	21	6	49	45%	45%
20	Pamplona	32.830	17	9			26	9	4	39	67%	44%
21	Leon	17.993	10	9			19	7	3	29	66%	34%
22	Badajoz	12.064	9	3			12	2	1	15	80%	60%
Total		5.018.905	1.258	445	343	145	2.191	1.000	460	3.651		
Média											60%	43%

Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Mercasa (www.mercasa.es)

Estes dados suscitam algumas questões sobre a diversificação e a sustentabilidade financeira dos entrepostos. As vantagens da diversificação comercial estão associadas diretamente à diferenciação das tarifas cobradas do segmento atacadista de produtos hortigranjeiros e das outras atividades comerciais consideradas complementares. A idéia é que as últimas possam gerar uma receita capaz de compensar (em todo ou parte) as tarifas

historicamente baixas das atividades diretamente associadas ao comércio hortigranjeiro e possibilitar melhores resultados financeiros para as IGs.

A pesquisa empírica identificou que em 45 entrepostos (com retorno válido para a questão) apenas 26 praticam diferenciação de tarifa por tipo de segmento comercial, ocorrendo em nove dos dez maiores entrepostos.⁵⁷

Outra questão que a diversificação comercial suscita investigação refere-se à avaliação do papel do comércio de bens e serviços complementares como alavancador da atividade comercial de alimentos frescos. Esta é a tendência recente verificada em algumas centrais de abastecimento européias revitalizadas, que se estruturaram como centros agroalimentares prestadores de serviços especializados. O risco da diversificação é que esta ocorra no sentido de incorporar atividades comerciais que não adicionem ganhos sinérgicos ao *core business* das centrais de abastecimento, como as atividades de varejo.⁵⁸

5. Evidências e constatações

A pesquisa empírica realizada neste estudo avaliou a importância e as principais características do sistema nacional de abastecimento atacadista alimentar, estabelecendo um universo de pesquisa amplo e diversificado. O primeiro resultado desta investigação foi a identificação dos principais equipamentos de abastecimento atacadista alimentar em operação no Brasil, sendo o ‘sistema’ composto por 42 instituições gestoras que administram 73 entrepostos, distribuídos em 22 unidades da federação. Os entrepostos são classificados em quatro categorias de escala: Grandes Centrais Nacionais de Abastecimento, Centrais Nacionais de Abastecimento, Centrais Regionais de Abastecimento e Mercados Locais de Abastecimento.

O modelo da época do SINAC constituído por empresas públicas com participação conjunta do governo federal com estados e municípios dá lugar a novos tipos de estrutura organizacional, havendo atualmente empresas de sociedade anônima federais, estaduais, e

⁵⁷ A exceção refere-se ao entreposto de Cariacica, da Ceasa – ES na grande Vitória. É importante ressaltar que no caso desta IG o Governo estadual assume as despesas relativas à folha de pagamento (na integralidade) e de parcela dos investimentos, o que poderia explicar a falta de avidez por tarifas diferenciadas.

⁵⁸ Um exemplo deste tipo de desvio é o caso da Ceasa-RJ que vem de forma paulatina se tornando um bairro comercial, contando inclusive com hotel e restaurante popular como parte de políticas urbanas do governo estadual.

municipais, autarquias municipais e unidades geridas por organizações sociais de interesse público.

As centrais de abastecimento, presentes nos maiores centros urbanos nacionais, têm diferentes graus de influência no abastecimento nacional, desempenhando funções que as situam entre os três tipos de mercados atacadistas: *Mercados de expedição*, situados principalmente em locais de produção, *Mercados de trânsito*, que organizam a entrada de produtos de origem nacional e *Mercados de destino*, em geral situados nas cercanias de grandes cidades.

É possível considerar o segmento atacadista brasileiro como uma *network* descentralizada e mista (horizontal e vertical), resultante de um processo histórico específico de sua conformação. A amplitude desta *network* se revela tanto pela escala operacional e comercial envolvida, pelo alcance geográfico de sua atuação, mas apresentando fracos sinais de coordenação e incipientes mecanismos de informação e padrões, gerando assimetrias informacionais expressivas, que sugerem a presença de ineficiências no sistema.

O próximo capítulo aprofundará a análise referente ao desempenho das maiores centrais de abastecimento nacionais, apresentando evidências sobre a dinâmica comercial do sistema e a origem do fornecimento dos produtos hortigranjeiros.

Capítulo IV. Desempenho e Interações do Sistema

A estrutura atacadista implantada no Brasil foi concebida como uma rede formal, estruturada em protocolos técnicos e de informação, para o abastecimento urbano e a para a comercialização da produção hortigranjeira nacional. Os integrantes desta rede cumpriam originalmente distintas funções no abastecimento urbano, dadas por sua hierarquia (ou porte) e pelo papel de reunião e expedição da produção local e regional. Neste sentido, o desempenho econômico do segmento atacadista deveria ser avaliado em termos de comportamento sistêmico, e não apenas pelo desempenho individual de seus integrantes.

Este capítulo visa identificar quais padrões sistêmicos podem ser identificados no sistema nacional, convertido em uma rede informal, em dois aspectos: o desempenho da atividade econômica dos principais entrepostos atacadistas brasileiros e as funções remanescentes de reunião e distribuição da produção local e regional.

O desempenho econômico do sistema, medido pela evolução da quantidade e valor comercializado, foi avaliado em diversos estudos de caso, principalmente para a Ceagesp, revelando uma tendência até 2005 de decrescimento ou estagnação da movimentação comercial atacadista. Chaim (1998 *apud* Belik, 2001) demonstrou que entre 1985 e 1997 a movimentação anual de hortigranjeiros se manteve estagnada na Ceagesp. Junqueira (1999) apontou que a movimentação da Ceagesp em 1998 declinou 15% em relação à 1991/92.

No mesmo sentido, o estudo de Carvalho (2006) que analisou dados de comercialização da Ceagesp entre 1985 e 2005 confirmou a tendência de perda de participação desta central na comercialização dos principais produtos hortigranjeiros. Para o tomate, o montante comercializado na Ceagesp em 2005 foi 8% inferior ao comercializado em 1985, sendo que a produção nacional cresceu 71% no período. O estudo apontou também diminuição absoluta ou relativa (considerando o crescimento da produção nacional) na comercialização de laranja (decrécimo de 1,3% contra um crescimento da produção de 81% no período), cebola (crescimento da comercialização de 18% para um crescimento da produção de 66%) e batata (crescimento da comercialização de 44% para um crescimento da oferta de 52%).

Partindo destas evidências, a investigação do desempenho do sistema atacadista se norteou pelas seguintes questões:

Qual a evolução do *quantum* e do valor da comercialização atacadista nos principais mercados atacadistas brasileiros para a década de 2000?

Sendo a Ceagesp o principal *hub* do sistema, sua dinâmica é acompanhada em sentido e intensidade pelos demais entrepostos? Quais os padrões de desempenho comercial dos produtos hortigranjeiros?

Para obter estas respostas foram reunidos e harmonizados dados das principais centrais de abastecimento brasileiras a partir de informações de seus departamentos técnicos, de estudos de caso e da *survey* realizada para este estudo.

No tópico 1 é analisado o desempenho econômico das principais centrais de abastecimento brasileiras e o *mix* comercial dos entrepostos. A partir da sistematização de diversos bancos de dados das principais centrais de abastecimento, o comportamento do primeiro decênio dos anos 2000 é avaliado em termos de quantidade e valor comercializados, utilizando como parâmetros de dinamismo indicadores econômicos nacionais como PIB e a taxa de crescimento populacional.

As análises indicam que as tendências recentes de crescimento da atividade atacadista não refletem um novo dinamismo no segmento, ao contrário, evidenciam que a dinâmica do comércio atacadista não é mais determinada no âmbito das centrais de abastecimento e sim em outros circuitos comerciais da grande distribuição.

O tópico 2 trata das relações de oferta da produção hortigranjeira nacional, identificando padrões de fornecimento local e regional em vinte e três entrepostos, entre os maiores do sistema.

A partir de uma base de dados primários, foram avaliados e classificados pela oferta e pela distância rodoviária até a central de abastecimento, 227 municípios identificados nas relações dos dez principais municípios de origem de cada entreposto. Os indicadores desenvolvidos de “distância média ponderada da oferta” e “peso da oferta ponderada”, possibilitaram estabelecer parâmetros para identificar as áreas de influência locais (até 100 km) e regionais (entre 100 km e 300 km) destes entrepostos.

Por fim, o tópico 3 compatibiliza as diversas categorias de dados e indicadores em uma tipologia de Centrais de abastecimento que relaciona escala operacional e as funções de reunião, importação e distribuição de produtos pelas Centrais de abastecimento. A partir de dados empíricos, a tipologia permite identificar entrepostos que mantêm as funções de reunião da produção local e regional e aqueles que operam como entrepostos comerciais preponderantemente importadores.

1. O desempenho econômico do sistema

Para avaliar o desempenho econômico do sistema foram reunidas diversas bases de dados geradas em oito das vinte principais centrais de abastecimentos brasileiras para o período entre 2000 e 2009, com informações sobre a evolução da movimentação em quantidade e volume financeiro de produtos hortigranjeiros. Embora a herança organizacional do SINAC tenha legado uma boa base metodológica de acompanhamento e registro de informações, há expressivas diferenças no nível de agregação e de disponibilidade temporal dos dados entre as centrais, ocasionando lacunas informacionais expressivas.

Os dados reúnem informações das três grandes centrais nacionais, São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem, cinco das onze centrais nacionais, Curitiba, Goiânia, Vitória, Porto Alegre, Fortaleza e uma central regional, Uberlândia, que respondem agregadamente por 58,3% da movimentação nacional em 2007. (Tabela IV.1).

Tabela IV.1. Comercialização anual de produtos hortigranjeiros em quantidade e valor e preço médio em entrepostos brasileiros. 2000 a 2009.

Entrepostos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Quantidade 1000 Toneladas										
São Paulo	2.322.363	2.389.658	2.325.529	2.258.706	2.373.228	2.482.927	2.523.345	2.561.086	2.648.236	2.715.042
Rio de Janeiro	1.849.757	1.743.019	1.741.989	1.754.854	1.691.012	1.727.716	1.788.529	1.812.108	1.821.717	1.763.305
Contagem	1.255.018	1.255.272	1.254.313	1.222.310	1.243.769	1.307.097	1.327.450	1.369.256	1.405.938	1.416.071
Curitiba	694.839	631.328	670.773	650.334	675.771	714.701	691.820	696.531	702.780	688.824
Goiania	608.907	655.626	765.269	751.836	774.908	756.345	771.002	762.483	750.485	763.123
Vitória	n.d.	n.d.	438.285	416.754	466.458	467.632	454.939	500.692	510.554	510.464
Porto Alegre	494.793	515.224	514.354	504.828	508.166	512.355	518.072	505.387	533.387	513.289
Fortaleza	n.d.	n.d.	316.550	314.400	354.461	363.903	380.227	424.641	428.696	454.664
Uberlândia	165.942	164.466	160.511	149.629	138.097	160.274	168.995	189.998	192.147	206.080
Valor da Comercialização R\$ 1000										
São Paulo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2.520.380	2.648.031	2.819.320	3.087.537	3.514.351
Rio de Janeiro	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Contagem	641.887	733.327	816.142	898.923	1.018.000	1.101.601	1.140.036	1.249.740	1.410.004	1.516.181
Curitiba	389.110	391.423	462.833	526.771	614.952	650.378	636.474	703.496	737.919	606.165
Goiania	n.d.	n.d.	557.315	649.506	695.982	743.807	787.686	874.006	961.399	977.103
Vitória	n.d.	n.d.	316.013	330.307	427.186	443.931	392.278	487.991	554.021	607.624
Porto Alegre	275.086	309.744	365.816	396.753	462.670	490.930	472.600	528.128	582.419	630.795
Fortaleza	n.d.	n.d.	197.373	238.129	288.421	348.043	393.588	472.657	549.752	602.022
Uberlândia	89.979	97.973	100.441	98.477	117.605	148.822	154.007	196.239	230.066	257.794
Preço médio anual R\$/Kg										
São Paulo						1,02	1,05	1,10	1,17	1,29
Contagem	0,51	0,58	0,65	0,74	0,82	0,84	0,86	0,91	1,00	1,07
Curitiba	0,56	0,62	0,69	0,81	0,91	0,91	0,92	1,01	1,05	0,88
Goiania			0,73	0,86	0,90	0,98	1,02	1,15	1,28	1,28
Vitória	n.d.	n.d.	0,72	0,79	0,92	0,95	0,86	0,97	1,09	1,19
Porto Alegre	0,56	0,60	0,71	0,79	0,91	0,96	0,91	1,04	1,09	1,23
Fortaleza			0,62	0,76	0,81	0,96	1,04	1,11	1,28	1,32
Uberlândia	0,54	0,60	0,63	0,66	0,85	0,93	0,91	1,03	1,20	1,25
Média	0,54	0,60	0,68	0,77	0,87	0,94	0,95	1,04	1,14	1,19

Fonte: Departamentos técnicos da Ceagesp, Ceasa-RJ, Ceasaminas, Ceasa-PR, Ceasa-GO, Ceasa-PR, Ceasa-ES, Ceasa-RS, Ceasa-CE.
Elaboração do autor.

Os dados físicos e financeiros foram convertidos em índices, tomando como base o ano de 2005, e como critérios comparativos na mesma base foram relacionados como indicadores a taxa de crescimento populacional estimada para os anos 2000 a 2009, a taxa real de crescimento anual do PIB agropecuário e do PIB nacional e o IGP-M.⁵⁹ (Tabela IV.2)

⁵⁹ Os valores da projeção da população entre 2000 e 2009, realizada pelo IBGE, foram convertidos em índices na base 100, sendo 2005 o ano de referência, o mesmo procedimento adotado para os dados do PIB. Para o IGP-M, a taxa de variação foi convertida para a base 100. A escolha de 2005 como ano de referência está associada ao fato de que a Ceagesp só detém informações consolidadas sobre movimentação financeira a partir deste ano, em função da perda de dados anteriores decorrentes problemas operacionais.

Tabela IV.2. Índices de comercialização anual de produtos hortigranjeiros em quantidade, valor e preço médio em entrepostos brasileiros. 2005 = 100

Entrepostos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Média 2000-2004	Média 2005-2009
Quantidade 1000 Toneladas												
São Paulo	94	96	94	91	96	100	102	103	107	109	94	104
Rio de Janeiro	107	101	101	102	98	100	104	105	105	102	102	103
Contagem	96	96	96	94	95	100	102	105	108	108	95	104
Curitiba	97	88	94	91	95	100	97	97	98	96	93	98
Goiania			101	99	102	100	102	101	99	101	101	101
Vitória			94	89	100	100	97	107	109	109	94	105
Porto Alegre	97	101	100	99	99	100	101	99	104	100	99	101
Fortaleza			87	86	97	100	104	117	118	125	90	113
Uberlândia	104	103	100	93	86	100	105	119	120	129	97	114
Valor da Comercialização R\$ 1000												
São Paulo						100	105	112	123	139		116
Contagem	58	67	74	82	92	100	103	113	128	138	75	117
Curitiba	60	60	71	81	95	100	98	108	113	93	73	103
Goiania			75	87	94	100	106	118	129	131	85	117
Vitória			71	74	96	100	88	110	125	137	81	112
Porto Alegre	56	63	75	81	94	100	96	108	119	128	74	110
Fortaleza			57	68	83	100	113	136	158	173	69	136
Uberlândia	60	66	67	66	79	100	103	132	155	173	68	133
Referências												
IGP-M	54	59	65	82	89	100	104	112	123	121	70	112
Tx cresc. População	93	95	96	97	99	100	101	102	103	104	96	102
PIB Agro	80	82	87	92	98	100	105	111	117	111	88	109
PIB Geral	86	90	90	92	93	100	102	107	112	111	90	107

Fonte: IBGE/ Departamento técnico da Ceagesp, Ceasa-RJ, Ceasaminas, Ceasa-GO, Ceasa-PR, Ceasa-ES, Ceasa-RS, Ceasa-CE.

Elaboração do autor.

Os dados de *quantum* comercializado no período demonstram algumas evidências relevantes. A primeira é o comportamento agregado do sistema, sendo que de forma geral a comercialização física nas centrais brasileiras experimenta um período de estagnação dos volumes comercializados até meados da década de 2000, sucedida por um período de crescimento da quantidade comercializada em taxas de crescimento superiores às taxas estimadas de crescimento populacional brasileiro, mas inferiores na maioria das centrais, ao crescimento do PIB nacional.

Este movimento de inversão da tendência de estagnação da comercialização ocorre para a Ceagesp, cuja média do índice de *quantum* evolui de 94 no quinquênio 2000/2004 para 104 no quinquênio 2005/2009. *Performance* similar é verificada em Contagem (95 para 104), Vitória (94 para 105), Fortaleza (90 para 113). Permanecem estagnadas as centrais de Curitiba (93 para 98), Rio de Janeiro (102 para 103) e Goiânia (mantendo a média de 101).

Para identificar se esta reversão de tendência é geral ou está baseada em produtos específicos, foram obtidos dados desagregados por grupos de produtos conforme a classificação de cada central.⁶⁰

Os dados do maior entreposto nacional, o ETSP da Ceagesp, são agregados por setorialização comercial, reunindo informações dos pavilhões e suas respectivas especializações comerciais em frutas, legumes, verduras (exceto batata), diversos (que envolve batata, alho, cebola, ovos e outros produtos hortigranjeiros como amendoim e milho pipoca), pescado e flores. (tabela IV.3)

Tabela IV.3. Ceagesp - ETSP: Evolução da comercialização anual de 2005 a 2009 em toneladas dos principais grupos de produtos hortigranjeiros e índice ano base 2005

Grupos e Produtos	2005	2006	2007	2008	2009	Média 2005-2009
Grupos de produtos (em Ton)						
Frutas	1.526.016	1.548.740	1.590.707	1.634.977	1.675.956	1.595.279
Legumes	730.020	745.407	756.748	786.442	807.225	765.168
Diversos *	356.122	357.413	362.720	366.017	349.062	358.267
Verduras	226.892	229.199	213.631	226.817	231.861	225.680
Grupos de produtos (índice 2005=100)						
Frutas	100	101	104	107	110	105
Legumes	100	102	104	108	111	105
Diversos *	100	100	102	103	98	101
Verduras	100	101	94	100	102	99

Fonte: Departamento de economia e desenvolvimento da Ceagesp. Elaboração do autor.

* O grupo "Diversos" refere-se principalmente a batata, cebola e alho

O comportamento dos agrupamentos de produtos no ETSP para o período 2005 a 2009 indica o crescimento médio de 5% dos grupos “frutas” e “legumes”, a estabilidade do grupo “diversos” e o decréscimo na comercialização de “verduras”. As análises da equipe técnica da Ceagesp sobre a evolução da quantidade comercializada no período são a de que o crescimento do grupamento de frutas é explicado pelo crescimento vigoroso do comércio de frutas importadas (principalmente uva, pêra, pêssegos), decorrente tanto da valorização do real frente ao dólar quanto da evolução da renda nacional.⁶¹

⁶⁰ Este aspecto constituiu uma limitação metodológica em termos comparativos, pois as centrais de abastecimento utilizam diferentes padrões de agrupamento de produtos. A obtenção dos microdados por produto e período seria a base ideal para a análise, mas envolveria uma negociação caso a caso com as centrais, o que foge ao escopo deste estudo.

⁶¹ As análises são do gerente de economia e desenvolvimento da Ceagesp, economista Flávio Godas.

Os entrepostos do Rio de Janeiro, Contagem (MG) e Cariacica (ES), respectivamente segundo, terceiro e nono entreposto em movimentação nacional de FLV utilizam agregação de produtos padronizada pelo antigo SINAC e os dados também validam a análise do crescimento do grupo de frutas no período. (Tabela IV.4)

Tabela IV.4. Evolução do índice base 2005 da quantidade comercializada de hortigranjeiros entre 2005 e 2009 para os entrepostos do Rio de Janeiro, Contagem (MG) e Cariacica (ES).

Grupos de Produtos Hortigranjeiros	2005	2006	2007	2008	2009	Média 2005-2009
Rio de Janeiro						
Frutas Nacionais	100	102	113	117	118	110
Folha/Flor/ Haste	100	95	85	87	72	88
Hortaliças Fruto	100	110	101	98	100	102
Frutas Importadas	100	104	74	41	53	74
Ovos	100	105	101	103	92	100
Raiz/Bulbo. Tubérculos/Rizoma	100	102	103	104	97	101
Total Rio de Janeiro	100	104	106	107	104	104
Contagem						
Frutas Nacionais	100	98	105	108	107	104
Folha/Flor/ Haste	100	99	99	99	102	100
Hortaliças Fruto	100	105	105	108	116	107
Frutas Importadas	100	114	113	115	133	115
Ovos	100	109	105	105	107	105
Raiz/Bulbo. Tubérculos/Rizoma	100	103	104	107	105	104
Total Contagem (MG)	100	102	105	108	108	104
Cariacica						
Frutas Nacionais	100	99	114	113	114	108
Folha/Flor/ Haste	100	85	90	95	95	93
Hortaliças Fruto	100	101	104	108	110	105
Frutas Importadas	100	122	169	153	176	144
Ovos	100	97	96	100	100	99
Raiz/Bulbo. Tubérculos/Rizoma	100	95	107	110	107	104
Total Cariacica (ES)	100	97	107	109	109	105

Fonte: Departamento técnico Ceasaminas/ Ceasa-ES/Ceasa-RJ. Elaboração do Autor

Em Contagem, na Grande Belo Horizonte, o sub-grupo de frutas importadas dá um salto de patamar em torno de 15% no quinquênio, atingindo em 2009 um diferencial de 33% em relação a 2005. Em Cariacica, na Grande Vitória, o crescimento da comercialização das frutas importadas é mais acentuado, chegando a 76% em 2009 em relação a 2005. No Rio de Janeiro, o crescimento não ocorre nas frutas importadas (que decrescem expressivamente inclusive, o que

pode estar indicando um fortalecimento do circuito privado do setor supermercadista), mas nas frutas nacionais, em crescimento contínuo.

No entanto, tais agregações não permitem uma análise sobre a dinâmica dos principais produtos hortigranjeiros consumidos. A partir de informações de dados desagregados solicitados às três maiores Centrais de abastecimento nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) foram elaboradas as tabelas IV.5 e IV.6 que reúnem informações sobre a quantidade comercializada de 2005 a 2009 para os seis produtos de maior consumo de maior consumo per capita identificados pela Pesquisa de Orçamentos Familiares (2003): Banana, batata, cebola, laranja, maçã e tomate.⁶²

⁶² Pesquisa de Orçamentos Familiares/IBGE, 2003.

Tabela IV. 5 Evolução da comercialização anual de 2005 a 2009, em toneladas, dos principais produtos hortigranjeiros para os entrepostos de São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem.

Produtos/ Entrepostos	2005	2006	2007	2008	2009
São Paulo					
Banana	86.814	79.719	84.593	77.994	79.841
Batata	223.642	233.118	228.335	226.192	211.272
Cebola	92.211	87.610	89.518	89.242	89.784
Laranja	314.979	302.205	303.402	322.372	366.172
Maçã	138.922	124.471	134.640	123.026	132.351
Tomate	267.135	275.387	272.877	275.707	293.471
Sub.Tot. São Paulo	1.123.702	1.102.510	1.113.364	1.114.535	1.172.890
Rio de Janeiro					
Banana	94.821	96.635	104.485	106.691	115.837
Batata	271.559	283.514	283.666	286.697	258.692
Cebola	80.236	82.886	83.752	76.716	73.900
Laranja	140.584	134.037	147.033	162.586	195.893
Maçã	54.270	53.383	68.992	58.454	62.515
Tomate	105.485	120.526	109.407	103.309	108.810
Sub.Tot. Rio de Janeiro	746.954	770.982	797.335	794.453	815.647
Contagem					
Banana	121.683	113.552	120.075	123.667	129.059
Batata	185.997	191.642	190.447	198.333	178.077
Cebola	64.913	66.276	67.166	63.582	67.151
Laranja	125.212	126.048	135.512	135.330	140.348
Maçã	61.615	55.138	68.508	65.432	69.219
Tomate	96.811	105.519	103.023	104.001	113.447
Sub.Tot. Contagem	656.230	658.174	684.732	690.346	697.301
Total Geral	4.397.542	4.405.159	4.506.131	4.508.321	4.674.376

Fonte : Departamento técnico da Ceagesp/Ceasaminas/ Ceasa-RJ

Elaboração do autor

Estes produtos (nestes três entrepostos) representam uma movimentação média de 4,5 milhões de toneladas anuais, equivalente a 29 % da comercialização geral de FLV de todo o sistema brasileiro (considerado o ano de 2007).

Tabela IV. 6. Evolução do índice de comercialização ano base 2005 dos principais produtos hortigranjeiros para os entrepostos de São Paulo, Rio de Janeiro e Contagem.

Produtos/ Entrepósitos	2005	2006	2007	2008	2009	Média 2005-2009
Índice São Paulo: 2005 = 100						
Banana	100	92	97	90	92	94,2
Batata	100	104	102	101	94	100,4
Cebola	100	95	97	97	97	97,2
Laranja	100	96	96	102	116	102,2
Maçã	100	90	97	89	95	94,1
Tomate	100	103	102	103	110	103,7
Índice Rio de Janeiro: 2005 = 100						
Banana	100	102	110	113	122	109,4
Batata	100	104	104	106	95	101,9
Cebola	100	103	104	96	92	99,1
Laranja	100	95	105	116	139	111,0
Maçã	100	98	127	108	115	109,7
Tomate	100	114	104	98	103	103,8
Índice Contagem : 2005 = 100						
Banana	100	93	99	102	106	99,9
Batata	100	103	102	107	96	101,6
Cebola	100	102	103	98	103	101,4
Laranja	100	101	108	108	112	105,8
Maçã	100	89	111	106	112	103,8
Tomate	100	109	106	107	117	108,0
Referência						
Taxa de Cresc. Populacional	100	101	102	103	104	102,3
PIB Geral	100	102	107	112	111	106,5

Fonte: Elaboração do autor

A tabela IV.6 possibilita uma análise comparativa da evolução da comercialização destes produtos, tomando como referência de dinamismo a posição da média quinquenal comercializada em relação à taxa de crescimento populacional anual, como *proxy* conservadora de consumo (pois não considera o efeito renda) e o crescimento do PIB.

Comparando a média quinquenal dos índices de comercialização com os índices de referência, obtêm-se três padrões de desempenho: 1) decrescimento (absoluto ou relativo), com índices abaixo da média do crescimento populacional (em vermelho), 2) crescimento moderado, com índices situados entre o crescimento populacional e o PIB (em preto) e 3) crescimento vigoroso, acima do PIB (em azul).

Os dados da Ceagesp indicam um decrescimento para cinco dos seis produtos, sendo que em três deles, banana, cebola e maçã, há redução absoluta na comercialização e em dois

(batata e laranja) há crescimento médio abaixo da taxa de crescimento populacional, ou decrescimento relativo. O único produto que experimenta um crescimento moderado é o tomate.

A análise do departamento técnico da Ceagesp é a de que este decrescimento decorre de dois fatores: a competição da zona atacadista fora da Ceagesp e, principalmente, pela crescente importância dos circuitos comerciais do setor supermercadista, através da compra direta produtores ou de *traders* especializados. O vigor recente da comercialização da Ceagesp estaria baseado na diversificação de seu *mix* comercial, que complementa a pauta de comercialização dos FLV nos supermercados em produtos onde não foi possível estabelecer circuitos privados próprios.

Nos entrepostos do Rio de Janeiro e de Contagem é verificado comportamento similar ao paulista de decrescimento na oferta de batata e cebola e de crescimento da comercialização de tomate, moderado no Rio de Janeiro e vigoroso em Contagem. No Rio de Janeiro ainda é verificado um comportamento dinâmico na comercialização de frutas, como anteriormente constatado, com crescimento vigoroso da comercialização de banana, laranja e maçã.

É importante observar que o crescimento da oferta dos principais produtos nos três maiores entrepostos é influenciado por fatores produtivos e/ou comerciais próprios de suas cadeias produtivas e que vão determinar sua dinâmica no comércio atacadista. Um exemplo é o caso da laranja, que apresentou crescimento de oferta de 63 mil toneladas entre 2007 e 2009 em São Paulo (um incremento de 21%), montante equivalente a 40% do crescimento líquido da comercialização total do entreposto paulistano. No mesmo período no Rio de Janeiro a oferta de laranja cresceu 49 mil toneladas, um incremento de 33%. Este movimento reflete a crise de preços da citricultura industrial paulista no período e a destinação de parte dos frutos de destino industrial para o consumo de mesa. (No caso de Contagem, o efeito é menor em função do abastecimento de laranja por Sergipe, cuja produção é destinada para mesa).

Quando analisada a evolução dos volumes financeiros, verifica-se que os dados gerais são extremamente similares (ainda que as séries históricas não sejam completas para todos os entrepostos) com uma contínua elevação dos valores comercializados, com taxas de crescimento acima do IGP-M e do IPCA no período. O preço médio dos produtos hortigranjeiros comercializados nas principais centrais de abastecimento passa de R\$ 0,54 em 2000 para R\$ 1,22

em 2009, sendo que em São Paulo, entre 2005 e 2009, evolui de R\$ 1,02 para R\$ 1, 29. (Tabela IV.7)

Tabela IV. 7. Preço médio R\$/Kg para produtos hortigranjeiros comercializados em entrepostos atacadistas brasileiros selecionados . 2000 a 2005

Entrepósito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
São Paulo						1,02	1,05	1,10	1,17	1,29
Contagem	0,51	0,58	0,65	0,74	0,82	0,84	0,86	0,91	1,00	1,07
Goiania			0,73	0,86	0,90	0,98	1,02	1,15	1,28	1,28
Curitiba	0,56	0,62	0,69	0,81	0,91	0,91	0,92	1,01	1,05	0,88
Vitória	n.d.	n.d.	0,72	0,79	0,92	0,95	0,86	0,97	1,09	1,19
Porto Alegre	0,56	0,60	0,71	0,79	0,91	0,96	0,91	1,04	1,09	1,23
Fortaleza			0,62	0,76	0,81	0,96	1,04	1,11	1,28	1,32
Uberlândia	0,54	0,60	0,63	0,66	0,85	0,93	0,91	1,03	1,20	1,25
Média	0,54	0,59	0,68	0,77	0,87	0,95	0,95	1,05	1,16	1,19

Fonte: Departamento técnico da Ceagesp, Ceasaminas, Ceasa-GO, Ceasa-PR, Ceasa-ES, Ceasa-RS, Ceasa-CE.

Elaboração do Autor.

Tabela IV.8. Índice base 2005 do Preço médio R\$/Kg para produtos hortigranjeiros comercializados em entrepostos atacadistas brasileiros selecionados . 2000 a 2005

Entrepósito	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
São Paulo						100	103	108	115	128
Contagem	61	69	77	87	97	100	102	108	119	127
Goiania			74	88	91	100	104	117	130	130
Curitiba	62	68	76	89	100	100	101	111	115	97
Vitória			76	83	96	100	91	103	114	125
Porto Alegre	58	63	74	82	95	100	95	109	114	128
Fortaleza			65	79	85	100	108	116	134	138
Uberlândia	58	64	67	71	92	100	98	111	129	135
Média	57	63	71	81	92	100	100	110	122	126
Referências										
IGP-M	54	59	65	82	89	100	104	112	123	121
IPCA Índice Geral	66	71	80	88	95	100	103	108	114	119
PIB Geral	86	90	90	92	93	100	102	107	112	111

Fonte: IBGE/Departamento técnico da Ceagesp, Ceasaminas, Ceasa-GO, Ceasa-PR, Ceasa-ES, Ceasa-RS, Ceasa-CE.

Elaboração do Autor.

Convertidos em número índice com base em 2005, observa-se que o preço médio por quilograma comercializado segue o mesmo padrão nas centrais de abastecimento, superando no período a evolução do IPCA, do IGP-M e do PIB no período.

1.1 O *mix* comercial dos entrepostos

Para identificar o *mix* comercial predominante dos entrepostos, foram coletadas informações na *survey* sobre os dez principais produtos comercializados em cada entreposto, sendo obtidas informações consistentes para 23 entrepostos nacionais. Os entrepostos nesta amostra representam 80% da comercialização total do sistema brasileiro para o ano de 2007. (Tabela IV.9) ⁶³

A relação dos 10 produtos mais comercializados (doravante referidos como P10+) é significativa em termos de percentil, representando na média geral ponderada 53,4% do movimento das centrais. Esta proporção é menor nas “Grandes Centrais Nacionais” (49%), e maiores nas categorias de “Mercados Locais” (55%), “Centrais Nacionais” (57%) e “Centrais Regionais” (66%). ⁶⁴

⁶³ O corte arbitrário de dez produtos tem limitações metodológicas evidentes (o ideal seria definir um percentil significativo), mas foi definida pela como a melhor possibilidade de retorno de resposta para o questionário aplicado.

⁶⁴ É interessante observar os casos díspares das categorias que mereceriam aprofundamentos em estudos de casos subsequentes. Os P10+ para a Central do Rio de Janeiro têm um grau de concentração mais próximo ao verificado na categoria das Centrais Nacionais (64,1%), ao passo que a Central de Recife (46,6%) e de Brasília (50,8%) têm um padrão mais diversificado. Dentre as Centrais Regionais e Mercados Locais, Juiz de Fora (70,8%), Joinville (72,8%) e Maringá (85,2%) são entrepostos especializados, com uma pauta concentrada de produtos.

Tabela IV.9. Participação relativa dos 10 principais produtos no total comercializado por entreposto, Rank e Categoria . 2007

Categoria	Entrepasto	Rank 2007	Comercialização de Hortifruti (1000 ton) 2007	Participação dos P10+	
				1000 Ton	% em relação ao total comercializado
Grande Central Nacional	São Paulo	1	2.957,1	1.243,7	42,1%
	Rio de Janeiro	2	1.599,4	1.029,0	64,3%
	Contagem	3	1.369,3	630,1	46,0%
<i>Sub-Total Grandes Centrais Nacionais</i>			5.925,8	2.903	
<i>Média Ponderada Grandes Centrais Nacionais</i>					49,0%
Central Nacional	Juazeiro	4	859,7	500,2	58,2%
	Recife	5	636,9	297,0	46,6%
	Goiânia	6	770,0	485,4	63,0%
	Curitiba	7	691,8	444,2	64,2%
	Campinas	8	646,6	402,4	62,2%
	Cariacica-ES	9	510,0	279,5	54,8%
	Porto Alegre	10	505,2	323,4	64,0%
	Maracanaú-CE	11	424,6	243,9	57,4%
	Brasília	12	324,0	164,6	50,8%
	Salvador	13	312,0	190,2	61,0%
<i>Sub-Total Centrais Nacionais</i>			5.680,8	3.330,8	
<i>Média Ponderada Centrais Nacionais</i>					58,6%
Central Regional	Uberlândia	17	190,1	103,0	54,2%
	Campo Grande	24	110,5	73,2	66,2%
	Caruaru	25	104,0	69,6	66,9%
	Maringá	26	93,4	79,6	85,2%
	Juiz de Fora	32	76,4	54,1	70,8%
<i>Sub-Total Centrais Regionais</i>			574,4	379,5	
<i>Média Ponderada Centrais Regionais</i>					66,1%
Mercado Local	Caxias do Sul	43	39,7	12,8	32,1%
	Gov. Valadares	44	36,8	22,1	60,1%
	Joinville	47	31,9	23,1	72,5%
	Caratinga	49	29,1	17,9	61,7%
	Cachoeiro Itapemirim	55	23,0	12,0	52,0%
<i>Sub-Total Mercados Locais</i>			160,5	88	
<i>Média Ponderada Mercados Locais</i>					54,8%
Total Geral			12.341,4	6.701,0	
Média Geral					54,3%

Fonte: Elaboração do autor

Obs. Total comercializado nacionalmente (62 entrepostos) foi de 15.479,3 em 2007, sendo que os 23 entrepostos representam 80% da comercialização nacional

Esta relação permitiu elaborar um rank principais produtos comercializados nas centrais de abastecimento nacionais. (Tabela IV.10)

Tabela IV.10. Rank dos produtos hortigranjeiros relacionados entre os 10 mais importantes de cada entreposto por tonelada, participação percentual e frequência de citações. 2007

No.	Produtos	Ton	%	% Acum	Freq. Citações na amostra (23 entrepostos)	Freq. Citações nas 13 Grandes Centrais
1	Batata	1.013.158	15,1%	15,1%	21	11
2	Tomate	1.005.621	15,0%	30,1%	23	13
3	Laranja	952.437	14,2%	44,3%	22	12
4	Banana	636.002	9,5%	53,8%	19	12
5	Cebola	485.122	7,2%	61,1%	20	12
6	Melancia	414.695	6,2%	67,3%	20	11
7	Mamão	412.674	6,2%	73,4%	15	8
8	Maçã	404.119	6,0%	79,5%	15	9
9	Cenoura	318.216	4,7%	84,2%	16	9
10	Repolho	201.002	3,0%	87,2%	15	7
11	Abacaxi	164.610	2,5%	89,7%	9	5
12	Tangerina	136.081	2,0%	91,7%	3	2
13	Manga	123.341	1,8%	93,5%	2	2
14	Chuchu	67.991	1,0%	94,5%	5	2
15	Goiaba	67.126	1,0%	95,6%	2	2
16	Milho Verde	62.993	0,9%	96,5%	1	1
17	Côco	57.358	0,9%	97,3%	1	1
18	Abóbora	54.718	0,8%	98,2%	4	3
19	Melão	41.965	0,6%	98,8%	2	2
20	Alface	28.236	0,4%	99,2%	2	1
21	Ovos	15.823	0,2%	99,4%	2	1
22	Uva	11.685	0,2%	99,6%	2	1
23	Pera	10.578	0,2%	99,8%	1	1
24	Alho	7.366	0,1%	99,9%	1	1
25	Citrus	3.928	0,1%	99,9%	1	-
26	Inhame	1.168	0,0%	100,0%	1	-
27	Couve flor	1.076	0,0%	100,0%	1	-
28	Beterraba	644	0,0%	100,0%	1	-
29	Pimentão	583	0,0%	100,0%	1	-
Total		6.700.315,57	100,0%			

Fonte: Pesquisa primária.

Observa-se que o *mix* comercial das centrais de abastecimento é bastante concentrado, (ressaltando que não foi medido o número total de produtos e variedades comercializados) sendo citados apenas 29 produtos. Destes, doze produtos representam agregadamente 92% do *quantum* P10+ comercializado nas centrais, tendo menção significativa como principais produtos relacionados na amostra dos 23 entrepostos bem como pelas 13 centrais de abastecimento consideradas Grandes Centrais.

Quando os dados de oferta são cotejados com o consumo anual *percapita* nacional, estimado pela Pesquisa de Orçamentos Familiares de 2003 (POF/IBGE), observa-se que o *mix* de oferta das Centrais atende basicamente ao padrão do consumo médio nacional (as exceções ficam por conta da mandioca – que não apareceu na relação dos 29 P10+ - e abóbora, em 18º. P10+). Os doze P10+ (que respondem por 92% da oferta) representam 65% do consumo proporcional de hortaliças e frutos e outros hortigranjeiros.⁶⁵ (Tabela IV.11)

Tabela IV.11. Principais produtos hortigranjeiros P10+ (2007) e consumo percapita nacional anual (POF 2003)

Oferta de produtos nas Centrais de abastecimento (2007)			Consumo Nacional de Hortaliças e Frutas (POF 2003)		
Rank Oferta	Produtos Comercializados	% da comercialização	Rank Consumo	Kg/Hab/Ano	% do consumo de F & H
1	Batata	15,1%	2	6,56	11,5%
2	Tomate	15,0%	3	5,00	8,7%
3	Laranja	14,2%	4	4,69	8,2%
4	Banana	9,5%	1	7,01	12,2%
5	Cebola	7,2%	5	3,47	6,1%
6	Melancia	6,2%	6	2,46	4,3%
7	Mamão	6,2%	8	1,85	3,2%
8	Maçã	6,0%	11	1,68	2,9%
9	Cenoura	4,7%	9	1,75	3,1%
10	Repolho	3,0%	14	0,99	1,7%
11	Abacaxi	2,5%	16	0,84	1,5%
12	Tangerina	2,0%	13	1,17	2,0%
Total		91,7%	65,4%		

Fonte: Pesquisa primária/Pesquisa de Orçamentos Familiares -POF/IBGE

Obs. O consumo total de Hortaliças e Frutas, mais ovos e milho verde é de 57,26 kg percapita ano

As conclusões sobre a evolução recente da comercialização do sistema convergem para as seguintes constatações:

1) Há uma elevação do patamar de comercialização de hortigranjeiros nas principais centrais de abastecimento em números absolutos, que ocorre a partir de 2004/2005, superando a estagnação ou decréscimo verificado na primeira metade da década de 2000;

⁶⁵ Incluem ovos e milho verde, cujos indicadores de consumo *percapita* foram adicionados às categorias da POF de consumos de hortaliças e Frutas.

2) há um crescimento real no volume financeiro da comercialização de produtos hortigranjeiros, influenciado pelo crescimento da oferta de produtos de maior valor unitário como frutas, nacionais e importadas;

3) o crescimento de *quantum* e valor parece estar ancorado no câmbio favorável à importação e no crescimento da renda e não em ganhos de eficiência comercial ou competitiva;

4) embora a escala de comercialização nas Centrais de abastecimento seja expressiva, a diminuição ou o crescimento moderado do volume comercializado dos principais produtos hortigranjeiros consumidos (batata, cebola, maçã, banana, laranja) indicam que a dinâmica do comércio atacadista - à exceção do tomate - não é mais determinada no âmbito das centrais de abastecimento e sim em outros circuitos comerciais da grande distribuição.

5) as centrais de abastecimento se especializaram como centros comerciais relevantes para uma pauta relativamente restrita de produtos em termos de significância comercial, se tornando centros de comercialização atacadista de produtos de consumo básico mais do que de especiarias.

2. Relações de fornecimento: Origem e distância da oferta

Um dos aspectos centrais da discussão sobre a importância das centrais de abastecimento refere-se ao seu papel como centralizador e distribuidor da produção hortigranjeira. Duas dimensões são relevantes para a análise desta questão:

1) As transações entre os entrepostos atacadistas, que ocorrem tanto como transações intra-empresariais (atacadistas com filiais em vários entrepostos) e inter-empresariais;

2) as relações de fornecimento entre a base produtora, local e regional e a central de abastecimento.

Alguns estudos apontam a importância das grandes centrais de abastecimento que cumprem o papel de *hubs* primários e secundários no sistema de abastecimento, com o reconhecimento destacado da importância da Ceagesp como “nó” central.

Em estudos anteriores (Cunha e Campos 2006, 2008) para o caso da Ceasaminas, foi demonstrado que 5,2% do valor total dos produtos hortigranjeiros comercializados no entreposto da Grande BH (Contagem) foram fornecidos pelo sistema atacadista de São Paulo, principalmente a Ceagesp. A Ceagesp é também expressiva fornecedora para os entrepostos

secundários de Juiz de Fora (8,7% do valor total dos hortigranjeiros ofertados) e Uberlândia (8,2%), pertencentes ao sistema da Ceasaminas. O entreposto da Grande BH, por sua vez, oferta 12,3% do valor comercializado de hortigranjeiros para Uberlândia e Juiz de Fora e 25,8% em Governador Valadares. (Tabela IV.12)

Tabela IV.12. Participação da transação inter entrepostos em % do valor comercializado para entrepostos da Ceasaminas (2005)

Central de Destino	Central Fornecedora			
	Ceagesp	Contagem	Ceasa -RJ	Ceasa-ES
Contagem	5,2%	-	-	-
Uberlândia	8,2%	12,3%	-	-
Juiz de Fora	8,7%	12,3%	6,2%	-
Governador Valadares	-	25,8%	-	5,0%

Fonte: Baseado em Cunha e Campos (2008)

Esta identificação só foi possível porque os municípios de origem (registrados pelas estatísticas de entrada da Ceasaminas) que sediam grandes centrais de abastecimento (São Paulo, Contagem, Rio de Janeiro e Cariacica-ES), têm pouca ou nenhuma produção hortícola sendo, portanto, indicativos de repasse atacadista. A grande limitação das estatísticas das centrais de abastecimento referentes ao fornecimento geográfico dos produtos está na incapacidade de identificar a origem de parte dos produtos, uma vez que as notas ou romaneios de entrada apontam o último destino de expedição e não necessariamente a origem da produção.

Em estudo de Belik (2006) sobre a origem de fornecimento de produtos para a Ceagesp para o ano de 2005, 8% do volume ofertado (233,5 mil toneladas) são classificados como “transferência”, sendo apontada como a principal origem dos produtos comercializados sem origem definida e que acabam entrando no ETSP com nota de atacadistas locais. Para o entreposto da Grande BH (Contagem) no mesmo ano, os produtos “sem procedência definida” corresponderam a 41% da oferta local ! (1.036 mil toneladas).

Uma parte relevante da origem não identificada provém do comércio inter entrepostos e, especialmente, do comércio de frutas importadas. No entreposto de Contagem da Ceasaminas em 2005, os produtos oriundos da Argentina (única origem internacional identificada naquele ano) representaram apenas 0,05% da oferta total (2.305 toneladas), mas a comercialização de

frutas importadas foi sete vezes superior no mesmo ano (14.842 toneladas), representando 5,8% do total comercializado. Isto sem contar a comercialização do alho importado de origem chinesa. Ou seja, seis sétimos dos produtos importados na Ceasaminas foram provenientes de distribuidores nacionais e parte expressiva deles, segundo análise de técnicos da Ceasaminas, provém de distribuidores do sistema atacadista de São Paulo.

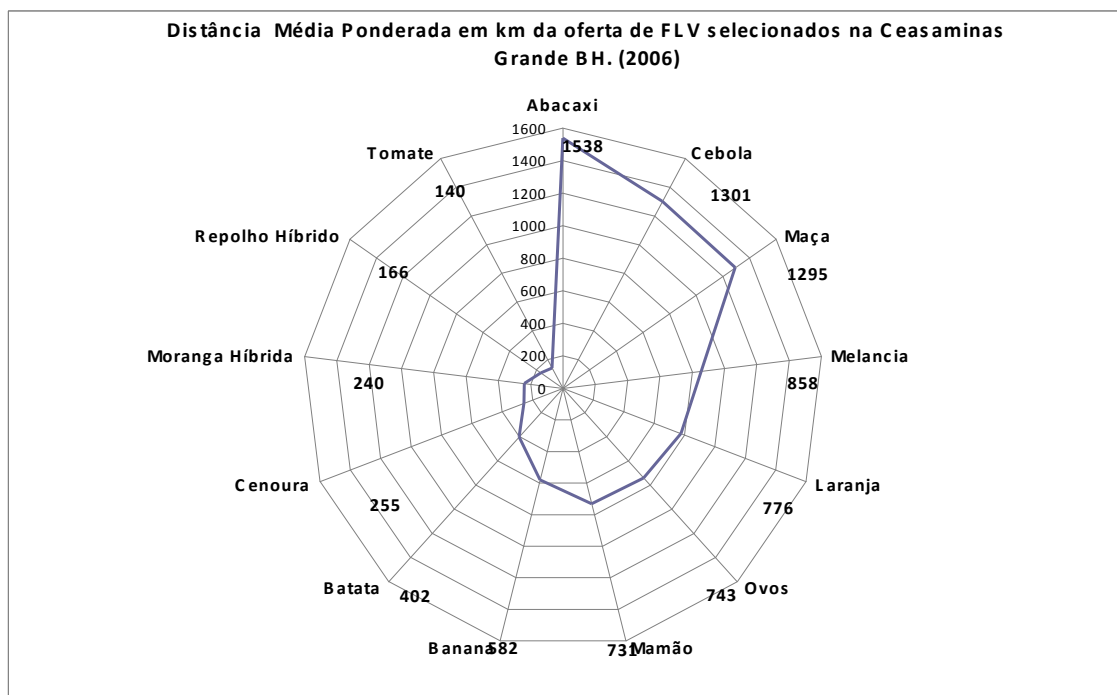
Dentro do padrão de coleta de dados das centrais de abastecimento não há, atualmente, uma alternativa metodológica para apurar diretamente a relevância do comércio inter-entrepósitos, (seja intra ou inter empresariais), podendo ser estimada apenas pela diferença entre a origem internacional e a tipificação de produtos importados ou através dos dados indiretos de municípios de origem sem base agrícola.

2.1 O fornecimento nacional

Ainda que parte das informações sobre o fornecimento de produtos hortigranjeiros não seja precisa em relação à origem, principalmente dos produtos importados, as centrais de abastecimento mantêm bases de dados importantes sobre a oferta nacional.

Geralmente os estudos técnicos sobre origem dos produtos comercializados nas centrais atacadistas enfatizam a análise proporcional da oferta municipal, sem evidenciar as suas implicações espaciais. Em uma análise anterior realizada pelo autor (Cunha e Campos, 2006), foi realizado um cálculo da distância rodoviária ponderada da oferta dos doze principais produtos comercializados na Ceasaminas, entre o município de origem até o entreposto da Grande Belo Horizonte para o ano de 2006. O estudo identificou que, na média anual, o tomate circula 140 km dos municípios de origem até o entreposto, a batata 402 km, a cebola 1.301 km e o abacaxi, 1.538 km. (Gráfico IV.1)

Gráfico IV. 1



Fonte: Extraído de Cunha e Campos, 2006

Utilizando o mesmo referencial metodológico, e à exemplo da relação dos dez principais produtos, foram coletadas na *survey* informações sobre os dez principais municípios fornecedores para os 23 entrepostos nacionais (doravante referidos como M10+). (Tabela IV.13)

Para a relação M10+ a significância geral está na casa de 30% do volume comercializado, sendo menor nas Grandes Centrais Nacionais (média de 19,6%) e progressivamente mais significativa quanto menor a escala operacional, com significância de 37,4% para Centrais Nacionais, 48,5% para Centrais Regionais e 68,4% para os Mercados Locais.

Como ressaltado anteriormente, em função das limitações metodológicas a relação obtida não representa adequadamente todos os maiores municípios fornecedores de cada central, subestimados principalmente nas grandes centrais onde o índice M10+ representa menos de 20% da oferta.

Tabela IV.13. Participação relativa dos 10 principais municípios no total comercializado por entreposto, Rank e Categoria.2007

Categoria	Entreposto	Rank 2007	Comercialização de Hortifruti (1000 ton) 2007	Participação dos M10+	
				1000 Ton	% em relação ao total comercializado
Grande Central Nacional	São Paulo	1	2.957,1	567,46	19,2%
	Rio de Janeiro	2	1.599,4	352,15	22,0%
	Contagem	3	1.369,3	243,26	17,8%
<i>Sub-Total Grandes Centrais Nacionais</i>			5.925,8	1.163	
<i>Média Ponderada Grandes Centrais Nacionais</i>					19,6%
Central Nacional	Juazeiro	4	859,7	543,33	63,2%
	Recife	5	636,9	176,78	27,8%
	Goiânia	6	770,0	231,11	30,0%
	Curitiba	7	691,8	153,42	22,2%
	Campinas	8	646,6	137,05	21,2%
	Cariacica-ES	9	510,0	239,19	46,9%
	Porto Alegre	10	505,2	101,47	20,1%
	Maracanaú-CE	11	424,6	128,37	30,2%
	Brasília	12	324,0	209,07	64,5%
	Salvador	13	312,0	202,44	64,9%
<i>Sub-Total Centrais Nacionais</i>			5.680,8	2.122,2	
<i>Média Ponderada Centrais Nacionais</i>					37,4%
Central Regional	Uberlândia	17	190,1	71,59	37,7%
	Campo Grande	24	110,5	61,20	55,4%
	Caruaru	25	104,0	61,20	58,8%
	Maringá	26	93,4	38,49	41,2%
	Juiz de Fora	32	76,4	45,83	60,0%
<i>Sub-Total Centrais Regionais</i>			574,4	278,3	
<i>Média Ponderada Centrais Regionais</i>					48,5%
Mercado Local	Caxias do Sul	43	39,7	27,50	69,3%
	Gov. Valadares	44	36,8	31,08	84,5%
	Joinville	47	31,9	22,73	71,2%
	Caratinga	49	29,1	22,37	76,9%
	Cachoeiro Itapemirim	55	23,0	6,01	26,1%
<i>Sub-Total Mercados Locais</i>			160,5	110	
<i>Média Ponderada Mercados Locais</i>					68,4%
Total Geral			12.341,4	3.673,1	
Média Geral					29,8%

Fonte: Elaboração do autor

Obs. Total comercializado nacionalmente (62 entrepostos) foi de 15.479,3 em 2007, sendo que os 23 entrepostos representam 80% da comercialização nacional

Para estimar os maiores pólos nacionais de fornecimento do sistema, foram relacionados os municípios que ofertam quantidades de produtos iguais ou superiores ao 10º. fornecedor da maior central de abastecimento (Ceagesp).

Nesta relação estão relacionados 32 municípios, que fornecem 59% do total da oferta municipal relacionada no índice M10+ e 14% da oferta nacional. A tabela relaciona ainda os municípios que abastecem mais de uma central de abastecimento. (Tabela IV.14)

Tabela IV. 14. 32 principais municípios ofertantes para 23 entrepostos brasileiros. 2007

No.	Municípios	Ton	%	% Acum	Centrais Abastecidas
1	Juazeiro-BA	258.537	7,87%	7,9%	3
2	Petrolina-PE	179.333	5,46%	13,3%	4
3	Piedade-SP	169.367	5,16%	18,5%	2
4	São Paulo-SP	162.372	4,94%	23,4%	8
5	São Gotardo-MG	86.084	2,62%	26,0%	4
6	Sento Sé-BA	85.000	2,59%	28,6%	1
7	Santa Maria do Jetibá-ES	83.053	2,53%	31,2%	1
8	Limeira-SP	81.089	2,47%	33,6%	1
9	Casa Branca-SP	75.833	2,31%	35,9%	2
10	Cristalina-GO	74.347	2,26%	38,2%	4
11	Ibiuna-SP	67.530	2,06%	40,3%	1
12	Ipuiuna-MG	59.297	1,81%	42,1%	2
13	Itaberaba-BA	53.357	1,62%	43,7%	1
14	Casa Nova-BA	52.000	1,58%	45,3%	1
15	Carandaí-MG	50.483	1,54%	46,8%	1
16	Linhares-ES	48.678	1,48%	48,3%	2
17	São Miguel Arcanjo-SP	44.927	1,37%	49,7%	1
18	Teresópolis-RJ	41.177	1,25%	50,9%	1
19	Ribeirão Branco-SP	40.359	1,23%	52,1%	1
20	Apiá-SP	39.507	1,20%	53,3%	1
21	Porto Feliz-SP	37.868	1,15%	54,5%	1
22	Pirangi-SP	36.632	1,12%	55,6%	1
23	São José dos Pinhais-SP	36.405	1,11%	56,7%	1
24	Goianápolis-GO	36.240	1,10%	57,8%	1
25	Goiânia-GO	35.390	1,08%	58,9%	1
26	Domingos Martins-ES	33.900	1,03%	59,9%	1
27	Bom Jesus da Lapa-BA	33.038	1,01%	60,9%	1
28	Caxias do Sul-RS	32.910	1,00%	61,9%	1
29	Nova Friburgo-RJ	32.026	0,97%	62,9%	1
30	Sumidouro-RJ	31.508	0,96%	63,9%	1
31	Rio Paranaíba-MG	30.857	0,94%	64,8%	1
32	Vista Alegre do Alto-SP	30.736	0,94%	65,7%	1
Total		2.159.839			

Fonte: Pesquisa primária

Obs: Total da produção M10+ : 3.673.103 ton. Percentagem 32 municípios sobre total M10+: 58,8%

Algumas constatações são relevantes. Em primeiro lugar, é realçada a importância da oferta oriunda do pólo de fruticultura irrigada de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE), que agregadamente respondem por 13,3% da oferta total. O município de Piedade é o grande fornecedor do ETSP, mas o sistema atacadista de São Paulo, incluída a Ceagesp, é considerado como a quarta maior origem de produtos (5% do total) e com a maior amplitude de distribuição, com oito destinos. (Os municípios de Contagem, Cariacica e Curitiba, sede de entrepostos, também são relacionados como fornecedores múltiplos, mas em menor quantidade). Outras posições destacadas são de São Gotardo (MG) e Cristalina (GO), importantes pólos de produção de batata.

Ou seja, a composição do *mix* de comercialização das Centrais de abastecimento tem participação expressiva de pólos nacionais especializados de produção hortigranjeira, juntamente com a distribuição da produção regional do entorno das Centrais.

2.2 Base regional do fornecimento

Para avaliar a importância relativa do abastecimento da produção local e regional nas centrais de abastecimento, foram reunidas informações de quantidade ofertada de 227 municípios para 23 centrais.

Os dados de oferta em quantidade dos M10+ foram ponderados pela distância rodoviária entre a sede do município fornecedor e a central de abastecimento respectiva, “roteirizadas” individualmente por um software especializado⁶⁶, gerando um indicador de distância média ponderada da oferta em quilômetros.

O quadro IV.1 apresenta a memória de cálculo, a título de exemplificação, de três tipos de centrais com diferentes padrões de oferta ponderada pela distância: São Paulo, maior central, cuja oferta média ponderada para os 10 maiores fornecedores é de 189,2 km, sendo todos fornecedores estaduais; Curitiba, sétimo entreposto nacional em movimentação, e que apresenta uma distância média ponderada de 39,2 km, a quarta menor média nacional (e a menor entre as

⁶⁶ Foi utilizado o software de livre acesso do site do Banco do Brasil/seguros que “roteiriza”, pelas vias rodoviárias, a distância entre os centros dos municípios.

grandes centrais) e Caruaru, Central Regional que tem a maior distância média ponderada de oferta, 912 km.

Quadro IV.1 . Detalhamento do cálculo da distância média ponderada de oferta municipal para os Entrepósitos de São Paulo, Curitiba e Caruaru (PE).

São Paulo				
Principais municípios fornecedores	Ton	Distância Origem-Entrepósito (Km)	% da Oferta M10+	Km ponderado
Piedade - SP	152.350	98	27%	26,3
Limeira - SP	81.089	146	14%	20,9
Ibiuna - SP	67.530	72	12%	8,6
São Miguel Arcanjo - SP	44.927	194	8%	15,4
Ribeirão Branco - SP	40.359	316	7%	22,5
Apiai - SP	39.507	348	7%	24,2
Porto feliz - SP	37.868	126	7%	8,4
Pirangi - SP	36.632	388	6%	25,0
Casa Branca - SP	36.460	277	6%	17,8
Vista Alegre do Alto - SP	30.736	371	5%	20,1
Sub Total 10	567.458		100%	189,2
Total 2007	2.957.110			
Porcentagem 10+/total	19,2%			
Curitiba				
Principais municípios fornecedores	Ton	Distância Origem-Entrepósito (Km)	% da Oferta M10+	Km ponderado
São José dos Pinhais -PR	36.405	17	24%	4,0
Colombo -PR	23.895	19	16%	3,0
Cerro Azul -PR	21.472	86	14%	12,0
Araucária -PR	16.607	30	11%	3,2
Mandirituba -PR	20.008	40	13%	5,2
Campo Magro -PR	11.628	22	8%	1,7
Contenda -PR	8.726	46	6%	2,6
Lapa -PR	5.257	75	3%	2,6
Doutor Ulysses -PR	5.066	134	3%	4,4
Alm. Tamandaré -PR	4.355	15	3%	0,4
Sub Total 10	153.418			39,2
Total 2007	691.820			
Porcentagem 10+/total	22,2%			
Caruaru (PE)				
Principais municípios fornecedores	Ton	Distância Origem-Entrepósito (Km)	% da Oferta M10+	Km ponderado
Pouso Alegre -MG	9.456	2341	15%	361,7
Boquim -SE	8.807	498	14%	71,7
São Paulo-SP	7.864	2537	13%	326,0
Bezerros-PE	7.392	33	12%	4,0
Inajá -PE	6.070	256	10%	25,4
Petrolina-PE	5.061	628	8%	51,9
Petrolândia -PE	4.854	282	8%	22,4
Belem de São Francisco -PE	4.190	349	7%	23,9
União dos Palmares -AL	4.151	123	7%	8,3
Floresta-PE	3.357	307	5%	16,8
Sub Total 10	61.202			912,1
Total 2007	104.000			
Porcentagem 10+/total	58,8%			

Fonte: Pesquisa primária

A tabela IV.15 apresenta a relação consolidada da distância média ponderada de oferta para 23 centrais, relacionando o peso proporcional da oferta nas distâncias em três faixas: Até 100 km, considerado como fornecimento local; mais de 100 km até 300 km como expressão do fornecimento regional e mais de 300km.

Tabela IV. 15. Distância média ponderada de fornecimento dos 10 principais municípios fornecedores no total comercializado por entreposto, por tipo e participação relativa por estratos de distância. 2007

Entreposto	Rank 2007	Porte	10 Principais municípios fornecedores	Distância média Ponderada da oferta (Km)	% até 100 km	% de 101 a 300 km	Acima de 300 Km
São Paulo	1	GCN	19,2%	189,15	39%	35%	26%
Rio de Janeiro	2	GCN	22,0%	562,81	12%	18%	70%
Contagem	3	GCN	17,8%	537,29	0%	33%	67%
Juazeiro	4	CN	63,2%	101,67	67%	29%	4%
Recife	5	CN	27,8%	524,36	38%	0%	62%
Goiânia	6	CN	30,0%	79,58	78%	22%	0%
Curitiba	7	CN	30,0%	39,20	97%	3%	0%
Campinas	8	CN	21,2%	148,07	54%	31%	15%
Cariacica-ES	9	CN	46,9%	199,04	71%	13%	16%
Porto Alegre	10	CN	20,1%	117,15	40%	60%	0%
Maracanaú-CE	11	CN	30,2%	808,60	6%	26%	68%
Brasília	12	CN	64,5%	654,50	13%	18%	69%
Salvador	13	CN	64,9%	405,71	0%	42%	58%
Uberlândia	17	CR	37,7%	63,89	76%	20%	4%
Campo Grande	24	CR	55,4%	17,26	89%	11%	0%
Caruaru	25	CR	58,8%	912,09	12%	14%	74%
Maringá	26	CR	41,2%	718,68	19%	0%	81%
Juiz de Fora	32	CR	60,0%	215,45	48%	34%	18%
Caxias do Sul	43	ML	69,3%	14,32	99%	1%	0%
Gov. Valadares	44	ML	84,5%	301,86	9%	17%	74%
Joinville	47	ML	71,2%	378,21	12%	12%	76%
Caratinga	49	ML	76,9%	91,32	74%	4%	22%
Cachoeiro Itapemirim	55	ML	26,1%	31,34	100%	0%	0%
Média			45,2%	309,20	46%	19%	35%

Fonte: Pesquisa primária

Os dados da tabela IV.15 possibilitam diversas análises sobre o papel das centrais de abastecimento em relação a reunião da produção local e regional, abrindo possibilidade para estudos de caso comparativos.

Na análise dos casos extremos, dois entrepostos de pequeno porte - Caxias do Sul (RS) e Cachoeiro do Itapemirim (ES) - têm praticamente a totalidade de seu fornecimento local (distância ponderada de até 100 km), sendo que a primeira é a única central nacional em operação gerida por um consórcio intermunicipal. Em outro extremo estão as Centrais de Contagem, na Grande Belo Horizonte, e Salvador, com contribuição nula no índice M10+ para os 100 km.

O detalhamento dos dados de fornecimento, tanto de origem quanto de produtos, pode esclarecer o que ocorre nestes dois casos. No caso de Contagem, o fornecimento atacadista de folhosas, produtos hortigranjeiros mais perecíveis e cuja distância de fornecimento é menor, historicamente não tem importância no entreposto de Contagem, sendo realizado em circuitos alternativos em equipamentos de abastecimento em Belo Horizonte.⁶⁷ Os dados detalhados indicam, também, que os entrepostos relacionados (situados nos maiores estados, em dimensão, das regiões Sudeste e Nordeste), recebem a produção estadual de zonas agrícolas produtoras tradicionais distantes da principal região metropolitana consumidora. (Quadro IV.2)

Quadro IV.2. Detalhamento das informações de P10+ e M10+ para os entrepostos de Contagem (MG) e Salvador (BA)

Contagem -MG						
Principais municípios fornecedores	Ton	Distancia Origem-Entrepasto (Km)	% da Oferta	Km ponderado	Principais Produtos	Ton
Carandaí-MG	50.483	140	21%	29,05	Batata	191.641
São Gotardo-MG	30.171	294	12%	36,46	Laranja	110.543
Cristalina-GO	28.347	599	12%	69,80	Tomate	60.590
Jaíba-MG	23.262	616	10%	58,90	Banana	59.347
Bom Repouso-MG	22.670	425	9%	39,61	Cebola	56.749
Conchal-SP	22.483	544	9%	50,28	Maçã	50.850
Matias Cardoso-MG	20.855	657	9%	56,32	Cenoura	43.734
São Paulo-SP	18.831	573	8%	44,36	Abacaxi	38.749
Vacaria-RS	17.184	1473	7%	104,05	Pera	10.578
Fraiburgo-SC	8.977	1313	4%	48,45	Alho Importado	7.366
Total	243.263,0			537,29		630.147,0

Salvador -BA						
Principais municípios fornecedores	Ton	Distancia Origem-Entrepasto (Km)	% da Oferta	Km ponderado	Principais Produtos	Ton
Juazeiro-BA	39.986	565	20%	111,60	Tomate	32.807
Jaguaquara-BA	21.671	319	11%	34,15	Banana	26.519
Ibicoara-BA	21.145	507	10%	52,96	Melancia	26.107
Irecê-BA	19.693	474	10%	46,11	Batata	20.895
Cruz das Almas-BA	16.722	149	8%	12,31	Cebola	20.761
Bom Jesus da Lapa-BA	12.485	880	6%	54,27	Laranja	16.443
Teolandia-BA	9.386	275	5%	12,75	Cenoura	15.125
Sto. Antonio de Jesus-BA	5.794	188	3%	5,38	Abacaxi	11.493
Itaberaba-BA	53.357	273	26%	71,96	Repolho	10.449
Morro do Chapéu-BA	2.199	389	1%	4,23	Abóbora	9.623
Sub Total 10	202.438,0			405,71		190.222,0

Fonte: Pesquisa primária

⁶⁷ Este aspecto foi identificado por Lemos e Cunha (1995:15) na análise do sistema de abastecimento de Belo Horizonte para o fato de que “*à exceção das folhosas, a maior parte dos produtos hortifrutícolas, entre legumes, tubérculos e frutas, têm na CEASA/MG seu local de convergência, onde se estabelecem as transações de expressiva parcela dos circuitos comerciais dos produtos que abastecem a RMBH.*”.

O próximo item procura integrar as diversas categorias e padrões identificados na pesquisa para a proposição de um quadro sobre a **funcionalidade sistêmica** das centrais de abastecimento para as funções de reunião, importação e distribuição dos produtos hortigranjeiros, de acordo com a escala operacional.

3. Tipologia operacional das Centrais de Abastecimento brasileiras

A localização das grandes centrais de abastecimento brasileiras foi originalmente definida pela concentração da população consumidora, tendo as funções de reunir a produção local e regional, bem como compor um *mix* diversificado de oferta para abastecer a aglomeração urbana de sua inserção.

Os mercados do produtor, por sua vez, teriam como função primordial a reunião da produção local e expedição para outros centros atacadistas. No entanto, a perda da coordenação do sistema fez com que os entrepostos desenvolvessem características operacionais próprias, que em alguns casos se afastaram significativamente de suas funções originais previstas.

Para definir um parâmetro comparativo da relevância da função de reunião da produção local dos entrepostos, foi considerada a importância proporcional da oferta dos M10+ situados até 100 km do entreposto.

Nesta faixa estão 93 municípios ofertantes, representando 41% do número total de municípios e 41% do fornecimento de hortigranjeiros. (tabela IV.16)

Tabela IV.16. Distribuição do número de municípios fornecedores por categorias de distância média ponderada e participação na oferta aos entrepostos selecionados.

Categorias	Municípios fornecedores		Oferta	
	Número	%	Ton	%
Até 100 Km	93	41%	1.503.934	41%
Mais de 100 até 300 Km	55	24%	905.734	25%
Mais de 300 até 600 Km	43	19%	656.033	18%
Mais de 600 até 900 Km	15	7%	306.078	8%
Mais de 900 Km	21	9%	260.085	7%
Total	227	100%	3.631.864	100%

Fonte: Dados Primários

Foram estabelecidos os seguintes critérios para delimitação das categorias de reunião local:

A) Função de reunião Local Intensa

Peso da oferta M10+ situados até 100 km **superior a 66%** da oferta total M10+ do entreposto;

B) Função de reunião Local Moderada

Peso da oferta M10+ situados até 100 km **superior a 33% e inferior a 66%** da oferta total M10+ do entreposto;

C) Função de reunião Local Fraca

Peso da oferta M10+ situados até 100 km **inferior a 33%** da oferta total M10+ do entreposto.

O Quadro IV.3 apresenta os resultados obtidos:

Quadro IV.3. Quadro de funções de reunião LOCAL nas categorias Intensa, Moderada e Fraca

Entreposto	Distância média Ponderada (Km)	% oferta até 100 km
Reunião Local Intensa (estrato até 100 km superior a 66% da oferta)		
Cachoeiro Itapemirim	31,34	100%
Caxias do Sul	14,32	99%
Curitiba	39,20	97%
Campo Grande	17,26	89%
Goiânia	79,58	78%
Uberlândia	63,89	76%
Caratinga	91,32	74%
Cariacica-ES	199,04	71%
Juazeiro	101,67	67%
Reunião Local Moderada (estrato até 100 km entre 33% e 66% da oferta)		
Campinas	148,07	54%
Juiz de Fora	215,45	48%
Porto Alegre	117,15	40%
São Paulo	189,15	39%
Recife	524,36	38%
Reunião Local Fraca (estrato até 100 km inferior a 33% da oferta)		
Maringá	718,68	19%
Brasília	654,50	13%
Joinville	378,21	12%
Rio de Janeiro	562,81	12%
Caruaru	912,09	12%
Gov. Valadares	301,86	9%
Maracanaú-CE	808,60	6%
Salvador	405,71	0%
Contagem	537,29	0%
Média Nacional	309,20	46%

Para definir a relevância da reunião da produção regional, foi considerada a importância proporcional da oferta dos M10+ no entreposto situados entre 100 km e 300 km (limite próximo da distância média ponderada nacional, de 309 km).

Nesta faixa relacionam-se 55 municípios, representando 24% do número total de municípios e, na média agregada 25% do fornecimento de hortigranjeiros. As categorias **de reunião regional**, foram definidas pelos critérios abaixo, com os resultados expressos no Quadro IV.4 :

A) Função de reunião Regional Intensa

Peso da oferta M10+ entre 100 km e 300 km **superior a 30%** da oferta total M10+ do entreposto;

B) Função de reunião Regional Moderada

Peso da oferta M10+ entre 100 km e 300 km **superior a 15% e inferior a 30%** da oferta total M10+ do entreposto;

C) Função de reunião Regional Fraca

Peso da oferta M10+ entre 100 km e 300 km inferior a 15% da oferta total M10+ do entreposto.

Quadro IV.4. Quadro de funções de reunião REGIONAL nas categorias Intensa, Moderada e Fraca

Entreposto	Distância média Ponderada	% oferta até 100 km	% oferta entre 101km e 300 km	% oferta superior a 300 km
Reunião Regional Intensa (estrato 101km a 300 km superior a 30% da oferta)				
Porto Alegre	117,15	40%	60%	0%
Salvador	405,71	0%	42%	58%
São Paulo	189,15	39%	35%	26%
Juiz de Fora	215,45	48%	34%	18%
Contagem	537,29	0%	33%	67%
Campinas	148,07	54%	31%	15%
Reunião Regional Moderada (estrato 101km a 300 km entre 15% e 30% da oferta)				
Juazeiro	101,67	67%	29%	4%
Maracanatu-CE	808,60	6%	26%	68%
Goiânia	79,58	78%	22%	0%
Uberlândia	63,89	76%	20%	4%
Rio de Janeiro	562,81	12%	18%	70%
Brasília	654,50	13%	18%	69%
Gov. Valadares	301,86	9%	17%	74%
Reunião Regional Fraca (estrato 101km a 300 km inferior a 15% da oferta)				
Caruaru	912,09	12%	14%	74%
Cariacica-ES	199,04	71%	13%	16%
Joinville	378,21	12%	12%	76%
Campo Grande	17,26	89%	11%	0%
Caratinga	91,32	74%	4%	22%
Curitiba	39,20	97%	3%	0%
Caxias do Sul	14,32	99%	1%	0%
Recife	524,36	38%	0%	62%
Maringá	718,68	19%	0%	81%
Cachoeiro Itapemirim	31,34	100%	0%	0%
Média Nacional	309,20	46%	59%	35%

A maior parte das centrais completa seu *mix* de oferta através da importação extra regional, para o consumo local ou para re-exportação. No entanto, alguns entrepostos têm pequeno papel de reunião local ou regional e função mais intensa de importação de produtos. Os entrepostos com função de **importação predominante** foram definidos como aqueles que têm função *fraca* ou *moderada* concomitantemente para as funções de reunião local e regional.

Os indicadores de distribuição são expressos pelos índices de internalização e externalização da produção (desenvolvidos no capítulo III), dadas pela relação entre volume anual comercializado e população da região de inserção do entreposto. Os índices extremos de externalização foram considerados como indicadores de predominância da função de expedição de produtos; enquanto os índices de internalização forte foram considerados indicadores de predomínio de consumo local (Quadro IV.5)

Quadro IV.5. Quadro de externalização e internalização da comercialização de hortigranjeiros

Entreposto	Índice de internalização/ Externalização	Tipo
Externalização Forte		
Juazeiro	9,40	Predomina expedição
Goiânia	2,17	Predomina expedição
Caruaru	1,96	Predomina expedição
Caratinga	1,94	Predomina expedição
Cariacica-ES	1,73	Predomina expedição
Uberlândia	1,71	Predomina expedição
Internalização/Externalização Intermediária		
Contagem	1,47	
Campinas	1,43	
Curitiba	1,26	
Recife	1,25	
Maringá	1,00	
Porto Alegre	0,94	
São Paulo	0,91	
Campo Grande	0,83	
Internalização Forte		
Juiz de Fora	0,79	Predomina Consumo
Rio de Janeiro	0,78	Predomina Consumo
Gov. Valadares	0,77	Predomina Consumo
Maracanaú-CE	0,71	Predomina Consumo
Cachoeiro Itapemirim	0,64	Predomina Consumo
Brasília	0,54	Predomina Consumo
Caxias do Sul	0,47	Predomina Consumo
Salvador	0,46	Predomina Consumo
Joinville	0,25	Predomina Consumo

Finalmente, como indicador de função de exportação, foram relacionados entrepostos situados em municípios apontados como origem de fornecimento para outros entrepostos, conforme o número de ocorrências. São Paulo é fornecedor de oito entrepostos, sendo considerado exportador forte e Contagem, Cariacica e Curitiba fornecem para dois outros entrepostos cada um, considerados então exportadores médios. O Quadro IV.6 reúne estas categorias em uma tipologia funcional síntese para 23 dos entrepostos atacadistas brasileiros;

Quadro IV.6. Quadro síntese da tipologia funcional de entrepostos atacadistas nacionais

Porte	Entrepasto	Reúne		Importação	Distribuição	
		Produção Local	Produção Regional		Distribuição	Exportação
GCN	São Paulo	Moderada	Intensa	Predominante	Consumidor	Forte
	Rio de Janeiro	Fraca	Moderada			Média
	Contagem	Fraca	Intensa			
CN	Juazeiro	Intensa	Moderada	Predominante	Expedidor	Média
	Recife	Moderada	Fraca		Expedidor	
	Goiânia	Intensa	Moderada			
	Curitiba	Intensa	Fraca	Predominante	Expedidor	Média
	Campinas	Moderada	Intensa			
	Cariacica-ES	Intensa	Fraca			
	Porto Alegre	Moderada	Intensa	Predominante	Consumidor	Consumidor
	Maracanaú-CE	Fraca	Moderada			
	Brasília	Fraca	Moderada			
	Salvador	Fraca	Intensa			
CR	Uberlândia	Intensa	Moderada	Predominante	Expedidor	
	Campo Grande	Intensa	Fraca		Expedidor	
	Caruaru	Fraca	Fraca			
	Maringá	Fraca	Fraca			
	Juiz de Fora	Moderada	Intensa		Consumidor	
ML	Caxias do Sul	Intensa	Fraca	Predominante	Consumidor	
	Gov. Valadares	Fraca	Moderada		Consumidor	
	Joinville	Fraca	Fraca		Consumidor	
	Caratinga	Intensa	Fraca		Expedidor	
	Cachoeiro Itapemirim	Intensa	Fraca		Consumidor	

Como ressaltado no capítulo III, os tipos identificados nesta classificação devem ser analisados como partes de um *continuum* e são os tipos extremos, e menos frequentes, que estabelecem referências de posição funcional dos entrepostos.

Um grupo típico é dado pelos entrepostos que têm pouca importância como agente de reunião da produção local e regional, exercendo a função de importador comercial.

Os casos extremos são representados por alguns mercados de pequeno porte, originalmente concebidos como mercados do produtor, mas que se transformaram em simples entrepostos comerciais sem relações comerciais expressivas com seu entorno agrícola. É o caso de Caruaru (PE), Maringá (PR), Joinville (SC) - todos com função de reunião local e regional fraca – e o entreposto de Governador Valadares (MG), com função de reunião local fraca e regional moderada.

Este papel de importador predominante é encontrado também em grandes centrais que têm articulação moderada com a base produtora, e são fim de linha no processo de distribuição, caso dos entrepostos do Rio de Janeiro, Maracanaú (CE) e Brasília. Esta fraca articulação com a base produtiva também é encontrada em Recife, entreposto de importação predominante, mas com papel moderado de reunião da produção local. Salvador tem como característica uma relação intensa com a base produtiva regional, mas pode ser considerado também fim de linha de distribuição, sendo uma central de função de abastecimento local.

O outro extremo é representado pelos entrepostos que mantiveram articulação intensa com a base produtiva local e função expedidora, sendo encontrados nesta categoria “mercados do produtor” clássicos. São exemplos os mercados de Juazeiro, Uberlândia, Caxias do Sul, Caratinga e Cachoeiro do Itapemirim. É interessante observar que algumas Centrais sediadas em grandes centros urbanos também exercem as funções de reunião local, caso dos entrepostos de Campo Grande, Goiânia, Curitiba e Cariacica (ES), sendo estas duas últimas também expedidoras para seu entorno. No caso de Porto Alegre e Campinas esta relação com a base produtiva é mais forte no âmbito regional.⁶⁸

Finalmente, São Paulo e Contagem são centrais com funções clássicas de reunião da produção regional, sendo esta mais relevante em São Paulo, inclusive na reunião local. São

⁶⁸ Apesar de ser uma central municipal, Campinas tem uma relação mais forte com a base regional do que a local devido ao peso da oferta oriunda de seu principal município fornecedor - Piedade, que também é o principal fornecedor do ETSP da Ceagesp.

também Centrais de grande porte de exportação, mas realizada de forma muito mais intensa em São Paulo.

4. Conclusões

Os dados de evolução da quantidade comercializada na década de 2000 permitem estabelecer algumas evidências obre o comportamento agregado do sistema. À diferença das décadas anteriores, verifica-se uma elevação do patamar de comercialização de hortigranjeiros nas centrais de abastecimento, acompanhada do crescimento real no volume financeiro. O crescimento do volume financeiro transacionado é dado pelo crescimento da oferta de produtos de maior valor unitário como frutas, nacionais e importadas, influenciadas principalmente no câmbio favorável à importação e no crescimento da renda, indicando que o crescimento da movimentação financeira e *quantum* no último quinquênio não se baseia em ganhos de eficiência comercial ou competitiva do segmento atacadista tradicional.

A diminuição, ou o crescimento moderado, do volume comercializado dos principais produtos hortigranjeiros confirmam que a dinâmica do comércio atacadista destes produtos, com poucas exceções, não é mais determinada no âmbito das centrais de abastecimento e sim em outros circuitos comerciais da grande distribuição.

As informações de fornecimento hortigranjeiro dos dez principais municípios fornecedores de 23 entrepostos nacionais, analisadas pelos parâmetros de influência local e regional, permitiram avaliar a funcionalidade sistêmica dos entrepostos nas funções de reunião, importação e distribuição dos produtos hortigranjeiros, de acordo com a escala operacional.

Dois grupos extremos são definidos pelos entrepostos que são puramente importadores, sem relação com a base produtiva local e entrepostos que mantêm a função de reunião local ou regional como função relevante da atividade atacadista, sendo evidenciado o papel do ETSP da Ceagesp como *hub* central do sistema, exercendo as funções de reunião local e regional, distribuição e exportação.

Esta tipologia permite estabelecer parâmetros para avaliar o papel exercido pelos entrepostos no sistema nacional, indicando aqueles que mantêm um papel estratégico e relevante na reunião da produção local e regional e aqueles que se tornaram apenas entrepostos comerciais com pouca ou nenhuma influência sobre a base produtiva local.

Capítulo V. As Centrais de Abastecimento e a Grande Distribuição

A constatação de que a dinâmica do comércio atacadista dos principais produtos de consumo hortigranjeiro não é mais determinada no âmbito das centrais de abastecimento leva necessariamente à análise do ambiente que determinou a emergência de outros circuitos comerciais da grande distribuição.

Este capítulo contextualiza os processos de transformação dos sistemas alimentares mundiais, marcados por novas relações de oferta e consumo e pela emergência e consolidação de um ator econômico poderoso, representado pelo moderno sistema supermercadista.

No tópico 2 são analisadas as implicações deste “novo sistema alimentar” e as condições estabelecidas pelo moderno sistema de distribuição como prováveis tendências para o sistema atacadista tradicional, representado pelas centrais de abastecimento. A experiência européia, principalmente dos sistemas formais de abastecimento atacadista de regulação pública do sul europeu (Espanha, França, Itália, Portugal), é tomada como referencial para a análise do caso brasileiro.

O tópico 3 enfatiza algumas especificidades do caso brasileiro que o diferencia dos sistemas europeus, apontando algumas condições que atualmente limitam a capacidade do setor supermercadista nacional em promover, de forma consolidada, uma mudança estrutural no sistema de abastecimento brasileiro.

As argumentações sugerem que a amplitude da incorporação das funções exercidas pelas centrais de abastecimento pelo moderno varejo será determinada pela capacidade de resposta e de reorganização das centrais de abastecimento. A preservação do papel estratégico das centrais de abastecimento dependerá, fundamentalmente, de políticas públicas que possam estimular uma reconversão, tanto estrutural quanto funcional, das Ceasas.

1. Novo contexto dos sistemas alimentares mundiais e a Grande Distribuição

A análise dos sistemas agroalimentares nacionais deve levar em consideração os profundos processos de transformação que vêm ocorrendo em escala global. A urbanização e o crescimento da renda mundial provocaram uma profunda mudança dos padrões de consumo alimentar e, por consequência, da sua estrutura produtiva. A produção de alimentos pode ser crescentemente caracterizada como uma longa e sofisticada cadeia de suprimentos destinada ao abastecimento urbano, onde a base rural é cada vez mais estreita em termos de valor e emprego, contrastando com os segmentos à jusante da agricultura (Maxwell e Slater, 2003).

Um aspecto significativo destas mudanças é expresso nos dados de concentração econômica das estruturas de transformação e distribuição de alimentos: os dez maiores fabricantes de alimentos do mundo têm um volume anual de negócios de cerca de 225 bilhões dólares, e as trinta maiores empresas varejistas um volume de negócios de U\$ 930 bilhões! (Maxwell e Slater, 2003:535)

Este “novo” padrão dos sistemas alimentares nacionais pode ser caracterizado por uma pauta de diferenciada de aspectos concernentes às políticas de segurança alimentar (em seu contexto ampliado), cujas características estilizadas são sintetizadas no **Quadro V.1**.

Naturalmente, todas as tipologias do estilo “velho-novo” contêm simplificações que não podem ser tomadas como absolutas ou mudanças paradigmáticas consolidadas, apresentando uma visão tendencial para incorporação de novos valores e questões e a emergência de novas conformações sociais. Neste aspecto, as dinâmicas demográficas de urbanização e da concentração industrial já se apresentam como trajetórias consolidadas.⁶⁹

⁶⁹ Uma revisão crítica deste quadro tendencial certamente incorporaria a questão ambiental e as respostas necessárias às mudanças climáticas globais, bem como o uso de recursos naturais não renováveis.

Quadro V.1. "Antigo" e "novo" contexto dos sistemas alimentares

Aspectos	Características predominantes	
	Antigo contexto	Novo Contexto
População	Predominante rural	Predominante urbana
Emprego rural	Predominante agrícola	Principalmente não-agrícola
Emprego no setor alimentar	Principalmente na produção de alimentos e no comércio primário	Principalmente na fabricação de alimentos e varejo
Atores na comercialização alimentar	Empresas graneleiras	Companias Alimentares
Cadeias de fornecimento	Curtas	Longas
Preparo alimentar típico	Principalmente de preparo na residência	Alimentos pré-preparados e alta proporção de alimentação fora do domicílio
Comida típica	Alimentos básicos, pouco processados	Alimentos processados e aumento de produtos de origem animal na dieta
Embalagem	Pouco difundida	Muito difundida
Local de compra alimentar	Equipamentos locais e mercados	Supermercados
Tópicos de saúde alimentar	Contaminação de trabalhadores rurais por uso de agrotóxicos, toxinas associadas a armazenamento inadequado	Resíduos de agrotóxicos nos alimentos, aspectos fito e zoo sanitários
Problemas Nutricionais	Sub-nutrição	Distúrbio alimentares crônicos (obesidade, problemas cardíacos, Açúcares, Gorduras
Aspectos críticos de nutrição	Micronutrientes	
Insegurança Alimentar	Camponeses	Pobreza rural e urbana
Principais causas de restrição alimentar nacional	Distúrbios climáticos	Preços internacionais e problemas de comércio
Principais causas de restrição alimentar populacional	Distúrbios climáticos	Restrição de renda
Estratégias de segurança alimentar	Redes de proteção alimentar (distribuição de alimentos)	Proteção social, transferência de renda
Instituições relacionadas a políticas alimentares	Ministérios de agricultura, saúde e Ministérios sociais	Ministérios de indústria e comércio, ONGs e organização de consumidores
Foco da política alimentar	Tecnologia Agrícola, reforma estatal, suplementação alimentar	Competição, lucratividade, estrutura do grande setor varejista, mercado futuro, gerenciamento ambiental, orientação e educação alimentar, qualidade nutricional e

Adaptado de Maxwell & Slater (2003) . Elaboração do Autor

Tais tendências afetam de forma decisiva a estrutura, os papéis e os tipos de interação dos sistemas alimentares nacionais. Este novo padrão mundial de sistemas alimentares enfatiza a mudança de problemática e enfoque na produção e comercialização de alimentos, colocando como ator central no sistema o segmento da grande distribuição representado pelos grandes supermercados.

Marsden, Flynn & Harisson (2000), a partir de uma análise comparativa de diversos sistemas alimentares na Europa e EUA, identificam que as estratégias e o comportamento competitivo das grandes redes de varejo deslocaram os domínios regulatórios da esfera pública para a esfera privada. Na análise do caso inglês, os autores identificaram uma mudança de papéis expressiva nas questões alimentares, em que os grandes varejistas se tornaram atores significativos na promoção de temas das políticas alimentares. De forma significativa, estes passaram a exercer o papel antes reservado exclusivamente ao estado, de garantia da escolha e dos direitos dos consumidores quanto aos padrões de qualidade e preferência. Esta situação deriva para a constatação de uma “hibridização”, entre estado e o grande varejo, no estabelecimento dos marcos e dos poderes regulatórios do sistema alimentar. (Marsden et.al, 2000:25).

A importância crescente das atividades das grandes redes de supermercados, e as estratégias que eles desenvolveram, são os pontos de partida para uma grande transformação das formas tradicionais de coordenação das atividades entre o setor agrícola, agroindústria e o segmento varejista comércio varejistas.

Segundo Green & Schaller (1998), o sistema atual caracteriza-se pela coexistência de dois modos paradigmáticos de coordenação das atividades comerciais entre fornecedores e compradores: o sistema tradicional de grandes centros de abastecimento e os circuitos privados do grande varejo.

O modelo de coordenação predominante no sistema tradicional é caracterizado pela execução ao mesmo tempo e lugar das três funções essenciais da troca: a decisão de comprar, a manipulação física e o pagamento das mercadorias, sendo os entrepostos o ponto de encontro dos

ofertantes e dos demandantes, funcionando sob o princípio da troca instantânea.⁷⁰(Green & Schaller, 1998:125).

O aumento da concentração industrial e a entrada do setor de auto-serviço no segmento de produtos frescos foram seguidos de novas estratégias logísticas das grandes empresas de distribuição. A estrutura de comercialização organizada em torno de mercados atacadistas foi progressivamente deslocada para estruturas próprias ou terceirizadas ligadas aos supermercados.

A análise de Green & Schaller para o caso europeu destaca que os efeitos sobre o sistema organizado em torno de grandes entrepostos públicos foram expressivos. O sistema de abastecimento baseado em grandes centrais de abastecimento nacionais foi concebido originalmente para coordenar e estimular o abastecimento de produtos frescos de origem nacional ou regional, com funções subsidiárias de sanar deficiências de oferta e garantir maior transparência na confrontação da oferta e procura. Estas funções perdem força e dinâmica em um mercado aberto, marcado pela tendência ao excesso de oferta e pela valorização da qualidade. (Green & Schaller, 1998:126).

Em outro estudo, Green; Vaz & Schaller (1997) analisaram as principais formas contratuais utilizadas nas relações entre produtores e varejistas na Europa, identificando um processo crescente de substituição do mercado *spot* por contratos de entregas programadas, fixando contratualmente a quantidade ofertada, o padrão de qualidade e os prazos de vigência.

A função de compra e negociação é transferida para uma “Central de Compras”, que centraliza as transações virtuais de uma grande empresa varejista, ou para diversos varejistas independentes sob sistema de *pool*.

As funções de troca física de mercadorias das grandes centrais de abastecimento são substituídas parcialmente pelos “Centros de Distribuição” (CDs) privados das grandes redes varejistas, que realizam a re-expedição já padronizada para o varejo, atingindo os pontos-de-venda com maior rapidez. Os ganhos logísticos, com a redução acentuada dos custos de distribuição, estocagem e perdas, se somam ao ganho de qualidade comercial, além da maior flexibilidade para a prática da segmentação e diferenciação de produto. (Belik, 2001).

⁷⁰ Ressalte-se que a “troca instantânea” está referenciada em normas e instituições estáveis, tal como coloca Tordjman (1998).

A separação das funções envolvidas na transação comercial permite um ganho de eficiência para o comprador, e *"a empresa de distribuição substitui em parte os mecanismos de mercado na tarefa de coordenar as atividades econômicas, promovendo uma repartição ótima de recursos, associando-se em forma mais ou menos contratual com seus provedores."* (Green, 1998: 14).

O impacto das mudanças internacionais da grande distribuição se revelou expressivo no Brasil e na América Latina, reproduzindo a reorganização do sistema distribuidor agroalimentar que já vinha se consolidando na Europa com grande velocidade (Junqueira, 1999).

Esta mudança pode ser avaliada por dois aspectos: O primeiro é dado pela crescente importância do setor supermercadista como local de compra de hortigranjeiros. Segundo Souza (2005), um levantamento realizado em 2003 estimou que 40% dos consumidores de hortigranjeiros adquiriam estes produtos em super e hipermercados. O segundo é dado pela participação dos hortigranjeiros no total do faturamento do segmento de auto-serviço no Brasil, que situa-se entre 6% a 9%, para os hipermercados e de 8 a 13% para os grandes supermercados (Souza, 2005).

O desempenho do grande varejo como elo dinâmico do sistema de abastecimento de produtos frescos provocou mudanças importantes na estrutura do tradicional do comércio atacadista. A diminuição dos volumes e valores movimentados nas Centrais de abastecimento brasileiras tem sido apontada como consequência direta e exclusiva do crescimento das aquisições próprias por parte dos hiper e supermercados.

Como destaca muito apropriadamente Junqueira,

"a falta de uma cultura mais estruturada de análise setorial e a carência crônica de estudos e informações especializadas sobre o funcionamento desse segmento atacadista/distribuidor têm conduzido a novas formulações teóricas muito simplificadas sobre as tendências e o futuro desses equipamentos no novo contexto econômico do abastecimento alimentar." (Junqueira, 1999:14).

Neste sentido, a análise da experiência européia é útil para contextualizar os impactos dos novos formatos de distribuição sobre a funcionalidade das centrais de abastecimento, a partir das mudanças tanto institucionais quanto da capacidade de resposta organizacional do setor público de abastecimento.

2. Impactos do moderno varejo nos sistemas atacadistas europeus

As mudanças estruturais decorrentes do papel que passa a ser exercido pelo grande varejo tiveram impacto profundo sobre as estruturas atacadistas tradicionais européias. Nos anos 70 deflagra-se uma crise, tanto econômica quanto funcional, nas centrais de abastecimento, expressa na incapacidade progressiva em realizar atividades regulatórias que lhes foram originalmente atribuídas.

Um estudo da FAO (2002) sobre o abastecimento alimentar urbano (no âmbito do programa *Food into Cities*) analisou as principais causas e características da crise do segmento atacadista na Europa.

O primeiro aspecto da crise é decorrente da mudança das condições econômicas que davam ao comércio atacadista tradicional um papel de liderança nos mercados alimentares nacionais. O serviço prestado pelos atacadistas consistia em ofertar uma ampla gama de produtos, com elevados estoques, fornecendo produtos para os varejistas e eventualmente cumprindo papel de provedor de capital de giro.

Esse papel de liderança desempenhado pelo comércio atacadista esteve tradicionalmente ancorado na baixa concentração e na fragilidade financeira das pequenas empresas de varejo e na dispersão territorial, tanto da produção quanto do varejo, que demandavam maior transparência do mercado. Os processos de desenvolvimento econômico dos países europeus, e a modernização do sistema de distribuição de alimentos, gradualmente enfraqueceram a posição estratégica do comércio atacadista, cujas funções foram crescentemente incorporadas pelas empresas varejistas.

O segundo aspecto refere-se ao desempenho funcional das centrais de abastecimento. O serviço oferecido pelos atacadistas tradicionais se tornou comparativamente caro, não atendendo às necessidades da nova distribuição em aspectos como pré-seleção, conservação, embalagem, preço e gestão da marca.

Quatro fatores foram considerados determinantes para o processo de declínio de alguns dos mercados atacadistas na Europa:

1. A ineficiência dos serviços prestados pelos mercados atacadistas;
2. o baixo nível de representação dos preços formados em mercados públicos;

3. a crescente demanda por padronização e seleção de produtos alimentares, não atendidas pelos mercados atacadistas ;
4. A necessidade de maior eficiência da função de informação.

Nestas circunstâncias, só mantiveram papel econômico relevante os mercados públicos que acompanharam o ritmo de inovação e modernização imposta ao setor. O estudo ressalta que os mercados atacadistas na Europa ainda têm um papel importante, principalmente aqueles situados nos arredores dos grandes centros urbanos e que lograram racionalizar suas atividades e serviços logísticos.

Os grandes mercados atacadistas mantiveram sua função de informação, através da especialização progressiva em determinados grupos de produtos e do desenvolvimento de sistemas de informação, passando a ofertar serviços estratégicos como análise de demanda, gestão da marca e promoção de padrões para favorecer o comércio através de bolsas de mercadorias.

No entanto, é necessário observar que o impacto do grande varejo não foi uniforme dentro da Europa, nem é a única variável explicativa da reorganização do setor. O estudo realizado por Cadilhon et al (2003) demonstra que a evolução do comércio de produtos frescos nos supermercados se manifestou de forma diferenciada entre os países.

Na maioria dos países do norte europeu as vendas de alimentos nos supermercados cresceram, em detrimento dos tradicionais estabelecimentos varejistas independentes. Exemplificam que, já em 1971 na Alemanha, apenas 30% da produção de hortigranjeiros passava pelo sistema atacadista tradicional, situação similar encontrada na Inglaterra e Holanda.

Este padrão contrasta com o verificado no sul europeu, onde a cultura alimentar regional ainda é valorizada e os supermercados não obtiveram o *market share* dos países anglo saxônicos. Na Itália, França e Espanha a participação do pequeno varejo independente permanece significativa na comercialização de produtos frescos.

A partir da análise comparativa de quatro importantes mercados europeus (Londres, Paris, Rotterdam e Verona) Cadilhon et. al identificam três fatores chave que influenciam no dinamismo do segmento atacadista.

O primeiro está relacionado à estrutura e ao grau de concentração do segmento de supermercados, de forma que quanto mais concentrada for, menor é o papel a ser desempenhado

pelo segmento atacadista tradicional. Em um extremo está o mercado inglês londrino, que tem estrutura varejista extremamente concentrada e mercados atacadistas decadentes. No outro, o mercado parisiense, onde a estrutura de varejo é menos concentrada, com participação relevante de pequenas unidades, reforçando o papel da atividade atacadista da grande central de Rungis.

O segundo aspecto está relacionado à capacidade dos atacadistas (e das autoridades dos mercados atacadistas) em reagir rapidamente às mudanças na demanda. Esta reação se dá através da oferta de produtos de qualidade, do estabelecimento de protocolos de *food safety* e da diversificação da oferta de produtos e serviços para os sistemas de restauração alimentar, estratégias adotadas tanto no mercado de Rungis quanto de Verona.

Os mercados europeus de “terceira geração”, notadamente os espanhóis e franceses, procuraram atrair para dentro das grandes centrais as plataformas logísticas privadas, de forma a manter o dinamismo do mercado. Valorizaram desta forma a eficiência logística, em iniciativas que envolvem o estímulo ao investimento privado na cadeia do frio e a estruturação do transporte multimodal para os grandes entrepostos. Outra iniciativa refere-se à promoção de atividades que geram novos serviços e novos mercados, como os serviços de fornecimento customizado para restaurantes e hotéis e outras atividades complementares.

O terceiro aspecto está relacionado aos aspectos institucionais, referentes às políticas orientadas para preservação de empresas varejistas de pequeno e médio porte, favorecendo a concorrência comercial. Os exemplos significativos são dados pelas regulamentações francesas em Paris, que estabelecem restrições para o estabelecimento de supermercados no centro da cidade e uma série de incentivos fiscais para pequenas empresas varejistas. Igualmente restritivas são as leis italianas, que estabelecem restrições de local, pauta comercial e uma série de condições para entrada em operação de novos supermercados.⁷¹

Cadilhon et. al. ressaltam que os mercados atacadistas europeus ainda cumprem diversas funções físicas e econômicas importantes. Em primeiro lugar, permitem o agrupamento de produtos alimentares de uma produção geograficamente dispersa. Em segundo lugar, concentrando os fornecedores e compradores de alimentos dentro dos limites geográficos e temporais, favorecem a comparação de preço e qualidade dos produtos e, conseqüentemente, a concorrência e poder de barganha dos diferentes agentes. Em terceiro lugar, permite o

⁷¹ A respeito ver FAO (2002:30)

agrupamento de serviços oferecidos aos agentes de mercado com economias de escala, por exemplo, armazenamento, classificação, embalagem e serviços bancários.

A principal desvantagem dos mercados atacadistas é que eles podem adicionar custos de transporte e custos associados à baixa eficiência (atrasos, perdas físicas), quando comparado com sistemas mais descentralizados de comercialização através de vendas diretas dos produtores para os varejistas.

3. Idiosincrasias do sistema brasileiro de abastecimento

A análise dos exemplos europeus não permite uma projeção clara sobre a capacidade do sistema atacadista brasileiro em estancar o declínio da atividade atacadista ou de revertê-lo qualitativamente. Igualmente não sugere que o processo de perda de funções e importância do sistema atacadista se acelere de forma abrupta como o verificado no norte da Europa. Embora o sistema atacadista brasileiro experimente uma tendência comercial declinante, como demonstrado no capítulo III, ainda é o principal canal de distribuição em volume de FLV no Brasil, ao contrário do que ocorre nos países anglo saxônicos.

Não existem dados nacionais diretos que permitam estabelecer a proporção da distribuição de FLV que passa diretamente pelo grande varejo sem a intermediação das centrais de abastecimento. Souza (2005:51) estima que em São Paulo as grandes redes de supermercados negociam cerca de 30% do volume comercializado de hortícolas diretamente com os fornecedores (produtores ou atacadistas). No entanto, não há precisão de qual parcela efetivamente passa fora do circuito atacadista tradicional.

Junqueira (1999) aponta algumas restrições de natureza organizacional para a plena absorção das estruturas e funções atacadistas pelo setor de distribuição varejista no Brasil: a primeira está relacionada às dificuldades do segmento em estabelecer relações de fornecimento economicamente rentáveis em novas bases organizacionais. Este aspecto foi identificado por Belik (2001) que observa que “*o que diferencia a comercialização de hortigranjeiros no Brasil dos demais países é que mesmo nos sistemas mais avançados há uma quase que completa inexistência de contratos entre a CD e seus fornecedores*” (Belik 2001:154). Este aspecto sugere que o desenvolvimento do modelo europeu ainda deve apresentar evoluções organizacionais no Brasil, principalmente no tocante à definição de padrões de qualidade.

Outro fator decorre do tipo de relação comercial estabelecida entre produtores e grandes supermercadistas, marcadas por uma expressiva assimetria no poder de barganha em favor dos últimos. O setor supermercadista não apenas seleciona qualitativamente os produtores através de requisitos de qualidade e regularidade, mas acaba por estabelecer uma série de condições econômicas extremamente restritivas. É comum que imponham aos produtores, além de um patamar de preços reduzido, condições como recebimento a prazo (geralmente superior a um mês), venda consignada, dedução prévia de um percentual de perdas, obrigatoriedade de fornecimento de produtos para promoções e pagamento do repositor dos produtos nas gôndolas. Nestas condições, todo o risco decorrente de perdas, ou da não realização das vendas, onera o fornecedor (produtor), mantendo o setor supermercadista isento de riscos. Sua participação como fornecedor para o segmento supermercadista se dará até o ponto em que o custo marginal associado a estas condições supere as vantagens da redução do risco, associadas às garantias contratuais de escoamento da produção e de recebimento. Estas condições selecionam não apenas os produtores (individuais ou associados) mais organizados e tecnificados, mas aqueles que têm capacidade econômica para suportar os custos de transação que estão envolvidos na absorção total do risco comercial.⁷²

O terceiro aspecto levantado por Junqueira (*op.cit.*) refere-se à importância ainda relevante do pequeno varejo no abastecimento de hortigranjeiros, como as feiras livres e outros equipamentos. Neste aspecto é importante destacar a especificidade do modelo de varejo do “sacolão”, caracterizado pela venda de uma cesta de produtos a preço único, cujo *mix* é complementado por produtos e variedades diferenciadas.

Em estudo de Cunha e Lemos (1995) sobre o sistema de abastecimento de Belo Horizonte, identificamos que “*o sacolão, ao contrário de representar uma solução criativa do capital varejista para a distribuição de produtos alimentares frescos, é produto do próprio capital atacadista, que através desta estratégia procura manter seu papel na reestruturação sistêmica da distribuição*” (Cunha e Lemos, 1995:3).

⁷² Um estudo das condições de pagamento do setor varejista para agricultores familiares em São Paulo (Machado e Silva 2004) apontou que “*o ponto crítico entre os produtores familiares e as empresas varejistas são os descontos por perdas. (...) algumas empresas descontam uma porcentagem das perdas dos produtores, solicitam reposições, adicionam as perdas aos preços finais por meio da redução do peso das caixas ou por estimativa de perda, [sendo que] algumas empresas associam mais de uma ação, como por exemplo, inserir uma porcentagem de perda nos preços finais e cobrar uma porcentagem dos produtores. Isto pode representar um comportamento oportunista para obter uma fonte de renda adicional ou para negligenciar erros no planejamento de compra*”. (Machado e Silva 2004: 10)

Neste estudo identificou-se que as características do modelo varejista do “sacolão” estavam associadas ao modo de operação atacadista baseada nos seguintes aspectos: 1) Compra em grande escala com poder de barganha de preços, ou mesmo a verticalização comercial do atacado para o varejo; 2) Pagamento do produto a prazo e venda à vista no varejo; 3) A estratégia de preços que garante sobrelucro nos produtos em período de safra.

A estes fatores, relacionados à lógica atacadista do modelo sacolão, juntam-se vantagens típicas da operação varejista associadas à composição do *mix* do preço único e da relação com os consumidores: a criação de uma clientela diária, devido à acessibilidade espacial dos sacolões, os ganhos de escala de distribuição, devido à figura única do atacadista e varejista e a rapidez do processo de compra, facilitando maior afluxo de consumidores pela agilidade do auto-serviço do preço único. Neste aspecto, não é casual a participação das instituições gestoras de mercados atacadistas, de forma direta ou indireta, na promoção do modelo do varejo independente do sacolão.⁷³

Por outro lado, o sistema de distribuição do grande varejo no Brasil, por uma série de razões, ainda não se estabeleceu de forma independente do sistema atacadista representado pelas grandes Centrais.

Belik (2001) identifica a co-existência no Brasil de três níveis de relacionamento entre a grande distribuição e o fornecimento de produtos hortigranjeiros. O primeiro é representado pelas grandes empresas de distribuição, que reproduzem o modelo europeu de baseado nos Centros de Compra e de Distribuição e estabelecem regras próprias de qualidade e de fornecimento. O segundo nível é caracterizado por redes de supermercados e empresas de alimentação institucional que operam através de serviços terceirizados de fornecimento, realizados por uma empresa especializada. O terceiro nível de relacionamento se dá entre pequenas redes de supermercados, sacolões, restaurantes e outros equipamentos, abastecidos por atacadistas ou de produtores que costumeiramente vendem seus produtos nas centrais de abastecimento.

⁷³ Em São Paulo, em 1983, foram implantados quatro sacolões na região metropolitana, administrados pela CEAGESP, cujo programa foi adotado posteriormente pela Prefeitura Municipal em 1989. Os sacolões originaram-se da interferência setorial do poder público, mas foram rapidamente adaptados e absorvidos pela iniciativa privada. (Souza, 1995:60). Em Belo Horizonte, foi implementada pela municipalidade uma rede de sacolões (Rede Abastecer) com preços regulamentados publicamente, mas operada por agentes privados, tendo como referência os preços do entreposto da Ceasaminas da grande Belo Horizonte. Para uma análise do programa Abastecer de Belo Horizonte, ver Cunha et. al (2000).

Uma avaliação qualitativa realizada nos CDs dos principais supermercados da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em 2007, confirma a ocorrência simultânea de diferentes modelos de organização da distribuição varejista.

A rede Carrefour mantém um CD de grande porte para abastecimento de sua rede de varejo, com fornecimento a partir de produtores cadastrados em seu programa de garantia de origem, complementado por aquisições no “mercado livre do produtor” (MLP) da Ceasaminas, a partir de um cadastro prévio.

A *holding* que controla os supermercados EPA, Via Brasil e Mart-Plus (de âmbito regional) também possui CD próprio, adquirindo 70% dos produtos de atacadistas especializados da Ceasaminas e 30% de produtores previamente cadastrados do MLP.

A empresa atacadista Benassi (com unidades nas centrais atacadistas de São Paulo, Campinas, Contagem, Rio de Janeiro e Curitiba), constituiu um CD especializado que presta serviços como empresa contratada para as unidades do grupo Pão de Açúcar, para outras redes supermercadistas regionais (SuperNosso, Araújo) e restaurantes industriais de grande porte (Fiat e Mannesmann). Combina seu fornecimento entre sua própria estrutura atacadista sediada na Ceasaminas, outros atacadistas e compra direta de produtores rurais.

O grupo Bretas (com atuação regional) mantém um CD para abastecimento de sua rede varejista, abastecendo-se no MLP e em atacadistas da Ceasaminas.

A movimentação declarada agregada destes CDs atinge 105.600 toneladas anuais de produtos hortigranjeiros, montante similar à movimentação da 24ª. central de abastecimento nacional no rank de 2007. O aspecto comum destes CDs é a combinação de fornecimento entre produtores (cadastrados ou não) e atacadistas, com prazos de pagamento nunca inferiores a um mês.

Quadro V.2. Principais características dos CDs das principais redes de supermercados da Grande Belo Horizonte

CD Carrefour	
Cliente	Rede Carrefour
Número de lojas	n.i.
Movimentação mensal (Toneladas)	1.600 ton/Mês
Fornecimento	Atacadista e produtores com a Garantia de Origem.
CD DMA	
Cliente	Rede própria : EPA, Via Brasil e Mart-Plus (pertencem à mesma holding)
Número de lojas	51 Lojas
Movimentação mensal	600 ton/Mês
Fornecimento	30% Produtores (MLP) , 70% Atacadistas Mantém cadastro de 100 Produtores
CD Benassi	
Cliente	EXTRA, Super Nosso , Araújo , FIAT, Mannesmann
Número de lojas	14 lojas, 2 restaurantes industriais
Movimentação mensal (Toneladas)	600 ton/Mês
Fornecimento	Rede Benassi, MLP, lojistas e compra direta de produtores.
CD Bretas	
Cliente	Rede própria
Número de lojas	27 lojas
Movimentação mensal (Toneladas)	6.000 ton/Mês
Fornecimento	MLP e Atacadistas

Fonte: Relatório de Pesquisa Ceasaminas/Dirtec. 2006

Estas características típicas do sistema brasileiro estabelecem um contraponto entre as tendências do padrão anglo-saxônico e as características dos sistemas varejistas independentes dos sul da Europa.

3.1 Eficiência, qualidade e diferenciação

Se os padrões culturais e idiosincrasias nacionais ainda representam barreiras para o estabelecimento da primazia do grande varejo, outros fatores identificados na experiência européia contrapesam a favor do crescimento da grande distribuição: eficiência econômica, qualidade e diferenciação de produtos.

As evidências indicam que a entrada do setor supermercadista no setor de hortigranjeiros no Brasil foi estimulada, em um primeiro momento, como chamariz para completar seu *mix* comercial. Posteriormente, consolidou-se pela oportunidade de apropriação de sobrelucros comerciais advindos da eficiência logística.

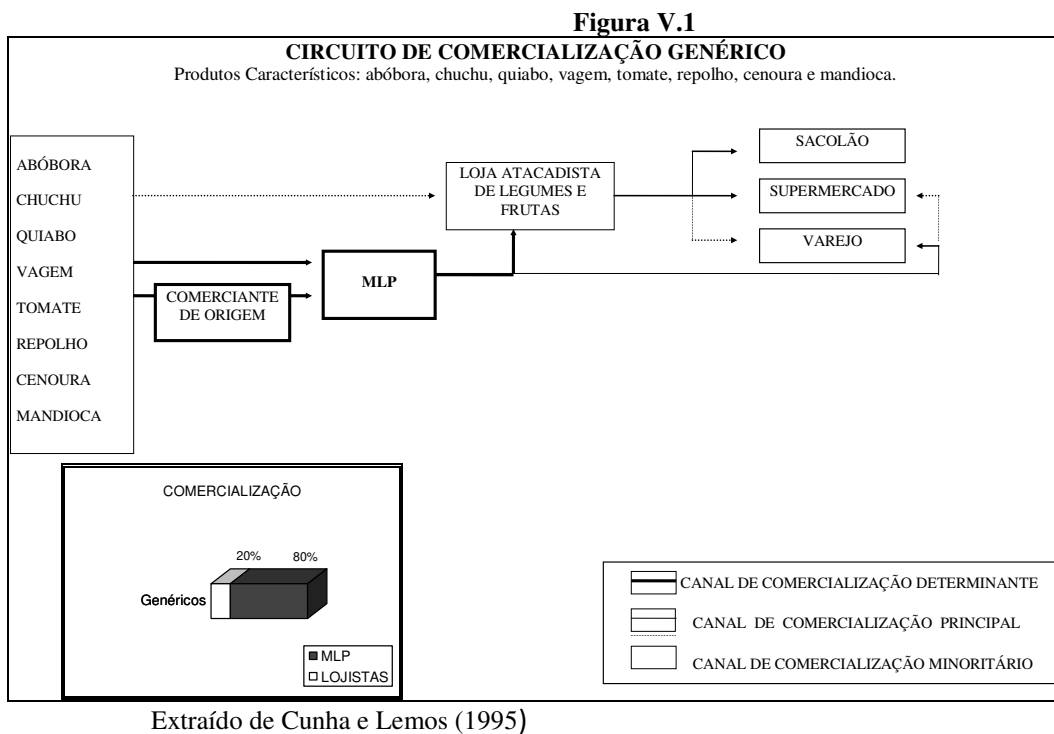
Em estudo realizado sobre o sistema atacadista da Ceasa de Belo Horizonte, (Cunha e Lemos, 1995) identificamos a existência de três ‘circuitos’ comerciais (ou estruturas de governança) existentes no mercado classicamente definido como *spot*, que envolvem uma cadeia relativamente longa de agentes.

Estes circuitos comerciais expressam diferentes formas de relacionamento do setor atacadista com o setor produtivo, o que se reflete em graus distintos de estímulo para o aumento ou regularidade da produção e adoção de padrões de qualidade.

O circuito de comercialização predominante para os produtos comercializados no Mercado Livre do Produtor (MLP) dentro do entreposto da Ceasa é caracterizado pela ausência de relação formal ou contratual entre atacadistas e produtores, onde há a concorrência via-preço e qualidade dos produtos, caracterizando o *circuito genérico*. (Figura V.1)

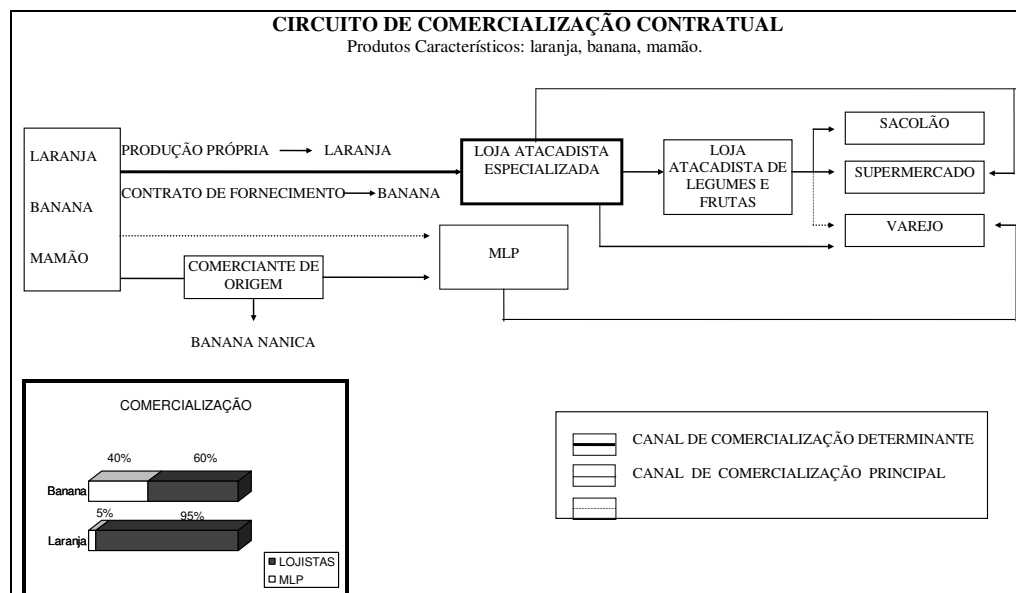
São típicos deste circuito de comercialização legumes como tomate, abóbora, pepino, pimentão, jiló, quiabo, vagem e tuberosas como cenoura, beterraba, inhame, batata doce e mandioca e o repolho dentro do grupo das folhosas. Os atacadistas de legumes sediados na Ceasaminas realizam suas compras basicamente no MLP pela posição privilegiada de negociação, sendo uma pequena parcela de suas compras vinda de contratos de fornecimento direto com produtores.

Operam com um *mix* bem diversificado de produtos, adquirindo uma parcela complementar em lojas especializadas em produtos como laranja e banana, frutas de clima temperado, alho e cebola. Este segmento mais diversificado tem como clientes usuais comerciantes varejistas, supermercados (inclusive os de grande porte) e via de regra uma rede própria de comercialização varejista (sacolões).



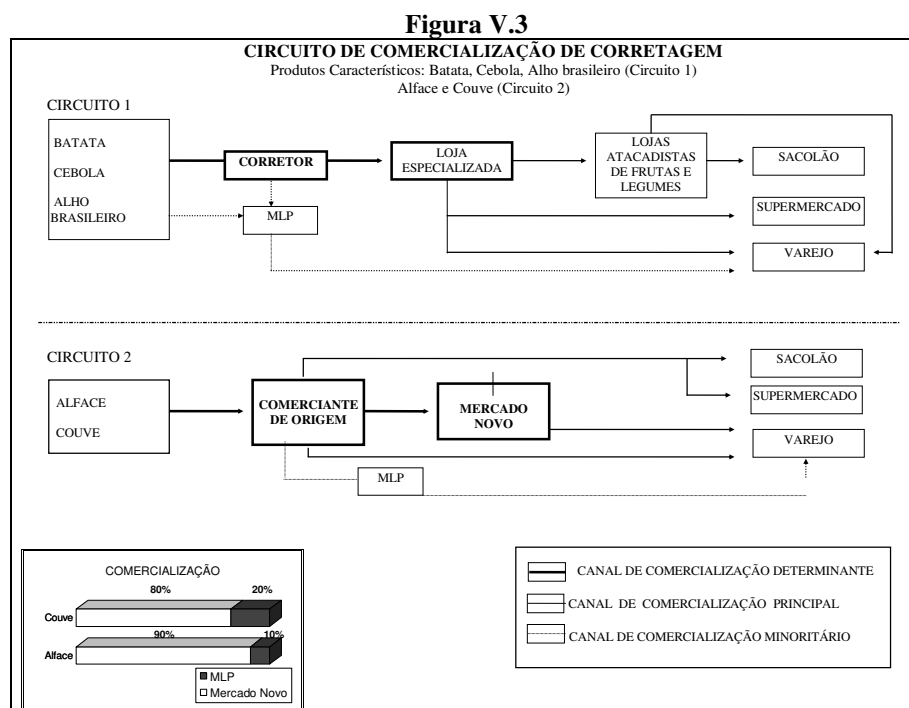
Um outro circuito comercial, característico de frutas tropicais (como laranja, banana, mamão e parte do abacaxi) é caracterizado por relações contratuais, algumas vezes associada à produção própria, denominado *circuito contratual* (Figura V.2), pois são os produtores, e não os produtos, como no circuito genérico, que são selecionados. Apresenta um alto nível de especialização comercial do setor atacadista e expressiva concentração comercial.

Figura V.2



Extraído de Cunha e Lemos (1995)

Um terceiro circuito é caracterizado por uma relação distanciada entre atacadista e produtor pela inserção de um intermediário funcional na figura dos corretores, que vão estabelecer relações estáveis com produtores, mas atuando como concorrentes entre si frente ao setor atacadista. Este circuito foi denominado de circuito de *corretagem*, que pode ser considerado como típico em uma feição para a comercialização da batata, cebola, alho e em outra forma para folhosas como alface e couve.



Extraído de Cunha e Lemos (1995)

Estes circuitos expressam a presença de diversos tipos de agentes atacadistas, com diferentes funções, que incluem comerciantes, agentes comissionados e corretores (*brokers*).⁷⁴

O que os circuitos têm em comum é uma sucessão relativamente longa de agentes e operadores que adicionam custos e etapas sucessivas de movimentação de produtos e pouca agregação de valor em termos de qualidade e seleção. É exatamente neste aspecto que o estabelecimento de circuitos diretos de fornecimento entre produtor e o grande varejista pode permitir a apropriação do sobrelucro pelo varejo e o repasse de aspectos diferenciais como preço e qualidade para os consumidores.

As respostas do segmento atacadista brasileiro à esta oportunidade identificada pelo grande varejo podem caminhar em dois sentidos, como destaca Junqueira (1999).

O primeiro é a manutenção do “*status quo*”, em que as centrais de abastecimento dão prioridade aos aspectos sociais e comunitários sobre o logístico-operacional.

“Abrindo mão do esforço organizacional e da capacitação profissional do setor, [os gestores das IGs] acreditam que o mercado por si só vá resolver o problema da adequação das empresas. Tal esquema tem sido aplicado

⁷⁴ A ocorrência destes três tipos de atacadistas nas centrais de abastecimento também é constatada em Cadilhon et al (2003).

em países latino-americanos (...) [de forma que] o mercado concentrador se torna uma grande feira comunitária, desaparecendo seu papel logístico. Da perspectiva microeconômica e empresarial é uma alternativa ao desaparecimento.” (Junqueira ,1999:20)

A segunda possibilidade levantada por Junqueira é a estruturação das centrais de abastecimento para prover serviços diferenciados que envolvam:

- 1) Adoção generalizada de práticas e processos de padronização e classificação de produtos, adoção de embalagens paletizáveis e higienizáveis adequadas às necessidades da logística de distribuição;
- 2) promoção da rotulagem e rastreabilidade dos produtos hortigranjeiros expressando seus atributos qualitativos e de origem;
- 3) métodos e práticas redutores de danos e perdas físicas de produtos;
- 4) ações associativas entre atacadistas para viabilizar a oferta de *mix* variados de produtos;
- 5) viabilização de estruturas operacionais e logísticas eficientes de movimentação, carga e descarga de produtos;
- 6) adoção de práticas e processos informatizados de recebimento de pedidos e solicitação de mercadorias nas zonas produtoras;
- 7) tecnologia do frio, buscando a organização de plataformas logísticas especializadas;
- 8) desenvolvimento de ações coordenadas com produtores, cooperativas e associações para a organização da produção a partir dos requisitos de regularidade e qualidade;
- 9) desenvolvimento integrado dos agentes da cadeia de *marketing* institucional estimulando o consumo de produtos e serviços prestados pelo sistema.

Estas ações convergem para a promoção da qualidade e diferenciação dos produtos. Neste sentido, Carvalho (2006) enfatiza que o foco dos mercados atacadistas públicos deveria estar na adequação às necessidades de um consumidor mais exigente em relação à qualidade, serviços e garantias de sanidade. Igualmente ressalta que *“a prestação de novos serviços, como entrega e atendimento de um produto customizado às necessidades do cliente é uma tendência para o setor atacadista conquistar mais espaços na comercialização de FLV.”* (Carvalho, 2006:14)

Uma visão prospectiva dos papéis que o atacado nacional deve exercer é sinalizada pela enquête realizada pelo CEPEA/ESALQ-USP (Carvalho, 2006) com concessionários das centrais de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Campinas, referente às funções atualmente realizadas e as funções que os atacadistas acreditam que irão prestar em dez anos. (Quadro VI.3)

Quadro V.3. Funções atuais e futuras exercidas pelos atacadistas			
Quais as principais funções que desempenha hoje?		Quais as principais funções desempenhará daqui a 10 anos?	
Abastecer	74%	Entrega	74%
Vender a prazo	72%	Classificação	53%
Entrega	37%	Outros	35%
Classificação	35%	Vender a prazo	30%
Outros	14%	Abastecer	30%

Fonte: Revista Hortifruti nov. 2006

É interessante observar que a expectativa futura dos atacadistas é a de que as funções clássicas de “*abastecimento*” e “*venda a prazo*”, hoje predominantes, sejam substituídas em importância por novas funções representadas pelas atividades de “*entrega*” e “*classificação*” de produtos hortigranjeiros em um horizonte temporal relativamente curto.

4. Em suma

A expansão do segmento supermercadista no comércio de hortigranjeiros no Brasil segue as tendências internacionais de centralização da comercialização em estruturas próprias e da busca pela diferenciação e agregação de atributos de qualidade aos produtos frescos. Este movimento é inexorável, mas condicionado por características próprias do sistema alimentar brasileiro.

O ritmo da incorporação varejista das funções exercidas atualmente pelo segmento atacadista será determinado pela capacidade de resposta e de reorganização das centrais de abastecimento, através ações e políticas públicas que possam estimular uma reconversão, tanto estrutural quanto funcional das Ceasas.

Uma política setorial para o segmento deve partir do reconhecimento de que os mercados atacadistas constituem um elo decisivo na circulação de informação de preços entre

produtores e consumidores, como propõem Cadillon et. al . Ainda mais, é o espaço cujo bem público estratégico, mais do que a localização, é a geração de informações e sua isonomia, e que tais informações têm o poder de influenciar a organização do sistema de abastecimento. (Cunha, 2006)

Silveira (1999) sintetiza esta visão ao afirmar que

“o papel que cabe às ceasas ainda é essencial. O mercado atacadista é o único elo cadeia de produção e comercialização de hortifrutigranjeiros capaz de dar transparência a todo processo, compensando a inexistência de estatísticas nos segmentos de produção e de comercialização varejista em virtude da extrema pulverização que caracteriza estes setores. Isto coloca o mercado atacadista como pólo capaz de gerar e distribuir informações estratégicas para toda a cadeia.” (Silveira, 1999:25-26)

Capítulo VI. Conclusões

O estudo desenvolvido permitiu elucidar algumas características importantes do atual sistema nacional de abastecimento alimentar brasileiro. Do ponto de vista conceitual, tomou-se como ponto de partida a peculiaridade dos mercados atacadistas como “mercados de governança híbrida”, fortemente influenciados pelas heranças do ambiente institucional em que foram criados.

Os resultados da pesquisa empírica permitiram reconstruir a percepção do sistema, identificando e hierarquizando seus integrantes, permitindo que fosse analisada a atualidade de suas funções econômicas originalmente preconizadas. Por fim, a análise das tendências ditadas pelo ambiente externo, principalmente pela competição com a grande distribuição varejista, indicam que os desafios para a necessária reestruturação do setor dependem fundamentalmente da adequação das estruturas atacadistas públicas aos padrões de consumo alimentar estabelecidos por um ‘novo’ sistema alimentar mundial.

As centrais de abastecimento atacadistas brasileiras foram estruturadas originalmente para cumprir um papel central na organização do sistema agroalimentar de produtos frescos no Brasil, com ambiciosos objetivos de estabelecer referências e padrões amplos de organização da base produtiva até o abastecimento urbano. Uma missão extremamente ampla para um segmento cujo estabelecimento se baseou na criação simultânea de seu ambiente institucional específico, de um arranjo organizacional centralizado e articulado e de uma imensa infraestrutura logística.

Seu arcabouço institucional, o SINAC, extinguiu-se por suas próprias contradições, sendo que talvez a principal delas tenha sido a de não conseguir enraizar na sociedade, política e tecnicamente, seus valores. A interrupção dos processos contínuos de aprendizagem e a pouca percepção da importância dos processos de construção e validação coletiva das diretrizes e metas a serem alcançadas minou não apenas o sistema, mas turvou a visão da sociedade sobre o papel público das centrais de abastecimento.

A perda da noção governamental da dimensão e desempenho do parque atacadista nacional, mesmo considerando sua extraordinária infraestrutura, e a ausência de estatísticas públicas oficiais sobre o setor, a despeito da importância no abastecimento, são o reflexo mais significativo da incapacidade de enraizamento de seus valores sociais e da sua capacidade de

geração de bens públicos como ‘*standarts & grades*’, do estabelecimento de mecanismos de isonomia informacional entre os agentes econômicos, de transparência dos processos de transação. As ‘Ceasas’, as peças centrais deste sistema pouco compreenderam a força e a importância dos padrões de consumo e a evolução de seus requisitos.

Este estudo procura testar a atualidade do conceito original do sistema, enfatizando a visão de crise - ainda insuficientemente discutida - do sistema atacadista brasileiro. A possibilidade de privatização das principais centrais brasileiras (Ceagesp e Ceasaminas), atribuída à crise fiscal dos anos noventa é ainda pouco compreendida, mas bastante atual, uma vez que as duas empresas formalmente encontram-se inseridas no Programa Nacional de Desestatização (PND).

As “ceasas”, de forma rasa e confusa, foram identificadas como mecanismos similares de intervenção regulamentada governamental do complexo agroindustrial brasileiro no governo militar, como nas cadeias de álcool e açúcar, café e trigo. A peculiaridade de suas funções, não como regulamentador de uma *filière*, mas de um conjunto de produtos e relações nunca foi bem compreendida após o fim do SINAC. Parte relevante desta incompreensão relaciona-se ao tipo de produtos, de consumo final, e à regulamentação de atividades comerciais cujos parâmetros de eficiência estão relacionados à uma percepção viesada das centrais de abastecimento como locus de mercados perfeitos, ou ao menos, de mercados *spot* clássicos.

Mercados atacadistas e eficiência operacional

As centrais de abastecimento brasileiras constituem organizações muito peculiares como agente de coordenação, bem como em termos de racionalidade organizacional, por uma série de fatores profundamente relacionados com o ambiente institucional em que foram criadas.

Apesar de dispor de instrumentos normativos e meios para a coordenação do comércio atacadista, a capacidade de obtenção de eficácia operacional das centrais de abastecimento não depende exclusivamente da boa prática gerencial. Dois aspectos importantes estabelecem restrições para a capacidade de coordenação efetiva das centrais de abastecimento: a questão dos mecanismos exógenos de controle e as práticas enraizadas na cultura de mercado.

O primeiro aspecto está relacionado à ausência, no Brasil, de mecanismos institucionais de controle e monitoramento exógeno, como descritos por Menard, que sejam

capazes de impor e garantir padrões públicos em sistemas comerciais abertos. A capacidade de uma central em estabelecer um padrão específico, por exemplo, de embalagem de um produto fresco (seja no tipo, peso ou rastreabilidade) depende uma concertação com os agentes produtivos, na medida em que os mercados atacadistas estão inter relacionados e os padrões vigentes no mercado regional, ou nacional, transbordam para dentro do entreposto.

As tensões inerentes à implementação efetiva destas normas são tanto maiores quanto menos difundidos os padrões comerciais, sendo que os mercados informais, menos exigentes em termos de organização e capacitação, exercem pressão constante para “contaminar” os mercados mais exigentes, evidenciando a existência de problemas de coordenação sistêmica. Este aspecto é especialmente crítico na implementação de padrões de normatização de embalagem, peso e rastreabilidade, com efeitos perversos em termos de preço, tipificação de produtos e padrões sanitários.

O segundo aspecto está relacionado à relevância da temporalidade do mercado e das formas de relacionamento entre os agentes, de forma que nas centrais de abastecimento, o poder gerencial de fazer cumprir o regulamento de mercado depende fundamentalmente da continuidade e da coerência anterior de seu exercício.

A perda da unicidade técnica, e da concepção sistêmica que definia o ambiente institucional das CEASAs brasileiras, deu margem a diversos tipos de comportamentos oportunistas decorrentes de conluíus políticos ou de pressões administrativas, resultando em favorecimentos, subsídios ou irrealismos tarifários. Em situações extremas (porém não incomuns) a perda do controle operacional do mercado é tão expressiva e arraigada que a única solução possível é a desativação do mercado existente e construção de outro entreposto atacadista, onde as normas possam ser efetivamente cumpridas em novos padrões logísticos e relações contratuais.

Por outro lado, centrais de abastecimento nacionais que mantiveram (ao menos em parte) o controle operacional de mercado e a coerência de diretrizes técnicas foram capazes manter canais de difusão de informações e conhecimentos para orientação dos agentes econômicos, beneficiando produtores e consumidores.

Na perspectiva científica, as análises das formas de coordenação e dos papéis desempenhados pelas ceasas constituem uma pauta de investigações teóricas e aplicadas aberta.

As Heranças do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento

As centrais de abastecimento brasileiras foram concebidas e implantadas como parte central de um sistema formal, articulado por vínculos acionários e interligado através de fluxos técnicos e informacionais, que objetivavam a modernização e a coordenação do sistema agroalimentar de produtos frescos. Sua referência é o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC que estabeleceu as referências técnicas, operacionais e organizacionais que explicam boa parte das virtudes e dos problemas atuais do setor atacadista público brasileiro.

Em sua concepção, estabeleceu uma lógica sistêmica, um *modus operandi* e uma estrutura organizacional concebida para coordenar a comercialização atacadista de alimentos no Brasil. Implantado em ritmo acelerado na década de setenta e meados de oitenta, legou uma ampla infraestrutura física atacadista e possibilitou a capacitação de técnicos de mercado que mantiveram, na forma de conhecimento tácito, mais do que conhecimento formal, a coordenação operacional de mercado e as linhas gerais de atuação das empresas. O Sistema não apenas regulou a atividade privada, mas estabeleceu condições para a emergência de um empresariado regulado e ao mesmo tempo privilegiado.

Mais do que um plano setorial, o SINAC procurou criar um ambiente institucional centralizado e implantado impositivamente, cumprindo simultaneamente diversas funções de regulamentação e coordenação. Ancorado na alta burocracia do governo militar, o que lhe garantiu sucesso em sua implantação, não se beneficiou dos processos ulteriores de aprendizagem organizacional, estancando os processos de *learning by doing*, ao não prosseguir sob governos democráticos.

No entanto, seus objetivos eram claros e sistêmicos, suas metas progressivas e sua intervenção necessária e relevante. Se tivesse logrado um enraizamento social de seus princípios (*embeddedness*), certamente surgiriam mecanismos de governança que promoveriam processos orientados para o ganho coletivo e para o desenvolvimento do sistema, reforçando os processos de aprendizagem e criação de habilidades técnicas, gerenciais e estratégicas. Esta seria a condição para que o sistema, e não apenas a sua parte (originalmente) central, representada pelas ceasas, fosse capaz de delinear estratégias adaptativas para responder às mudanças dos sistemas alimentares, tal como aconteceu nos países do sul da Europa, no sentido de estabelecer ações para a diminuição de assimetrias entre seus agentes. Este foi o caminho pelo qual evoluiu o sistema

espanhol coordenado pela Mercasa, que legou aos governos municipais a maior responsabilidade sobre operacionalização dos mercados, centrando-se no estabelecimento e manutenção das diretrizes técnicas. O que se seguiu, a partir da segunda metade dos anos 80, com a crise financeira e gerencial do sistema, foi o processo de extinção do SINAC, culminando com a transferência do controle acionário das CEASAs para os estados e municípios. A engenharia financeira que permitiu a construção da imensa infra-estrutura das centrais de abastecimento se mostraria determinante para a implosão do sistema.

A desestruturação do SINAC provocou três grandes consequências: a primeira foi a supressão de diretrizes sistêmicas, resultando na ausência de uma visão estratégica de longo prazo e a falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo. O sistema ressentiu a falta de coordenação, principalmente no estabelecimento de padrões e de metas a serem alcançados para o abastecimento de produtos hortigranjeiros. Isoladas, e sem diretrizes claras, algumas unidades atacadistas se tornaram meras imobiliárias públicas de espaços comerciais, perdendo a noção da coordenação de mercado.

A segunda foi a perda da própria percepção do sistema pelas instâncias governamentais, que deixaram de acompanhar a evolução organizacional do setor. Sua existência e suas funções, a despeito de sua importância econômica, foram praticamente ignorados pelos órgãos setoriais e pelos institutos de pesquisa públicos, no tocante à sistematização de dados e à produção de informações. Este aspecto é realçado se considerada a movimentação econômica anual do segmento atacadista público, estimada em U\$ 9,9 bilhões, superior ao faturamento bruto da principal rede supermercadista nacional, de capital internacional.

A terceira consequência da desestruturação do SINAC foi a obsolescência de parte da infraestrutura atacadista ocasionada pela ausência de investimentos, que afetou de forma desigual as centrais de abastecimento nacionais. Há atualmente uma forte demanda por investimentos em infraestrutura em grande parte dos entrepostos, o que coloca a necessidade de uma articulação de agências e programas financiadores de infraestrutura de uso comum, bem como de infraestrutura específica para atividade atacadista. Sobretudo, há uma percepção generalizada sobre a necessidade de ações governamentais mais ativas para a promoção da qualidade de produtos hortigranjeiros nas questões de embalagens e classificação.

Os achados da pesquisa empírica: identificando hierarquias e funções

A pesquisa empírica procurou resgatar a percepção do sistema, de forma que o primeiro resultado desta investigação foi a identificação dos principais equipamentos de abastecimento atacadista alimentar em operação no Brasil, sendo o sistema definido por 42 instituições gestoras que administram 73 entrepostos, distribuídos em 22 unidades da federação.

A abordagem de *network* procurou evidenciar as relações de hierarquia operacional, através de um rank das ceasas e estabelecer as características determinantes de cada integrante dos ‘nós’ deste sistema, tanto do ponto de vista organizacional como funcional. O modelo dos anos setenta constituído exclusivamente por empresas públicas dá lugar a novos tipos de estruturas organizacionais, havendo atualmente empresas de sociedade anônima federais, estaduais e municipais, autarquias municipais e unidades geridas por organizações sociais de interesse público.

Do ponto de vista funcional, as centrais de abastecimento têm diferentes graus de influência no abastecimento nacional, desempenhando funções que as situam entre os três tipos de mercados atacadistas descritos na literatura: mercados de expedição, situados principalmente em locais de produção, mercados de trânsito, que organizam a entrada de produtos de origem nacional e mercados de destino, em geral situados nas cercanias de grandes cidades.

A análise da comercialização na década de 2000 estabeleceu algumas evidências sobre o comportamento agregado deste sistema. À diferença das décadas anteriores, verifica-se uma elevação do patamar de comercialização de hortigranjeiros em algumas centrais de abastecimento, que ocorre na metade da década, acompanhada do crescimento real no volume financeiro da comercialização de produtos hortigranjeiros. As evidências reunidas sugerem que o crescimento da atividade econômica das centrais de abastecimento não se baseou em ganhos de eficiência comercial ou competitiva, mas de fatores conjunturais. Por outro lado, a diminuição ou o crescimento moderado do *quantum* comercializado dos principais produtos hortigranjeiros nas ceasas, confirmam que a dinâmica do comércio atacadista destes produtos, com poucas exceções, não é mais determinada no âmbito das centrais de abastecimento e sim em outros circuitos comerciais da grande distribuição.

Os dados primários de origem geográfica do fornecimento hortigranjeiro para os principais entrepostos nacionais foram obtidos pela *survey* realizada neste estudo e analisados por

indicadores como a distância média ponderada da oferta e a delimitação de áreas de influência local e regional. Estas informações permitiram, pela primeira vez desde a extinção do SINAC, avaliar a funcionalidade sistêmica dos diversos entrepostos nas funções de reunião, importação e distribuição dos produtos hortigranjeiros, de acordo com a escala operacional.

Dois grupos extremos de entrepostos, dentro de um *continuum* de arranjos, foram identificados: os mercados que são puramente importadores, com pouca ou nenhuma influência sobre a base produtiva local; e os entrepostos que mantêm um papel estratégico e relevante na reunião da produção local e regional. Este aspecto deveria ser um elemento fundamental para orientar o novo ciclo de implantação de centrais de abastecimento que vêm ocorrendo na década de 2000.

Tendências ditadas pelo ambiente externo

O sistema atacadista nacional assiste a consolidação do segmento supermercadista no comércio de hortigranjeiros, que responde às tendências internacionais de consumo, ditadas pela busca pela diferenciação e agregação de atributos de qualidade aos produtos frescos. Este movimento é inexorável, mas condicionado por características próprias do sistema alimentar brasileiro, sendo que a absorção de funções atacadistas pelo grande varejo não é isenta de contradições e assimetrias, estabelecidas pelo poder de barganha varejista.

A análise dos exemplos internacionais sugere que o ritmo da incorporação varejista das funções exercidas pelo segmento atacadista será determinado pela capacidade de resposta e de reorganização das centrais de abastecimento, através de ações empresariais e de políticas públicas que possam estimular uma reconversão, tanto estrutural quanto funcional das ceasas.

Uma política setorial para o segmento deve partir do reconhecimento de que os mercados atacadistas podem constituir um elo decisivo na circulação de informações entre produtores e consumidores, sendo o espaço cujo bem público estratégico, mais do que a localização, é a geração de informações e sua isonomia e que tais informações têm o poder de influenciar a organização do sistema de abastecimento.

A permanência das centrais de abastecimento brasileiras como elo relevante na distribuição de alimentos frescos deve basear-se na prestação de novos serviços e novos *modus*

operandi, promovendo a qualidade, a diferenciação e segmentação dos produtos, bem como a garantia dos valores de *food safety* expressos na qualidade sanitária e nutricional.

Para sobreviver em um futuro próximo, as centrais de abastecimento têm que se inserir nas estratégias globais que ditam a evolução do sistema. É muito difícil dizer se terão possibilidade de situar-se no lugar que lhes foi originalmente atribuído, mas certamente não serão mais, como na década de setenta, o agente encarregado de promover e antecipar as mudanças do sistema, hoje muito mais complexo.

Por outro lado, o papel e a importância das centrais de abastecimento públicas no Brasil pode ser requalificado dentro de um novo sistema alimentar, estabelecendo-se como locus de comercialização regulamentada de alimentos, espaços de definição e difusão de padrões qualitativos e comerciais e, principalmente, de difusão de valores de segurança alimentar no conceito ampliado do direito humano à alimentação adequada.

Referências Bibliográficas

- ANTONELLI, C. (1992) **The economic Theory of information Networks**. IN Anntonelli ,C (ed) The economics of information Networks. Elsevier Science Publishers.
- ARAÚJO, (1986). **Produção Programada de Hortigranjeiros**. Relatório técnico. Disponível em www.ceasa.gov.br/publicações
- AZEVEDO, P. F.(1996) **Integração vertical e barganha**. São Paulo. Tese de Doutorado. FEA/USP.
- BABBIE, E. (1999) **Métodos de pesquisas de survey**. Editora UFMG. Belo Horizonte. MG.
- BARZEL, Y. 2002. **Organization Firms and Measurement Costs**. Congresso International Society for the New Institutional Economics. Berkeley, California.
- BELIK, W. (2007) **Agroindústria e Política Agroindustrial no Brasil**. In: Pedro Ramos. (Org.). Dimensões do Agronegócio Brasileiro Políticas, Instituições e Perspectivas. Brasília: NEAD, 2007, v. 1, p. 141-170.
- BELIK, W. (2006) **O Abastecimento Alimentar e o Papel da CEAGESP**. Relatório de pesquisa Unicamp/Nepa.
- BELIK, W. (2001) **Muito além da Porteira** - Mudanças nas formas de Coordenação da Cadeia Alimentar no Brasil. 1. ed. Campinas/SP: UNICAMP, 2001. v. 1. 184 pg.
- BELIK, W.; CHAIM, N.A (1999). **Formas híbridas de coordenação na distribuição de frutas, verduras e legumes no Brasil**. Cadernos de Debate (UNICAMP), Campinas, v. VII, p. 01-09, 1999.
- CADILHON, J.J.; FEARNE, A. P.; HUGHES, D.R.; MOUSTIER, Paule. (2003) **Wholesale Markets and Food Distribution in Europe: New Strategies for Old Functions**. Discussion Paper No.2: Centre for Food Chain Research, Department of Agricultural Sciences, Imperial College London, January 2003.
- CARVALHO, J. (2006) **Novas estratégias para velhas funções**. Revista Hortifruti. Brasil. ESALQ/USP. Ano 6. No. 52. Novembro de 2006.
- CORIAT, B. (1994). **Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização**. Rio de Janeiro: Editora Revan / UFRJ, 1994. 212 p.
- CUNHA, A.R.A. A e CAMPOS, J.B. (2008) **Sistema Ceasa: Uma rede complexa e assimétrica de logística**. XIII Seminário sobre a economia Mineira. Anais. Diamantina/MG. 2008.
- CUNHA, A.R.A. A. (2006) **Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento**. Revista de Política Agrícola. No. 4. 2006. Brasília.
- CUNHA, A.R.A. A . e CAMPOS, J. B. (2006) **A importância do Ceasaminas**. IN Revista Agroanalysis. Vol. 26. No. 12. Dezembro de 2006. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2006
- CUNHA, A.R.A. A. (2006) **Standards for participative governance: the importance of strategic market alliances**. Wholesale Markets World Conference, WUWM. São Paulo Conference. Abril, 2006

- CUNHA, A.R.A. A.(2003) **Um novo enredo para uma velha história? Uma análise da aplicação do conceito de redes para o sistema agroalimentar**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2003. Texto para discussão 188 .
- CUNHA, A.R.A. A . et al. (2000) **Políticas locais de Abastecimento Alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias**. IN Belik, W. e Maluf, R. Abastecimento e Segurança Alimentar - Os limites da liberalização. .Campinas/SP. IE/Unicamp.2000
- CUNHA, A.R.A.A. (1996) **Trajetórias tecnológicas agroindustriais**: Aplicação para o caso de Minas Gerais. Dissertação de mestrado.CEDEPLAR/UFMG . Belo Horizonte.1996
- DAVIS,J. e GOLDBERG,R. (1957) **A concept of agribusiness**. Harvard University.Boston. 1957
- DECEN, (1987) **Papel da Gerência de Mercado. Relatório técnico**. Disponível em www.ceasa.gov.br/publicações.
- DECEN, (1983). **Condensação das Conclusões Levantadas no Encontro de Dirigentes de Ceasas**. Relatório técnico. Disponível em www.ceasa.gov.br/publicações.
- ESCOFFIER, M (2004) **The importance of wholesale markets in food distribution**. Market survey 2004. WUWM YEARBOOK 2005.
- FAO (2002) **Urban Food Distribution in Europe**. “Food into Cities Collection” DT/61-02E. Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2002
- FARINA,E.M, AZEVEDO,P.F. E SAES,M.S.(1997) **Competitividade: mercado, Estado e Organizações**. Ed. Singular. São Paulo.
- FARINA,E.M.Q; ZYLBERSTAJN,D. (1994) **Competitividade e organização das cadeias agroindustriais**. PENSA/FEA/USP. São Paulo.1994
- FÁVERO, L.A.(2005) **Novas Formas de Coordenação das Atividades de Abastecimento nos Mercados Atacadistas de Frutas e Hortaliças da América Latina**. XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Anais. 2005. Ribeirão Preto.SP.
- FLIGSTEIN, N. (2001) **Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado**, Revista Contemporaneidade e Educação, ano VI, no.9, 1o. sem, 2001, pp: 26-55.
- FLIGSTEIN, N. (1990) **The Transformation of Corporate Control**. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- GATTI, (1993) **Sistema Nacional de Abastecimento-SINAC: Fatores que propiciaram sua criação e os acontecimentos que determinaram sua extinção**. Relatório técnico. Projeto BRA-91/014.
- GATTI (S.D) **A Central de Abastecimento como Instrumento de Política Urbana**. Relatório técnico Decen/Cobal.Disponível em www.ceasa.gov.br/publicações
- GELSING,L. (1992) **Innovation and the development of industrial networks**. LUNDVALL, B (ed) National Systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive Learning. London . Pinter Publishers.

- GEMAB, 1972 **Implantação do Programa Nacional de Centrais de Abastecimento**. Brasília. Relatório técnico.
- GOODMAN, D.; WILKINSON, J.; SORJ, B. (1987) **From farming to biotechnology: a theory of agro-industrial development**. Basil Blackwell. Oxford. 1987
- GRANOVETTER, M. (1985). **Economic action and social structure: The problem of embeddedness**. American Journal of Sociology, 91, 481–510.
- GRAZIANO DA SILVA, (1996) J. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Unicamp.IE.Campinas. SP.
- GREEN, R. (2003) **Mercados mayoristas: el inicio de una nueva era?** Distribucion y consumo. Mercasa Nov. dec. 2003. Madrid. ES.
- GREEN, R; SCHALLER, B. (2000) **Logística e racionalização comercial da área dos produtos alimentares frescos**. In: BELIK, W. e MALUF, R. S. (Org.) Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização. Campinas: IE/UNICAMP, 2000, p 107-130.
- GREEN, R. H. (1998) **La Logística Alimentária: Elementos de Metodologia, Evolución e Perspectivas para la Argentina**. Paris: INRA
- GREEN, R. H., VAZ, T. N. & SCHALLER, B. (1997) **Supermarkets and Coordination Forms in The Food Sector**. Conferência Internacional "Vertical relationship and Coordination in the Food System", Piacenza, Itália.
- GREEN, R. (1996) Cambios Estructurales en la Comercializacion en Frutas Hortalizas: La experiencia Francesa. X Encuentro de Mercados Frutihortícolas de Mercosur. Cordoba, Argentina.
- GREEN, Raul H. e SANTOS, Roseli R (1992) Economia de red y reestructuración del sector agroalimentario. IN Desarrollo económico. Vol. 32, No. 126(Jul-set), 1992
- HAMILTON, G. E FEENSTRA, R. (1995) **Varieties of Hierarchies and Markets: na introduction**. Industrial and Corporate Change. (1995), v. 4, n. 1 (Número especial)
- HODGSON, G. M. (1999). **Economics and utopia**. London and New York: Routledge.
- HUYLENBROECK, G. VUYLSTEKE, A., VERBEKE, W. (2009) **Public good markets: The possible role of hybrid governance structures in institutions for sustainability**. V. Beckmann, M. Padmanabhan (eds.), Institutions and Sustainability. Springer Science+Business Media B.V. 2009
- IMAI, K; BABA, Y. (1990) **Systemic innovation and cross border networks: transcending markets and hierarchies to create a new techno-economic system**.
- JUNQUEIRA, A.H. (1999) **Centrais de Abastecimento: Momento decisivo**. Revista Agroanalysis. Junho de 1999. Pg. 14-20
- KAGEYAMA, A. Et Al. (1990). **O novo padrão Agrícola brasileiro: Do complexo rural aos complexos agroindustriais**. In Delgado, G. C., Gasques, J. G. & Villa Verde, C. M. (Orgs.). Agricultura e Políticas Públicas. Brasília, Ipea (Serie Ipea, 127), p. 113-223.

- LABONNE, F.(1985) **Sur le concept de filière en economique agro-alimentaire**. Institut National de la recherche agronomique. Montpellier. 1985
- LANGLOIS, R & ROBERTSON,P (1995) **Firms, Markets and Economic Change; A Dynamic Theory of Business Institutions**. London e New York. Routledge.
- LAURET, M. (1983) **Sur les études de filière agroalimentaire**. IN: Economies et société. No.17. 1983.
- LAZZARINI,S.G.,CHADDAD,F.R.,COOK,M.L. (2001). **Integrating Supply Chain and Network Analysis: The Study of Netchains**. Journal of Chain and Network Science. Vol 1, n. 1, p 13-22.
- LEMOES, M.B.e CUNHA, A.R.A.A.(1995) **Os fluxos de abastecimento no Sistema agroalimentar de Minas Gerais: o caso de Belo Horizonte**. IN: VII seminário sobre a economia mineira. Diamantina. Anais. Belo Horizonte. 1995
- LEMOES, M.B. (1992) **The Agro-food system in semi-industrialized contries: the brasilian case**. Phd thesis. University of London. London. 1992
- LINDBLOM, C.E. (2001). **The market system**. New Haven: Yale University Press.
- LOASBY, B., (1994). **Understanding Markets**. Paper presented at a IIASA conference, june.1994.
- MACHADO, M.D. e SILVA, A.L. (2004) **Comercialização de Produtos da Agricultura Familiar: Uma Análise Exploratória no Varejo**. IV JCEA - Campo Grande, MS. Outubro de 2004
- MAIMON, D. (1993). **Avaliação das Ceasas enquanto política de abastecimento**. Relatório técnico. Projeto BRA-91/014.
- MALASSIS, L. (1968) **Developpement economique et industrialisation de l'agriculture**. Economie Aplique, Tome XXI:1. 1968
- MARSDEN,T., FLYNN,A.,HARRISSON,M. (2000) **Consuming Interests- The social provision of foods**. UCL Press. London.
- MAXWELL S.; SLATER. R.(2003) **Food Policy Old and New**. Development Policy Review, 2003, 21 (5-6): 531-553, Oxford, UK. Overseas Development Institute, 2003
- MAZON, M. S (2009) **Padrões de Qualidade e Segurança Alimentares no Terreno Institucional Brasileiro**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no 4, 2009, pp. 1003 a 1045.
- MAZON, M (2005) **A construção social do mercado olerícola na ótica da Nova Sociologia Econômica**. Estudo de caso em Urubici – Dissertação de mestrado. UFSC.Florianópolis. Santa Catarina.
- MAZZALI (1995) **Sistema agroalimentar e organização em rede**. Tese de Doutorado.FGV . Rio de Janeiro.
- MENARD, C. (2004). **The economics of hybrid organizations**. Journal of Institutional and Theoretical Economics, 160, 345–376.

- MENARD, C. (1995). **Markets as institutions versus organizations as markets?** Disentangling some fundamental concepts. *Journal of Economic Behavior & Organisation*, 28. 161–182
- MILGROM, P. & Roberts, J. (1992) - **Economics, Organization and Management** - New Jersey: Prentice-Hall, p. 621.
- MOURÃO, I.R. (2008). **MANUAL I: Breve História do Sistema de Ceasas no Brasil (1960 a 2007)**. Relatório técnico. Disponível em www.ceasa.gov.br/publicações
- NEVES, M.F. (1999) **Um modelo para planejamento de canais de distribuição no setor de alimentos**. Tese de Doutorado. FEA/USP. São Paulo.
- NOHRIA, N. (1992) **Is a network perspective a useful way of studying organization?** IN NOHRIA e ECCLES (ed) *Networks and organizations: Structure, form and action*. Boston, Mas. Harvard Business School Press.
- NORTH, D; WALLIS, J. (1994) **Integrating Institutional change and technical change in economic History: a transaction cost approach**. IN. *Journal of Institutional and theoretical Economics (JITE)* 150/4 1994
- NORTH, D. (1991) **Institutions**.- *Journal of Economic Perspectives*, 5, Winter-1991, pp. 97-112.
- NORTH, D. (1990) - **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** - Cambridge University Press, 152p.
- REARDON, Thomas e FARINA, Elizabeth. (2002). **The Rise of Private Food Quality and Safety Standards: Illustrations from Brazil**. *International Food and Agribusiness Management. Review*, no 4, pp. 413-421.
- SCHUETZ et. al, (1978) **Guia para Instalação e Operação de Mercado do Produtor**. Disponível em www.ceasa.gov.br/publicações .
- SILVEIRA J. B. (2006) **Papel a cumprir**. *Revista Agroanalysis*. Junho de 1999. Pg. 21-28
- SOUZA, R.M. (2005). **Mudanças no consumo e na distribuição de alimentos – O caso da distribuição de hortaliças de folhas na cidade de São Paulo**. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp. Campinas. 2005.
- SWEDBERG, R. (1994). **Markets as social structures**. In R. Swedberg & N. J. Smelser. (Eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 255–282). Princeton: Princeton. University Press.
- TORDJMAN, H. (1998) **Some general questions about markets** .IR-98-025-May – IIASA. Publicação Eletrônica. www.iiasa.ac.at
- WILKINSON, J. (1997) **Mercosul e produção familiar: abordagens teóricas e estratégias alternativas**. *Economia e sociedade*. N. 8. Abr/97. Rio de Janeiro.
- WILLIAMSON, O. (1996) **The Mechanisms of governance**. Oxford University press.
- WILLIAMSON, O. (1991) **Strategizing, Economizing, and Economic Organization**. *Strategic Management Journal*, 12, pp. 75-94.
- WILLIAMSON, O. (1986) **Economic organization: Firms, markets and Policy control**. New York. Harvester Wheatsheaf.

- WILLIAMSON, O.(1985) **The Economic Institutions of Capitalism**. Free Press, London, 450p
- ZUURBIER & BREMMERS (1997) **Analizing Farmer-coop relations: an adjusted TCE-Approach**. IN: First Brazilian Workshop on agrichain management. USP/FIA/PENSA Wilkinson (1996),
- ZYLBERSTAJN (2005). **Papel dos Contratos na Coordenação. Agro-Industrial: um olhar além dos mercados**. RER, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 03, p. 385-420, julho/set 2005 – Impressa em setembro 2005
- ZYLBERSTAJN,D e NEVES,M.F. (2000) **Economia e gestão dos negócios agroalimentares**. Ed. Pioneira. São Paulo. SP.
- ZYLBERSZTAJN, D.; Farina E.M.M.Q e Neves, M. F. (1997) **Abastecimento de Grandes Conglomerados Urbanos e a Privatização do Ceagesp**. XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Anais. 1997. Natal.RN
- ZYLBERZTAJN, D (1995). **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições**. Departamento de Administração, FEA/USP, (Tese de Livre-Docência).