



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**RUBIA CRISTINA WEGNER**

**CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE SEGURANÇA  
ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL: O ESTADO E O  
MERCADO NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA  
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP  
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NA ÁREA DE  
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, ESPAÇO E  
MEIO AMBIENTE.**

**PROF. DR. WALTER BELIK – ORIENTADOR**

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA  
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR RUBIA CRISTINA  
WEGNER E ORIENTADA PELO PROF. DR. WALTER  
BELIK.**

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Walter Belik", is written over a horizontal line.

**CAMPINAS, 2011**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR  
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –  
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

W422e Wegner, Rúbia Cristina, 1984-  
Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar / Rúbia Cristina Wegner -- Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Orientador: Walter Belik.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Abastecimento de alimentos. I. Belik, Walter. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

11-036-BIE

Informações para Biblioteca Digital

**Título em Inglês:** Setting the policy of food and nutritional security in Brazil: the state and the market in the food supply

**Palavras-chave em inglês:**

Food and nutrition security

Food supply

**Area de Concentração:** Desenvolvimento econômico, Espaço e Meio Ambiente

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Econômico

**Banca examinadora:**

Walter Belik (Orientador)

Fernando Sarti

Anita de Souza Dias Gutierrez

**Data da defesa:** 21-02-2011

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

Dissertação de Mestrado

Aluna: RÚBIA CRISTINA WEGNER

**“Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no  
Brasil: o Estado e o mercado no abastecimento alimentar”**

Defendida em 21 / 02 / 2011

## COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. WALTER BELIK**  
Orientador – IE / UNICAMP



**Prof. Dr. FERNANDO SARTI**  
IE / UNICAMP



**Profa. Dra. ANITA DE SOUZA DIAS GUTIERREZ**  
CEAGESP



*Ao meu irmão, que veio depois de mim, mas para seguir junto comigo. Sempre.*



## AGRADECIMENTOS

Ao meu pai e a minha mãe, que não pouparam nada para me apoiar. Pela amizade e admiração que aprendemos a compartilhar. Obrigada por serem vocês.

Ao meu irmão, meu grande companheiro.

À Mirelle, minha irmã, que é o meu sopro de renovação. E a sua mãe, Meiri, por ter (nos) dito sim.

Aos meus avós – Jesus e Nilda – pelo carinho sincero e amor que me dão. Vocês dois são o meu melhor e sempre terão todo o meu amor.

Aos meus amigos de sempre: Daiana Calefi, Silvana Alpi, Aline Fernandes, Juliana Dornelles, Wanden Passamani, Mariana Ruas, Marcelo, Claudy Petry – “minha” Jujuba – e Júlio Marin, que me conhecem há algum tempo. Pelo apoio, pelo ombro e pelas gargalhadas. Em qualquer hora e em qualquer lugar.

À Sinara Camera, minha escudeira fiel, pelo apoio e companheirismo. Minha amiga, minha amigona, que me trouxe o seu Toco: meu grande amigo canino.

Às amigas de sempre que eu reconheci nesses anos de mestrado: Ana Pillegi, Andréa de Oliveira e Isabel Viegas. Não poderia ter construído melhores amizades. Ana, que esteve ao meu lado desde o primeiro dia em que fui morar com ela; Isabel pelas viagens, pelo mundo colorido ao qual ela me apresentou; Andrea pela confiança que começou em apenas uma semana e cresce a cada dia. Agradeço todos os dias por tê-las conhecido e pelo vínculo que construímos. Claro, ao Zé e ao Cido – os gatos da Ana – pela companhia manhosa e felina nas horas de estudo.

Ao Diego Barbosa Silva, por representar um aprendizado não-linear, não-depositário, não estritamente correto. E assim virmos construindo o nosso aprendizado um do outro e de muitas coisas ao nosso redor.

Aos colegas de mestrado e amigos: Beatriz Miotto, Daniel Costa, Daniel Feldman e Gustavo Carvazan.

Ao querido e alegre ‘pessoal lá de casa’: Davi, Queila, Guilherme, Bixo, Mujo, Mateus. Bebezão e Lua, pelos afagos caninos.

Ao meu orientador, Walter Belik, pela leitura dedicada dos meus trabalhos. Pelo companheirismo e pela postura ética.

Ao meu professor e amigo Adayr da Silva Ilha. Ao Fabiano Dutra Alves que sempre terá importância.

Às professoras Ana Rosa Ribeiro e Simone de Deos pelo que me ensinaram nesses anos de mestrado e pelos bons trabalhos a que me incumbiram.

Aos professores Rinaldo Fonseca e Fernando Sarti, que na qualificação, apontaram valiosas sugestões para esse trabalho.

À secretaria da pós-graduação do IE/Unicamp, especialmente Fátima Dias e Marinete Correia.

A todos aqueles que me receberam para as entrevistas. Obrigada aos gerentes comerciais dos supermercados, aos gestores das centrais de abastecimento.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo apoio financeiro e à Universidade Estadual de Campinas pela acolhida. Ainda, à Universidade Federal de Santa Maria por, durante a graduação, ter me apresentado de braços abertos o mundo acadêmico.

## RESUMO

### **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o Estado e o mercado no abastecimento alimentar.**

O objetivo deste trabalho é apontar a necessidade de regulação pública para o abastecimento de frutas, legumes e verduras a partir das centrais públicas de abastecimento (Ceasa). Tendo por hipótese que a regulação do abastecimento desses produtos é condição fundamental para se construir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil. Parte-se da compreensão do abastecimento como um dos determinantes das condições de acesso e de disponibilidade de alimentos nas cidades. A vigência de um Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac) de 1972 a 1986 serviu de parâmetro na análise da configuração entre setor privado – representado pelos supermercados – e setor público – centrais públicas de abastecimento – na distribuição e comercialização de frutas, legumes e verduras. Considerou-se, dessa forma, os problemas que as Ceasas têm enfrentado desde a ruptura do Sinac e em meio ao processo de globalização agroalimentar, além da estratégia de grandes redes do varejo supermercadista de utilizar centrais próprias de distribuição com expressivos investimentos em logística e em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Entrevista semi-estruturada, revisão bibliográfica, tabulação dos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF-IBGE), sobretudo de 2002-2003 e 2008-2009, e da plataforma sobre as centrais de abastecimento BI-Prohort constituíram a metodologia do trabalho. Procurou-se mostrar que alimentos como frutas e hortaliças são imprescindíveis para uma alimentação adequada. Dentre as principais conclusões está que não há sinais concretos de que as centrais de abastecimento serão substituídas pelas centrais próprias de distribuição dos supermercados; Ceasas reúnem condições para regular o abastecimento de FLV dentro de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

**Palavras-chave:** Segurança Alimentar e Nutricional, abastecimento alimentar, distribuição tradicional, distribuição moderna.



## ABSTRACT

### **Setting the policy of food and nutrition security in Brazil: the state and the market in the food supply**

The aim of this paper is to show the need of public regulation in the supply of fruits and vegetables from the central public supply (Ceasa). We consider the hypothesis that the supply regulation of these products is a fundamental condition for constructing the Food and Nutrition Security in Brazil. We understand supply as one of the determinants of disponibility and access conditions of food in the cities. The validity of the National Wholesale Markets System (Sinac) from 1972 to 1986 served as a parameter in the configuration analysis between the private sector – represented by supermarkets – and the public sector – central government supply – in the distribution and marketing of fruits and vegetables. These are, thus, the problems Ceasas have faced since the rupture of Sinac among the food industry globalization process, besides the large network strategy of retail supermarkets of using their own distribution centers with significant investments in logistics and in Information and Communication Technology (ICT). The methodology consisted in semi-structured interviews, literature review, data tabulation of POF-IBGE 2002-2003 and 2008-2009, and BI-Prohort Ceasa's data. It was tried to show that fruits and vegetables are crucial for an adequate diet. Among the main conclusions, we can say there are no tangible signs that show the central supply stations will be replaced by the supermarkets own distribution; Ceasas meet the conditions to regulate the supply of fruits and vegetables within the policy of Food and Nutrition Security (SAN).

**Keywords:** Food and Nutritional Security, food supply, traditional distribution, modern distribution



## SUMÁRIO

Introdução.....	1
1. Abastecimento alimentar: considerações sobre a demanda e oferta no setor hortifruti.....	11
1.1. Produção de hortifruti: considerações para contextualizar a atividade de abastecimento.....	19
1.2. A importância do consumo de hortifruti para o atendimento de ‘necessidades nutricionais diárias’: abastecimento como eixo da Segurança Alimentar e Nutricional.....	22
1.2.1. Consumo de hortifruti pela população urbana: algumas evidências.....	25
2. A presença do Estado brasileiro no abastecimento alimentar: sistematização, ruptura e liberalização (1986-2009).....	29
2.1. Liberalização: Ceasas e o abastecimento alimentar no Brasil .....	36
2.2 Considerações finais sobre o capítulo.....	36
3. O mercado e o abastecimento de hortifruti: desafios e necessidades para a elaboração de uma política nacional.....	43
3.1. Consolidação dos supermercados no varejo de frutas, legumes e verduras.....	43
3.2. Ausência de marco regulatório e atuação dos supermercados no estabelecimento de critérios para comercialização de FLV.....	58
3.3 Considerações finais sobre o capítulo.....	66
4. Regulação pública e abastecimento de hortifruti: o papel a cumprir das Ceasas na política de SAN.....	67
4.1. Abastecimento, setor público e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): espaço para regulação pública.....	67
4.2. Reformulação das Ceasas e a construção de parâmetros para regulação pública do abastecimento.....	70

4.3. Considerações finais sobre o capítulo.....	83
Conclusão.....	85
Referências Bibliográficas.....	89
Anexo A.....	97

## LISTA DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 Atividades e gestão dos entrepostos brasileiros em 2009.....	11
Tabela 2 Localização de entrepostos atacadistas nos aglomerados urbanos. Brasil, 2007.....	14
Tabela 3 Unidades de Ceasa brasileiras: comercialização de hortigranjeiros em 2009 (toneladas e porcentagem).....	14
Tabela 4 Origem dos produtos comercializados no Ceagesp (Jan/Dez 2009).....	16
Quadro 1 Valor nutricional de frutas e legumes: alimentos funcionais.....	24
Tabela 5 Despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por tipos de despesa.....	25
Quadro 2 Programas do governo federal de apoio à produção de hortigranjeiros para o abastecimento alimentar.....	39
Quadro 3 Internacionalização do setor supermercadista no Brasil (2009).....	47
Quadro 4 Nível da concentração no setor supermercadista no Brasil e o setor FLV (2009).....	52
Quadro 5 Distribuição moderna no Brasil: principais elementos.....	53
Tabela 6 Índices de produtividade e eficiência: comparação entre as quinhentas empresas do <i>Ranking</i> ABRAS 2010.....	56
Quadro 6 Abastecimento alimentar urbano: envolvimento de órgãos públicos.....	61
Quadro 7 Distribuição de FLV: seus principais elementos e a importância da regulação pública via Ceasas.....	72
Quadro 8 Principais Ceasas brasileiras: programas existentes que podem ser ampliados para reformulação do papel das centrais.....	77



## LISTA DE GRÁFICOS E FIGURAS

Figura 1 Distribuição moderna x distribuição tradicional.....	46
Gráfico 1 Comercialização de hortigranjeiros nas Ceasas em milhões de toneladas (1995-2009).....	18
Gráfico 2 Comercialização de hortigranjeiros em R\$ bilhões (1995-2009).....	18

## Introdução

Centrais de abastecimento são empresas estatais ou de capital misto que amparam a realização de trocas comerciais de hortigranjeiros de tal modo que devem promover, desenvolver, regular, dinamizar e organizar a comercialização desses produtos.<sup>1</sup> Os pioneiros na sua construção foram países desenvolvidos, que o fizeram para substituir antigos mercados municipais que se tornaram anacrônicos diante da urbanização das principais cidades. Desse modo, a implantação dessas estruturas na América Latina se baseou em sistemas de abastecimento de países como França e Espanha, sob orientação da FAO/ONU, durante os anos de 1970. No Brasil, vinte e uma centrais de abastecimento foram instaladas entre 1972 e meados da década de 1980, articulados por um sistema político organizador de ações planejadas para os entrepostos. A base comum de informações a respeito da comercialização de hortigranjeiros era o seu principal aspecto. Assim, o Sistema Nacional de Abastecimento (Sinac) – cuja execução estava a cargo do Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (Gemab) e sob gestão da Cobal centralizada no Sinac – constituía um sistema complexo de gestão do abastecimento das grandes cidades e instrumentalizava ações para produção, atacado e varejo, viabilizadas pelas centrais de abastecimento.

O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac), além de visar a uma disponibilização de informações de mercado o mais uníssona possível, consistia de medidas para a padronização, classificação de frutas e hortaliças, boas práticas, que também conformariam um produto seguro e de qualidade. Embora não tenha se aprofundado nestes aspectos, o Sinac permanece sendo a principal iniciativa brasileira de política pública para o abastecimento. A ruptura do Sinac, em 1988, representou o fim de investimentos públicos e o estancamento da organização do setor hortigranjeiro. Ao mesmo tempo em que, nos países não desenvolvidos, nas últimas décadas, irrompeu a transformação do varejo alimentar com a consolidação e multinacionalização do setor supermercadista. Passou-se à incorporação de tecnologias de informação e comunicação (TIC) e instrumentos logísticos à atividade de distribuição e comercialização.

---

<sup>1</sup> Ao passo que a central de abastecimento se referiria à personalidade jurídica que administra um ou mais entrepostos atacadistas (Conab, 2009).

Propalou-se, em fins da década de 1990 e início dos anos 2000, que os entrepostos atacadistas brasileiros deveriam se reformular sob pena de não suportar a concorrência com as centrais próprias dos supermercados. Movimento acompanhado pela demais centrais de abastecimento de países latinoamericanos e, nos últimos anos, vêm lançando mão de medidas modernizantes amparadas em exemplos europeus. Em Bogotá, por exemplo, a chamada Corporación de Abastos de Bogota S/A, viria implementado programas de regulamentação dos produtos, de fichas e normas técnicas para os produtores, empacotadores, calendário de colheitas, manual de definição de termos, dentre outras. Estabeleceu, também, um fundo de financiamento para a modernização dos mercados atacadistas, o qual está ancorado na concessão de crédito a produtores rurais o Finagro (Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario). No Brasil, é possível destacar duas medidas importantes para a revitalização dos entrepostos, quais sejam: sistematização das informações de comercialização e substituição das caixas de madeira por caixas higienizáveis ou de papelão. A primeira iniciativa tem intenção de abranger todas as centrais de abastecimento do País e a segunda, ocorre de maneira esparsa entre elas.

O chamado regime alimentar fordista teria sido substituído por outro, no qual a circulação de alimentos influencia a produção, por sua vez, orientada pela demanda (Cavalcanti, 2004). Numa perspectiva consumista, os alimentos extrapolaram sua função nutricional que, por sua vez, é elementar. Desse modo, surgiram mercados para alimentos orgânicos, de comércio justo, com rótulos de movimentos sociais e de agroecologia. Os alimentos se tornaram um canal para exaltar excluídos em suas diferenças. Além dessa conotação, há aquela que se refere ao modo de vida mais saudável. A população – mais instruída, principalmente – estaria preocupada em obter saúde e longevidade por meio dos alimentos. Divulga-se, constantemente, que alimentos, como hortaliças, frutas e legumes, podem curar e prevenir doenças, dentre outras funções. Esse público, mais consciente, prefere produtos pré-embalados, quer sabor e variedade, deseja saber de onde veio o produto que vai consumir (Cury e Freitas, 2001).

No Brasil, após o lançamento do Programa Fome Zero, no início da década de 2000, o abastecimento alimentar urbano tem ocupado um espaço maior na agenda de política pública brasileira. Contudo, através de ações específicas e não aglutinadas em uma política ampla, uma vez que o abastecimento alimentar está a cargo de estados e municípios. Assim, em contraposição às intervenções dos anos 1960/70, defendem-se, atualmente, as microintervenções, as quais propõem medidas voltadas para o incentivo da produção local, alternativas de comercialização

aos pequenos produtores, racionalização da comercialização atacadista e varejista, controle da oligopolização do setor atacadista, iniciativas em relação à intermediação mercantil (Fome Zero, 2001).

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, pelo qual o presente estudo é orientado, representa uma situação na qual:

todas as pessoas têm, em todo momento, acesso físico e econômico a uma quantidade suficiente de alimentos seguros e nutritivos para satisfazer as suas necessidades alimentares e as suas preferências em relação aos alimentos, a fim de levar uma vida ativa e saudável. Os quatro pilares da segurança alimentar são a disponibilidade, a estabilidade do abastecimento, o acesso e a utilização. (FAO, 2004, p.5)

Se se está sob um paradigma de atuação do setor público com vistas à SAN, o abastecimento, deve ser desenhado de modo a atingir as prerrogativas para a segurança alimentar. Isso expõe a tendência a uma aplicabilidade parcial do conceito de SAN. Cada agente compreende-o e defende-o de acordo com os seus interesses. Ao supermercadista, entender segurança alimentar e nutricional, reduzindo a inocuidade do alimento, representa *marketing* de seus produtos *in natura*. Logo, é sobre essa compreensão que aplicarão esse conceito e, junto aos seus clientes, somente. Se, ao poder público, trata-se de um bem público que deve ser garantido a toda a população, lançar mão de programas com esse teor, é primordial.

Contrastar a natureza das atribuições dos entrepostos atacadistas com os pressupostos da existência de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) possibilita encarar as Ceasas como agentes fundamentais dessa política. Centrais de abastecimento são empresas públicas que prestam um serviço fundamental para a comercialização de frutas e hortaliças. Se, do ponto de vista da atividade atacadista, as Ceasas perderam competitividade – no que se refere à logística, informatização e rastreabilidade desses alimentos – em relação à distribuição moderna, seu *status* de órgão público responsável pelo abastecimento não se dissolveu por completo. Com base em autores da Nova Sociologia Econômica (NSE), as instituições organizam as relações sociais e as atividades econômicas (Steiner, 2006), pois regulamentem conflitos de interesses, bem como criam novos interesses (Fligstein e Maria-Drita, 1996). Em oposição, os autores da Nova Economia Institucional (NEI), pautados pelo ‘modelo do ator racional’, julgam que as instituições mais eficientes são aquelas que se mantêm e analisam a ação governamental sob uma ideia de eficiência e eficácia (Mazon, 2009). Para esses autores, na atividade de distribuição de

hortifruti, os supermercados seriam as instituições mais indicadas para fazê-lo porque seriam as mais eficientes.

As redes de supermercado que aceitaram colaborar com essa pesquisa – quais sejam, Carrefour, Companhia Brasileira de Distribuição, Covabra Supermercados e Oba Horti Fruti – não quiseram disponibilizar informações detalhadas sobre seus centros de distribuição ou sobre sua estrutura para distribuição de frutas e hortaliças para as suas lojas. Ao passo que informações a respeito das centrais públicas de abastecimento (Ceasas) que pudessem se transformar em indicadores de eficiência dessas estruturas, são mínimas. Desse modo, não há subsídios para comparar centros de distribuição e centrais públicas de abastecimento e, então, declarar uma mais eficiente do que a outra. É possível, no entanto, discorrer a respeito da relevância social das centrais de abastecimento para os fins de SAN.

O acesso ao alimento inclui a sua distribuição e a comercialização, os quais se apresentam como determinantes do abastecimento, que, por sua vez, é colocado como um dos pilares da política brasileira de SAN (FAO, 2004). No entanto, o abastecimento, no arcabouço de programas governamentais para segurança alimentar e nutricional, é tratado sob as seguintes frentes: restaurantes populares, distribuição de alimentos e parcerias com varejistas, o que definitivamente não sofreu avanços. Isto é, no âmbito da política de SAN, o abastecimento é considerado na medida em que determina solução rápida para obstáculos no acesso aos alimentos. De fato, esses programas têm apresentado números robustos. Em abril de 2010, o Brasil contava com 143 restaurantes populares, dos quais 78 estão em funcionamento atendendo a mais de 122 mil pessoas e que teriam custado R\$ 140 milhões aos cofres públicos; 104 bancos de alimentos geridos por municípios, estados e Ceasas, dos quais 61 estão de fato em funcionamento, atendendo a, em média, 710 mil pessoas e que teriam custado R\$ 17 milhões<sup>2</sup>. Trata-se de medidas esparsas, não articuladas e a cargo de órgãos e ministérios diferentes.

Há, ainda, dois aspectos de cunho semântico que precisam ser destacados: um relacionado aos termos FLV x hortigranjeiro x hortifruti e outro a Ceasa x entreposto. Primeiramente, destaca-se com base em Mourão e Magalhães (2009), que o termo hortigranjeiro pode ser desmembrado em dois: o termo ‘horti’, que se refere ao cultivo de hortaliças, frutas, plantas ornamentais e ervas

---

<sup>2</sup> Fonte: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Seagri) vinculada à Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan).

medicinais, e o termo ‘granjeiro’ que se refere a ovos, aves e pequenos animais<sup>3</sup>. FLV corresponde a frutas, legumes e verduras e o termo hortifruti foi usado com esse mesmo sentido. Entretanto, há uma clara ligação entre FLV e políticas de *marketing* dos supermercados, ao passo que o BI-Prohort, que é a base de dados das Ceasas brasileiras, usa frutas e hortaliças. Um entreposto atacadista é entendido como o espaço propriamente dito em que se dão as trocas comerciais. Ao passo que central de abastecimento se refere à personalidade jurídica que administra um ou mais entrepostos atacadistas (Conab, 2009).

É com base no exposto que se chega à hipótese deste trabalho: a regulação do abastecimento de hortifruti é condição fundamental para configuração da SAN. O objetivo principal é apontar a importância da regulação pública do abastecimento de hortifruti a partir das Ceasas.

Os objetivos específicos foram delineados da seguinte forma: (i) inferir a importância das centrais de abastecimento para o bom funcionamento da cadeia de frutas e hortaliças; (ii) caracterizar, com base na disponibilidade de dados, a importância desses produtos para as vendas dos supermercados, bem como o volume de frutas e hortaliças comercializado nas unidades de Ceasa; (iii) argüir sobre os limites da distribuição moderna frente às necessidades de abastecimento; (iv) apontar a importância persistente das centrais de abastecimento em relação à função para a qual foram criadas; (v) mostrar que o abastecimento é um todo, o que requer uma regulação estatal da atuação das centrais.

A partir disso, a divisão dos capítulos se dá como segue: (i) Caracterização do abastecimento alimentar: demanda e oferta no setor de frutas e hortaliças; (ii) A presença do Estado brasileiro no abastecimento alimentar: sistematização, ruptura e liberalização (1986-2009) - pretende-se contextualizar histórica e conceitualmente o nosso objeto em relação ao período de sua criação, à consolidação da distribuição moderna e o tratamento que vem sendo dado nos últimos à reestruturação das Ceasas tendo em vista a incorporação da SAN como eixo de política pública; (iii) o mercado e o abastecimento de frutas e hortaliças: desafios e necessidades para a elaboração de uma política nacional. A perspectiva será fundamentar melhor a necessidade do setor público em se voltar para o abastecimento via entrepostos atacadistas, centrando a análise no lado dos supermercadistas; (iv) regulação pública e abastecimento de hortifruti: o papel a cumprir das Ceasas na política de SAN.

---

<sup>3</sup> Por esse motivo, o uso do termo hortifrutigranjeiro seria redundante.

Vale ressaltar que, embora não se trate de um capítulo teórico, utilizou-se de fundamentações em autores que centraram seus estudos em explicar expansão das empresas; da logística e da concorrência. O uso da Nova Economia Institucional (NEI) e da Nova Sociologia Econômica (NSE) não foi exaustivo, dando-se muito mais para fins de esclarecimento.

A metodologia utilizada é apresentada como segue:

#### **(a) Pesquisa bibliográfica e levantamento de dados**

Neste trabalho, realizou-se um levantamento preliminar para a elaboração do roteiro da entrevista e, por conseguinte, da realização das entrevistas junto a centrais públicas e a super e hipermercados, que consistiu em tabular dados junto ao Sistema de Consultas Gerenciais formulado fornecido pelo Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (BI-ProHort) sobre as centrais de abastecimento e junto à revista SuperHiper, cuja publicação cabe à Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS). Buscaram-se dados específicos – mais ligados a hábitos de consumo – na Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF/IBGE).

Sobre o BI-ProHort, cabem algumas observações metodológicas importantes. Esse banco de dados representa o cumprimento de uma das funções a que o ProHort se propôs, qual seja, desenvolver e integrar base dados, tendo em vista a imprescindibilidade da organização e a gestão de informações a respeito do setor hortifruti para o melhor funcionamento dos entrepostos atacadistas. Outrossim, a sistematização dessas informações funcionaria como um passo para se erigir um funcionamento sistêmico entre as unidades de Ceasa, o que foi perdido desde o desmonte da SINAC. Mourão (2008) assevera que sessenta e uma unidades de Ceasa constituiriam o sistema de informações dos mercados de abastecimento do Brasil (SIMAB), porém, a tabulação dos dados junto ao BI-ProHort trouxe informações para vinte centrais atacadistas, além de não se ter encontrado no *site* da CONAB referência acerca da entrada de operação do SIMAB.

Há aproximadamente 30 anos, a Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS) divulga, por meio da revista SuperHiper, o *Ranking* dos supermercados brasileiros, o que fornece um retrato do varejo de alimentos do País em termos de concentração, tamanho de lojas, índices de eficiência, faturamento, número de funcionários. Para elaborar o *ranking*, são enviados questionários a quinhentas empresas – que representariam 59% do setor –, sendo o faturamento mínimo anual de R\$100.000 e lojas com dois ou mais *checkouts*, os parâmetros de corte. A

empresa ACNielsen é responsável pela tabulação das respostas dadas pelas lojas aos questionários. Ressalva-se que a ABRAS considera os supermercados como estabelecimentos com dois ou mais *check-outs*, isto é, padarias e correlatos são enquadrados como supermercados.

Sobre o período de tempo usado, cabem alguns esclarecimentos. No que se refere ao estudo das Ceasas, para fornecer uma compreensão do desempenho histórico das mesmas, adotou-se o período de 1986 a 2009<sup>4</sup>, abarcando, pois, a fase em que as redes estrangeiras de supermercados adentraram fortemente nos mercados de países latinoamericanos, o que impulsionou, nos mesmos, a reformulação do abastecimento de FLV e, assim, redefiniu o papel desses entrepostos atacadistas. Além de todas as transformações ocorridas ante a abertura econômica e as reformas estruturais implementadas pelos governos desses países. Ressalta-se que não são apresentados dados de todas as unidades, uma vez que o sistema de dados do ProHort permitiu informações para pouco mais de 20 unidades.

#### **(b) Unidades de análise e coleta de dados: instrumentos iniciais para aplicação do método**

Com base nessa análise preliminar, escolheram-se, como componentes da amostra para a entrevista semiestruturada, as seguintes unidades de análise: (i) as unidades atacadistas Ceasa Campinas (SP), considerada modelo de central municipal, além de exercer funções essenciais na política de abastecimento e SAN e a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - Ceagesp (São Paulo-SP), que representa ponto de referência na atividade atacadista nacional, bem como cumpre relevante papel no abastecimento de vários municípios brasileiros. É a principal central atacadista da América Latina e a terceira maior do mundo.

Vale considerar que essa central de abastecimento se localiza no mesmo estado da Ceagesp – a maior unidade atacadista brasileira, a qual mantém outros 12 entrepostos em cidades do interior do estado. Mesmo assim, a Ceasa Campinas comercializa volumes robustos de hortigranjeiros.

As redes de supermercado (ii) Grupo Pão de Açúcar; Grupo Carrefour, a ‘loja’ Oba Horti Fruti e o supermercado Covabra. O Grupo Pão de Açúcar é uma das cinco maiores redes de supermercado<sup>5</sup> do Brasil e conta com um sistema logístico robusto, bem como com medidas

---

<sup>4</sup> A plataforma BI-Prohort não disponibiliza dados para 1986-1994, de forma que esse período foi tratado em termos bibliográficos.

<sup>5</sup> Com base nas informações do *Ranking* ABRAS divulgado pela Revista Super Hiper, em 2009, as cinco maiores redes de supermercado, num universo de quinhentas empresas, foram, por ordem da posição no *Ranking*, e tendo o

inovadoras quanto à comercialização de FLV. Em 2009, o seu faturamento bruto foi de R\$26,22 bilhões com 1.080 lojas num total de 1,74 milhões metros quadrados de área de vendas e 11,2 mil *checkouts*.

O Grupo Carrefour é também uma das cinco maiores redes de supermercado do país<sup>6</sup>. Em 2009, o seu faturamento bruto foi de R\$ 26,62 bilhões com 611 lojas que ocupam uma área total de vendas igual a 1,43 milhões de metros quadrados com 8,21 mil *check-outs*. O Oba Horti Fruti iniciou suas atividades sob a forma de ‘sacolão’ e se transformou numa loja especializada no varejo de FLV. Essa empresa é considerada modelo entre os gerentes comerciais de outras redes de supermercados.

E, para analisar a atuação dos atacadistas (*iii*), escolheu-se a Benassi, um dos maiores distribuidores de FLV do País, sendo, inclusive, responsável pelo abastecimento desses produtos nas lojas da bandeira Pão de Açúcar localizadas na cidade de São Paulo-SP.

Tendo em vista que se buscam argumentos para catalisar as centrais de abastecimento como reguladoras do abastecimento de hortifruti dentro de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional, julga-se que, esses três entes, dadas suas respectivas importâncias para as atividades intrínsecas ao abastecimento, representam o mais próximo do caráter da dinâmica atual da distribuição/comercialização e abastecimento de FLV. Sabe-se que, ao se defender uma política nacional para o abastecimento alimentar, está-se falando de todas as unidades federativas, de todos os equipamentos varejistas, de todas as centrais de abastecimento e de todos os produtores de frutas, verduras e legumes. Tem-se, então, um tema bastante complexo de estudo. Por questões, sobretudo, operacionais, as entrevistas se restringiram à região sudeste.

Outra ressalva a se fazer é a não consideração de produtores, mesmo se sabendo da importância que a produção exerce sobre o abastecimento. A tentativa de contato com produtores que vendem produtos às grandes redes de supermercado foi estéril. Nos entrepostos, houve também essa dificuldade em função da desconfiança dos mesmos. Sem contar alguns fatores que acabariam por demandar um novo estudo, como: tamanho da amostra; localização e tamanho das propriedades; principais compradores; técnicas de cultivo; práticas de pós-colheita; volume

---

faturamento bruto anual como parâmetro: Carrefour Com. Ind. Ltda; Companhia Brasileira de Distribuição (Grupo Pão de Açúcar); Wal-Mart Brasil Ltda; GBarbosa Comercial Ltda (Sede em Sergipe) e Irmãos Bretas Filhos e Cia Ltda (Sede em Minas Gerais).

<sup>6</sup> Pão de Açúcar (ou Companhia Brasileira de Distribuição) e Carrefour se alternam entre a primeira e segunda posição no *Ranking* da ABRAS.

produzido e efetivamente vendido; rendimento obtido; presença de assistência técnica. Além de ser necessário considerar as condições para e de segurança alimentar e nutricional nessas propriedades.

### **(c) Roteiro**

Esse estudo foi moldado em torno de três entes atuantes na distribuição, comercialização e abastecimento de FLV (frutas, legumes e verduras): atacadista (distribuidor), entreposto atacadista e supermercado. Por meio do método da entrevista semi-estruturada, buscou-se obter dados e informações que permitissem apontar caminhos para a obtenção do objetivo proposto: apontar a importância da regulação pública do abastecimento desses alimentos a partir das Ceasas. É fato que esse método se imbuí de caráter subjetivo, exigindo que as informações obtidas sejam contextualizadas por outras fontes de dados. Dentro da disponibilidade existente de dados a respeito do assunto, procurou-se fazer isso.

O roteiro utilizado nessas entrevistas estruturou-se de modo a se materializar as seguintes classes de informações a respeito da: (a) atuação das centrais de abastecimento: alternativas para reformulação do mercado atacadista brasileiro; o papel que poderiam e/ou deveriam exercer no abastecimento de FLV atualmente; dificuldades para efetivar atividades de normatização/classificação e controle de qualidade dos FLV; (b) supermercados: o papel que as grandes redes enxergam para as centrais de abastecimento; FLV como setor rentável e que confere de ganhos de mercado; suposta importância mantida pelas Ceasas; a forma como a SAN tem sido incorporada a estratégias concorrenciais pelo setor supermercadista; (c) atacadistas: basicamente, as perguntas se articularam em dois eixos: se a distribuição moderna, com núcleo nas centrais de distribuição, é de fato eficiente e sobre o papel remanescente das centrais de abastecimento. Nesse último eixo, estaria o aspecto das possíveis necessidades das centrais em termos de política pública.

Interessa salientar que esse roteiro não balizou estritamente todas as entrevistas de modo que sua principal função consistiu em organizar e orientar as conversas. (ANEXO A)

### **(d) Método: entrevista semiestruturada**

As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas para que o entrevistado possa discorrer mais fluidamente sobre o tema proposto. Elabora-se um conjunto de questões que não desempenhará fator limitante à condução da pesquisa, mas sim será um roteiro

que delimita o volume das informações, obtendo-se, então, um maior direcionamento em relação ao tema (Witt, 1973).

Não é possível que um pesquisador, uma vez imerso em um dado processo social, extraia conclusões fidedignas do mesmo: “as verdades científicas são, pois, sempre relativas desde que estão sempre na estrita dependência do momento da observação e da perspectiva em que se coloca o observador” JOSUÉ DE CASTRO (1965, p.15-16). Desse modo, esta dissertação não passa de um ensaio, ou melhor, de uma tentativa deliberada de penetrar nos meandros do abastecimento urbano.

## 1. Abastecimento alimentar: considerações sobre a demanda e oferta no setor hortifruti

Esse primeiro capítulo se compõe de informações e elementos que buscam caracterizar o abastecimento de hortifruti e contextualizar seus entes nessa atividade.

Nos anos de 1980, quando a União transferiu o controle acionário das centrais de abastecimento para estados e municípios, havia trinta e cinco unidades em operação, além de trinta e dois mercados do produtor, nas zonas rurais e cento e cinquenta e oito equipamentos varejistas – vinte e sete hortomercados; cinco feiras cobertas; cinquenta sacolões; dois sacolões volantes; oito módulos de abastecimento; sete feiras livres e cinquenta e nove varejões – na zona urbana (Mourão e Magalhães, 2009). O abastecimento não se resumia ao mero funcionamento das centrais, isto é, as operações destas se articulavam com equipamentos varejistas e com os mercados do produtor. Passados mais de vinte anos do fim do Sinac, existem no País setenta e dois entrepostos atacadistas, que seriam gerenciados por quarenta e uma instituições gestoras (Tab.1). A respeito de equipamentos varejistas, não nos foi possível quantificá-los quanto à venda de hortigranjeiros, fato que demonstra a perda da concepção de funcionamento sistêmico das Ceasas, desde a ruptura do Sinac. Atualmente, as operações dos entrepostos no abastecimento se restringem às trocas comerciais: dos setenta e dois entrepostos existentes, apenas dezessete desempenhariam funções como armazenamento, alimentação escolar, varejo e feiras (Tab.1).

Tabela 1 - Atividades e gestão dos entrepostos brasileiros em 2009

Gestão	Instituição Gestora	Entrepostos	Atividades relacionadas ao abastecimento				
			Armazenamento	Alimentação Escolar	Varejo fixo Sacolões	Feiras	Varejo Volante
Federal	02	19	01	-	-	-	-
Estadual	15	29	-	01	04	01	02
Municipal	19	19	-	02	02	-	-
OS/Conveniadas	05	05	02	-	01	-	01
Total	41	72	03	03	07	01	03

Fonte: Elaboração própria a partir do diagnóstico dos mercados atacadistas de hortigranjeiros (2009)

O fim do Sinac não culminou em um enxugamento das centrais de abastecimento. Porém, sua função na atividade de abastecimento se tornou difusa. Em outras palavras, a pulverização, em 1988, do controle acionário das centrais de abastecimento não desencadeou uma revisão do paradigma de relacionamento entre setor privado e público, que possibilitasse a construção de

uma regulamentação da atividade abastecedora de alimentos. Nesse contexto, ao assumirem funções de atacadista no setor de hortifruti, os supermercados – principalmente as grandes redes – sistematizaram o abastecimento urbano desses alimentos com vistas às necessidades de suas lojas.

O raio de atuação das centrais próprias (supermercados) de distribuição se restringe às regiões sul, sudeste e, em alguma medida, centro-oeste e nordeste<sup>7</sup>. Dessa forma, o provimento de municípios e estados distantes desse raio, dá-se por centrais de abastecimento, no que é destacável o papel do Ceagesp. Como afirmaram os gerentes comerciais, especialmente das redes Carrefour e Companhia Brasileira de Distribuição<sup>8</sup>, para as suas lojas localizadas no nordeste do País, as centrais de abastecimento constituem-se importantes elementos para garantir suas vendas de frutas e hortaliças<sup>9</sup>. Até onde foi possível averiguar, em 2009, ambas essas redes de supermercado, juntas, teriam não mais do que quinze centros de distribuição que se concentram na região sudeste<sup>10</sup>. A Companhia Brasileira de Distribuição contaria com plataformas logísticas que somariam área de 28.000 metros quadrados, sendo que apenas a Ceasa Minas possuía uma área total de 2,8 milhões de metros quadrados.

A localização geográfica dos supermercados – considerando-se o universo das quinhentas maiores empresas do setor – pode ser desenhada como segue: 51,2% das lojas na região sudeste com 54,86% do faturamento total; 25,8% na região sul com 19,78% do total; 18,6% das lojas nas regiões norte e nordeste com faturamento equivalente a 19,62% do total. A região centro-oeste conta com apenas 4,5% das lojas, as quais representam 5,74% do faturamento total divulgado pela ABRAS. Destaca-se o estado de São Paulo com 32,1% das lojas; Rio Grande do Sul 14,5%; Rio de Janeiro 7,7%; Minas Gerais com 9,9% e Bahia 9,2% das lojas do setor apresentado no *Ranking* ABRAS 2010. Nesse mesmo ano, Amazonas, Maranhão, Amapá, Acre, Tocantins,

---

<sup>7</sup> Informação obtida junto aos gerentes de compras entrevistados.

<sup>8</sup> Na Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), Marcos de Freitas, gerente de compras do setor frutas e Renato Luiz Generoso, gerente de compras do setor verduras; na rede Carrefour, Marcel Honda e Daniel Pereira, gerentes de compras de todo o setor FLV.

<sup>9</sup> Esse parágrafo foi elaborado a partir das informações obtidas nas entrevistas realizadas com técnicos da Ceagesp e gerentes comerciais das redes Grupo Pão de Açúcar e Carrefour, uma vez que a base de dados BI-ProHort não permite tabular dados de destino desses produtos, assim como as informações disponibilizadas nos *sites* das Ceasas do norte e nordeste serem exíguas.

<sup>10</sup> Mais especificamente, o Carrefour contaria com centros próprios de distribuição nos seguintes estados e cidades: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Brasília (DF), regiões nordeste e sul e, em Manaus (AM). A distribuição geográfica de centrais de distribuição do Grupo Pão de Açúcar se dá como segue: São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba (PR), Brasília (DF), Fortaleza (CE) e Salvador (BA).

Rondônia e Roraima juntos representaram 1,2% do número de lojas. Há uma parte da população brasileira que não é abrangida pelos supermercados e, por conseguinte, pela sua seção de vendas de hortifruti. Os supermercados têm por objetivo atender à população financeiramente capaz de comprar seus produtos, logo, áreas onde não há certo potencial de consumo não demandam instalação de lojas. Outro aspecto importante é a dificuldade logística em abastecer com hortifruti lojas das regiões nordeste e norte a partir de um centro de distribuição geralmente localizado em São Paulo, como afirmaram gerentes comerciais das duas maiores redes do País.

Diagnóstico dos mercados atacadistas realizado pela Conab, em 2009, revelou a existência no Brasil de setenta e dois entrepostos distribuídos geograficamente como segue: sudeste 50%; no sul, 16%; no nordeste 27%; no centro-oeste, 6% e na região norte 1%. Dentro do que foi possível averiguar, as centrais da região sudeste, que seriam trinta e seis do total existente, comercializaram, em 2009, mais de sete bilhões de toneladas de produtos – hortigranjeiros representaram 86%, isto é, seis milhões de toneladas. Considerando-se a localização dos entrepostos pelas áreas urbanas (Tab.2), nota-se que 12 deles estão situados em capitais subregionais ou centros locais que abrigam 47,3% da população brasileira, enquanto 11 entrepostos atacadistas estão em 12 metrópoles, as quais abarcam 33,7% da população do País. Em termos de volume comercializado somente de frutas e hortaliças, aqueles mercados atacadistas ligados a metrópoles venderam 66,8% do total.

Cunha (2010) observa, com base nos dados apresentados na Tabela 2, indicação de que os entrepostos atacadistas teriam papel de exportadores dos excedentes comerciais – tendo em vista o aglomerado urbano no qual está localizado – para abastecer outras regiões. Não é possível tratar essa questão em toda a sua profundidade, porque não há tabulação e divulgação conjunta entre as Ceasas sobre dados de destino da sua comercialização. Por isso, Cunha (2010) construiu índices que se aproximam dessa necessidade e os resultados encontrados pelo autor mostram que aqueles entrepostos localizados em capitais regionais ou centros subregionais estão mais fortemente relacionados com a produção local.

Em outras palavras, quanto ao destino, 25 entrepostos seriam classificados como ‘internalizado forte’ e, em outro extremo, 11 entrepostos seriam do tipo ‘externalizado forte’ e responderiam por 19% da comercialização nacional e aqueles, por 25%. A Ceagesp está em nível intermediário quanto à especialização do destino, porém, combina funções de entreposto de

trânsito e de destino, sendo também importante no abastecimento nacional desses alimentos. O entreposto da cidade do Rio de Janeiro (RJ) seria classificado como internalizado forte; aquele localizado em Contagem-MG tem papel importante na distribuição de frutas e hortaliças para a região centro-oeste. Cunha (2010) diagnostica também entrepostos com elevado grau de proximidade e participação de produtores rurais – tais como: Juazeiro (BA), Cariacica (ES) e Goiânia (GO) –, que exercem papel importante para o abastecimento de suas regiões de influência.

Tabela 2 - Localização de entrepostos atacadistas nos aglomerados urbanos. Brasil, 2007\*

Categoria Urbana	Quantidade	População total na categoria urbana		Quantidade de Entrepostos	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	8.537.386	4,6%	12	1.040.385	6,6%
Capital Regional C	39	13.968.018	7,6%	15	1.556.480	9,9%
C.Subregionais/Centros locais	5.192	87.009.782	47,3%	12	353.666	2,3%
<b>Total</b>	<b>5.274</b>	<b>183.989.711</b>	<b>100%</b>	<b>60</b>	<b>15.663.598</b>	<b>100%</b>

Fonte: Cunha (2010, p.78)

\*Optou-se pela não atualização dos dados, porque a base BI-Prohort não traz informações para os sessenta entrepostos atacadistas considerados, o que limitaria o escopo dessa Tabela.

É possível apontar as principais centrais brasileiras de abastecimento (Tab. 3), em 2009: Ceagesp cuja quantidade comercializada representou 34,63% do total; Ceasa-MG Grande Belo Horizonte, com 15,79% da quantidade total comercializada; Ceasa-SP Campinas, que comercializou 7,35% da quantidade total; Ceasa-RJ Grande Rio, 11,1%; Ceasa-GO Goiânia, com 8,40% quantidade total; Ceasa-PR Curitiba, com 7,60% do total e a Ceasa-ES Grande Vitória, que em 2009 comercializou 5,68% da quantidade total de hortigranjeiros, em 2009, que foi superior a 8 milhões de toneladas.

Tabela 3 - Unidades de Ceasa brasileiras: comercialização de hortigranjeiros em 2009 (toneladas e porcentagem)

Ceasa	Quantidade (t)	%	R\$ (milhões)	%
Ceagesp Gde São Paulo	3.104.228,98	34,63%	4.891,07	41,07%
Ceasa Campinas	659.173,92	7,35%	956,28	8,03%
Ceasa-ES Grande Vitória	509.633,96	5,68%	607,41	5,10%
Ceasa-GO Goiânia	753.480,43	8,40%	954,87	8,02%
ceasa-MG Caratinga	34.810,22	0,39%	31,33	0,26%
Ceasa-MG Barbacena	19.485,45	0,22%	22,95	0,19%

Ceasa-MG Gov. Valadares	25.564,58	0,29%	30,77	0,26%
Ceasa-MG Grande BH	1.415.514,25	15,79%	1.514,74	12,72%
Ceasa-MG Itajubá	8.070,65	0,09%	15,69	0,13%
Ceasa-MG Juiz de Fora	62.064,87	0,69%	72,86	0,61%
Ceasa-MG Uberaba	99.585,03	1,11%	123,67	1,04%
Ceasa-MG Uberlândia	172.135,96	1,92%	214,68	1,80%
Ceasa-MG Varginha	28.295,32	0,32%	36,68	0,31%
Ceasa-PR Cascavel	55.286,31	0,62%	82,99	0,70%
Ceasa-PR Foz do Iguaçu	71.588,71	0,80%	84,96	0,71%
Ceasa-PR Grande Curitiba	681.565,26	7,60%	769,12	6,46%
Ceasa-PR Londrina	152.219,12	1,70%	210,61	1,77%
Ceasa-PR Maringá	102.665,77	1,15%	132,78	1,11%
Central Abast. Patos de Minas	14.576,43	0,16%	18,75	0,16%
Ceasa-RJ Grande Rio	995.186,33	11,1	1.136,87	9,55
Total	8.965.131,55	100	11.909,08	100

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BI-ProHort

De acordo com Cunha (2010), quanto à sua escala operacional, as centrais de abastecimento podem ser classificadas da seguinte forma: (a) grandes centrais de abastecimento – aquelas que comercializam mais de um milhão de toneladas anuais de frutas e hortaliças; (b) centrais nacionais de abastecimento – comercializam volumes de 250 mil até um milhão de toneladas; (c) centrais regionais de abastecimento – comercializam entre 45 e 250 mil toneladas desses alimentos por ano; (d) mercados locais de abastecimento – sua participação individual é inferior a 0,3% no total comercializado no país, sendo esse grupo formado por 21 mercados. O autor ressalta que o total comercializado pelas centrais brasileiras inclui tanto a produção comercializada e destinada ao varejo quanto o repasse de uma central para outra. Logo, incorre-se em múltipla contagem relativa à produção original, a qual se dá com maior frequência em produtos de alto valor agregado de baixa perecibilidade.

O entreposto de São Paulo age como o epicentro da atividade abastecedora nacional, o que não se dá de maneira formalizada. Embora São Paulo (SP), nos anos 1970-80, já constituísse referência nacional para definir critérios e condições para comercialização desses produtos que esse trabalho trata, Ceagesp não pertencia ao Sinac (Maluf, 1988). Trazendo essa questão para o período recente, verifica-se que a importância desse entreposto no abastecimento nacional se mantém considerável. Em 2009, a origem dos produtos comercializados no Ceagesp foi atribuível

a mil quinhentas e noventa e quatro unidades, incluídos municípios, atividade de transferência e de importação. No entanto, como as Ceasas não fiscalizam a emissão de notas pelos produtores<sup>11</sup> – o que ficou claro durante as entrevistas –, não é possível atestar a procedência dos seus produtos.

Em todo o caso, esboça-se a origem dos produtos<sup>12</sup> do Ceagesp atrelada principalmente a São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Santa Catarina (Tab. 4), que são também os maiores produtores de hortifruti no país<sup>13</sup>. Destaca-se a participação do item transferências com mais de cento e quarenta e cinco mil toneladas oriundas das centrais de Porto Alegre (RS), Campinas (SP), Curitiba (PR), Sorocaba (SP), Ribeirão Preto (SP) e Goiânia (GO). Esse item representa o volume a ser comercializado mantido em locais fora deste entreposto (Ceagesp) onde os próprios permissionários geralmente têm os produtos armazenados. O item transferências representa 4,62% do total das unidades de origem de produtos para o entreposto, o que contribui para evidenciar que a Ceagesp-ETSP desempenha uma função importante para o abastecimento de outros municípios brasileiros, haja vista que esses produtos serão redistribuídos para outros lugares.

Tabela 4 - Origem dos produtos comercializados no Ceagesp-ETSP (Jan/Dez 2009)

Origem	Tonelada	Participação*	
		Ranking Geral	500 primeiras
SP	1.705.797,97	54,10%	56,81%
MG	279.539,31	8,86%	9,30%
BA	170.820,53	5,41%	5,69%
Importação**	162.658,28	5,16%	5,42%
Transferências***	145.782,42	4,62%	4,85%
SC	130.259,8	4,13%	4,34%
RS	63.273,72	2,01%	2,11%
ES	57.168,85	1,81%	1,90%
PR	43.428,58	1,38%	1,45%
PE	38.366,07	1,30%	1,28%
GO	37.741,87	1,20%	1,26%

<sup>11</sup> Uma das pessoas entrevistadas do Ceagesp afirmou que grandes redes de supermercado em determinadas circunstâncias compram hortícolas neste entreposto e pedem ao permissionário que emita nota como se diretamente do produtor as mercadorias tivessem sido adquiridas pelos supermercados. Fato que descaracterizaria o centro de distribuição como opção infinitamente melhor à Ceasa.

<sup>12</sup> Devido a limitações na disponibilidade de dados, consideram-se todos os grupos de produtos comercializados por esse entreposto.

<sup>13</sup> Com base em dados do IBGE, como apresentado na introdução deste trabalho.

RJ	31.749,58	1,00%	1,06%
RN	21.769,28	0,69%	0,72%
CE	21.265,55	0,67%	0,71%
TO	12.232,37	0,55%	0,57%
PB	3.588,96	0,11%	0,12%
PA	2.172,73	0,07%	0,07%
AL	1.585,84	0,05%	0,05%
<b>Total</b>	<b>2.929.201,71</b>	<b>100%</b>	<b>31%</b>

Fonte: Elaboração própria a partir das informações da Seção de Economia e Desenvolvimento da Ceagesp

\*Do total de 1.594 unidades de origem, as quais, em 2009, totalizaram mais de três milhões de toneladas, consideramos as quinhentas mais representativas.

\*\*Proveniente dos seguintes países: Argentina, Chile, Espanha, China, Portugal, Holanda, EUA, Itália, Uruguai e França.

\*\*\*Relativo às seguintes centrais: Porto Alegre, Campinas, Curitiba, Sorocaba, Ribeirão Preto, Goiânia.

Tomando-se dados de comercialização de frutas e verduras pela Ceagesp-ETSP desde fins da década de 1980 até 2009, tem-se que a quantidade ofertada de frutas com amplitude entre 2009 e 1989 de 208.875 toneladas, ou 14,24% maior em 2009 em relação ao final da década de 1980. Para a quantidade ofertada de legumes, a amplitude entre 2009 e 1989 foi de 91.464 toneladas, ou 12,78% maior em 2009 em relação a 1989. O segmento das verduras apresentou redução: em 2009, comercializaram-se 61.034 toneladas a menos do que em 1989. O total comercializado<sup>14</sup> de 1989 a 2009 foi de 58 milhões de toneladas. Vale ressaltar que, atualmente, o Ceagesp comercializa por dia 10.000 toneladas de frutas, legumes, verduras, flores e pescados, acarretando um fluxo financeiro diário da ordem de R\$ 15 milhões, recebe produtos de 1.500 municípios distribuídos entre 25 unidades federativas, além de 18 países<sup>15</sup>. Em 2009, comercializou 3,1 bilhões de toneladas de hortigranjeiros o equivalente a R\$ 4,89 bilhões.

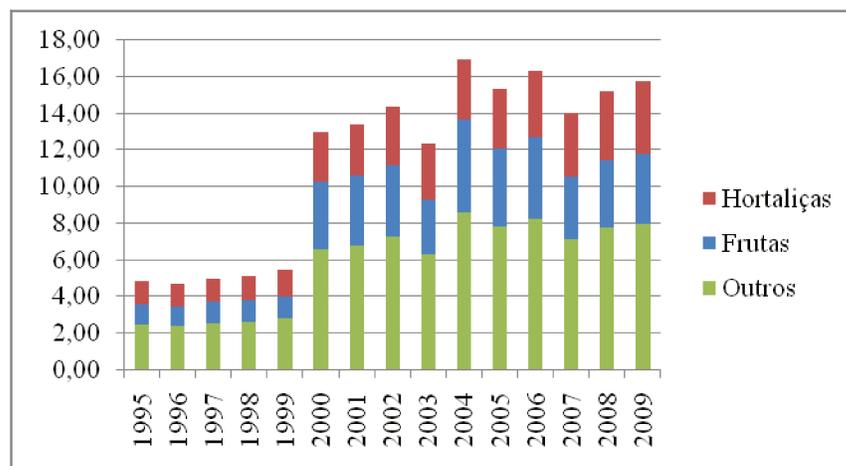
Mesmo se considerando o Ceagesp-ETSP como epicentro do abastecimento nacional, sobretudo para as regiões norte e nordeste, a atividade dos entrepostos como o todo, ou das centrais públicas de abastecimento, é de veras relevante. É possível destacar que há dois comportamentos principais na trajetória de comercialização das unidades atacadistas brasileiras no período 1995-2009: um observado de 1995 a 1999, e que é marcado por uma oferta relativamente constante deste produto, e outro, que vai de 2000 a 2009, no qual ocorre aumento significativo do volume ofertado em relação ao período anterior, bem como crescente ao longo de 2000-2009. O grupo frutas é aquele com maior volume comercializado no período em tela – em torno de quarenta e quatro milhões de toneladas contra trinta e nove milhões de toneladas de

<sup>14</sup> Frutas, verduras, legumes, flores, pescado e diversos.

<sup>15</sup> Informações obtidas junto à Seção de Economia e Desenvolvimento da Ceagesp.

hortaliças. Apesar de hortigranjeiros não serem compostos apenas por frutas e hortaliças, destacamos que, de 1995 a 2009, esses grupos representaram 97,17% da quantidade de hortigranjeiros ofertada pelos entrepostos (Gráf.1).

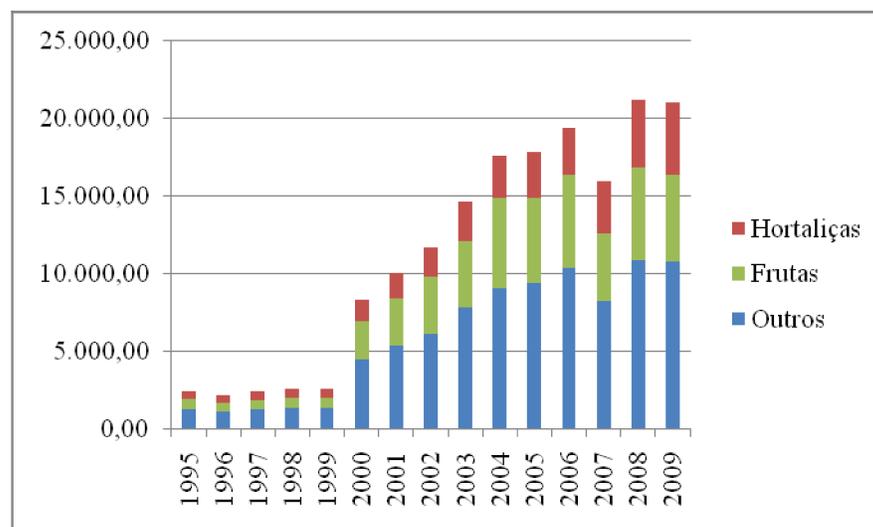
Gráfico 1 - Comercialização de hortigranjeiros nas Ceasas em milhões de toneladas (1995-2009)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BI-Prohort.

\*A desproporcional diferença entre os intervalos 1995-1999 e 2000-2009, deve-se a lacunas de informações no BI-Prohort. Mais precisamente, em 2000-2009, o número de Ceasas cujos dados foram disponibilizados por essa ferramenta, foi significativamente maior.

Gráfico 2 - Comercialização de hortigranjeiros em R\$ bilhões (1995-2009)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do BI-Prohort.

\*A desproporcional diferença entre os intervalos 1995-1999 e 2000-2009, deve-se a lacunas de informações no BI-Prohort. Mais precisamente, em 2000-2009, o número de Ceasas cujos dados foram disponibilizados por essa ferramenta, foi significativamente maior.

Vale destacar que, no período 1995-1999, foi possível o acesso aos dados sobre comercialização de apenas doze unidades de Ceasas, sendo a oferta de hortigranjeiros em mais de 12 milhões de toneladas correspondentes a R\$ 6,27 bilhões. No período 2000-2009, foram

disponibilizados, por meio do BI-Prohort, dados para mais 14 centrais, totalizando vinte e seis, sendo a oferta de hortigranjeiros em mais de 74 milhões de toneladas – seis vezes a quantidade comercializada de 1995 a 1999 – ao valor de R\$ 82,61 bilhões – trezes vezes o valor obtido, em 1995-1999. Se, desse período, não considerarmos as doze unidades do período 1995-1999, teremos o seguinte quadro: mais de 47 milhões de toneladas de hortigranjeiros – quase duas vezes menor – ao valor correspondente de R\$ 60,33 bilhões – 1,36 vezes menor. Assim, a significativa diferença dos valores obtidos e quantidades ofertadas entre ambos esses períodos (Gráficos 1 e 2) poderia estar relacionada com as diferenças no número de unidades de Ceasa consideradas pelo BI-ProHort. Concordamos com Cunha (2010) sobre a inexistência de censos a respeito da atividade atacadista no País impedir maiores detalhamentos e, por conseguinte, resultados mais consistentes acerca da problemática estudada.

Os entrepostos atacadistas são canais imprescindíveis para comercialização de boa parte dos hortigranjeiros, o que permite afirmar que a inexistência de um aparato regulatório para essa atividade viabiliza situações como o ‘passeio da mercadoria’. Na Tabela 4, foram apresentadas informações que mostram que o Ceagesp recebe produtos de outras centrais do País. Em boa parte desses casos, as mercadorias vão até esse entreposto para receber cotação e, então, retornam para sua origem. Oliveira e Rocha (2005) trazem o exemplo da mandioquinha-salsa, que sai de Rio Negro, no Paraná, vai até a Ceagesp e depois segue até Curitiba, onde é comercializada. Técnicos da Ceagesp<sup>16</sup> corroboraram esse fato e salientaram que, embora isso determine custos desnecessários para a cadeia como um todo, não possuem meios adequados para evitá-lo.

### **1.1. Produção de hortifruti: considerações para contextualizar a atividade de abastecimento**

O Sistema Nacional de Abastecimento (Sinac) foi concebido, nos anos 1970, para também sistematizar informações destinadas à formação de preços e critérios nacionais para classificação, padronização, rastreabilidade de hortigranjeiros. Porém, não foram amplamente implementados. Durante sua vigência (1972-1986), buscou representar um terreno institucional para as atividades de comercialização desses produtos, porém o fim do Sinac reforçou o distanciamento do setor público quanto ao tratamento da classificação e padronização.

---

<sup>16</sup> Entrevistados no período entre 11/01/2010 a 30/01/2010. Seriam eles: Anita Gutierrez e José Lourenço Pechtoll, da Ceagesp-SP, e Laurismaradno Morais da Fonseca, da Ceasa-Campinas.

Em relação ao período da criação das centrais, a figura do produtor se modernizou, isto é, ele passou a contar com informações sobre o mercado e a lidar com funções, tendo em vista a distribuição moderna, mais tecnificadas e com maior escala de produção e comercialização de modo que os atacadistas perderam um de seus diferenciais competitivos. Dessa forma, o atendimento da exigência de maior qualidade do alimento e dos serviços prestados é essencial para a manutenção da figura dos atacadistas (Carvalho, 2006). As centrais públicas de abastecimento foram pensadas para “[...] atender às necessidades de um varejo atomizado, desorganizado, pouco profissionalizado [...]” (JUNQUEIRA, 1999, p.16). Portanto, em meio a transformações acarretadas pela globalização agroalimentar, que, para o abastecimento, traduzem-se na maior exigência dos consumidores por qualidade e, principalmente, pela modernização do sistema de distribuição, estruturas sem capacidade de se adequar perdem espaço.

Nem mesmo durante o Sinac, a situação do produtor foi coerentemente tratada. A transposição – quase que irrestrita – do modelo europeu de centrais de abastecimento fez com que, na época de instalação desse sistema, acreditasse-se na capacidade de associativismo dos produtores rurais brasileiros, o que, marcadamente, não ocorreu (Cunha, 2010).

Frutas, legumes e verduras são produtos perecíveis e, no Brasil, sua produção se dá de maneira sazonal e fragmentada por entre as regiões do país, haja vista as diferentes condições edafoclimáticas. O processo de colheita é demorado e penoso. Não há, entre os produtores, o seguimento de iguais padrões de tecnologia de produção, além de se observar diferentes práticas de manejo. Nesse contexto, seus preços são variáveis, aumentando a incerteza no setor (Souza, 2005). Desse grupo, as verduras constituem a cultura mais problemática e que confere maior dificuldade para a padronização e classificação. Não há, entre os produtores, o seguimento de iguais padrões de tecnologia de produção, além de se observar diferentes práticas de manejo (Oliveira e Rocha, 2005).

A produção de hortifruti traz em si componentes sociais e produtivos peculiares. Apesar de existirem correntes alternativas de produção – como orgânicos, agroecologia –, são produzidos com elevados níveis de insumos químicos; são intensivos em mão-de-obra, valem-se de alta potencialidade produtiva por área plantada. COSTA (2000 *apud* DAMBORIARENA, 2001, p.3) apresenta os seguintes dados a respeito: “As estimativas são de que cada hectare cultivado gere

entre 3 e 6 empregos diretos e um número idêntico de indiretos, além de proporcionar uma renda anual por hectare de US\$ 2 a 5 mil, contra menos de US\$ 500 da cultura de grãos.” Com base em dados do IBGE, a produção nacional de hortaliças, em 2009 chegou a 20 milhões de toneladas.

Frutas, legumes e verduras são produtos perecíveis e, no Brasil, sua produção se dá de maneira sazonal e fragmentada por entre as regiões do país, haja vista as diferentes condições edafoclimáticas. O processo de colheita é demorado e penoso. Não há, entre os produtores, o seguimento de iguais padrões de tecnologia de produção, além de se observar diferentes práticas de manejo (Oliveira e Rocha, 2005). Nesse contexto, seus preços são variáveis, aumentando a incerteza no setor (Souza, 2005). As verduras constituem a cultura mais problemática e com maior dificuldade para a padronização e classificação. Especialmente por sua marcada inserção no mercado externo, o grupo frutas é o mais desenvolvido em termos de padronização. Outro aspecto a se ressaltar para ilustrar a dificuldade de coordenação no setor, é o crescente oligopólio das sementes. Virgílio (2001) afirma que, no mercado doméstico brasileiro, existiriam 100 empresas – a maioria multinacionais – que operariam como produtoras, atacadistas e também importadoras de sementes de hortaliças

Na lógica da globalização agroalimentar, os alimentos devem conquistar os clientes, e frutas, legumes e verduras o fazem por meio da aparência, da sua qualidade. Oliveira e Rocha (2005, p.1) elucidam que frutas e hortaliças: “alcançam sua qualidade máxima no momento da colheita, não podendo ser melhoradas, mas somente preservadas até um determinado limite. A qualidade desses produtos depende de uma série de fatores fisiológicos, mecânicos e ambientais”. Portanto, o pós-colheita – etapa na qual se inserem classificação, embalagem, manuseio e transporte – tanto quanto a produção é fator indelével para garantia de qualidade, ou melhor, da distribuição e a logística associada a ela. Por outro lado, iniciativas nessa área, mantidas pelo setor privado, são insuficientes para dar conta de problemas estruturais como: alto custo dos fretes agrícolas nacionais, uso de veículos inadequados, acondicionamento dos produtos em embalagens inadequadas. As centrais de abastecimento – cuja operação está atrelada à distribuição e comercialização – estão engessadas para assumir funções de assistência técnica aos produtores. Além disso, sua capacidade de logística em relação ao pós-colheita é bastante limitada.

Os preços dos hortifrutis continuam sendo sazonais, fazendo com que os produtores fiquem economicamente vulneráveis a qualquer oscilação e/ou mudança de

comportamento do mercado. Assim, o elemento fundamental para otimizar e integrar o setor seria uma plena coordenação da cadeia, na tentativa de capacitar o produtor, reduzir as variações de preços e divulgar os produtos (OLIVEIRA e ROCHA, 2005, p.2).

## **1.2. A importância do consumo de hortifruti para o atendimento de ‘necessidades nutricionais diárias’: abastecimento como eixo da Segurança Alimentar e Nutricional**

O relatório divulgado, em 2008, pela *World Health Organization/Food and Agricultural Organization of the United Nations* (WHO/FAO) reforça a recomendação de consumo diário de pelo menos 400g de frutas, legumes e verduras com forma de prevenir doenças crônicas não-transmissíveis (DCNT) – doenças cardiovasculares e diversos tipos de câncer (Barreto et al, 2005). O consumo diário de FLV é imprescindível, uma vez que garante uma adequada ingestão da maior parte dos micronutrientes, fibras e outros fatores nutricionalmente essenciais, além do aumento do consumo desse alimento contribuir para substituir alimentos com altas concentrações de gorduras saturadas, açúcar e sal (Gomes, 2007).

Uma revisão internacional coordenada pela Agência Internacional para Pesquisa em Câncer (IARC)<sup>17</sup>, em 2003, atesta que a faixa prevenível de câncer pela baixa ingestão de frutas, verduras e legumes seria entre 5% e 12%, podendo chegar a 30%. Mais impactante é a estimativa trazida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) de que o consumo diário de frutas e hortaliças contribuiria para salvar 2,7 milhões de pessoas por ano. No Brasil, estudo do Ministério da Saúde, divulgado em abril de 2010, revelou que apenas 19% dos brasileiros consomem cinco porções de hortifruti por dia, isto é, 400g, quantidade recomendada pela OMS.

Mais especificamente, com base nos dados POF-IBGE de 2002, a população urbana do País teria consumido 77,9 gramas de hortaliças e 70,4 gramas de frutas diariamente, ou seja, aproximadamente 300 gramas a menos do que o recomendado pela OMS. Em 2008, o consumo diário de hortaliças teria sido de 72,2 gramas e de frutas, 77 gramas. Ainda em 2008, a aquisição per capita de frutas pela população brasileira aumentou 17,87% em relação a 2002, ou seja, de 25 Kg/per capita passou a 29 Kg/per capita. O volume adquirido de hortaliças, em 2008, foi de 27 Kg/per capita, uma redução de 6,6% em relação a 2002. Junqueira e Peetz (2001) inferiram que no período de 1974-75 a 1995-96, a queda nos índices nacionais de consumo *per capita* de hortaliças foi de 29,4%, enquanto o consumo de frutas teria aumentado em 12,5%. Mesmo que

---

<sup>17</sup> Disponível em: <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/wcr/2003/WorldCancerReport.pdf>.

em 2008 a quantidade de frutas e hortaliças adquirida pelas famílias tenha aumentado, não se está perto da recomendação da OMS de consumo diário de 400 gramas.

Esse quadro tem dois aspectos: indica que há uma demanda a ser explorada pelos supermercados e demais equipamentos de varejo, atacadistas e por outro lado, a população urbana do País não consome a quantidade recomendada de frutas e hortaliças e, nesse caso, também devido às desigualdades de renda. O Brasil tem apresentado melhores indicadores socioeconômicos de desenvolvimento, bem como o fomento da alimentação adequada tem ocupado destacado papel em programas governamentais. Há investidas do setor público para aumentar a capacidade da população em se apropriar de alimentos, porém não necessariamente isso venha se dando em direção a uma dieta alimentar saudável. O acesso à renda não garante que a população escolherá alimentos de alto valor nutricional.

A desigualdade da distribuição de renda, no Brasil, desde 2004 teria apresentado substancial redução, porém, em comparação com outros países, permaneceria alta (Ipea, 2008 *apud* Hoffmann, 2009). A média da renda familiar *per capita* (RFPC), com base em valores monetários da POF (2002-2003) e da POF (2008-2009)<sup>18</sup> – em R\$ referentes a janeiro de 2009 – teria crescido de 696,6 para 838,6 – um aumento de 20,4%, tendo sido maior na área rural (+36,2%) do que na urbana (+19,1%)<sup>19</sup>, com base em Hoffmann (2010). Ainda de acordo com o autor, o índice de Gini se reduziu: em 2002-2003, foi de 0,591 e, em 2008-2009, de 0,561, o que seria coerente com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), haja vista apontarem para uma queda na desigualdade dos rendimentos – em 2002, o índice de Gini foi de 0,544 e, em 2008 foi de 0,544.

Junqueira e Peetz (2001) afirmam que a má nutrição significa falta de micronutrientes como vitamina A, ferro, antioxidantes, betacaroteno e iodo, que configuram situação alimentar de ‘fome oculta’<sup>20</sup>: maiores quantidades de alimentos, porém sem se observar o valor nutricional dos mesmos. Frutas e hortaliças são fontes de fibras, exercem papel relevante no bom funcionamento intestinal e, por conseguinte, na eliminação de impurezas, bem como na redução da absorção do

---

<sup>18</sup> Em 2008-2009, a POF-IBGE se valeu de uma amostra com 55.970 domicílios, incluindo 56.091 famílias – dessas, 84,42% residem na área urbana –, o que representa 190.519.297 pessoas (POF, 2010). O número médio de pessoas por família é de 3,30, uma redução quanto à POF 2002-2003, que era de 3,62 pessoas (Hoffman, 2010).

<sup>19</sup> O autor cogita que esse aumento teria ocorrido em função da ‘urbanização’ de algumas áreas rurais.

<sup>20</sup> Josué de Castro cunhou esse termo ao analisar estados alimentares de diferentes regiões do planeta.

colesterol alimentar. Portanto, ter acesso à renda, a esses alimentos (oferta) e consciência da necessidade de consumi-los constituem os fatores determinantes para uma boa nutrição.

Quadro 1 - Valor nutricional de frutas e legumes: alimentos funcionais

Frutas e hortaliças	Princípios bioativos e seus efeitos terapêuticos
Frutas e hortaliças de modo geral	Bioflavonóides: antioxidantes que combatem os radicais livres e inibem hormônios causadores do câncer
Tomate, morango, brócolis, repolho, cenoura, berinjela, salsa, pimenta, uva	Ácido fenólico: aumenta a atividade enzimática, favorecendo a absorção de nutrientes, inibe nitrosaminas, substâncias que podem provocar o câncer
Tomate, melancia, berinjela, goiaba, pêssego, cenoura	Licopeno: pode proteger do câncer de próstata
Alho e cebola	Sulfetos alílicos: estimulam a produção de enzimas de proteção
Brócolis e manjeriço	Monoterpeno: tem propriedades antioxidantes e auxilia a atividade das enzimas de proteção
Rábano, mostarda e rabanete	Isotocianatos: induzem a produção de enzimas de proteção do organismo
Limão	Limonóides: auxiliar na cura e prevenção do câncer de cólon, mama e pulmão e na redução do colesterol
Morango, uva, maçã	Catequinas: antioxidante com poder de inibir a formação de placas causadoras de arteriosclerose
Ervilha e feijão-vagem	Isoflavonas: inibem a acumulação de estrogênio e reduzem as enzimas cancerígenas
Couve-flor, brócolis, repolho e mostarda	Indóis: inibem o estrogênio e induzem as enzimas de proteção contra fatores cancerígenos

Fonte: Junqueira e Peetz (2001, p.9)

Situação de Segurança Alimentar e Nutricional envolve diferentes meios, por conseguinte, diferentes frentes de ação. Em outras palavras, ela não se limita à saúde pública, tampouco a fatores socioeconômicos. Esses fatores tangenciam-se pela satisfação de necessidades humanas básicas, em que está a alimentação. Gomes Júnior (2007) afirma que uma política pública que tem a SAN por princípio, insere-se em um contexto de construção de condições para satisfazer as necessidades humanas básicas. A partir disso, tem-se a capacitação dos indivíduos, isto é, “várias

combinações de vetores de funcionamentos que uma pessoa pode realizar, representando a liberdade da pessoa levar o tipo de vida que ela tem razão para levar” MARIN (2005, p.112). Fundamentar uma política pública por meio da Segurança Alimentar e Nutricional deveria representar um tratamento universal e de remoção de obstáculos estruturais.

Como se mostrou, produtos hortifrutí são essenciais para a saúde humana e, porque não, coletiva. Logo, são componentes essenciais de uma dieta alimentar adequada. Entretanto, o seu consumo diário pela população brasileira estaria abaixo do recomendado pela OMS, o que resultaria, principalmente, de um contexto de desigualdade social e de baixo nível de instrução (Gomes, 2007; Junqueira e Peetz, 2001).

### **1.2.1. Consumo de hortifrutí pela população urbana: algumas evidências**

Popkin (2003) afirma que a urbanização, crescimento econômico, processamento dos alimentos seriam fatores combinados no desencadeamento de progressivas transformações no padrão nutricional das populações de países subdesenvolvidos. Na medida em que o emprego passou a ser menos intensivo em mão-de-obra, aumentou o consumo de alimentos com menor teor de gordura e açúcares, bem como de frutas, legumes e verduras. Essa alteração deve ser relativizada, isto é, o aumento do consumo de frutas e hortaliças em países como o Brasil é segmentado entre os estratos de renda e estaria aquém do recomendado pela Organização Mundial da Saúde – como se mostrou na seção precedente. Nesse sentido, Belik e Siliprandi (2010) apontam que não somente é possível observar que as famílias com menor rendimento gastam proporcionalmente mais com alimentação, como também é possível observar hábitos alimentares menos saudáveis.

Em 2008, houve um aumento de 40,65% nos gastos com alimentação pela população urbana (Tab.5) em relação a 2002, bem como da despesa total – 45,60%. Em 2002, as despesas com alimentação correspondiam a 15,87% da despesa total, em 2008, esse item passou a representar 15,33%, enquanto as despesas com habitação aumentaram 46,12%, em relação a 2002, o equivalente, em 2008, a 29,38% da despesa total das famílias urbanas. Alimentação constitui um dos principais itens de despesa das famílias brasileiras.

Tabela 5 - Despesa monetária e não monetária média mensal familiar - valor e distribuição - por tipos de despesa

Tipos de Despesa	Total	Urbana
------------------	-------	--------

	2002	2008	2002	2008
Despesa total	1.794,32	2.626,31	1.959,49	2.853,13
Alimentação	304,12	421,72	311,02	437,45
Habitação	520,21	765,89	573,66	838,24
Transporte urbano	42,31	59,06	44,40	64,15
Educação	59,86	64,81	68,58	73,89

Fonte: POF/IBGE 2008/2009

As despesas, em 2008, com hortifruti da amostra de famílias da POF – isto é, todos os estratos de renda – somaram R\$ 219,54, o que representa 5,37% das despesas com alimentação e R\$ 51,37 a mais do que apresentado em 2002, mesmo que nesse ano as despesas monetárias mensais com hortifruti tenham representado 5,46% do total despendido com alimentação. Considerando-se os estratos de rendimento mensal, as famílias na faixa de aproximadamente dois salários mínimos, em 2002, despenderam 2,21% (R\$ 3,28) de sua renda com esses produtos. Em 2008, esse grupo despendeu com frutas e verduras 2,64% e 2,38% – ou R\$ 5,46 e R\$ 4,94 –, respectivamente.

O nível da disponibilidade de dados existente a respeito da aquisição e consumo de frutas e hortaliças dentre a população urbana brasileira não permite afirmar categoricamente se a sua dieta alimentar é variada nesses alimentos. Outrossim, é possível deduzir que seu consumo não é generalizado. Em 2002, as famílias residentes na zona urbana, declararam ser normalmente insuficiente a aquisição de alimentos, adquiriram 20 Kg per capita de hortaliças e de frutas, 14,4 Kg per capita. Enquanto que a categoria às vezes insuficiente se enquadrava para quadros de aquisição per capita domiciliar de 24,67 Kg de hortaliças e 20,29 Kg de frutas. Para as famílias que declararam aquisição alimentar per capita sempre suficiente, encontra-se os seguintes valores: frutas 32,72 Kg per capita e hortaliças 33,65 Kg per capita.

Em 2002, a aquisição média per capita de hortaliças foi igual a 29 Kg e de frutas, 29 Kg também. Em 2008, a média nacional de frutas e hortaliças adquiridas foi de 28,8 Kg per capita e 27 Kg per capita, respectivamente. Portanto, a aquisição foi 6% menos de hortaliças e 17% mais de frutas. O consumo total de hortaliças, em 2002, foi da ordem de 28,7 Kg per capita, o equivalente a 78 gramas diárias. Se o estrato de renda de até dois salários mínimos<sup>21</sup> apresentava, em 2002, consumo ao nível de 17,8 Kg per capita de hortaliças – 48,7 gramas ao dia –, o estrato relativo a mais de trinta salários o apresentava em 49,2 Kg per capita – 135 gramas por dia.

O consumo de frutas obedeceu essa mesma tendência, porém, a amplitude entre os estratos de até dois salários mínimos e aquele com mais de trinta é maior: 14,8 Kg per capita de frutas – ou 40,5 gramas diárias – contra 59,9 Kg per capita – 164 gramas por dia –, ou seja, diferença de 45,1 Kg per capita, o que no consumo de hortaliças é de 31,3 Kg per capita – 85,7 gramas diárias –, também é menor o consumo total de frutas: 28,1 Kg per capita – em torno de 77 gramas por dia.

Alguns autores (Reardon e Berdegué, 2002) argumentam que por oferecem a possibilidade de pagamento a prazo, supermercados teriam vantagem sobre as feiras livres. No entanto, os dados da POF-IBGE de 2008-2009 mostram que quanto à forma de aquisição, frutas e hortaliças foram maciçamente adquiridas à vista, em 2008: 24 Kg de hortaliças e 26 Kg de frutas, o equivalente em termos respectivos a 98% e 99%, da forma monetária de aquisição.

Os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF-IBGE) permitem inferir que os estratos de maior rendimento consomem maiores quantidades de frutas e hortaliças e gastam proporcionalmente menos com esses produtos do que os estratos de menores rendimentos. Ainda, ao longo do tempo, a aquisição desses alimentos não tem aumentado significativamente, estando bastante aquém do recomendado pela OMS, inclusive entre as famílias com maior rendimento mensal. De modo geral, as famílias brasileiras têm aumentado seus gastos com esses alimentos mais do que têm aumentado a quantidade consumida.

O fato de o consumo desses alimentos não estar amplamente disseminado entre todas as faixas de renda da população é aspecto do qual o setor público não pode se furtar. A carência de determinados nutrientes leva ao que Josué de Castro denominou fome oculta e que para ele seria “[...] forma típica da fome de fabricação humana” (Idem, 1968, p.81). Várias razões, ao ver do autor, tornaram a fome oculta uma calamidade dos grupos humanos mais civilizados: “a primeira delas é a monotonia alimentar, imposta pela civilização, é o hábito do homem civilizado de nutrir-se à base de um número restrito de substâncias alimentares” (Idem, 1968, p.81). Delgado e Theodoro (2005) lembram que a Constituição Federal de 1998 traz a igualdade como um princípio basilar. O acesso aos bens públicos é fundamental para garantir a justiça distributiva e a promoção da igualdade sob ação legal do Estado (Santillán, 2003). Nesse sentido, políticas governamentais assumem relevante papel, mas não poderiam se isolar da atuação de outras importantes instituições econômicas e sociais (Sen, 2000).

O abastecimento de frutas e hortaliças no País pode ser entendido como uma atividade caracterizada não pela presença de estremecimentos de competências entre o setor público e privado. O atacado é responsável pela comercialização de um volume relativamente maior do que os centros de distribuição – em que pese sua presumível interligação com centrais de abastecimento de diferentes regiões do país –, bem como os entrepostos atacadistas estão presentes em praticamente todos os estados brasileiros. Tampouco é possível afirmar que o aumento de consumo desses produtos tem se dado sob a mesma proporção entre todas as classes de rendimentos da população urbana. Portanto, o escopo das centrais de abastecimento supera – ou pelo menos deveria superar – a atividade mercadológica da comercialização.

## **2. A presença do Estado brasileiro no abastecimento alimentar: sistematização, ruptura e liberalização (1986-2009)**

Nos anos de 1970, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac)<sup>22</sup> foi criado para solucionar o estrangulamento na comercialização de hortigranjeiros. Dessa forma, esse setor passou a contar com um “ponto de reunião de agentes de comercialização”<sup>23</sup>. Objetivava-se reduzir custos de comercialização, por conseguinte, os preços ao consumidor; estimular o funcionamento dos supermercados; aprimorar os produtos ofertados; fomentar a base de dados do Serviço de Informação do Mercado (Sima); aperfeiçoar o mecanismo de formação de preços dentre outros objetivos (Mourão e Magalhães, 2009). Para tal, o governo federal instituiu, em 1969, o Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento (GEMAB), que executaria o programa de construção das centrais de abastecimento nas capitais e nos principais núcleos urbanos do País, estando a gestão desse programa sob responsabilidade da Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), através do Sinac. Havia, portanto, órgãos específicos para o abastecimento.

A construção das Centrais de Abastecimento ocorreu sob os fundamentos do ‘Estado desenvolvimentista’, marcado pela elevação do investimento público, sobretudo na área de infraestrutura (Linhares e Silva, 1979). O abastecimento era entendido pelo setor público como um serviço fundamental para o funcionamento das demais atividades econômicas. O Brasil adentrava nos processos de urbanização e industrialização, ou seja, davam-se dois fenômenos concomitantes: crescimento do mercado interno para alimentos e pressão da demanda urbana por hortigranjeiros. Nessa perspectiva de ‘Estado de compromisso’, cabia a intervenção estatal para abrandar o custo de vida, especialmente o custo de reprodução da força de trabalho via aumento do poder de compra dos salários, isto é, esse era um dos fundamentos da construção das centrais (Linhares e Silva, 1979). O Sinac foi regulamentado em 1972 e, à empresa estatal Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), coube as funções de coordenação, controle técnico, administrativo e financeiro desse sistema (Schuetz et al, 1978 *apud* Cunha, 2010).

---

<sup>22</sup> Como apontam Linhares e Silva (1979), por meio do Decreto nº 620 de 17/08/10938, regularizou-se a organização de entrepostos de hortigranjeiros, bem como criou-se o entreposto do Distrito Federal, o que viabilizaria a política de interiorização de parcelas crescentes da produção nacional.

<sup>23</sup> Citado por Mourão e Magalhães (2009). Como as centrais públicas de abastecimento foram definidas no Decreto 06/391 de 20 de setembro de 1967.

Sob a gestão da Cobal, o processo de implantação das centrais de abastecimento teve<sup>24</sup> sua primeira etapa em 1972, estendendo-se até 1974, no âmbito das diretrizes do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND). Materializava-se esse processo por meio da assessoria de organismos como a FAO/ONU, da contratação de grandes empresas de Engenharia e de Arquitetura para execução dos projetos – que, nesse momento, abarcavam dez centrais de abastecimento – e do treinamento de técnicos dessa Companhia e dos governos estaduais em mercados atacadistas da Espanha, da França e dos EUA (Mourão e Magalhães, 2009). Essa primeira experiência foi aprimorada a ponto de se criar um conhecimento nacional próprio sobre o assunto e, a partir disso, os entrepostos passaram a ser construídos mais próximos da realidade do País. A segunda etapa (1975-1979) se deu sob os ditames do II PND. Nela, criaram-se equipamentos para o varejo – hortomercados, varejões, sacolões etc – e para a produção – Mercados do Produtor.

As centrais deveriam: promover a redução dos custos diretos da comercialização no atacado, bem como a redução dos custos indiretos das organizações que operam no mercado atacadista de distribuição de gêneros alimentícios, isto é, impulsionar as economias de escala; promover/facilitar: a concentração da oferta para que as condições de comercialização fossem melhoradas, a maior concorrência, a maior especialização dos comerciantes, a eliminação de intermediários desnecessários, redução das flutuações especulativas dos preços, melhores condições de informações de mercado<sup>25</sup>, melhores instalações e condições de trabalho, além de operar em conformidade com normas para boas práticas higiênico-sanitárias e contribuir para a melhoria dos hábitos alimentares da população, principalmente das camadas de menor renda. Ao nível dos produtores, as centrais deveriam: aperfeiçoar os mecanismos de formação de preços, diminuir riscos de deterioração dos preços por deficiência do canal de escoamento, exercer maior controle sobre as origens e destinos dos gêneros alimentícios (Mourão, 2008)<sup>26</sup>. Vislumbrava-se a

---

<sup>24</sup> Vale ressaltar que o Sinac foi antecedido de duas iniciativas de regularização do mercado hortigranjeiro: uma do governo paulista e outra da Sudene, essa em Recife, nos anos 1960 (Mourão e Magalhães, 2009).

<sup>25</sup> Isto se daria por meio das Divisões Técnicas das Ceasas, as quais eram incumbidas de coletar informações na entrada de produtos, tabulá-las e remetê-las ao Cohort para a então confecção dos documentos consolidados do Sinac. Esse trabalho teria estruturalmente se consolidado em 1976 com a criação do Grupo de Acompanhamento e Análise (GAA), bem como instalação de um escritório na Ceagesp (Silva, 1985).

<sup>26</sup> Estabelecidas em documento básico da GEMAB (1972, p. 44-45 *apud* Cunha, 2011).

construção de um programa abrangente em seus propósitos, os quais, no limite, deveriam contribuir para alicerçar um programa nacional de alimentação<sup>27</sup>.

Na verdade, como salienta Cunha (2010), havia um descompasso entre esses objetivos, que estavam além da construção de infraestrutura, ou seja, previam ganho sistêmico, e a estratégia de desenvolvimento do governo militar. Preponderava a função do mercado atacadista de formador de preços, de ser capaz de determinar as regras do jogo. As centrais, ao servirem de ‘ponto de reunião de agentes da comercialização’ induziram à formação de preços com alguma eficiência, estimulando a concorrência e permitindo que os envolvidos tivessem maior transparência das condições de oferta e de preço dos produtos. Ademais: “as características da comercialização de hortigranjeiros impedem que os vendedores obtenham vantagens além daquelas consideradas normais para sua atividade” SILVEIRA (1999, p.23). É, principalmente, por esse aspecto que o Sinac representava o caminho para a consolidação de uma política específica para o setor. Para dar uma ideia do alcance das operações dos entrepostos nesta época:

[...] passam pelas Ceasas mais de 8 milhões de toneladas de hortigranjeiros, por ano, e foi o setor de hortaliças que, enquanto caía ou estagnava a produção nacional de cereais (exceto soja), cresceu em torno de 16,7% a.a. os quatorze mil atacadistas, entre produtores, cooperativas e associações de produtores, comercializam mais de 30% da produção brasileira de hortigranjeiros. ARAÚJO (1986, p. 4)

Um bom exemplo da sinergia entre atacado e varejo instrumentalizada pelas Ceasas nos tempos do Sinac são os ‘sacolões’. Inseridos nas transformações provocadas pelo avanço das grandes redes de supermercado, os ‘sacolões’ representaram, do início da década de 1970 à década de 1980, um sistema de vendas de frutas e legumes bastante inovador. Esse equipamento varejista se caracterizava pela negociação de um *mix* de produtos por um preço único. Desse modo, esse equipamento passou a receber do poder público, incluindo a administração das Ceasas, investimentos para sua expansão e fortalecimento entre as regiões do território nacional – especialmente no centro-sul. Esse programa alcançou significativa aceitação popular, uma vez que fornecia certa variedade de produtos hortigranjeiros a preços mais baixos, o que beneficiava tanto a população com maior poder aquisitivo quanto a população de áreas periféricas dos centros urbanos (Silva, 1987).

---

<sup>27</sup> Cabe destacar que a comprovação do alcance de todos esses objetivos tem limites na disponibilidade de informações a respeito, restando o recurso da revisão bibliográfica.

As centrais representaram vultoso projeto de infraestrutura cuja centralização da oferta permitiria fornecer um serviço de informação de mercado e padronização e classificação dos produtos comercializados. Essa forma de tratar do problema da comercialização de hortigranjeiros foi considerada por MALUF (1988, p.251) “mais uma das manifestações da tendência em substituir as formas fragmentadas e anacrônicas de intermediação pelos canais integrados e modernos que centralizam parcela crescente do fluxo da produção rural”. Sua perspectiva norteadora era a do Estado oferecer apoio de infraestrutura ao pleno desenvolvimento da iniciativa privada na montagem das cadeias de abastecimento dos grandes centros urbanos (Maluf, 1988). Logo, essas medidas atinentes ao abastecimento tinham cunho de viabilizar o processo de acumulação de capital: “[...] o limite admitido para a intervenção estatal seria dado pelo fornecimento de condições para que o capital privado cumprisse eficientemente a tarefa do abastecimento” FERRATO DOS SANTOS (1982, p.63). A modernização tinha limite nos resultados de curto prazo – para não dizer imediatos –; deveria instrumentalizar uma coesão social que não tivesse origem em profundas reformulações das estruturas de poder do País.

No início dos anos 1980, os entrepostos já experimentavam contínuas reorganizações a ponto de um importante instrumento, o Grupo de Acompanhamento e Análise (GAA)<sup>28</sup> – criado para divulgar as informações de mercado – ter sido extinto: “por falta de um maior conhecimento do tipo de trabalho que se executava e da sua inquestionável validade, em geral muito mais para atender aos interesses de pessoas” SILVA (1985, p.3). Ainda assim, como descreve este autor, manteve-se, entre os técnicos do Sinac, a preocupação<sup>29</sup> em resgatar a importância da estatística conjuntural para as divisões técnicas das centrais<sup>30</sup>. Dificuldades gerenciais e técnicas para o aprofundamento do Sinac com vistas a promover eficiência na comercialização de hortigranjeiros já se faziam presentes.

Como parte da amplitude das funções do Sinac, o departamento técnico reconhecia, nos primeiros anos da década de 1980, a permanência de problemas, sobretudo no lado da aderência do setor atacadista à produção de hortigranjeiros, sem desmerecer os entrepostos atacadistas como avanço em relação a medidas anteriores de política de abastecimento. Nessa perspectiva,

---

<sup>28</sup> Constituiu um aperfeiçoamento e consolidação da manipulação e divulgação das estatísticas de mercado que deveria ser aprofundado para todas as centrais, criado em 1976 (Silva, 1986).

<sup>29</sup> Com base nas entrevistas e conversas realizadas com agentes atuantes nas Ceasas e que também atuaram no Sinac, pôde-se constatar que havia, entre seus técnicos, envolvimento verdadeiro com a ‘causa’ do abastecimento, ou melhor, eles buscavam tornar a atividade o mais eficiente possível por meio das Ceasas.

<sup>30</sup> O órgão responsável passou a ser a Coordenadoria de Hortigranjeiros (Cohort), atrelada ao Dircen.

por volta de 1984/85, com o objetivo de superar entraves de aumento da renda líquida dos produtores e impedir o aumento dos preços finais aos consumidores, os técnicos do Sinac buscaram aprofundar<sup>31</sup> a organização do setor hortigranjeiro por meio do planejamento da produção com o Projeto de Produção Programada. Especificamente, ele deveria regular a oferta e, assim, evitar oscilações bruscas de preços. Envolvia instituições de pesquisa, secretarias municipais de abastecimento e de agricultura, instituições creditícias, além das Ceasas. Sua aplicação se deu em Minas Gerais onde obteve êxito, uma vez que 90% do consumo previsto fora respondido pela produção estadual (Araújo, 1986). Porém, a ruptura do Sinac, em 1986, impediu a implementação deste projeto nas demais unidades de Ceasa.

Na década de 1980, a fase de construção das centrais estava basicamente concluída, e o aperfeiçoamento gerencial e técnico do sistema era o grande passo a ser dado. Contudo, a União deixou de investir nas centrais, além de obrigá-las a não reajustarem suas tarifas para evitar o aumento da inflação. Em 1985, o governo inseriu as centrais na lista de empresas privatizáveis – lembrando que a sua dimensão estatal se dava em termos de administração, coleta e divulgação de informações e regulamentação. Em 1986, o governo autorizou a Cobal a transferir o controle acionário das Ceasas para unidades federativas e municípios, inclusive, sob a recomendação de que, se esses governos achassem cabível, poderiam transferi-las à iniciativa privada (Mourão e Magalhães, 2009).

Essa desarticulação do sistema foi resultado dos frequentes problemas enfrentados na sua gestão, além do enfraquecimento fiscal do Estado, inserido num amplo movimento de reordenação da presença estatal na economia. A crise financeira e administrativa das centrais foi agravada no início dos anos 1980. O déficit do Sinac, em 1981, era estimado em US\$ 18,7 milhões: as receitas não remuneravam investimentos e o nível de endividamento das centrais com o BNDE se tornava exponencialmente maior atingindo US\$ 40 milhões, em dezembro 1981 (Gatti, 1993 *apud* Cunha, 2010). Os recursos federais aportados no sistema – via Cobal e BNDE – definhavam por conta dos reflexos da crise financeira internacional. Dessa maneira, a Cobal foi perdendo participação acionária para estados e municípios, quando estes cumpriam compromissos de dívida junto ao BNDE. Portanto, a ruptura do Sinac, efetivada em 1988,

---

<sup>31</sup> Tendo em vista os ganhos até então obtidos pelas Ceasas por meio de registros de preços e quantidades vendidas, com especificação da origem das mercadorias por Estado, microrregião e município, os quais proporcionavam maior visibilidade das operações comerciais (Araújo, 1986).

começara no início dos anos 1980 e teria explicações na própria engenharia financeira desse sistema. Todo o mecanismo de financiamento que possibilitou a construção da infraestrutura dos entrepostos acabaria sendo determinante para a extinção do sistema, bem como um motivo para a privatização das unidades de Ceasa (Cunha, 2010).

Cada central seguiu o seu rumo de acordo com os desígnios dos respectivos governos estaduais. Desmontou-se o princípio – que se pode dizer, nunca foi plenamente efetivado – do estabelecimento de uma rede nacional integrada de informações, capaz de levar a avanços tecnológicos e de comercialização no setor hortigranjeiro. Em 1990, a Companhia de Financiamento da Produção (CFP), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e COBAL foram unificadas, dando origem à Conab por meio do decreto 8.029 de 12 de abril de 1990 (Cunha, 2006). A Conab surgia num contexto de desmonte do aparato de intervenção na agricultura – dada a extinção de instituições de controle das agroindústrias do café, açúcar, álcool e trigo – marcando o rompimento com medidas de cunho intervencionista e centralizador. No que tange ao abastecimento de hortigranjeiros, em meio a demandas de outros setores da agricultura para apenas um órgão público, isto é, a Conab, essa atividade perdeu espaço relativo na agenda de política pública.

Técnicos das centrais do Sinac, mais especificamente do Departamento de Centrais de Abastecimento (Decen) alertaram para os efeitos perniciosos da descaracterização do sistema Ceasa para o abastecimento alimentar das grandes cidades, classificando-o como ‘erro histórico’. Tal alerta teve por base o entendimento daquela coordenação entre os entrepostos ser necessária para que eles funcionassem a contento:

Aí, o que teremos será um conjunto de Ceasas funcionando cada uma de maneira diferente e isolada, o que dificultará sensivelmente o estabelecimento de qualquer política de interesse do Governo Federal e/ou dos Ministérios, como padronização, classificação, embalagens, inspeção, tabelamento de preços etc. (MOURÃO e MAGALHÃES, 2009, p.6)

Maluf (1988) afirma que as principais mudanças trazidas pelas Ceasas – enquanto parte do Sinac – para a atividade de comercialização e distribuição teriam se traduzido em melhorias nas formas de produção e na capacidade da atuação dos grandes atacadistas, das redes de supermercado e não em termos de desconcentração e aumento de eficiência. Pequenos intermediários teriam sido eliminados, bem como alguns pequenos produtores conquistaram e/ou ampliaram sua inserção no mercado. Campino (1985) assevera que a criação de entrepostos

atacadistas, embora com o intuito de melhorar a posição do produtor no mercado, teria provocado o efeito contrário, fomentando a colusão ao mesmo tempo em que persistiu o redundante número de intermediários.

Paradójicamente, los intentos de elevar la competitividad con la construcción de nuevas centrales de abasto sin alterar el patrón de relaciones comerciales, lejos de elevar la competitividad, tiende a reforzar el poder oligopólico de los grandes mayoristas en estas estructuras tradicionales (SCHJETMAN, 1992, p.46)

A visão generalizada de que o intermediário deveria ser banido – pois era considerado ineficiente e apoderador de sobrelucros – contribuiu para que, no documento que originou as Ceasas, o tratamento das vantagens que ela traria aos comerciantes atacadistas fosse encoberto. O Sinac regulou a relação público-privada por meio da permissão remunerada de uso e as “leis de proteção do perímetro” foram utilizadas como instrumento institucional para isso. Essas leis vedavam a comercialização atacadista fora dos entrepostos de modo que qualquer atividade atacadista concorrente seria considerada ilegal<sup>32</sup> (Cunha, 2006). Mesmo tendo sido criada para vigorar temporariamente, as leis do perímetro enveredaram por uma dimensão que desencadeou um aumento de escala operacional dos comerciantes atacadistas mais dinâmicos, além de uma tendência de oligopolização no setor (Estudo Ceasa-DF, 1993, *apud* Cunha, 2006).

Permissionários foram confundidos com intermediários – considerados vilões (Silveira, 1999). Neste aspecto, importa ressaltar que a ideia de central de abastecimento advém de países desenvolvidos de maneira que na América Latina, seu desenho e implantação, tiveram por base os modelos espanhol e francês<sup>33</sup>. Portanto, as centrais constituem um mecanismo para ligar os alimentos à população urbana de forma eficiente<sup>34</sup>, isto é, não se encerram enquanto mecanismo para corrigir problemas estruturais de distribuição e comercialização agrícola, porém, podem engendrar a sua organização. Green (2003) classifica como ‘segunda geração’ os mercados atacadistas que servem como ponto de reunião de agentes da comercialização.

Processava-se, ainda, um reajustamento do papel do Estado na agricultura. Se até inícios da década de 1990, era considerado necessário e politicamente inevitável que o Estado interviesse

---

<sup>32</sup> Nem todas as unidades tiveram o respaldo da ‘lei de perímetro’, caso da Ceasa Campinas aqui estudada.

<sup>33</sup> González (2003) lembra que a construção destes mercados atacadistas se deu para melhorar a qualidade e promover a segurança alimentar dadas as anacrônicas instalações dos velhos mercados centrais.

<sup>34</sup> Como afirma Braudel (1979 *apud* Green 2003), a criação dos mercados atacadistas é intrínseca ao nascimento das cidades na Europa.

nos preços e nos mercados dos alimentos de países subdesenvolvidos (Jones, 1995), desde então a presença do setor público nesse assunto não está suficientemente delineada:

[...] embora algumas das críticas sejam justificadas, boa parte delas ainda se baseia na equivocada dicotomia Estado *versus* mercado, este último considerado num sentido bastante convencional, e outras, ideológicas, são dedicadas à apologia da eficiência dos mecanismos de mercado. (MALUF, 2001, p.158)

Nessa mesma linha, Schejtman (2001) afirma que não é uma questão de sobrevalorizar o papel do mercado, nem outra de caráter ideológico que coloque o setor público como o mais adequado para orientar o funcionamento de determinadas atividades concernentes à alimentação.

La cuestión central en el dilema empresa pública/privada no puede plantearse en términos de una definición en abstracto del mayor o menor tamaño y ámbito que debe tener una *vis-à-vis*, la otra, sino de cuál es la mejor combinación de áreas de actividad de las empresas públicas y de las empresas privadas, que asegure el fortalecimiento y la dinamización recíproca de sus potencialidades, en función del logro de los objetivos de seguridad alimentaria (SCHEJTMAN, 2001, p. 24)

Termos como “redefinição das funções do Estado” e a “privatização do setor privado” (REZENDE, 1992, p.41-42) podem também ser entendidos como referentes a um processo em que setores, como alimentação, perderam espaço na agenda de política pública em detrimento do setor privado sem regulação. Em outras palavras, não é a mera transferência do controle acionário das empresas públicas – combinada à descentralização administrativa – que levará a uma redefinição da forma de relacionamento entre os setores público e privado, haja vista esse não desenvolver capacidade de resolver conflitos oriundos da omissão do papel regulador do Estado.

## **2.1. Liberalização: Ceasas e o abastecimento alimentar no Brasil**

Utilizando a definição de BARRET e MUTAMBATSERE (2005, p.2): “markets aggregate demand and supply across actors at different spatial and temporal scales”, entende-se que a atividade de abastecimento permite interligar a produção de hortifruti entre os vinte e sete estados brasileiros por meio das centrais de abastecimento. Garante-se, assim, que regiões não produtoras de determinado produto possam consumi-lo porque outra região o produz; o abastecimento possui um caráter mercadológico e outro de bem comum: acesso e oferta.

O tema abastecimento alimentar deixou de ser objeto de qualquer política pública específica no Brasil, como alertado pelos técnicos do Decen, quando do desmonte do Sinac (Mourão e Magalhães, 2009; Cunha, 2006). Grande parte das Ceasas passou a enfrentar os

seguintes problemas: empreguismo; cessão das áreas de expansão para terceiros; ampliações inadequadas; omissão crescente pela gestão; proliferação de agentes ineficientes; varejo tumultuando o atacado; degradação física das instalações; relaxamento na limpeza e higiene; acomodação pernicioso; abandono da produção e da concatenação ao varejo; sem avanços na classificação, padronização e embalagem; não participação em feiras, fóruns, debates sobre o hortigranjeiro; novas Ceasas em locais inadequados; falta de estímulo ao corpo técnico; desvirtuamento dos objetivos (Mourão, 2008).

As centrais de abastecimento permanecem gerenciando espaços e atividades comerciais. Para isso, cada uma delas conta com o Regulamento de Mercado, que se propõe a normatizar as relações mercantis entre concessionários, permissionários, produtores rurais e Administração Pública (Caixeta, 2010). É por meio deste instrumento que são definidas as tarifas de uso a permissionários e autorizados<sup>35</sup>, as quais se mantêm como principal meio de capitalização das centrais. Além disso, o Regulamento estabelece normas quanto ao horário de funcionamento, trânsito de mercadorias, atuação de carregadores, porém ele não especifica punições para o caso de descumprimento de suas disposições.

As administrações das Ceasas não são rigorosas quanto à exigência de cumprimento de suas disposições. Técnicos do Ceagesp, durante as entrevistas realizadas, ressaltaram diferentes problemas quanto às negociações comerciais que ocorrem no interior deste entreposto, dentre os quais: inadimplência; emissão irregular de notas fiscais; a atuação dos atacadistas que não se revela favorável aos agricultores; existiria uma gama de representações sindicais – permissionários, carregadores dentre outros – com interesses divergentes de maneira a interferir negativamente no funcionamento da central. Em igual sentido, MAZON (2009, p.1025) aponta que, na Ceasa-SC, nem sempre as transações são favoráveis para os produtores: “ante os atos de compra e venda e pagamento direto entre usuários e clientela, cabe à Ceasa/SC tão somente o papel de “simples espectadora” (art. 36, § 2o), o que, argumentamos, torna vulnerável a condição do agricultor.”

---

<sup>35</sup> Distinguem-se basicamente pelo tempo de duração no entreposto, isto é, aqueles que são autorizados podem ter prorrogado o seu termo de autorização. Na Ceasa-Campinas, podem ser autorizados ou permissionários as seguintes categorias: produtores rurais; cooperativas agrícolas; associações de produtores rurais; comerciantes atacadistas e varejistas; prestadores de serviços e empresas em geral. Disponível em: <[http://www.ceasacampinas.com.br/novo/Inst\\_Regulamento.asp](http://www.ceasacampinas.com.br/novo/Inst_Regulamento.asp)>.. Acesso em 20/11/2009.

Os dirigentes de uma gama maior de centrais de abastecimento apontaram, ainda, como principais entraves para a operação dos entrepostos, os seguintes aspectos, em ordem de importância (CONAB, 2009, p.30): embalagem incorreta para frutas e hortaliças; infra-estrutura insuficiente; necessidade de expansão; vagas insuficientes para estacionamento ou vagas em locais inadequados; dificuldade de se assegurar segurança dos alimentos; asfaltamento em mau estado e trânsito sem sinalizações; limpeza; carência de regulamentação de fiscalização de fretes e carregadores; dificuldades para implementar/disseminar/fiscalizar critérios para classificação de hortifruti; presença de ambulantes não autorizados; horário de funcionamento inadequado; atravessadores; criminalidade; inexistência de cadastro de produtores; informações de preços e funcionamento da portaria.

Esses problemas estão relacionados com falta de investimento, seja em pessoal, seja em infraestrutura. Na perspectiva de funcionamento de mercado, é possível visualizar que esses problemas afetam o estabelecimento de consenso sobre os preços pode ser estabelecido, o que vai além da relação bilateral de compra e venda, consenso este que é facilitado por leis, regras, costumes imbricados nas instituições de mercado. Como afirma CUNHA (2010, p. 144):

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.

A forma como um país assume a questão alimentar em suas políticas públicas é reflexo do seu nível de desenvolvimento econômico (Couto, 2001). A necessidade de elaborar e implantar instrumentos de caráter emergencial com vistas a fornecer alimentos a um dado grupo da população é um aspecto dessa relação (Belik, 2007). Nessa perspectiva, pode ocorrer ambiguidade, interposição e confusões da parte do setor público na condução do abastecimento alimentar. No Quadro 2, são apresentados programas governamentais, do período recente, destinados a apoiar a produção e comercialização de hortigranjeiros, os quais se baseiam na compreensão de que seu escoamento deverá se direcionar para o mercado interno, isto é, abastecimento. Como é possível inferir, o abastecimento é tratado como eixo de uma política social, que, nos últimos anos, tem se projetado a partir da Segurança Alimentar e Nutricional (Couto, 2001). Nesses programas, as centrais de abastecimento não são larga e profundamente

incorporadas, ou melhor, sua importância se resume a funcionar como receptora ou distribuidora ou ainda sediar programas específicos, como o banco de alimentos.

Quadro 2 - Programas do governo federal de apoio à produção de hortigranjeiros para o abastecimento alimentar

Programa	Descrição dos objetivos principais	Operacionalização
PAA Programa de Aquisição de Alimentos	Incentivar a agricultura familiar por meio de ações relacionadas a comercialização; Destinar os alimentos adquiridos às pessoas em situação de insegurança alimentar, atendidas por programas sociais locais e demais grupos vulneráveis	Adquire alimentos, sem licitação, a preços de referência equivalentes aos praticados nos mercados regionais até o limite R\$3.500,00 ao ano por agricultor familiar que esteja no PRONAF. Os alimentos então adquiridos são distribuídos às pessoas em ISAN* e a grupos vulneráveis
Agricultura Urbana; periurbana e produção para o autoconsumo	Os alimentos produzidos são destinados para auto-consumo, abastecimento de restaurantes populares, cozinhas comunitárias. Possíveis excedentes são vendidos no mercado local. O resultado seria, então, a inclusão social, melhoria da alimentação e nutrição e geração de renda para os produtores.	Atuação da prefeitura é elemento chave, bem como a participação comunitária. As unidades de produção são organizadas como hortas, lavouras, viveiros, pomares, canteiros de ervas medicinais. Há também a criação de pequenos animais, unidades de processamento/beneficiamento agroalimentar e feiras e mercados públicos populares.
Restaurante Popular	São unidades de alimentação e nutrição destinadas ao preparo e à comercialização de refeições saudáveis, oferecidas a preços acessíveis à população. Localizam-se, preferencialmente, em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes.	O MDS financia a instalação de restaurantes populares no que se refere aos projetos de construção, a reforma e adaptação de instalações prediais, bem como a aquisição de equipamentos permanentes, móveis e demais utensílios. UFs e municípios interessados devem participar do processo de seleção pública divulgado por meio de editais.
Cozinhas Comunitárias	Implantar e modernizar Unidades com produção mínima de 100 refeições por dia e funcionamento de – no mínimo – 05 dias por semana. O preparo das refeições respeita as diferenças regionais e se pauta numa alimentação saborosa, saudável, diversificada, econômica.	Especialmente destinadas a áreas do território nacional com baixo IDH, municípios do semiárido e de regiões metropolitanas. Destina-se à população que se encontra vulnerável socioeconomicamente e em situação de insegurança alimentar e nutricional.
Banco de Alimentos e Mercados Públicos	Articula-se com entes privados e públicos do setor alimentício – indústrias, supermercados, varejões, feiras, centrais de abastecimento e outros – para arrecadar alimentos, provenientes de doações. Esses são distribuídos a entidades.	Os produtos são recebidos, selecionados, separados em porções. São, então, processados ou não, embalados e distribuídos gratuitamente às entidades assistenciais. Em contrapartida, essas entidades participam de atividades de capacitação em educação alimentar.

Distribuição de Alimentos	Atender às famílias em situação de ISAN. Priorizam-se grupos remanescentes de quilombos, famílias acampadas que aguardam pela reforma agrária, populações vítimas de calamidades públicas, impossibilitadas de produzir ou adquirir alimentos	O PAA é responsável por mais ou menos 50% dos alimentos que são distribuídos

Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos *sites* do Ministério de Desenvolvimento Social; Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Relatório de Avaliação Plurianual (2008-2011) do MDS

\* Insegurança Alimentar e Nutricional

Não há proposta de planejamento da produção de hortigranjeiro que considere a penetração dos entrepostos na produção regional, isto é, sua relação com o excedente produzido: mercados de expedição, de trânsito e mercados de destino (Green, 2003).

A suposição de que centrais perderam importância necessita ser relativizada. É inegável a sua importância remanescente, como assevera JUNQUEIRA (1999, p.14), “foram e são ainda as únicas fontes fidedignas de informação sobre evolução e regionalização da produção hortifruti, seus principais fluxos intra e inter-estaduais, tendências sazonais de oferta e preços e sobre os hábitos de consumo da população.”

## 2.2. Considerações finais sobre o capítulo

É fato que a desarticulação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac), em 1986, ocorre em meio à reformulação do papel do Estado. BRESSER PEREIRA (1997) afirma que a crise do Estado intervencionista, entre os anos 1970 e 1980, adviria do caráter cíclico da intervenção estatal e do processo de globalização que se aprofundava. Esse último elemento, segundo o autor, impôs ao Estado duas exigências: em primeiro lugar, retornar às suas funções clássicas de proteger os seus cidadãos e, secundariamente, tornar-se mais leve e eficiente para aliviar os custos das empresas nacionais, tendo em vista a concorrência no plano externo. Nesse contexto, a sistematização nacional do abastecimento urbano de hortifruti representava um custo dispensável, ainda mais porque o endividamento dessas centrais com o BNDE, desde o início dos anos de 1980 havia se ampliado.

Com a abertura comercial e a estabilidade de preços, os supermercados avançaram junto ao mercado consumidor, induzindo, em parte, a modernização da distribuição frutas e hortaliças. Nesse contexto, as centrais de abastecimento, cujo controle das ações havia passado aos estados

e/ou municípios, deixaram de contar com incentivos do governo federal, bem como com investimentos em melhorias. Nesse capítulo, procuramos demonstrar que esses espaços de comercialização não deixaram de existir, porém estão precisando de uma reformulação de suas atribuições e de uma regulamentação comum a todas as unidades do País. A preocupação do setor público em garantir acesso aos alimentos esbarra na necessidade efetiva de se levar em conta a existência de canais que promovam a oferta de hortifruti em bases permanentes para as cidades. COUTO (2001, p.17) afirma que, na linha de prioridade do enfrentamento da insegurança alimentar, a “regulação pública do abastecimento seria elemento de suma importância para a consecução do objetivo de universalizar o acesso aos alimentos”.



### **3. O mercado e o abastecimento de hortifruti: desafios e necessidades para a elaboração de uma política nacional**

Buscar-se-á contextualizar a ‘distribuição moderna’ em relação aos desafios do abastecimento alimentar, de maneira a levantar argumentos para a regulação pública dessa atividade com as Ceasas na função principal. Esse segundo capítulo foi construído a partir de revisão bibliográfica, das entrevistas semiestruturadas, sobretudo com gerentes comerciais do setor hortifruti das redes Carrefour, Companhia Brasileira de Distribuição, OBA Horti Fruti e Supermercados Covabra. Utilizaram-se, ainda, os dados do *Ranking* ABRAS, divulgados pela revista Super Hiper.

Com base em FAO (2000, p. 2), o abastecimento alimentar envolve:

Planning, development and management of wholesale and retail markets and food shops; planning and organization of specific low cost food distribution arrangements; street food and informal activities; modern distribution; intra-urban transport; services to urban market users; promotion of market trader, shopkeeper and consumer associations and organizations; promotion of private investment in urban markets and shops; efficiency, transparency and dynamism of urban food distribution systems; legislation and regulations.

Portanto, não se trata de uma atividade da qual se possa extrair um de seus elos e tratá-lo de forma apartada do todo, nem mesmo mantê-lo sob os desígnios do livre mercado. O abastecimento alimentar, na verdade, envolve, ou deveria envolver, o privado e o público e sua dimensão de bem comum – nesse caso, alimentação adequada – deve ser objeto de atenção do setor público.

#### **3.1. Consolidação dos supermercados no varejo de frutas, legumes e verduras**

Este item versará sobre a consolidação dos supermercados no Brasil, especialmente, sobre a modernização da distribuição de frutas e hortaliças. No capítulo anterior, mostrou-se que o Sinac foi constituído para organizar o abastecimento urbano por meio de medidas que, centralizadas no atacado, deveriam determinar mudanças nas relações negociais entre os elos da cadeia – produtores, varejistas e consumidores – de maneira que o peso de intermediários desnecessários fosse amenizado. Dentre tais medidas, estava o desenvolvimento dos supermercados, que eram vistos pelos governantes do regime militar como equipamentos capazes de fornecer alimentos a preços baixos (Santana e Campos, 1995). Esses, presentes no Brasil desde 1953, nasceram grandes e restritos aos grandes centros urbanos, onde se instalaram em

diferentes bairros, sob a estratégia de uso simultâneo de departamentos administrativos e depósito central, ou seja, economias de multiplanta (Campino, 1985).

Desde logo, o setor ensejou inovações importantes no campo da distribuição e comercialização de alimentos, além de supermercados buscarem por tecnologias que fizessem valer a sua filosofia de ‘ganhar pela rotatividade’ (Campino, 1985). O aprendizado do modelo de funcionamento do sacolão para a venda de hortigranjeiros pelos supermercados (Junqueira e Peetz, 1994) constitui um exemplo importante da percepção que detinham sobre a necessidade de se valer de certa capacidade logística para atender diariamente a uma crescente demanda urbana.

Nessa perspectiva, os supermercados, desde início da década de 1980, vinham conduzindo a comercialização de hortigranjeiros por meio de contratos com produtores, assim: “as transformações na esfera da circulação caracterizaram-se, portanto, pela tendência à concentração de capital, com a consolidação do grande capital comercial” (MALUF, 1988, p.284). O avanço dos supermercados se deu com incentivos financeiros estatais (Campino e Cyrillo, 1990), o que não foi acompanhado por regulamentações capazes de colocá-los em real posição concatenada à central de abastecimento, bem como em harmonia com outros equipamentos varejistas existentes, como feiras e ‘sacolões’. Desde o princípio, não se atribuiu aos supermercados papel no serviço de abastecimento urbano.

A ‘supermercadação’ do varejo de hortifruti, desde meados da década de 1980, condicionar-se-ia por duas grandes mudanças: (i) progressiva perda de importância dos pequenos agentes comerciais, além da emergência de uma diferenciação entre os integrantes da estrutura de comercialização e (ii) concentração ao nível do varejo e o desenvolvimento das grandes cadeias de supermercado (Maluf, 1988). Assim, os supermercados passaram a concorrer com outros equipamentos como feiras livres, quitandas, hortomercados e sacolões. No período 1981/82, em média, 90,2% das frutas eram adquiridas pelos consumidores em feiras livres contra apenas 5,0% adquiridos nos supermercados. No período 1998/99, tal disposição se inverteu, isto é, nas feiras livres, 54% das frutas eram adquiridas e, nos supermercados 33%, o que teria representado aumento de 577,11% na comercialização de frutas pelos supermercados<sup>36</sup> (Martins et al, 2007).

As cadeias de supermercados têm condições de criar caminhos alternativos à estrutura atacadista existente, através do estabelecimento de vínculos diretos com a esfera produtiva, de equipamentos próprios de armazenamento e embalagem de produtos etc.

---

<sup>36</sup> O autor teria se baseado em dados da ACNielsen.

Em suma, a presença de uma grande cooperativa de produtores e o desenvolvimento do ‘grande varejo’ (ou do grande capital no varejo) representam limites à atuação dos atacadistas e reforçam sua característica de ‘corretores’ de uma dada produção, principalmente pelo fato de serem produtos que em sua maioria não permitem a especulação com estoques, com um ciclo produtivo e prazo de comercialização mais breve que os demais produtos agrícolas. (MALUF, 1988, p. 258)

Com a entrada das redes estrangeiras nos anos de 1990, operou-se um processo de modernização da distribuição desses alimentos – ou seja, aprofundou-se a promoção pelos supermercados da aproximação entre varejo e produção de hortifruti<sup>37</sup> cuja célula organizativa e logística é o centro de distribuição. Trata-se de um fenômeno mundial, assim como a redução de importância de entrepostos atacadistas e a consequente necessidade de reformulação das suas funções originais (Green e Schaler, 2001; Cadilhon et al, 2003; Viteri, 2006). Os supermercados possuem cada vez maior participação na distribuição de hortifruti, em países subdesenvolvidos que contavam com certa estrutura de política pública de abastecimento. Exemplos, na América Latina, são: México<sup>38</sup>, Argentina<sup>39</sup>, Chile<sup>40</sup> e Brasil.

Nesse contexto de maior internacionalização do setor supermercadista, a venda de hortifruti por esses equipamentos não aumentou na mesma proporção que a observada na década de 1990. Em 2003, pesquisa da *Latin Panel*<sup>41</sup> demonstrou que 46% dos brasileiros entrevistados declararam não comprar frutas e hortaliças em supermercados, o que teria caído para 31%, em 2007. Por outro lado, apenas 30% declararam exclusividade ao supermercado como local de compra de FLV. Atualmente, 39% da população brasileira adquire esses alimentos tanto em supermercados como em outros equipamentos (Hortifruti Brasil, 2010).

---

<sup>37</sup> Com base em Cury e Freitas (2001), essa aproximação pode ocorrer das seguintes formas: compra especulativa, verticalização da produção e mix de formas de compra.

<sup>38</sup> A central de Abasto da Cidade do México – CEDA, é um equipamento público controlado pelo governo federal em parceria com o governo municipal da cidade do México, a quem cabe nomear o diretor executivo dessa central. O diretor preside um comitê formado por mais dez representantes dos poderes público federal e municipal e dez representantes do setor privado, tais como atacadistas e prestadores de serviços. Esse modelo de coordenação paritária entre Estado e setor privado pode facilitar e democratizar a tomada de decisões seja em relação aos investimentos necessários ou quanto a decisões de cunho operacional (Favero, 2005).

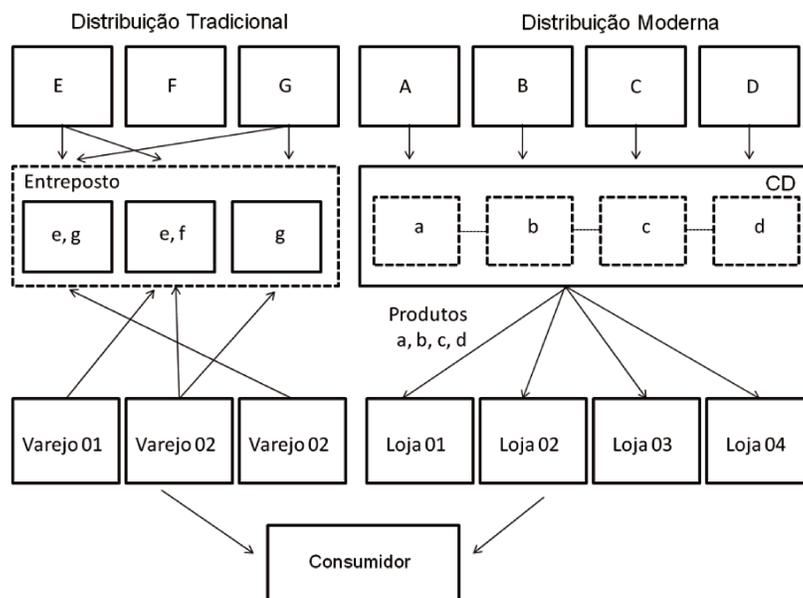
<sup>39</sup> Viteri (2006) afirma que as novas regras impulsionadas pelos hiper e supermercados repercutiram de formas distintas sobre o mercado atacadista de Buenos Aires, pois alguns permissionários começaram a ofertar aqueles agentes de maneira sistemática, enquanto que outros optaram por alternativas bastante vinculadas com o canal tradicional.

<sup>40</sup> A central de abastecimento chilena, Lo Valledor, teve suas concessões operacionais e ativos transferidos para os operadores permissionários, em 1985. E, em 1990, constituiu-se a empresa Sociedade Anônima Comunidade de Feira Lo Valledor e os coproprietários se tornaram acionistas. Favoreceu-se, então, a entrada de capitais privados no financiamento da infraestrutura dessa central atacadista e, desse modo, operou-se uma modernização dos equipamentos e das formas operacionais com um grande incremento no volume e no valor das operações. Lo Valledor abastece todo o país com frutas e verduras, sendo o mais importante fornecedor para as modernas cadeias de supermercados (Favero, 2005).

<sup>41</sup> Informações divulgadas na revista Hortifruti Brasil CEPEA – Esalq/USP, ano 9, n. 94, p. 4, set/2010.

O fato de o entreposto constituir espaço físico para reunião de agentes comercializadores de frutas e hortaliças, como produtores, atacadistas e varejistas, abstrai o uso do contrato e outras especificações como prazo de entrega, forma e dia de pagamento. Na distribuição moderna, as centrais de distribuição gerenciadas pelos supermercados, controlam e supervisionam o recebimento de variedades de frutas, legumes e verduras compradas de diferentes produtores antes mesmo do processo produtivo. Logo, na distribuição moderna, o momento da transação entre comprador e fornecedor prescinde da presença física dessa mercadoria. A garantia de recebimento, bem como de pagamento, é fornecida pelo contrato entre as partes, previamente estabelecido. Essa dinâmica de funcionamento se dá em função do abastecimento das lojas da rede e não do varejo em geral<sup>42</sup>. Ilustra-se esse processo por meio da Figura 1, abaixo.

Figura 1 – Distribuição moderna x distribuição tradicional



Fonte: Elaboração própria

\*As setas indicam transação comercial em cada sistema de distribuição.

\*\* Ressalta-se que, nesse momento, nossa pretensão é apenas caracterizar ambos os sistemas de distribuição.

A representação da distribuição moderna nessa figura procura ilustrar que algumas redes de supermercados integram-se verticalmente, estabelecendo critérios próprios de classificação e padronização de hortaliças e frutas. Estratégia que responde, também, a uma evolução longa da atividade comercial em si, “qui se caractérisse par une augmentation progressive des volumes

<sup>42</sup> Belik (2000) apresenta um quadro bastante elucidativo acerca das diferenças entre a distribuição moderna e tradicional.

traités par les sociétés commerciales au niveau alimentaire.” (GREEN e SCHALLER, 1996, p.10)

A distribuição moderna de FLV é acompanhada pela expansão do setor supermercadista no Brasil. Em 1990, as trezentas maiores empresas do setor somavam: 4.042 lojas; 42.463 *checkouts*; 146.548 funcionários; 4,2 milhões de metros quadrados de área de vendas e faturamento deflacionado em R\$ 436 milhões<sup>43</sup>. Em 1998, o setor se caracterizava por 51.502 lojas; área de vendas com treze milhões de metros quadrados; 125.867 *checkouts*, 666.752 funcionários e faturamento anual de R\$57 bilhões. O varejo de alimentos experimentou um processo de reestruturação e de consolidação expressivos (Saab e Gimenez, 2000), simultâneo a um processo de transformação do setor agroalimentário, desencadeado pela internacionalização e globalização. As razões para a entrada dessas redes em mercados de países subdesenvolvidos seriam:

Una disminución del crecimiento en los países centrales combinó con un conjunto de factores de atracción en los países en desarrollo: control de la inflación; reglas más flexibles para inversiones extranjeras, mayores ritmos de crecimientos en la demanda como producto de la creciente urbanización, tasas demográficas aún altas, la consolidación de una clase media urbana y la extensión de patrones típicamente urbanos de consumo a los sectores más pobres de la población. (WILKINSON, 2004, p. 99)

As lojas de supermercado, em 2009, representaram 91,8% do autosserviço contra 88,8% apresentado em 2001, por exemplo. Essa contundente participação, tomando-se apenas 2009, pode ser desmembrada em outros indicadores, como: 35.766 lojas; 148.968 *checkouts*; 762.666 funcionários; 14,1 milhões de metros quadrados de área de vendas e faturamento nominal de R\$162,5 bilhões. Dentro do que se pôde tabular<sup>44</sup>, a Companhia Brasileira de Distribuição e o Carrefour se revezavam entre as primeiras posições do *Ranking* ABRAS já em fins dos anos 1980. Principalmente no que diz respeito à Companhia Brasileira de Distribuição, esse fator combina com seu pioneirismo nas transformações realizadas na distribuição de hortifruti. Além disso, demonstra que o varejo, na figura dos supermercados, foi sempre concentrado no País. As maiores redes de supermercado são as mais internacionalizadas (Quadro 3).

Quadro 3 – Internacionalização do setor supermercadista no Brasil (2009)

Posição no <i>Ranking</i>	Empresa	Faturamento anual em R\$ bilhões	Origem do capital
---------------------------	---------	----------------------------------	-------------------

<sup>43</sup> Fonte: *Ranking* ABRAS 1994 divulgado em abril de 1995 pela Revista Super Hiper número 236, ano 21.

<sup>44</sup> Considerando-se a obtenção dos exemplares da Revista SuperHiper, nos quais se divulgou o *Ranking* ABRAS.

1 <sup>a</sup>	Companhia Brasileira de Distribuição	26,22	Brasileiro/francês
2 <sup>a</sup>	Carrefour	26,62	Francês
3 <sup>a</sup>	Walmart Brasil	19,73	Norteamericano
4 <sup>a</sup>	Gbarbosa	2,49	Chileno
5 <sup>a</sup>	Cia Zaffari	2,11	Brasileiro

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do *Ranking* ABRAS 2010, com base em Saab e Gimenez (2000) e em informações retiradas de relatórios anuais e dos *sites* destas empresas.

Benetti (2001) lembra que os supermercados, no Brasil, desde seus primórdios, centralizavam a venda de mercadorias pulverizadas entre diferentes varejistas, de maneira que se especializaram em atividades como mercearia, açougue, padaria etc. Porém, é a própria característica de mercado deste setor, manifesta no curto ciclo de vida dos produtos, que impulsiona sua organização em redes, bem como sua expansão com base em estruturas produtivas multiplanta. O acelerado processo brasileiro de urbanização teria impulsionado o ‘desenvolvimento multiplanta extensivo ao nível varejista’ nos termos desenvolvidos por BAIN (1963, p.480), assim como a internacionalização do setor. Até assumir a complexidade atual, o varejo brasileiro cresceu horizontal e verticalmente, incorporando funções paralelas à atividade varejista (Benetti, 2001), assim, induz-se a uma maior coordenação, por conseguinte, redução de custos e maior controle de qualidade (Farina, 2002). O varejo de supermercado teria, seguido o padrão da grande empresa estadunidense, como apresentado por Chandler (1978).

As centrais dos supermercados têm permitido a mecanização da manipulação física de produtos perecíveis como os hortifruti<sup>45</sup>, além de representarem um sistema técnico adaptado à manutenção de grandes volumes físicos que conduzem a uma redução substancial dos custos (Cury e Freitas, 2001; Belik, 2000). Representam, então, um modelo de distribuição homogêneo, como um prolongamento natural das operações de produção com funcionamento agregado das atividades (GREEN e SCHALLER, 1996). O ‘comércio moderno’ se torna interface entre a produção e os consumidores, o que enseja inovações organizacionais para coordenar as atividades

---

<sup>45</sup> A manipulação física desses produtos representa inovação importante em termos de redução de custos e competitividade, uma vez que, no setor alimentário, os produtos possuem reduzido valor agregado (Green e Schaller, 1995).

comerciais em massa. Dessa maneira, o comércio evolui para uma nova lógica de rentabilidade e de economias de escala (Green et al, 2000).

Telles sont les principales caractéristiques qui tendent à s'imposer dans l'organisation des échanges commerciaux entre les entreprises alimentaires et le secteur moderne de distribution. Les plates formes logistiques qui sont chargées des fonctions de transit et qui sont un maillon dans l'organisation du reagroupement et l'éclatement des flux y tiennent, on le voit, um rôle essentiel (GREEN e SCHALLER, 1994, p.7)

O centro de distribuição, os recursos de logística e o estabelecimento de contratos pelos supermercados com os produtores seriam o núcleo da distribuição moderna. Eles possibilitaram: “[...] d'une part d'optimiser les niveaux de charges des camions, et d'autre part d'homogénéiser les systèmes techniques de traitement des ruptures de charges, avec un impact significative sur l'évolution des coûts logistiques” (GREEN e SCHALLER, 1996, p.15). Manifesta-se, assim, uma importante mudança estrutural da empresa moderna que, além de ‘multi-unit’ e ‘multi-functional’ se transforma em ‘multi-industrial’ e ‘multi-national’<sup>46</sup>, mais ainda, “they continued to integrate mass production with mass distribution” (Chandler, 1978, p.122). A distribuição de FLV operada pelos supermercados envolve a coordenação da negociação de preços; do transporte, manipulação, expedição dos produtos e da orientação, via sistemas de informação, dos fluxos de produtos. Competir pressupõe investimentos em processos de distribuição mais eficientes, melhora dos produtos por meio de P&D, localização vantajosa da planta produtiva – em relação ao mercado consumidor e/ou insumos produtivos –, além da expansão do mercado consumidor através da propaganda (Chandler, 1992).

O supermercado se vale da lógica de fluxos contínuos, o que implica uma progressiva substituição de um funcionamento amparado em estoques, por exemplo, para a distribuição coordenada, observando o aumento das transações e a natureza probabilística da demanda. Assim, o melhor funcionamento da central de distribuição depende em muito do ECR – “*Efficient Consumer Response*” –, que se utiliza de ferramentas como a troca eletrônica de dados para desencadear um fluxo contínuo de fornecimento na distribuição moderna. Essa ferramenta, o ECR, estabelece uma relação precisa entre as demandas do consumidor final e do fornecedor. Além de controlar diretamente saídas de mercadorias dos pontos de vendas através de leitoras óticas expressa na emissão de uma ordem eletrônica de compra junto ao fornecedor que, a partir dos critérios estabelecidos em contrato, realiza as entregas ‘*just-in-time*’ (Belik, 2000). GREEN e

---

<sup>46</sup> Classificações apresentadas por CHANDLER (1978, p.73) numa dada cronologia até a empresa moderna que se inicia em 1900.

SCHALLER (1996, p.11) contextualizam o produto FLV nessas transformações: “a la périssabilité des produits alimentaires frais correspond, en particulier, le rythme soutenu des réapprovisionnements et le niveau de fréquentation des grandes surfaces.”

Por outro lado, no Brasil, a maioria dos supermercados ainda está em processo de desenvolvimento da logística. Essa requer uma gestão eficaz a fim de que se saiba o padrão do consumidor, o perfil do seu cliente e o seu fornecedor. Como recomenda Hilário (2008), são necessárias as seguintes ações: (i) acompanhamento periódico das vendas e análise detalhada das mesmas; (ii) a partir dessas informações, implementar uma gestão por categoria na loja cuja função é alicerçar o terceiro passo; (iii) gestão de estoque, balizando a gestão de pedidos. É pela necessidade dessas informações que se tem outra faceta da relevância do centro de distribuição para os supermercados.

A modernização operada pelo varejo supermercadista em termos de inovações de logística e de tecnologia de informação e comunicações (TIC) é capaz de desencadear redução de custos na distribuição<sup>47</sup>. Porém, esse princípio básico da distribuição moderna é passível de ser ponderado. Durante entrevista com um dos sócios da Benassi Distribuidores, Eduardo Benassi<sup>48</sup>, pôde-se deduzir que: o contrato com o produtor não necessariamente implica que a entrega dos produtos ocorra no exato dia marcado; os funcionários que trabalham na central não são especializados e/ou bem instruídos; para que o centro de distribuição funcione bem, várias regras são estabelecidas, o que acabaria gerando alguns custos. Um exemplo que corrobora essa afirmativa vem da Companhia Brasileira de Distribuição – é o fato de, na cidade de São Paulo, ela ter entregue a distribuição com FLV de todas as suas lojas bandeira Pão de Açúcar para a empresa atacadista Benassi<sup>49</sup>. O gerente comercial<sup>50</sup> dessa rede de supermercados afirmou que os centros de distribuição são indispensáveis para manter a seção de vendas desses produtos nas suas lojas de supermercado. Ele ressaltou que o seu processo logístico como um todo constitui um ganho para a empresa em termos de ‘conquista’ do cliente.

---

<sup>47</sup> Infelizmente, não foi possível estimar em quanto seria essa redução de custos relativamente ao funcionamento de um entreposto atacadista, por exemplo.

<sup>48</sup> Entrevista realizada em 26/01/2010, no seu box, localizado na Ceagesp.

<sup>49</sup> Informação obtida junto à empresa Benassi e com um dos gerentes comerciais da Companhia Brasileira de Distribuição.

<sup>50</sup> Marcos de Freitas, gerente de frutas, entrevistado em São Paulo-SP, no dia 08/03/2010.

Quão mais concentrada a estrutura varejista, menor o papel dos atacadistas, argumentam Cadilhon et al. (2003). No Brasil, em 2002, o faturamento das cinco maiores redes representava 38% do faturamento das quinhentas empresas tomadas por base para o cálculo do *Ranking* ABRAS. Em 1994, as cinco maiores empresas<sup>51</sup> correspondiam a 37,24% das trezentas maiores<sup>52</sup> e, em 1988, as cinco maiores<sup>53</sup> correspondiam a 31,47% do faturamento das trezentas e cinquenta maiores empresas. Em 2009, o nível de concentração entre as cinco maiores redes<sup>54</sup> foi de 43%, considerando-se as quinhentas maiores empresas do *Ranking*, e 63,68%, considerando-se as trezentas maiores empresas do setor. Ao passo que o faturamento das cinquenta maiores empresas, em 2002, consistiu 49% do total e, em 2009, 60% do faturamento total do setor<sup>55</sup>. Esse grau de concentração induziria uma relação de oligopsônio entre o varejo supermercadista e os produtores, bem como reduziria o poder de mercado dos atacadistas<sup>56</sup>. Corroboraram esse argumento o técnico da Ceasa Campinas<sup>57</sup> e um dos sócios da empresa atacadista Benassi<sup>58</sup>. Para eles, quanto menor a concorrência no varejo, maior o volume de vendas no entreposto.

O Quadro 4 busca ilustrar a afirmação do parágrafo anterior. As duas maiores redes de supermercado do País – Companhia Brasileira de Distribuição e Carrefour Comércio Industrial Ltda – detêm, cada uma, em torno de 20% do faturamento do setor. Ambas se utilizam de centrais próprias de distribuição, tendo-as como estratégias para sua posição de mercado no setor FLV. Recorrem aos entrepostos atacadistas em situações especiais, como quebra de safra, para compra de algumas frutas importadas e para suprir lojas localizadas no nordeste do país. Por isso se afirma que as duas maiores redes do País fazem uso, apenas contingencial dos entrepostos

---

<sup>51</sup> Em ordem, conforme posição no *Ranking* ABRAS referente a 1994: Carrefour Comércio e Indústria Ltda (SP); Companhia Brasileira de Distribuição (SP); Casas Sendas Comércio e Indústria S/A (RJ); Bompreço S/A supermercados do Nordeste (PE) e Paes Mendonça S/A (RJ).

<sup>52</sup> Eram, então, trezentas e noventa empresas as componentes do *Ranking* ABRAS no ano de 1994.

<sup>53</sup> Em ordem de posição no *Ranking* ABRAS, referente a 1988: Companhia Brasileira de Distribuição (SP); Carrefour Comércio e Indústria Ltda (SP); Casas Sendas Indústria e Comércio Ltda (RJ); Paes Mendonça S/A (BA) e Casas da Banha Comércio e Indústria S/A (RJ).

<sup>54</sup> Em ordem de posição no *Ranking* ABRAS 2010: Companhia Brasileira de Distribuição (SP); Carrefour Comércio e Indústria Ltda (SP); Wal Mart Brasil Ltda (SP); GBarbosa Comercial Ltda (SE); Companhia Zaffari Comércio e Indústria (RS).

<sup>55</sup> Se utilizarmos a metodologia usada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), em estudo sobre a expansão do setor supermercadista, esse índice de concentração é ainda maior. O faturamento das duas maiores redes (Grupo Pão de Açúcar e Carrefour), em 1993 representava 25% do total de 300 empresas do setor; em 2002, essa relação aumentou para 42%. Em 2008, essa relação era de 41%. Enquanto que o faturamento das cinco maiores, em 2008, representava 62% do faturamento de 300 empresas do setor.

<sup>56</sup> O sócio da empresa atacadista Benassi – Eduardo Benassi – e os técnicos dos entrepostos entrevistados também se posicionaram nesse sentido sobre a concentração no varejo.

<sup>57</sup> Laurismaradno Moraes da Fonseca, entrevistado na Ceasa Campinas, no dia 30/01/2010.

<sup>58</sup> Eduadro Benassi, entrevistado no box da Benassi na Ceagesp, no dia 26/01/2010.

atacadistas. O supermercado Covabra, com 0,3% do faturamento total, depende do entreposto atacadista localizado em Campinas para comercializar FLV em suas lojas.

Quadro 4 – Nível da concentração no setor supermercadista no Brasil e o setor FLV (2009)

Posição no Ranking	Empresa	Nível de concentração <sup>59</sup>	Área de vendas de FLV (em média)	Participação do FLV no faturamento (em média)	Principal Ceasa de abrangência	Nível de importância dos CDs	Nível de importância dos entrepostos*
1ª	Companhia Brasileira de Distribuição	21,5% (base=500) 21,64% (base=300)	De 6% a 7%	Na bandeira Pão de Açúcar seria de 12%, sendo frutas 45% do FLV e 25% do total	Ceagesp	Primordial	Contingencial
2ª	Carrefour Comércio Indústria Ltda	21,83% (base=500) 22% (base=300)	-	33% dos perecíveis (média nacional)	Ceagesp	Primordial	Contingencial
35ª	Covabra Supermercados Ltda	0,3% (base=500 e base=300)	De 5% a 10%	Em torno de 10%	Ceasa Campinas	Localizado na Ceasa Campinas	Relevante

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Ranking ABRAS 2010 e das entrevistas realizadas

\* Contingencial: para casos especiais como quebra de safra, importação de algumas frutas e/ou para suprir lojas localizadas no nordeste do País. Relevante: a venda de FLV pela empresa depende da central de abastecimento.

Os supermercados, por constituírem um mercado do tipo oligopólio diferenciado de franja – convivem com outros tipos tradicionais de vendas –, estabelecem a fixação de preços com base no *mark-up* e não no método de fixação de preços pela margem, pelo qual os sinais são dados pelo mercado (Cyrillo, 1995). Teoricamente, o *mark-up* é estabelecido para cobrir os custos indiretos e o lucro. Para os supermercadistas, todavia, é calculado para que também remunere os custos diretos, quais sejam: mão-de-obra direta, serviços públicos, armazenagem, embalagens e transporte. Sabendo-se que operam em concorrência imperfeita, as margens de comercialização dos supermercados são altas e refratárias, com grandes e frequentes diferenciais de preços (Santana e Campos, 1995).

Afinal, além de representar um instrumento para ‘fidelizar’ clientes, o setor FLV vem assumindo papel significativo para a rentabilidade das redes de supermercado. Conforme o Ranking ABRAS<sup>60</sup>, em 2003, a seção de vendas de hortifruti equivalia a 6,3% do faturamento de quatrocentas e quarenta e três empresas do setor e, em 2006, a seção de FLV participava com

<sup>59</sup> Quociente entre faturamento da empresa e faturamento total, sendo esse total 500 ou 300 maiores empresas do Ranking ABRAS.

<sup>60</sup> Nos anos de 1980 e início dos anos de 1990, a ABRAS não divulgava esse aspecto do setor.

6,3% do faturamento, tendo como parâmetro 399 empresas. A partir de 2007, entretanto, hortifruti, açougue, frios e peixaria foram aglutinados pela metodologia do *Ranking* ABRAS em uma só categoria, a dos perecíveis. Desse modo, a participação dos perecíveis no faturamento dos supermercados passou de 14,7%, em 2007, para 18,1%, em 2008. Em 2009, a área de vendas de frutas e hortaliças voltou a ser individualmente divulgada e alcançou 6,1% do faturamento<sup>61</sup> de 349 empresas que representariam 50,5% do faturamento do setor e, para 2008, a participação deste produto foi divulgada como tendo sido de 6,0%. Na Companhia Brasileira de Distribuição<sup>62</sup>, o setor hortifruti representa de 10 a 12% do seu faturamento; do Grupo Carrefour<sup>63</sup>, o FLV representava 33% do faturamento obtido com os perecíveis (média nacional); da rede de lojas hortifruti Oba, esse produto representa de 40 a 50% do seu faturamento<sup>64</sup>. Esses produtos têm se tornado, cada vez mais, instrumento para os supermercados se diferenciarem concorrencialmente uns dos outros.

Os centros de distribuição têm representado uma estratégia das grandes redes de supermercado. Isso faz sentido não somente por elas se valerem de maior número de lojas – demandando estratégias para supri-las continuamente – como e, principalmente, pelo aspecto concorrencial, se os centros de distribuição forem entendidos como inovação tecnológica. O nível de concentração no setor supermercadista e a montagem desse aparato logístico na distribuição de tais alimentos estão interrelacionadas. No Brasil, as duas maiores redes de supermercado – que, em 2009, representavam 43,69% do faturamento das quinhentas empresas do *Ranking* Abras – avançam cada vez mais nesse quesito, bem como consideram imprescindível o uso de plataformas logísticas. Ainda, conforme técnicos do Ceagesp e da empresa Benassi, os centros de distribuição constituem estratégia de logística e não de concorrência com as empresas atacadistas, por conseguinte, com os entrepostos atacadistas.

#### Quadro 5 - Distribuição moderna no Brasil: principais elementos

	Grupo Pão de Açúcar	Carrefour
Central de Distribuição	Centralizam as compras, prescindindo dos intermediários – 90%	Representa instrumento melhor para controle de qualidade,

<sup>61</sup> A seção mais significativa seria a mercearia seca, que alcançou 22,9% em 2009, seguida da seção de perecíveis com 13,8% e mercearia líquida, com 11,7% do faturamento.

<sup>62</sup> Em 2009, o faturamento bruto da Companhia Brasileira de Distribuição foi de R\$ 26,2 bilhões.

<sup>63</sup> Em 2009, seu faturamento bruto foi de R\$ 26,2 bilhões.

<sup>64</sup> Dados obtidos por meio da aplicação do método desse estudo, qual seja, entrevista semiestruturada.

	dos produtos viriam diretamente dos produtores	rastreabilidade e possibilita o abastecimento de todas as lojas
<i>Softwares Principais</i>	ECR, <i>Anywhere</i>	ECR
Relação (técnica) com os produtores	Engenheiros agrônomos visitariam seus fornecedores com relativa frequência para alertá-los quanto às boas práticas	Acompanhamento da produção de frutas e verduras e para atender seus pedidos os produtores se reuniriam em cooperativas
Rastreabilidade	Acreditam que produtos hortícolas tenham marca	Acreditam que produtos hortícolas tenham marca
Controle de Qualidade	“Programa Qualidade desde a Origem”	Garantia de origem existiria há dez anos sob uma filosofia do bom cultivo, do sabor, da autenticidade

Fonte: Elaboração própria a partir de dados levantados na revista SuperHiper/ABRAS e por meio das entrevistas semiestruturadas

Pesquisa realizada por Kantar World Panel e divulgada na revista Super Hiper de agosto de 2010 indica que, no pequeno varejo, as 30 maiores redes associadas – são 1.052 lojas que somaram faturamento de R\$ 9 bilhões, valendo-se de 7.303 *check-outs* e área de vendas de 787 mil metros quadrados – adquiririam cada vez menores volumes de hortifruti: em 2008, as compras desse produto representaram 53% do *mix*, em 2009, 50%. Isso se explicaria pelo fato de esses produtos exigirem reposição contínua, sendo necessários equipamentos específicos, como refrigeradores, transporte adequado.

O supermercado Covabra, localizado em Campinas-SP, ocupante da trigésima quinta posição no *Ranking* ABRAS 2010 e, a rede OBA Horti Fruti fazem de seus boxes na Ceasa Campinas uma espécie de central de distribuição onde há câmeras frias, pessoal recebendo e controlando os produtos que chegam e saem para suas lojas. Seus gerentes comerciais garantem que lhes é mais em conta esse padrão, mercado livre, do que a distribuição moderna propriamente dita. Em seus boxes dentro de entrepostos atacadistas, elas organizam suas mercadorias para então distribuí-las às suas lojas. Ambas investem em TIC e na qualidade de frutas e hortaliças.

A expansão dos supermercados nos termos de varejista-atacadista seria suficiente para ratificar a estrutura de oligopólio bilateral deste setor ao mesmo tempo em que as mudanças

técnicas e organizacionais sobre a distribuição teriam permitido a grandes empresas: “[...] desarrollarse sobre una escala mucho mayor que la que previamente habían alcanzado, con las conseguintes economías de la venta al por mayor en gran escala” (BAIN, 1963, p.480). Desse arranjo, as pequenas empresas supermercadistas, além de outros equipamentos, como feiras livres – que se pode chamar de pequeno comércio –, ficam relativamente à margem. No Brasil, em 2009, por exemplo, quatrocentas e quarenta e nove empresas, a partir da quinquagésima colocada, apresentaram faturamento conjunto equivalente a 12,27% do total apurado, enquanto as cinquenta maiores alcançaram 88,55% desse total. A distribuição moderna não perpassa o setor, mas parte dele, notadamente as maiores empresas.

Ao mesmo tempo que é visível a tendência das grandes empresas do setor em introduzir lojas relativamente menores, o formato com área de vendas superior a cinco mil metros quadrados, em 2000, representava 6,2% das lojas do *Ranking* ABRAS (218 lojas) e, em 2009, 4,7% (267 lojas). Lojas com área de vendas entre dois mil quinhentos e um e cinco mil metros quadrados que, em 2000, constituíam 8,9% das lojas – ou seja, trezentas e treze empresas –, em 2009, sua representatividade não passou de 6,3% das quinhentas maiores empresas, isto é, trezentas e cinquenta e oito lojas. Em 2005, lojas com até duzentos e cinquenta metros quadrados alcançavam 46% do setor, no entanto, em 2009, esse formato foi diagnosticado para 22,1% das lojas. Os gerentes comerciais das redes Carrefour e Companhia Brasileira de Distribuição afirmaram que a redução do tamanho das lojas não seria motivo para arrefecer o papel das suas centrais próprias de distribuição. Eduardo Benassi<sup>65</sup> afirmou ainda que essas lojas menores, ditas ‘lojas de bairro’, precisam ser abastecidas duas vezes ao dia, o que reforçaria o papel dos seus centros de distribuição.

Com base nas informações obtidas durante a realização da entrevista semiestruturada<sup>66</sup>, na maior rede de supermercados do País, a área de vendas de frutas e hortaliças representaria em torno de 20% da área total de vendas dos hipermercados e de 6% a 7% dos outros formatos de modo geral de modo geral<sup>67</sup>. Em 2009, a Companhia Brasileira de Distribuição totalizou 1,74 milhões de metros quadrados – desses, 348.931m<sup>2</sup> seriam ocupados por frutas/verduras/legumes – distribuídos em 1,08 mil lojas com 86.390 funcionários. Como esse alimento é considerado

---

<sup>65</sup> Entrevistado em 26/01/2010, no box da empresa Benassi, localizado na Ceagesp.

<sup>66</sup> Lembrando que elas foram realizadas entre dezembro de 2009 e agosto de 2010.

<sup>67</sup> Considerando-se todos os tamanhos e as bandeiras deste grupo.

‘cartão de visitas’ das lojas de supermercado, é necessária sua manipulação freqüente para mantê-los apresentáveis, além da sua necessária reposição nas gôndolas. Dentre as empresas consideradas no *Ranking* da ABRAS, aquelas com menor faturamento, isto é, a partir da quinquagésima primeira, em 2009, contaram com sessenta e oito funcionários por loja, a qual teria novecentos e quarenta e seis metros quadrados e as cinquenta maiores apresentariam em torno de noventa funcionários em lojas com 1,6 mil metros quadrados (Tab. 6). Essa diferença não é significativa se considerarmos o número de funcionários por cem metros quadrados: seis nas cinquenta maiores e sete nas outras quatrocentas e quarenta e nove empresas. Portanto, é evidente a queda desses indicadores de eficiência e de produtividade a partir da 51ª empresa.

Tabela 6 - Índices de produtividade e eficiência: comparação entre as quinhentas empresas do *Ranking* ABRAS 2010

Classificação	m2/loja	Check-out/loja	m2/Check-out	Func/loja	Func/100m2	Fat/Func
1ª e 2ª	1.877	11	163	94	5	333.874
1ª a 50ª	1.580	11	148	92	6	300.932
3ª a 50ª	1.210	10	124	89	7	226.593
51ª a 500ª	946	8	113	68	7	174.124
Total	1.350	10	136	86	6	250.063

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do *Ranking* ABRAS 2010

A Companhia Brasileira de Distribuição e o Carrefour – as duas maiores empresas do setor – construíram seu próprio ‘sistema’ de distribuição de hortifruti, condizente com o espectro de empresa moderna, tal como Chandler (1978) identificou. Os esforços de comercialização “transformam a identidade da firma num significativo fator concorrencial” (PENROSE, 2006, p.186), o que justificaria medidas de investimento na distribuição e em mecanismos que determinem qualidade dos produtos hortifruti. Os gerentes comerciais dessas redes afirmaram que os hortifruti que ofertam em suas gôndolas são reconhecidos pelo consumidor como produtos de qualidade.

O êxito das firmas em seu agigantamento se encontra ligado “[...] aos tipos especiais de serviços produtivos e de conhecimentos desenvolvidos no interior de uma firma” e “[...] às técnicas adotadas por ela para manter suas posições perante seus concorrentes exercem uma significativa influência no tipo de novos serviços criados dentro dela” (PENROSE, 2006, p.171). É sob esse argumento que acreditamos estar os investimentos em logística e novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). O aumento do consumo de FLV, e demais produtos frescos,

exige mais do que oferta desses produtos a preço razoável: exige sua constância e variedade. A logística abarcaria todas essas necessidades, o que é expresso por suas três facetas: informativa, física e financeira (Green e Schaller, 1995). Como destaca Belik (1995), a logística passa a ser um elo independente na cadeia de produção, interligando produtores e compradores ao menor tempo. Entretanto, não é suficiente para excluir redes menores do mercado, embora possa tirar suas posições no setor FLV.

Deficiências nas relações negociais entre os elos distribuição e comercialização passam despercebidas sob a organização da logística. Em outras palavras, se intempéries de qualquer ordem provocassem a redução nos volumes colhidos de um dado produto, a oferta dos mesmos nos supermercados, naqueles que possuem esse instrumento logístico, não seria anulada, mas seu preço aumentaria, ou seja, aqueles consumidores capazes de pagar por esse produto não sentirão os efeitos de contratempos na sua produção<sup>68</sup>. Os encargos ficam por conta do produtor e dos consumidores, onerando principalmente aqueles de baixa renda. Não se está dizendo que a logística tem um caráter maquiavélico, mas sim que ela é um instrumento relevante para fazer o mercado funcionar, o qual, por sua vez, não tem intenções inclusivas. Como exemplo, coloca-se que as promoções de preços realizadas pelos supermercados desencadeiam redução no rendimento dos produtores – como afirmaram os técnicos da Ceasa Campinas e Ceagesp –, porém constituem instrumento de concorrência entre as redes de supermercado.

Como destacam diferentes autores (Viteri, 2006; Wilkinson, 2001; Busch, 2000; Cavalcanti, 2004), a globalização agroalimentar culmina no uso da qualidade como um dos instrumentos principais de comunicação entre o varejo e o consumidor, haja vista a demanda assumir significativo papel no ordenamento de cadeias agroalimentares. O consumidor passaria a diagnosticar o supermercado como um local onde os produtos são mais bem expostos e manipulados, contam com garantias sobre a origem do produto e a sua área de vendas é mais higiênica e de fácil circulação comparativamente ao ambiente das feiras<sup>69</sup>. Desse modo: “selling higher quality produce compensates for the higher prices” (BALSEVICH ET AL, 2003, p. 5), assim, maior qualidade se destina aos clientes com maior poder de compra.

---

<sup>68</sup> Embora os gerentes comerciais tenham negado, técnicos da Ceagesp tenham confirmado que, no caso do não aumento dos preços de hortifrutí, são os produtores que arcam com tal estratégia.

<sup>69</sup> Inferiu-se a partir das pesquisas realizadas.

### **3.2. Ausência de marco regulatório e atuação dos supermercados no estabelecimento de critérios para comercialização de FLV**

No mercado brasileiro, a qualidade é definida a partir de características individuais de cada rede de supermercado, o mesmo se dá com a embalagem e a apresentação do produto. Não há, então, uma “dependência bilateral” entre distribuição e fornecimento, por outro lado, há um exercício de poder de oligopsônio da parte do varejo, que pode ser notado pela crescente co-responsabilidade pelas vendas entre fornecedores e supermercados (Belik, 2000). Desse modo, o produto hortifruti em si é cada vez mais objeto de parâmetros e critérios cuja definição escorre da alçada do setor público, haja vista sua incapacidade, via Ceasas, em estabelecer critérios comuns para embalagem, padronização e normatização dos produtos destinados ao mercado interno (Favero, 2005; Farina e Machado, 2000).

Cita-se o programa ‘Qualidade desde a origem’, conduzido pela Companhia Brasileira de Distribuição (CBD), cuja motivação principal é proporcionar aos seus clientes a segurança de consumir um produto realmente saudável e inócuo, uma vez que esta rede supriria seus fornecedores (produtores) com relativo amparo técnico na fase da produção, bem como exerceria controle sobre a qualidade dos produtos. O seu gerente de compras responsável pelo setor verduras, Renato Generoso<sup>70</sup>, afirmou que o CBD se atém a tarefas como: controle de agrotóxico, da padronização e da classificação porque o setor público é absolutamente ausente. Na verdade, o Centro de Qualidade em Horticultura (CQH/Ceagesp)<sup>71</sup> desenvolve desde os anos 1970, pesquisas em prol de melhorias nos padrões comerciais e de embalagens de frutas, legumes e verduras, trabalho que teria gerado volume significativo de normas aprovadas para adesão voluntária (Gutierrez e Resende, 2002).

No âmbito desse Centro, ocorrem estudos que visam a classificação<sup>72</sup>, rotulagem<sup>73</sup> e padronização da embalagem e tudo o mais que se relacionar a boas práticas desses produtos. Anita Gutierrez, técnica do CQH, afirma que a fiscalização e o controle de padrões estabelecidos requerem presença incisiva do setor público por meio de investimentos na melhoria e construção

---

<sup>70</sup> Entrevistado em 03/12/2009, na sede da Companhia Brasileira de Distribuição em São Paulo.

<sup>71</sup> <http://www.ceagesp.gov.br/produtor/classific/>.

<sup>72</sup> Para maiores informações, consultar: <http://www.ceagesp.gov.br/produtor/classific/>

<sup>73</sup> A rotulagem é uma das medidas mais importantes para o bom funcionamento do mercado de FLV, pois tem o mérito de informar a origem do produto por meio de rótulos. Esse processo faria com que frutas, verduras e legumes possuíssem marca, isto é, permitiria aos consumidores estabelecer suas preferências.

de laboratórios e em pessoal para fiscalizar produtores e varejistas quanto à qualidade desses produtos. A partir da extinção do Sinac, cada equipamento estabeleceu os seus próprios critérios de qualidade, de padronização/classificação e para embalagens, o que tem se demonstrado aspecto restritivo para o produtor e, por conseguinte, para a organização do setor hortifruti (Favero, 2005), fato que contribui para demonstrar que a regulação pública dessa atividade determinaria a construção de uma linguagem nacional sobre qualidades organolépticas desses produtos e não uma intervenção de tom coercivo.

A construção de mecanismos para elaborar critérios para classificação e padronização de frutas, legumes e verduras, bem como para sua fiscalização seria uma forma importante de aprofundamento dessa atividade abastecedora, especialmente quando se considera que o abastecimento está interligado com diferentes áreas dos setores público e privado. Rastreabilidade e certificação vêm se tornando mecanismos de comunicação que permitem tecer confiança entre consumidor e comerciante e que são, por suas vezes, implementados pelos supermercados e grandes atacadistas. Frutas e hortaliças deixam de ser meros produtos, pois adquirem atributos tais que os distinguem de uma fruta vendida em uma feira, por exemplo. Gomes (2007) define rastreabilidade como sendo: “a atitude de reencontrar o histórico de um produto qualquer por meio da identificação registrada”. DAMBORIARENA (2001, p.7) afirma que certificação é “a definição de atributos de um produto, processo ou serviço e a garantia de que eles se enquadram em normas previamente definidas.” Conforma-se uma teia informacional e institucional para tornar esses alimentos socialmente reconhecidos a partir, sobretudo, de procedimentos de pós-colheita, os quais contribuem deveras para manter a qualidade e redução de perdas na comercialização de frutas e hortaliças.

No Brasil, existe legislação para os aspectos de padronização e qualidade de frutas e hortaliças, porém a fiscalização do seu cumprimento por órgãos encarregados não é de todo rigorosa. Sobre a classificação de produtos, destaca-se o Decreto nº 6.268/2007 cujo órgão responsável pela fiscalização é o Ministério de Agricultura e Abastecimento (MAPA) e dispõe sobre identidade; padrão oficial de classificação; critérios para qualidade. Sobre o estabelecimento de sanções no caso de não cumprimento dessas normas sobre classificação, existe a Lei nº 9.972/2000, a qual torna obrigatória a classificação, em todo o território nacional, de produtos vegetais quando destinados diretamente à alimentação humana e dentre suas punições, estão, advertência, multa, suspensão da comercialização do produto. Gutierrez e

Resende (2002) ressaltam que a exigência por qualidade de mercados importadores, como o europeu, impulsionou maior rigor na fiscalização pelo poder público do cumprimento da referida legislação, especialmente para o caso das frutas destinadas à exportação.

Destaca-se que, em julho de 2010, o MAPA intensificou sua fiscalização de desses produtos com base em um procedimento de análise estruturado pela Coordenação-Geral de Qualidade Vegetal (CGQV), que, por sua vez, aperfeiçoou um sistema baseado no Programa Americano de Análise de Alimentos e Nutrientes do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). O Mapa salientou que é para a periferia dos grandes centros urbanos que são destinados produtos alimentares em não-conformidade com os padrões pré-estabelecidos<sup>74</sup>.

Há ainda a Instrução Normativa nº 009/2002, que se vale de uma extensa lista de órgãos públicos responsáveis pela fiscalização do seu cumprimento, quais sejam: MAPA, Ministério da Saúde, Anvisa, Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Essa instrução normativa dispõe sobre a regulamentação do acondicionamento, do manuseio e da comercialização dos produtos hortícolas "*in natura*" em embalagens próprias para a comercialização de maneira a assegurar sua qualidade e inocuidade, bem como a verificação das informações a respeito da classificação dos produtos hortifrutí. Estabelece, ademais, padrões de medidas e de material das embalagens para esses produtos<sup>75</sup>. Em muito, é com base nesta instrução normativa que programas para modernização das embalagens – que consistem na substituição das ‘caixas K’ por caixas higienizáveis – usadas no âmbito dos entrepostos vem se pautando<sup>76</sup>. Não são previstas punições, cabendo, principalmente, a órgãos estaduais prescrevê-las. O uso de embalagens em acordo com a Instrução Normativa 09 por atacadistas e produtores depende da percepção de que isso trará maiores ganhos para os mesmos, para o que a atuação de cada Ceasa tem papel fundamental.

---

Com base em informações obtidas junto ao *site* do MAPA.

<sup>75</sup> Dimensões externas devem permitir empilhamento, preferencialmente, em palete (*pallet*) com medidas de 1,00 m (um metro) por 1,20 m (um metro e vinte centímetros); devem ser mantidas íntegras e higienizadas; podem ser descartáveis ou retornáveis; devem estar de acordo com as disposições específicas referentes às Boas Práticas de Fabricação; as informações obrigatórias de marcação ou rotulagem, referentes às indicações quantitativas, qualitativas e a outras exigidas para o produto devem estar de acordo com as legislações específicas estabelecidas pelos órgãos oficiais envolvidos.

<sup>76</sup> Seriam elas: Banco de Caixas na Ceasa do Rio Grande do Sul, Central de Caixas na Ceasa de Uberlândia, LogiClean na Ceasa de Campinas e Central de Embalagens ‘Governador Miguel Arraes’ na Ceasa de Pernambuco. Programas esses baseados em iniciativa da Ceagesp ocorrida em 2000.

Não se observa comunicação efetiva entre os órgãos públicos acerca do abastecimento de frutas e hortaliças. O Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), por exemplo, dá ao abastecimento conotações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) do ponto de vista da distribuição<sup>77</sup> de alimentos. O MAPA atua sob a necessidade de inserir competitivamente os produtos do agronegócio no mercado internacional e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) acompanha essa orientação, embora detenha programas para escoar a produção de pequenos produtores. Não se corporifica no setor público uma compreensão de abastecimento, haja vista cada um destes órgãos se apropriar desse termo de forma diferente, bem como insuficiente em relação aos problemas enfrentados (Quadro 6). Como se não bastasse, a aderência dessa legislação e desses programas ao setor varejista não é clara, ou melhor, não existem canais formalmente constituídos.

Quadro 6 - Abastecimento alimentar urbano: envolvimento de órgãos públicos

Órgãos	Envolvimento com		
	Abastecimento	Ceasas	SAN
Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Classificação de produtos de origem vegetal e animal. Regulamentação fitossanitária nacional e cumprimento da legislação via Departamento de Sanidade Vegetal <sup>78</sup>	Não existem programas concretos e específicos, embora tenha dado atenção à tramitação do projeto de lei específica para as Ceasas	Ocorre sob a perspectiva de garantir que o país tenha auto-suficiência, sobretudo de grãos
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)	Responsável pela logística do recebimento, armazenamento e distribuição dos donativos no âmbito do programa Fome Zero. Atua no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) por meio da compra direta, da compra antecipada e dos contratos de garantia de compra. Mantém ações em torno da organização do comércio varejista de pequeno porte	Coordena o Programa de Modernização dos Mercados Atacadistas de Hortigranjeiros (Prohort), contando com um setor específico para cuidar desse programa: a Gerência de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Gehor)	É através do seu apoio ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que a Conab de fato contribui com a valorização da produção e cultura alimentar das populações, além da promoção da qualidade desses produtos e incentivo a produções sustentáveis

<sup>77</sup> Esse sentido se aproxima da doação, fornecimento de alimentos a determinados grupos da população.

<sup>78</sup> Cumpre lembrar que são de responsabilidade do Ministério e órgão de defesa vegetal de cada unidade federativa a fiscalização, inspeção e execução das medidas e ações com vistas ao combate e prevenção de pragas e doenças que comprometam a sanidade vegetal.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)	Além da atividade fiscalizadora, tem se voltado para promover a rastreabilidade de produtos frescos	Coordena o PARA nas centrais de Porto Alegre-RS e Recife-PE	Atua em prol da garantia de alimentos inócuos
Ministério da Saúde	Sua atuação se dá pelo aspecto nutricional, ou seja, promover – através de campanhas, sobretudo – alimentação adequada entre a população	Não existe uma sistematização de programas em cooperação com as Ceasas	Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa de Distribuição de Alimentos (PRODEA)
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	Incentivo ao consumo dos produtos de assentamentos e da agricultura familiar. Responsável pelo PRONAF comercialização	Apoio ao produtor familiar e assentados na comercialização de seus produtos	Mantém programas que representam o caráter focalizado da política social
Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)	Responsável pelos principais programas de SAN oriundos do Fome Zero	Volta-se para garantir o funcionamento dos bancos de alimentos	Responsável por programas imbuídos da ampliação do acesso aos alimentos
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)	Contribui para maior produtividade e eficiência de hortaliças e frutas	No Distrito Federal, mantém junto com a Emater o programa “Hortaliça não é só salada”. Mensalmente, ministram-se cursos na Ceasa-DF com objetivo de promover o consumo desses alimentos. Realiza estudos sobre classificação de frutas e hortaliças e da sua embalagem	Os serviços que presta podem culminar na redução de preços aos consumidores

Fonte: Elaboração própria a partir de informações retiradas dos *sites* dessas instituições

HAVINGA (2006, p. 517) afirma que: “regulation of food safety by a private actor directed at the behavior of others falls outside the scope of self-regulation.” Trata-se de proteger interesses de caráter público por meio da regulação do setor privado. O autor investiga em quais casos a regulação privada seria melhor em relação à pública e conclui que essa ‘auto-regulação’ é simbólica e se dá de maneira a contentar seus clientes e prevenir a intervenção governamental. FLIGSTEIN (2002, p.27-28) ressalta que a imersão dos agentes no ambiente de trocas crescentes não é suficiente para que eles mesmos estabeleçam regras para o seu funcionamento: “as the possibility for complex patterns of interaction in the sphere of economic exchange has expanded, actors have proven incapable of providing rules for themselves.” É claro que todo esse processo estaria relacionado ao controle de preços e à remuneração dos produtores, haja vista o mercado

constituir uma relação social imprevisível, na qual agentes podem se reunir com intuito de “prejudicar o desenrolar das transações mercantis nas suas formas idealizadas” (GARCIA-PARPET, 2003, p.11).

Com base em entrevistas realizadas com os gerentes comerciais de frutas e hortaliças da Companhia Brasileira de Distribuição, Grupo Carrefour, Oba Horti Fruti e Covabra Supermercados, constatou-se que a determinação por essas redes de critérios desta ordem se dá a partir da preferência de seus clientes, embora elas contem com laboratórios destinados a exercer controle sobre os níveis de agrotóxico desses produtos, dentre outros elementos. Mantêm conhecimento do trabalho de classificação e padronização elaborado e divulgado pelo Ceagesp, mas não o seguem, porque ‘ninguém o seguiria’, ou melhor, a inexistência de órgãos públicos encarregados de estabelecer tais critérios e, sobretudo, fiscalizar o cumprimento dessas especificações se exacerba numa auto-organização do varejo impulsionada pelo supermercado. Apesar disso, esses gerentes acreditam que uma linguagem para a padronização e classificação nacional desses alimentos, organizado e fiscalizado pelo poder público, determinaria ganhos para eles mesmos, para consumidores e para agricultores, além de arrefecer a concorrência entre as redes de supermercado.

A técnica Anita Gutierrez<sup>79</sup>, do Centro de Qualidade em Horticultura, afirmou que o esforço para promover a padronização, classificação, rastreabilidade desses alimentos requer medidas de política que contemplem a assistência técnica ao produtor<sup>80</sup>. O projeto de produção programada que, no início dos anos 1980, o Sinac tentou disseminar por entre as Ceasas brasileiras seria um bom exemplo de programas a serem retomados pelas centrais de abastecimento.

Quando o setor privado, via grandes redes de supermercado, passa a obter certo respaldo para estabelecer critérios para classificação, rotulagem e padronização das embalagens a situação, em termos de benefícios para a comunidade como um todo, mostra-se ambígua. O varejo de alimentos pode, cada vez mais, exercer influência sobre as atividades de produção, bem como influenciar os hábitos de consumo alimentar, especialmente porque boa parte da sua fonte de lucros advém da sua proximidade dos consumidores (Balsevich et al, 2003). A escolha dos alimentos não é individual e as mudanças nos hábitos alimentares da população, em grande parte,

---

<sup>79</sup> Entrevistada em 11/01/2010, na Ceagesp.

<sup>80</sup> Os gerentes comerciais de todas as empresas objeto deste estudo fizeram coro a essa assertiva.

são influenciadas por meio de estratégias competitivas dos supermercados (Bleil, 1998). Vale ressaltar que, mais do que mercadoria, os produtos hortifrutí são essenciais para a alimentação humana, a qual, por sua vez, é condição fundamental para uma vida digna. Conquanto esse grupo de alimentos constitua-se cada vez um produto estratégico – principalmente em termos de *market share* – para os supermercados, representando estratégia de concorrência, ele é mais do que uma mercadoria.

Frutas e hortaliças detêm a preferência das camadas com maior poder aquisitivo (Dolan e Humphrey, 2001; Campeao et al, 2008). As entrevistas com os gerentes comerciais de redes de supermercado mostraram que os produtos com maior qualidade e melhor aparência se destinam às lojas localizadas nos bairros mais nobres e/ou às bandeiras cujos clientes apresentavam maior poder aquisitivo, enquanto a variedade de produtos FLV nas lojas em bairros periféricos seria menor em relação aquela de lojas para consumidores com maior poder de compra. Produtos apropriados para o consumo, porém com aspecto menos apresentável são colocados à venda em lojas cujos clientes teriam menor poder de compra e/ou destinados a promoções que ocorrem uma vez por semana, geralmente. Dessa forma, segundo eles, estariam contribuindo para garantir a SAN<sup>81</sup> no país. Essas afirmações dizem respeito às duas maiores redes do País, que, juntas, em 2009, possuíam 30% das lojas de supermercado existentes no Brasil<sup>82</sup>, localizadas principalmente na região sudeste.

Os contratos entre supermercadistas e produtores constituem instrumento relevante para a engrenagem da distribuição moderna. Esses só poderiam acontecer por meio de convenções sobre aparência, qualidade e inocuidade: “[...] even in a commercial contract, agreement among individuals is not possible without a constitutive convention” (BECKER, 1982, *apud* BUSCH, 2000, p. 276). Em outras palavras, o estabelecimento pelo varejo de normas em torno da aparência de produtos hortifrutí representa facilitação e ganhos nas trocas comerciais. Como diferentes autores destacam (Favero, 2005; Farina e Machado, 2000; Farina, 2002), no Brasil, a regulamentação estatal sobre a qualidade de produtos hortifrutí é bastante restrita, assim sendo: “[...] the supply companies have had to invest in highly specific assets to fulfil these requirements” (FARINA, 2002, p.450). Desse modo, houve relativa privatização dos padrões de

---

<sup>81</sup> Vale destacar que todos eles não demonstraram apreensão correta do termo SAN, isto é, trataram segurança alimentar e nutricional e segurança do alimento como sendo a mesma coisa, o que demandou breve explicação da parte do entrevistador a respeito.

<sup>82</sup> Considerando-se a amostra de 500 empresas usada pelo *Ranking* ABRAS.

qualidade, não se procedendo marcada inter-atuação do Estado e mercado quanto a essa padronização. Não houve institucionalidade capaz de organizar relações de competição, de transação (Fligstein, 2003) nesse setor.

Os teóricos da Nova Economia Institucional (NEI) entendem que uma maior homogeneização de padrões de qualidade pelo setor privado desencadearia uma linguagem capaz de facilitar e aumentar as trocas comerciais (Mazon, 2009). Todavia, nem mesmo há, no Brasil, uma linguagem privada comum, como nos afirmaram os agentes dos supermercados. Para a Nova Sociologia Econômica (NSE), a validação desses padrões remonta à relação social entre o mercado e a sociedade, sendo indispensável a existência de uma instituição atuante no estabelecimento de regras e leis para esse assunto (Fligstein, 2003). De todo o modo, a qualidade passa a se sobrepor ao acesso a esses alimentos.

Although a dynamic and variable concept, quality is a measurement for control and evaluation in the market dynamics. A definition of quality establishes the relationship between producers and buyers and it is a mechanism by which trust is established among social actors, trustful exchanges may take place, and regulations are activated. Quality often considered as the driving force for innovation and restructuring and production sites, and it's also influential in the implementation of and justificative for labor. (CAVALCANTI, 2004, p.30)

A qualidade adquire conotação de mola propulsora ao orquestrar relações negociais entre produtores e varejistas, impor progressivamente certo padrão aos consumidores e reforçar a presença do supermercado no varejo de hortifrutti. O moderno implica em ‘conturbar’ bases locais de produção, modos de consumo e de distribuição com bases globalizadas. Desse modo, equipamentos de relação seminal com a produção interna e com a dinâmica alimentar da população urbana são tempestivamente entendidos como ineficientes.

Redes como Carrefour e Companhia Brasileira de Distribuição conduzem programas para profissionalização de seus parceiros e fornecedores, os quais prevêm orientação sobre: programação mais adequada da produção, racionalização de custos e eliminação do desperdício, uso planejado de insumos, previsão estável pelo produtor de receita.

Não é possível afirmar categoricamente que o produtor que vende para empresas atacadistas atuantes na Ceasa esteja em situação melhor do que os produtores que estabelecem contratos com supermercados<sup>83</sup>, isso porque o processo de obsolescência enfrentado pelas

---

<sup>83</sup> Um dos gerentes comerciais assinalou que não se trataria de um contrato de fidelidade – em termos de engessar o produtor –, outrossim, que determina prazos de entrega e de recebimento.

centrais desde a ruptura do Sinac se materializa em perdas para os produtores, tais como: descaracterização do papel da central, ou seja, não necessariamente ela se mantém sendo um local em que a negociação possa levar a preços justos; a compra consignada – produtor entrega esses alimentos ao atacadista para que ele as venda em seu nome – é bastante frequente; os produtores enfrentam dificuldades para receber seu pagamento; é possível observar certo nível de concentração entre os atacadistas; os carregadores praticariam preços altos, porém regulamentados pela central de abastecimento para transportar mercadorias dos caminhões até os boxes; no decorrer do dia, o preço desses alimentos vai decaindo, isto é, o produtor não tem garantias de renda; há empresas atacadistas que vendem diretamente a supermercados; em alguns entrepostos, como Ceagesp, Ceasa Campinas e Ceasa-SC Florianópolis, a distribuição dos boxes seria desfavorável para os produtores<sup>84</sup>. Seja na distribuição moderna, seja na tradicional, há um gargalo quanto ao modo como a comercialização deve ocorrer, tendo em vista a remuneração do produtor e o acesso da população urbana a esse alimento.

### **3.3. Considerações finais sobre o capítulo**

No âmbito da convivência entre distribuição moderna e tradicional, O Estado tem espaço para atuar no abastecimento. Esse elemento não tem se consubstanciado na agenda de política pública brasileira e tem os supermercados atuando fortemente na distribuição e comercialização. O Estado brasileiro firmou compromisso em garantir a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação (DHA). Ressalta-se que o caminho para a realização progressiva desse direito inicia pelo comprometimento do Estado em assegurar alimentos em quantidade e em qualidade adequados para toda a sua população. A vontade política do governo brasileiro, expressa na promulgação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) e da incorporação da PEC 47/03 aos direitos sociais da Constituição Federal, permite-nos afirmar que atrelar o acesso aos alimentos a um direito humano engendra uma nova perspectiva, ou seja, assegurar que todos os cidadãos de um país se alimentem de maneira quantitativa e qualitativamente adequada passa a constituir um dever moral.

---

<sup>84</sup> Parágrafo elaborado com base em entrevistas realizadas, bem como em: Mazon (2009); Mourão (2008); Conab (2009); Green (2003).

## **4. Regulação pública e abastecimento de hortifruti: o papel a cumprir das Ceasas na política de SAN**

Esse último capítulo constitui uma tentativa de amarrar as ideias expostas nos dois capítulos anteriores em torno da defesa da regulação pública do abastecimento. A presença do setor público brasileiro nessa atividade de maneira organizada teve por expoente o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Sinac), no contexto da megalomania do regime militar, ou melhor, acreditava-se que grandes projetos de infraestrutura resolveriam problemas estruturais. Na verdade, a intervenção estatal, própria do regime militar, era guiada pela noção de que a economia nacional precisava crescer e reduzir os atritos que existiam na área do abastecimento pois esses geravam especulação com o preço dos alimentos e intranquilidade social.

O abastecimento de alimentos era encarado como uma atividade primordial para manter a estabilidade social durante um período de liberdades individuais cerceadas. Passando-se para a democracia, a qual paulatinamente se consolidou sob abertura comercial e liberalização de mercados, o setor público se desvinculou – em um sentido institucional – da atividade abastecedora. Paralelamente, alimentação e nutrição se tornaram uma preocupação de Estado, ainda que, durante os anos 1990, isso não tenha se dado de maneira incisiva (Marques, 2010). Dentro de uma perspectiva de política social focalizada, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi incorporada, nos anos 2000, como eixo fundamental em políticas públicas, derivando-se em programas e uma lei nacional, que estabeleceu a criação do Sistema Nacional de Segurança alimentar e Nutricional (Sisan). Em 2004, a criação do Prohort ensejou certa atenção para a necessidade de modernização das centrais de abastecimento, porém, os alcances desse programa são de caráter reduzido. A questão é que, em meio à atuação do setor público para garantir SAN e, sendo o abastecimento uma das prerrogativas para que isso aconteça, permanecem lacunas quanto à reformulação das centrais públicas de abastecimento (Ceasa).

### **4.1. Abastecimento, Setor público e Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): espaço para regulação pública**

O abastecimento possibilita a oferta e, por conseguinte, o consumo, constituindo-se assim imprescindível para manter o processo capitalista de produção. Pode ser analisado de modo mais amplo, por meio da “vida social dos bens e os papéis que estes representam no nosso cotidiano” MARQUES (2003, p.8). Dessa forma, é possível encarar frutas e hortaliças além de elementos como lucro e racionalidade dos agentes, isto é, a explicação da escolha dos indivíduos por um bem  $x$  em detrimento de um bem  $y$  pode ser encontrada com base no reconhecimento de que os mercados são construções sociais. Ou melhor, as escolhas são também guiadas por valores e não absolutamente guiadas pela busca da maximização. Para os alimentos, Haines et al. (1988) ressaltam que sua aquisição tem determinantes subjetivos e variados.

A questão alimentar é “mais do que um subproduto de problemas agrícolas e não se limita às preocupações com a fome e pobreza, por mais desejável que seja destacar essas últimas” MALUF (2001, p. 146). O seu tratamento em políticas públicas deve ocorrer sob o entendimento de que não somente o acesso aos alimentos depende da capacidade da população em adquiri-los, como a produção agroalimentar depende do nível de renda dos consumidores urbanos. Assim, no âmbito da política pública, a segurança alimentar e nutricional representa um amálgama entre diferentes políticas setoriais e o desenvolvimento econômico. E o mais relevante, tendo em vista os propósitos deste trabalho, é que a abordagem pela SAN permite recuperar, bem como criar, mecanismos de regulação pública sobre as condições de produção, distribuição e comercialização dos alimentos em face da regulação privada (Maluf, 1995).

Há três dimensões para a presença do setor público no abastecimento alimentar: (i) condições de acesso da população aos alimentos, o que em um país caracterizado por concentração de renda e de riqueza como o Brasil, a solução não se encerra no abastecimento, isto é, promoção do emprego e da renda, da desconcentração da renda e de propriedade são medidas imprescindíveis; (ii) evolução da produção e comercialização dos alimentos face aos hábitos alimentares da população e de qualidade; (iii) quantidade de alimentos consumidos pela população, bem como sua composição, sendo essa mais ligada à saúde pública (Maluf, 1994). Essas dimensões, no Brasil, ainda não teriam sido adequadamente tratadas em políticas públicas. Zimmermann (2006) resalta que as políticas de abastecimento brasileiras – considerando-se o início do século XX até meados dos anos 1980 – caracterizaram-se pelo curto prazismo, ou seja, visavam a atender problemas pontuais e para isso mesclaram instrumentos de regulação de mercado, de assistência técnica, de disponibilidade de crédito agrícola sem, de fato, tratar o

abastecimento de modo encadeado entre produção, atacado, varejo e consumo, o que seria o mais adequado para estruturar um sistema nacional de abastecimento.

O lançamento do programa Fome Zero, no início da década de 2000, retomou a presença do setor público em esferas como distribuição e comercialização, com vistas a ampliar o acesso ao alimento pela população sob uma perspectiva, pelo menos, emergencial. Dessa forma, os programas, inseridos no eixo distribuição/comercialização e, voltados para garantir a SAN, não necessariamente proporcionam uma reformulação profunda do acesso aos alimentos. Valem-se do princípio da discriminação positiva, isto é, voltam-se para garantir que determinados grupos vulneráveis se alimentem. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), trabalha com abastecimento sob a perspectiva da construção de equipamentos públicos para alimentação e nutrição dos tipos: restaurantes populares, cozinhas comunitárias, bancos de alimentos (MDS, 2009).

José Lourenço Pechtoll<sup>85</sup> assevera que a estrutura do abastecimento brasileiro necessita ser repensada, isto é, a bifurcação existente entre frutas e hortaliças que passam pelas Ceasas e aqueles que estão sob o padrão das grandes redes de supermercados precisa ser analisada quanto à situação do produtor, além das condições de acesso monetário pela população. O entrevistado afirma que é necessário um órgão responsável pelo abastecimento com diretrizes e prioridades bem estabelecidas, uma vez que no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não existe corpo técnico que se ocupe do abastecimento. Os programas governamentais que estão sob a rubrica orçamentária SAN e no eixo distribuição/comercialização não fazem menção a uma reformulação específica da atuação das Ceasas, isto é, nas diretrizes desses programas as centrais de abastecimento são tratadas como meros elos da operacionalização dos programas (MDS, 2009).

As Ceasas prestam um serviço em essência alimentar, mantê-las em posição marginal no desenho de política pública de segurança alimentar, ou se dá pelo entendimento limitado dessa condição ou por falta de conhecimento pelo setor público da importância da Ceasa. É no abastecimento que os efeitos da inexistência de SAN se fazem sentir, seja pelo aspecto da

---

<sup>85</sup> Gerente do Departamento de Armazenagem do Ceagesp. Entrevistado em 26/01/2010, na Ceagesp.

inocuidade dos alimentos, da sua disponibilidade, seja pelo aspecto do acesso monetário da população.

#### **4.2. Reformulação das Ceasas e a construção de parâmetros para regulação pública do abastecimento**

Nessa parte do capítulo, a intenção é reforçar aspectos pelos quais o abastecimento de frutas e hortaliças deve ser regulado pelo setor público. Entendendo-se por regulação o estabelecimento de regras que visam a moldar o comportamento dos entes do setor privado no sentido de observarem as condições necessárias para que a SAN venha a se configurar. Mundialmente, existem instituições cujas atividades se destinam a organizar o ‘trânsito’ – ou a forma como ele ocorre – dos alimentos pelos mercados consumidores<sup>86</sup>. Destaca-se a Organização Mundial da Saúde, que se preocupa em fazer recomendações sobre a segurança do abastecimento mundial por meio do *Food Safety Department*, o qual mantém a *World Health Organization*. Nessa, são determinados, sobretudo, parâmetros acerca da qualidade dos alimentos. Sua preocupação fundamental é evitar a contaminação de seres humanos por doenças transmitidas por alimentos.

Teoricamente, pode-se definir regulação pública como:

The sustained and focused attempt to alter the behaviour of others according to defined standards or purposes with the intention of producing a broadly identified outcome, which may involve mechanisms of standard-setting, information-gathering and behaviour modification. HAVINGA (2006, p.516)

Coordenar e sistematizar informações de mercado são formas de regulação. Assim como investir em laboratórios destinados a proceder à classificação e padronização de hortifruti; oferecer assistência técnica ao produtor de modo a induzir à rastreabilidade, permitindo a certificação. Essas são tarefas originais das centrais de abastecimento, que não foram de todo perdidas desde o fim do Sinac. Mantêm-se de acordo com os interesses de cada Ceesa<sup>87</sup>, como se pode depreender do Quadro 7. O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento procurou refletir o papel regulador do Estado ao legitimar certo arranjo institucional e, por conseguinte,

---

<sup>86</sup> Colocou-se nesses termos, porque a OMS não é uma agência reguladora em sentido estrito.

<sup>87</sup> Vale ressaltar que, em 2010, a Ceagesp foi uma das empresas ganhadoras da 13ª edição do Prêmio Automação realizado pela Associação Brasileira de Automação. O motivo seria atuação da Ceagesp na promoção da identificação do produto FLV e garantia de sua rastreabilidade. Fonte: <http://www.jornalentreposto.com.br/ceasas-brasil/sudeste/2197--ceagesp-ganha-premio-em-automacao-de-flv>

relações mercantis neste setor (Mazon, 2009). Afinal, é principalmente na isonomia na geração de informações que está seu caráter estratégico e de bem público (Cunha, 2010).

Alguns autores (Farina e Machado, 2002; Favero, 2005; Carvalho, 2006) asseveram que as Ceasas perdem ao atribuir vilania aos supermercados. Eles argumentam que os supermercados poderiam ser tratados como parceiros em programas de promoção de qualidade dos produtos FLV, por exemplo. Ambos os técnicos da Ceagesp que foram entrevistados<sup>88</sup> afirmaram que os supermercados não estão interessados em contribuir para a promoção de melhorias nas Ceasas e apontam que a regulação estatal seria a única via capaz de possibilitar essa cooperação, que poderia ensejar a renovação dos entrepostos atacadistas.

Para Anita Gutierrez<sup>89</sup> – técnica do CHQ-Ceagesp – o primeiro passo para renovar os entrepostos seria introduzir um novo modelo de gestão dos mesmos. Scarim e Lucci (2009) e Nascimento (2008) também ressaltam a necessidade do estabelecimento de um novo modelo de gestão das centrais de abastecimento. O entrevistado na empresa atacadista Benassi, Eduardo Benassi<sup>90</sup>, um dos sócios da empresa, afirma o mesmo. José Lourenço Pechtoll<sup>91</sup> – gestor na Ceagesp – entende como indispensável a elaboração de um planejamento de longo prazo para as centrais de abastecimento. Laurismaradno Morais da Fonseca<sup>92</sup> – técnico da Ceasa Campinas – resalta que um maior apoio governamental a pequenos varejistas e principalmente a feirantes induziria a revitalização dos entrepostos. Esses agentes, por sua vez, acreditam que o setor público não pode se ausentar do abastecimento. Outras sugestões dadas – notadamente pelos gestores e técnicos das unidades de São Paulo e Campinas – foram: elaboração de um registro do produtor; investimento na classificação, normatização de hortifruti, bem como em melhorias na logística dos entrepostos. eles entendem que a melhoria das centrais de abastecimento não se limita às mesmas, isto é, requer medidas de caráter nacional pelo setor público.

Somando-se à análise realizada por meio do Quadro 6, qual seja, do atual envolvimento de órgãos públicos com o tema abastecimento, o entendimento de que é interesse do Estado que haja oferta de alimentos a preços condizentes com o poder de compra dessa população (Green, 2003), elaborou-se o Quadro 7. Seu objetivo é apontar canais para reformulação das Ceasas,

---

<sup>88</sup> Anita Gutierrez e José Lourenço Pechtoll, entrevistados em janeiro de 2010, na Ceagesp.

<sup>89</sup> Entrevistada em 11/01/2010, na Ceagesp.

<sup>90</sup> Entrevistado em 26/01/2010, no box da empresa Benassi, localizado na Ceagesp.

<sup>91</sup> Entrevistado em 18/01/2010, na Ceagesp.

<sup>92</sup> Entrevistado na Ceasa Campinas, no dia 30/01/2010.

tendo em vista também o funcionamento da distribuição moderna. Em outras palavras, funções que elas desempenharam ou se mantêm desempenhando, mas que necessitam ser reformuladas, tendo-se em vista o caráter moderno da distribuição operada pelos supermercados.

Quadro 7 Distribuição de frutas e hortaliças: seus principais elementos e a importância da regulação pública via Ceasas

Elementos	Justificativa para regulação pública	Distribuição Tradicional (Ceasas)	Distribuição moderna (Centros de Distribuição)
Coordenação de informações: preço, safra, classificação, padronização do produto	Um elo da cadeia – atacado, no caso – reuniria informações imprescindíveis para os ganhos do produtor e do consumidor de modo a garantir isonomia	Praticamente todas mantêm instrumentos para isso, porém Ceasa Minas, Paraná, Pernambuco lançaram mudanças nesses instrumentos. Destaca-se a criação do Sistema de Informações dos Mercados de Abastecimento do Brasil (Simab)	Grandes redes de supermercado detêm controle sobre essas informações no âmbito do cadastro de seus fornecedores, os quais estabelecem com as mesmas um contrato
Logística: reduzir custos de fretes, profissionalizar operadores, carregadores	O transcorrer da distribuição impacta a eficiência da cadeia e o preço final ao consumidor. Não predominam as técnicas de logística das grandes redes, nem as deficiências das centrais. Assim, a regulação poderia compatibilizá-las	Reconhece-se as deficiências das Ceasas, mas não existem medidas concretas e efetivas para supri-las	Os centros de distribuição funcionam como centralizadores da atividade logística
Relação com o produtor: assistência técnica, sazonalidade, controle de agrotóxico, registro do produtor	Possibilita ganhos de competitividade ao produtor e constitui um primeiro passo para classificação e controle de qualidade	Não possui a profundidade que deveria ter. Tampouco se observa nas recentes iniciativas para reformular as Ceasas <sup>93</sup> , cláusulas específicas para isso	Fornecedores de grandes redes, devem seguir procedimentos específicos de boas práticas agrícolas
Certificação e padronização da embalagem	Produtos frescos e <i>in natura</i>	Algumas centrais fizeram parcerias com empresas privadas para implementar a logística	Cada rede adota seus parâmetros.

<sup>93</sup> Aqui se está referindo a Lei específica para o setor.

		necessária para reformular as embalagens. Funções importantes como qualidade e certificação têm espaço modesto	
Programas sociais	Permitiria delimitar as ações em relação às centrais de abastecimento e em relação ao setor privado	Após o projeto Fome Zero, tem crescido o grau de envolvimento das Ceasas com essa função	Citam-se alguns exemplos: Caras do Brasil – Grupo Pão de Açúcar; Program de Verticalização da Pequena Produção Familiar (Prove) – governo Distrito Federal e Grupo Pão de Açúcar e Fábrica do Produtor – governo do Paraná foi fundamental para seu começo
Incentivo de hábitos alimentares saudáveis	Alimentação adequada é um dos itens da construção da SAN de modo que o setor público não pode se furtar a incentivar o consumo de alimentos como FLV. As Ceasas concentram oferta de significativo volume desses alimentos e detêm <i>know how</i> dos mesmos: cadeia, propriedades organolépticas	Os programas específicos existentes estão a cargo do Ministério da Saúde. Algumas centrais procuram incentivar o consumo de FLV, tais como: Ceagesp, Ceasa-DF	Interessa-lhes na medida em que determina maior ‘fidelização’ dos seus clientes
Desenvolvimento regional: inserção urbana	Localização de entrepostos e centros de distribuição influencia tráfego de veículos, em certa medida especulação imobiliária. O intercâmbio desses alimentos pressupõe o fluxo dos mesmos entre regiões, estados e municípios do país. Regulação passa também pela conservação das	Construção de novas centrais em diferentes unidades federativas. Projeto para mudança de localização da Ceagesp	Os centros de distribuição se concentram em SP e próximos dos chamados cinturões verdes

	rodovias		
--	----------	--	--

Fonte: Elaboração própria

Não se trata de encará-las como estruturas obsoletas, mas sim, como estruturas que apresentam frentes para sua modernização, reestruturação. Do ponto de vista operacional, centros de distribuição e centrais de abastecimento possuem as mesmas características. No âmbito dos entrepostos, os problemas relacionados à gestão, à falta de recursos financeiros, dentre outros, comprometem a percepção do papel das centrais. De fato, as atividades comerciais que ocorrem no interior dos entrepostos carecem de organização, fiscalização e de instrumentos de logística. Não somente com base nas afirmações obtidas por meio da aplicação do método desse estudo – a entrevista semiestruturada – mas também com base em Green (2003); González (2003); Viteri (2006); Cunha (2010) –, afirma-se que não se trata de substituir os entrepostos pelas centrais de distribuição. Ambas constituem um dos elementos de um todo complexo.

É temerário afirmar que os supermercados sejam aptos a garantir para a população urbana frutas e hortaliças com real qualidade (inocuidade, principalmente), de modo a se desmerecer uma regulamentação pública. Green e Schaller (1995) destacam que é a logística a grande responsável pela transformação do papel do atacado na comercialização de hortifruti ou pelo agigantamento do varejo. Ao passo que os entrepostos atacadistas contam com um aparato logístico inexistente ou insuficiente, uma vez que se mantêm sendo públicos e os investimentos estatais em infraestrutura decaíram desde meados dos anos 1980<sup>94</sup>.

El objetivo esencial de la logística, es de evitar las rupturas de aprovisionamiento de diferentes productos en los puntos de venta, así que impedir un abarrotamiento en productos, que haga compleja y costosa su gestión. Busca lograr la puesta en marcha de un sistema que permita, *al menor coste posible*, aportar los productos en el momento y en la cantidad adecuada, a los diferentes lugares donde son necesarios, orientándose hacia un funcionamiento sin *stocks* intermediarios GREEN e SCHALLER (1995, p.6)

Green (2003), usando o mercado Rungis na França e Mercasa na Espanha, aponta que a renovação das centrais atacadistas passa pela incorporação de novos serviços, incluindo sua transformação em plataformas logísticas, assim seria possível “añadir valor a los productos mediante diferentes servicios: recepción y control de mercaderías, de almacenamiento climatizado, acondicionamiento, maduración, empaquetado, preparación de lotes y distribución de los productos” (Idem, p.24). No Brasil, já se observa a emergência desse tipo de relação entre

<sup>94</sup> O lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento<sup>94</sup> (PAC), em janeiro de 2007, trouxe a expectativa de que recursos sejam concedidos às unidades atacadistas brasileiras<sup>94</sup>. No entanto, não há sinais concretos de que essa pretensão se concretize.

os entrepostos atacadistas e redes varejistas. Lima e Godinho (2008) mostram que a rede Bretas de supermercados – cuja sede está em Goiânia-GO – faria de seus boxes na Ceasa-Goiás uma espécie de central própria de distribuição. A loja OBA de hortifruti e o supermercado Covabra utilizam a Ceasa Campinas como uma plataforma logística. Para os gerentes comerciais dessas empresas<sup>95</sup>, as centrais de abastecimento são imprescindíveis – não apenas quanto à logística, mas também em termos de formação de preços – e os seus problemas não afetariam as transações comerciais dessas unidades varejistas. É no sentido de responder ao desafio que representa a distribuição moderna e analisando o caso europeu que o autor afirma que, em meados dos anos 1990, as centrais atacadistas da França e da Espanha, passaram por uma segunda onda de mudanças na atividade e organização.

GONZÁLEZ (2003, p.9) adverte que cada vez mais o debate sobre a reformulação do papel das centrais de abastecimento passa pela promoção da segurança alimentar no âmbito das atividades comerciais: “dos cuestiones indisolubles, la calidad y la seguridad alimentaria, que han recobrado un gran protagonismo en los últimos tiempos”. Portanto, aos entrepostos atacadistas deveria caber a tarefa de coordenar a promoção da segurança dos produtos hortifruti em toda a cadeia. O autor usa o exemplo do sistema espanhol de abastecimento para afirmar que é fundamental a criação de instrumentos para certificação da origem dos produtos comercializados, bem como da classificação e normatização operado pelas unidades atacadistas. As centrais brasileiras, de modo geral, não se valem de instrumentos bem delimitados para garantir que os produtos que intercambiam estão em acordo com rígidas especificações de qualidade. São os supermercados, notadamente as grandes redes, que mais se aprofundaram nesse sentido. Vale, então, a afirmação de GREEN (2003, p.28) “la evolución se da principalmente hacia una nueva forma de relación con el comercio moderno”, que seria de complementaridade entre Ceasas e centros de distribuição.

Limitando-se ao aspecto comercial das Ceasas, que se corporifica nas empresas atacadistas, as condições sob as quais operam devem ser consideradas numa política nacional de abastecimento, isto é, a falta de investimentos em infraestrutura, de melhorias na logística, de implantação de normas e, por conseguinte, de fiscalização sobre a qualidade e a origem dos produtos transacionados interferem na sua rentabilidade, mas não sob a mesma intensidade entre

---

<sup>95</sup> Entrevistas realizadas do dia 08/01/2010 a 16/01/2010, em Campinas-SP. Foram entrevistados três gerentes comerciais do OBA Horti Fruti e um do supermercado Covabra.

eles. Como afirmou Eduardo Benassi, sócio da empresa atacadista Benassi: “não faz diferença a Ceasa não regular, porque as empresas (supermercados etc) regulam”, bem como que o problema maior seriam os interesses conflitantes existentes entre permissionários, carregadores e a gestão da Ceagesp. O entrevistado constatou que é melhor se manter nesta central, especialmente no que diz respeito à forma como se dá a concorrência – que, no seu entender, seria bastante próxima da concorrência perfeita – entre os permissionários.

Nessa perspectiva, Junqueira (1999) enxerga as seguintes oportunidades para os entrepostos: (i) o crescente consumo de hortifruti; (ii) por meio da incorporação de novos serviços, o atacadista poderia agregar valor às mercadorias; (iii) campanhas e recomendações médicas sobre a importância do consumo desses produtos constituem uma boa forma de *marketing* e (iv) fusões, associações ou cooperação entre empresas atacadistas para aumentar seu poder de barganha. Além dessas possibilidades, haveria outras, como: (v) profissionalização da atividade atacadista; (vi) prestação de serviços e de atendimento diferenciado para a gama de clientes varejistas; (vii) investimento na especialização, na informatização das operações e na fidelização dos clientes. Por esse lado, a renovação das centrais de abastecimento passa por uma espécie de reformulação do seu conceito original. Em outras palavras, da concepção dos anos 1960 de que os entrepostos eram pontos de reunião de agentes de comercialização<sup>96</sup>, passa-se a outra, na qual eles devem constituir plataformas logísticas.<sup>97</sup>

Em linha com Green (2003), Scarim e Lucci (2009) e Cadilhon et al (2003) colocam que o entreposto evoluir para uma plataforma logística representaria uma alternativa para a relativa perda de espaço dessas estruturas atacadistas. Cunha (2010) esquematiza as características desses ‘mercados de terceira geração’ da seguinte forma: (i) busca de homogeneidade em escala nacional quanto a estratégias de cooperação entre os mercados; (ii) transporte multimodal e da cadeia de frios em integração progressiva; (iii) desenvolvimento de modernas estratégias e tecnologias para rastreabilidade; (iv) operações de cunho mais articulado a questões ambientais e tratamento de resíduos; (v) montar estratégias de flexibilização física e normativa para atender a atacadistas que buscam novos nichos de mercado. São características que colocariam os entrepostos atacadistas em proximidade com os centros de distribuição das redes como Carrefour e Companhia Brasileira de Distribuição.

---

<sup>96</sup> Mercados de segunda geração.

<sup>97</sup> Mercados de terceira geração.

Uma questão primária é a falta de recursos financeiros para realizar investimentos de infraestrutura fundamentais para a modernização dos entrepostos. Na Argentina, por exemplo, para o caso da Central de Buenos Aires, VITERI (2006, p.12) assevera que “en la actualidad se constata una muy baja inversión en infraestructura en relación a la actividad logística y complementaria de los llamados Mercados de Tercera Generación – como por ejemplo Rungis (Paris) o Mercabarna (Barcelona)”. Na central de Montevideo-Uruguai, os gestores entrevistados<sup>98</sup> afirmaram que o aumento da inflação que passou a ser observado nos últimos anos teria despertado a atenção do governo central para o tema de modo que essa central se mantém crucial para o abastecimento do país. Cabe lembrar que o Uruguai é um substancial importador de frutas e legumes, ou melhor, um entreposto atacadista seria fundamental.

No âmbito da atividade atacadista brasileira, convém destacar iniciativas de teor modernizante implementadas na década de 2000 (Quadro 8). Elas refletem a percepção de que a produção agroalimentar se modernizou de maneira que a atividade atacadista passou por inevitáveis reformulações. Os problemas de cunho estrutural – que de fato as centrais de abastecimento nunca tiveram por objetivo solucionar – o fundamento em construir a segurança alimentar e nutricional sob realização progressiva do direito humano à alimentação ensejaria medidas específicas, não são de alçada das Ceasas. Em outras palavras, sem pertencer a um projeto maior, as Ceasas para se renovarem adotam medidas específicas e desarticuladas.

Quadro 8 - Principais Ceasas brasileiras: programas existentes que podem ser ampliados para reformulação do papel das centrais

Ceasa	Programas	
Ceasa Minas	Informações de Mercado	Destaca-se os seguintes instrumentos: Boletim Diário de Preços; Painel Diário de Ofertas e Preços; Oferta de Produtos; Procedência dos Produtos; Preço Médio de Produtos; Calendário de Comercialização
	Cadastro de fornecedores de Bens e Serviços	Substituiu-se os formulários em papel por formulários <i>on-line</i> . Objetiva-se atualizar dados e ampliar o leque de fornecedores

<sup>98</sup> Entrevista realizada em Montevideo-Uruguai, no dia 17/02/2010, com Pablo Pacheco e Alfredo.

	Banco de Caixas <sup>99</sup>	Foi introduzido um aparato logístico para fazer cumprir a IN/09. Alguns entrepostos, como os de Governador Valadares e Caratinga deram início as operações em 2010.
Ceasa Pernambuco <sup>100</sup>	Calendário de Comercialização	Procura dirimir as oscilações de preços dos produtos FLV, informando os meses de safra
	Hortifruti & Qualidade	Estímulo à padronização da qualidade dos alimentos que transitam na Central. Iniciou, em caráter voluntário, pelo produtor e se estende a comerciantes. Enfrentou resistência de permissionários e produtores, além da falta de compromisso do poder público e de financiamento. Acabou em 2006.
	Programa de monitoramento dos níveis de agrotóxicos	Iniciativa da Anvisa, que busca fortalecer a capacidade do setor público de garantir à população alimentos seguros. Amostras de produtos da Ceasa são coletadas mensalmente e o ITEP* se responsabiliza em analisá-las. À Ceasa cabe o trabalho de fiscalização junto com o ADAGRO**, bem como promover orientação e capacitação dos agentes.
Ceagesp	Índice Ceagesp	Apóia a formação de preços em outros entrepostos atacadistas.
	HortiEscolha	O CQH*** elabora fichas de alguns produtos para orientar as compras de FLV para Serviços de Alimentação – responsáveis pelo preparo de refeições fora do lar. Isto é, elabora-se uma classificação do produto que o caracterize da melhor maneira possível e uma base para a negociação do preço.

<sup>99</sup> De modo geral, o Banco de Caixas funciona da seguinte forma nos entrepostos atacadistas que o adotam: tíquetes, vales ou cartões magnéticos garantem que haja fluxo de caixas higienizadas entre varejistas e permissionários e produtores. Esses de posse de tíquete, vale ou cartões magnéticos podem resgatar suas caixas higienizáveis no Banco de Caixas localizado dentro do entreposto, haja vista o varejista ter entregue essas caixas no início da sua compra no entreposto.

<sup>100</sup> Vale destacar que se trata de uma Organização Social vinculada à Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária. Instalada oficialmente em 2004, tornando-se a primeira Ceasa do País a usar o padrão de gerenciamento administrativo com a participação dos seus permissionários.

	Padronização da embalagem	Foi pioneira através do “Programa Paulista para a Modernização dos Padrões Comerciais e Embalagens de Hortifrutigranjeiros”, de 1997. Foi lançado pela Câmara Setorial de Frutas e Hortaliças de São Paulo – que já não opera. Hoje a modernização das embalagens usadas no entreposto ocorre por adesão voluntária dos permissionários.
	Apoio ao Produtor	O CQH elabora e fornece informações técnicas sobre classificação, rotulagem e embalagens de FLV. Os pequenos produtores contam com o Barração Ceagesp do Produtor, cujo objetivo é apoiar grupos de produtores na classificação e venda de seus produtos.
	Tabela de período de safra	Procura dirimir as oscilações de preços de hortifruti, informando os meses de safra
Ceasa Campinas	Alimentação e Saúde	São informações postas no <i>site</i> da Central sobre: cuidados na higiene e preparo do FLV; receitas; doenças alimentares; sobre aproveitamento de partes desses produtos como talo e cascas etc.
	Padronização	Procura seguir as orientações do MAPA para classificação e padronização de hortaliças e frutas. Essa se orienta como segue: produtos com cartilha e normas oficiais do Mapa; produtos com cartilha; produtos com norma aprovada e sem cartilha; produtos em fase final de aprovação da norma. Não há fiscalização do seu cumprimento.
	Banco de Caixas	Implantado em 2010. Operacionalizado por uma empresa privada e visa tanto fazer a cumprir a IN 09, quanto a promover maior qualidade do FLV.
	Produtos de Época	Procura dirimir as oscilações de preços dos produtos FLV, informando os meses de safra.
	Dados nutricionais de FLV	Ficha que especifica o valor nutricionais desses alimentos.

Ceasa Porto Alegre-RS	Central de Caixas	Procura fazer valer a IN-09: as caixas utilizadas na central devem ser plásticas e higienizáveis. Em junho de 2010, 50% das caixas usadas no entreposto eram plásticas. <sup>101</sup>
	Análise	Gerência Técnica prepara uma análise conjuntural para explicar oscilações de preços.
	Ceasa no Capricho	Coleta Seletiva.
	Calendário de Comercialização	Procura dirimir as oscilações de preços do FLV, informando os meses de safra.
	Programa de Monitoramento de Hortigranjeiros	Cooperação técnica entre a secretaria de saúde, de agricultura e abastecimento, Emater, Ceasa e Lacen-RS. Busca identificar, mapear e fiscalizar a qualidade higiênico-sanitária hortifruiti.
Ceasa Paraná	Cursos e Palestras	Técnicos da Central orientam produtos e permissionários.
	Calendário de Comercialização	Procura dirimir as oscilações de preços das frutas legumes e verduras, informando os meses de safra.
	Informações sobre a cadeia de FLV	Cotação do dia; evolução da cesta básica de FLV nos entrepostos; evolução dos preços; procedência e volumes comercializados.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponibilizadas nos *sites*.

\*Instituto Tecnológico de Pernambuco

\*\*Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária de Pernambuco

\*\*\*Centro de Qualidade em Horticultura-Ceagesp

Esse quadro contribui para demonstrar que, a despeito da perda de uma sistematização entre as Ceasas, elas se mantiveram desempenhando funções importantes para a comercialização de frutas e hortaliças. Prestam serviços de informação sobre preços e produtos de safra, embora o intercâmbio de informações entre as unidades assumam um caráter informal. Nos últimos anos, serviços como regulamentação de embalagens foram reforçados e se espalharam por diversas unidades brasileiras. SCARIM e LUCCI (2009, p.9) analisam a situação da Ceasa-ES e reconhecem:

A despeito de todos os problemas, as Ceasas ainda servirão de instrumento de políticas públicas para os hortigranjeiros por serem o único elo da cadeia capaz de dar transparência ao mercado, gerando informação e conhecimento, compensando, assim, a carência de dados estatísticos, tanto na produção quanto na distribuição. Setores estes extremamente pulverizados.

<sup>101</sup> Fonte: <http://www.estado.rs.gov.br/>

Nascimento (2008) destaca duas facetas das centrais de abastecimento, que devem ser consideradas no âmbito da discussão sobre sua reformulação: (i) mercado no sentido físico do termo e (ii) instrumento público de coordenação do abastecimento de alimentos. Especialmente, as centrais prestam serviços monopolistas à comercialização (Cunha, 2006), como: espaço físico, padronização, classificação, controle de trânsito. Prestam-se a apoiar medidas que facilitem a difusão uniforme de informações de mercado, homogeneização de normas, adequação das condições higiênico-sanitárias de manuseio e embalagem. Esses aspectos funcionais não se esvaneceram.

O Programa de Modernização do Mercado de Hortigranjeiros (ProHort) concebe intenções de renovação da atividade atacadista em nível nacional no sentido proposto nos Quadros 7 e 8. No entanto, seus avanços se resumiram a estudos técnicos, implementação da base de dados BI-Prohort – que para Anita Gutierrez, técnica do CQH/Ceagesp, estaria aquém do potencial de informações das Ceasas – e resgate de documentos elaborados durante o Sinac. Esses avanços marginais podem ser explicados pela falta de recursos financeiros para executá-lo em toda sua complexidade. Cunha (2010) esclarece que o ProHort foi instituído como um programa de diretrizes do governo federal vinculado à Conab, sendo suas características institucionais diferentes daquelas do Sinac. Por outro lado, trata-se de um “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” (Idem, *ibidem*, p.57).

Pode-se encarar esse programa de modernização como um projeto em fase de estruturação ou como um projeto que terá êxito, se conseguir financiamento<sup>102</sup>, apoio político e engajamento dos atacadistas. De todo o modo, representa uma iniciativa relevante para aprofundar as operações das centrais de abastecimento em direção ao moderno. O moderno, nesse caso, define-se por uma dinâmica operacional eficiente por meio de logística, a padronização de embalagens, controle rígido de qualidade, que permite a certificação dos produtos. Os permissionários que atuam nos entrepostos precisam ser convencidos de que essa mudança vale a pena, de tal maneira que a atuação regulatória teoricamente intrínseca às Ceasas é o fator imprescindível. O Prohort também pode ser encarado como uma iniciativa entre setor público e Associação Brasileira de

---

<sup>102</sup> Supermercadistas contam com espaço para obter financiamento junto ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao passo que não existem linhas especiais para Centrais de Abastecimento.

Centrais de Abastecimento (Abracen) para modernizar o mercado hortigranjeiro sem dismantelar ou privatizar as centrais de abastecimento, visto que suas proposições se concentram no funcionamento do entreposto atacadista.

As informações que compõem o Quadro 8 permitem deduzir que a substituição das caixas de madeira por caixas higienizáveis ou de papel tem sido um caminho para modernização das operações comerciais no âmbito dos entrepostos. Dessa forma, reduzir-se-ão perdas por contaminação de produtos *in natura*, de riscos de multas da vigilância sanitária, por conseguinte, são duráveis, transporte e armazenagem desses produtos serão facilitadas. Ademais, supermercados, fruterias, armazéns e feiras têm sido informados, pela empresa responsável pela Central de Caixas, a respeito desse programa, dos benefícios que trará em termos de segurança do alimento e de redução de custos. Essa medida constitui passo fundamental para aprimoramento da logística dentro da Ceasa<sup>103</sup>.

As dificuldades para a implementação desse programa estão relacionadas à resistência<sup>104</sup> de produtores e permissionários em adotar as caixas plásticas. Eles demonstraram dificuldade em compreender que esse novo sistema logístico representa, de fato, redução de custos para eles – o que se atribui, dentre outros motivos, à sua falta de mentalidade empresarial –, bem como possibilitará renovação desse equipamento público, na medida em que atrair mais negócios com varejistas<sup>105</sup>.

Mercado e Estado não são entes independentes um do outro no abastecimento. São complementares. Um exemplo é o trabalho que a Ceasa Minas vem fazendo junto aos produtores de abacaxi. Os técnicos dessa Ceasa notaram que os abacaxis oriundos de regiões distantes, apresentavam menores taxas de açúcar (é um produto climatérico - se colhido no ponto até chegar ao consumidor final, apodrece, se colhido muito antes, também apodrece e não amadurece). Os técnicos sugeriram, então, o uso de embalagens de papelão, tendo em vista atributos como proteção, eficácia no manuseio e transporte, economia em substituição do uso do capim/palha, limpeza nos locais de descarregamento. Essa substituição apresentou o seguinte resultado: o

---

<sup>103</sup> Informações extraídas dos planfetos de programas da Ceasa Campinas e Ceasa Porto Alegre-RS para conscientização sobre a importância de se substituir as caixas de madeira pelas caixas de plástico.

<sup>104</sup> Como foi divulgado pelo ClickRBS, em 15/09/2009, houve protestos da parte de permissionários e de produtores contra o que eles enxergaram como ‘impedimento’, pela Ceasa, de trabalharem, uma vez que essa os proibiria de atuar na unidade, utilizando-se das caixas de madeira.

<sup>105</sup> Informações obtidas a partir de conversa com o responsável pela Central de Caixas, em 11/09/2009.

abacaxi transportado a granel de Tocantins a Contagem-MG, apresentava perda de 41%, com caixa de papelão, essa perda foi de somente 1%. Por outro lado, o uso disseminado das caixas de papelão para transportar o abacaxi depende de atacadistas, varejistas se conscientizarem da importância do transporte adequado deste produto (Conegundes e Andrade, 2010).

Regulação estatal dada a liberalização dos canais de comercialização de alimentos, promovida, sobretudo nos anos 1990, poderia ocorrer de modo a desenhar economias de escala por meio da construção de infra-estrutura especialmente no tocante à distribuição; provimento de bens públicos como informação e padronização, bem como aprofundamento de arcabouço institucional para tratar desta questão (Jones, 1995). As medidas criadas teriam o intuito de “[...] to assist new private marketing channels [...]” (Idem, 1995, p.553), de forma que o setor público assumiria sua responsabilidade sobre a alimentação, sem deixá-la a cargo do mercado.

### **4.3. Considerações finais sobre o capítulo**

Ou se buscam parcerias público-privadas ou o setor público fornece recursos específicos para atender a necessidade de modernização das Centrais. Esse ponto parece essencial para a reformulação da atividade dos entrepostos atacadistas no país. Em meio à profusão de obras do Programa de Aceleração do Crescimento<sup>106</sup> (PAC) no setor de infraestrutura, criou-se a expectativa de que recursos seriam concedidos às unidades atacadistas brasileiras<sup>107</sup>. No entanto, não há sinais concretos de que essa pretensão se concretize, uma vez que nos relatórios do PAC<sup>108</sup> não há qualquer referência a respeito.

A reformulação das centrais passa pela busca e consolidação de meios que viabilizem investimentos em áreas prioritárias de maneira que a opção pelas parcerias público-privadas (PPPs) constitui uma alternativa importante. Diferentes representantes do setor atacadista destacaram, em entrevistas à revista *Abastecer* de abril de 2010, que o empresariado só investiria nas centrais se encontrasse um ambiente seguro para tal, do que o setor público deveria se preocupar em garantir. Isso seria, segundo eles, alcançado através da lei específica cujo texto foi

---

<sup>106</sup> Suas projeções iniciais de investimento alcançaram a ordem de R\$ 503,9 bilhões para um período de quatro anos em áreas como: energia, infraestrutura social e urbana e logística – ferrovias, portos, aeroportos, hidrovias (Nakatani e Oliveira, 2010). Financia bens públicos que teriam estado esquecidos nesse sentido.

<sup>107</sup> As unidades brasileiras de entrepostos atacadistas teriam se reunido junto a Abracen para formular um plano de investimentos em infraestrutura a ser apresentado ao governo federal, o que denominaram de PAC do Abastecimento.

<sup>108</sup> Disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/pac/>.

elaborado principalmente pela Abracen. Além da parceria com o setor privado, prevê a criação e manutenção de fundos provenientes das tarifas de uso.

Frutas, legumes e verduras são alimentos cujo consumo deve ser ampliado pela população brasileira, mesmo entre as famílias dos maiores estratos de renda. Há canais, ou melhor, há órgãos públicos com atribuição para organizar o abastecimento de FLV de modo que se construa a segurança alimentar e nutricional. Não existe uma organização entre os mesmos a respeito, porém, existem parâmetros dispersos entre suas atribuições, bem como entre as Ceasas para a construção de uma regulação pública da atividade abastecedora. As informações contidas nos quadros de 8 a 10 buscam elucidar a existência desses parâmetros para a regulação pública do abastecimento.

## Conclusão

Historicamente, um entreposto atacadista constitui-se em um elo da comercialização agrícola. A necessidade de espaços como esses advém da urbanização, ou seja, à medida que as cidades foram se tornando mais complexas em termos de população e de ocupação do solo, entrepostos atacadistas foram substituindo mercados municipais. Importa ressaltar que não se trata somente de um mero espaço físico para intercâmbio de produtos agrícolas, no caso desse trabalho, frutas e hortaliças. Ao reunirem os agentes comercializadores, esses espaços permitem organização de mercado por meio da sistematização e centralização das informações sobre preços, além do estabelecimento de padrões de qualidade. No Brasil, esse modelo de funcionamento dos entrepostos se degenerou com a retirada do poder público de seu planejamento e coordenação nos anos de 1980. Ademais, como parte de um fenômeno mundial, as centrais de abastecimento tiveram sua função exaurida em meio a processos de globalização e internacionalização.

Sob tais processos, sobressaíram os investimentos realizados por supermercados em logística, conformando as centrais próprias de distribuição. A essas estruturas atribui-se o conceito de moderno, haja vista a especialização de funções desencadeada – financeira, manipulação física, informacional –, amparadas pelo uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) e de logística. Os centros de distribuição vão de encontro ao princípio básico das centrais de abastecimento (Ceasas): ‘reunião de agentes de comercialização’, isto é, justificam-se na medida em que os supermercados promovem maior controle sobre a comercialização de hortifruti. Relativamente às centrais privadas de distribuição, as Ceasas estão no limite do arcaico, mas não sem possibilidade de modernização. Desde meados dos anos 2000, é crescente o número de unidades brasileiras de Ceasa que buscam meios para se modernizarem. Tal movimento se dá, principalmente, pela adoção de programas voltados para a padronização de embalagens, como aqui se demonstrou. Entretanto, os resultados do ‘Banco de Caixas’ não foram sistematizados pelas centrais de abastecimento que o adotaram a ponto de se poder afirmar o nível de êxito que obtiveram.

Seguiu-se, nesse trabalho, a linha de que a ausência de uma regulamentação nacional para a atividade de abastecimento é o mote da descaracterização das centrais públicas como o núcleo

da distribuição de hortifruti. Trata-se de 41 centrais de abastecimento responsáveis por 72 entrepostos atacadistas sem efetiva articulação com equipamentos de varejo e cujas ações não se consubstanciam em regras comuns para o mercado de frutas, legumes e verduras. O abastecimento em si, ainda mais em regiões como norte e nordeste, pressupõe interligação. Além da oferta, condições físicas dos alimentos considerados nesse trabalho afetam seu preço. São alimentos indispensáveis para uma alimentação adequada e, se não consumidos, podem desencadear problemas de saúde pública. Compromete-se o desenvolvimento humano, o desenvolvimento de capacidades. Dentro do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional que foi usado neste trabalho, uma dieta pobre ou insuficiente em frutas e hortaliças torna-se uma questão a ser tratada no âmbito de uma política de segurança alimentar e nutricional. No entanto, a conformação entre o setor público e o privado no ‘fazer chegar esses alimentos até a população urbana’ é dúbia e com pouca delimitação. Como se mostrou, a complexidade do abastecimento necessita de uma coordenação entre os agentes envolvidos que, por suas exigências, requer um planejamento do poder público.

As entrevistas semiestruturadas constituíram etapa fundamental para aproximar o pesquisador do objeto estudado. Sabe-se que a subjetividade é intrínseca a esse método de modo que tomar declarações dos entrevistados como premissas reveladoras da real situação do tema estudado seria imprudente. Mesmo assim, essas declarações jogam luz nesse tema, tendo em vista a precariedade de dados a respeito da comercialização de frutas e hortaliças nas cidades brasileiras. Entendeu-se que a principal conclusão obtida com as entrevistas semiestruturadas foi que as centrais próprias de distribuição não tomarão o espaço das centrais de abastecimento, bem como que o funcionamento atual de ambas essas estruturas não supre as necessidades do abastecimento de frutas e hortaliças. Além disso, o setor requer uma organização no sentido de estabelecimento de padrões de qualidade para frutas e hortaliças, bem como maior fiscalização pelo poder público.

Dentro do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, estão abrigados caminhos para que, de fato, a população se valha regularmente de uma alimentação adequada. Tais caminhos passam por acesso, disponibilidade física e inocuidade dos alimentos. Atividade abastecedora perpassa esses três meios, esteja regulada ou não. Se regulada pelo setor público, torna-se possível implementar uma linguagem nacional para aspectos que impactam a comercialização de alimentos – no caso, frutas e hortaliças –, bem como instrumentos para sua fiscalização. O acesso

depende de fatores estruturais que influenciam o nível de renda e de emprego e das condições sob as quais se formam os preços dos gêneros alimentícios. Inocuidade resulta de práticas durante colheita e pós-colheita. Além disso, como se trata de um produto com impacto direto sobre a saúde humana, é necessário que o setor público se responsabilize por regulamentar critérios sobre a qualidade dos mesmos. Na fase de pós-colheita, sobretudo por se tratar de um produto fresco, a distribuição exerce impactos relevantes expressos pela manipulação física, embalagens, transporte, monitoramento. Acredita-se que a regulação poderia ocorrer em duas frentes: (i) em termos de classificação, padronização, rastreabilidade desses produtos e (ii) ao nível do varejo, especificamente, quanto à grau de concentração, regulamentação dos estabelecimentos que vendem FLV e proteção aos pequenos varejistas, sobretudo os feirantes.

Centrais de abastecimento não deixaram de ser um espaço de mercado que permite a interação entre o urbano e o rural. Lançar mão de medidas que se voltem para tornar esse trânsito dos alimentos mais afeito a disposições da SAN, tanto pelo aspecto de preços ao consumidor final, quanto pelo da inocuidade dos alimentos. Através de uma política integrada entre Ceasa, prefeituras, entes privados – supermercados, feiras, associações de produtores –, isso poderá ser feito.

Cabe ressaltar que esse trabalho não contemplou todos os aspectos concernentes ao abastecimento alimentar. Especialmente, não se aprofundou na análise em torno das relações entre produtores e permissionários e produtores e supermercadistas, tampouco o estudo das condições de acesso a esses alimentos foi suficientemente tratado. Acredita-se que se dará seguimento à pesquisa para que essas lacunas sejam preenchidas.



## Referências Bibliográficas

- ARAÚJO, José Maria de. Produção Programada de Hortigranjeiros. Brasília, 1986. 12p. <http://www.ceasa.gov.br/dados/publicacao/pub40.pdf>
- BAIN, Joe S. *Organización Industrial*. Barcelona: Ediciones Omega, 1963, 684p.
- BALSEVICH, F. et al. Supermarkets and produce quality and safety standards in Latin America. *American Journal Agricultural Economics*, v.85, n.5, p.1147-1154, 2003.
- BARRET, C. B.; MUTAMBATSERE, E. *Agricultural markets in developing countries*. Cornell University, jun/2005. 12p.
- BARRETO, S. M. et al. Análise da Estratégia Global para Alimentação, Atividade Física e Saúde, da Organização Mundial da Saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 14, n. 1, p. 41-68, 2005.
- BELIK, W.; SILIPRANDI, E. Hábitos alimentares, segurança e soberania alimentar. IN: VILARTA, R. et al. *Qualidade de vida: evolução dos conceitos e práticas no século XXI*. Campinas: Ipes, p.187-195, 2010.
- \_\_\_\_\_; GROSSI, Mauro Eduardo Del . O programa fome zero no contexto das políticas sociais no Brasil. IN: *XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural - 27 a 30 de julho de 20*, Juiz de Fora-MG. 20p.
- \_\_\_\_\_; PAULILLO, L. F. de O e. O financiamento da produção agrícola na década de 90: Ajustamento e crise. In: LEITE, Sérgio (Org). *Políticas públicas e Agricultura: Estado e desenvolvimento rural no Brasil do final do século XX*. Porto Alegre-RS: UFRGS, 2001, v. 1, p. 95-120.
- \_\_\_\_\_. A medida da pobreza. IN: Frei Beto. (Org.). *Fome Zero: Textos Fundamentais*. São Paulo: Garamond, 2004, p. 32-34.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento territorial e soberania alimentar. IN: FILHO, N. A.; RAMOS, P. (Orgs). *Segurança Alimentar: produção agrícola e desenvolvimento territorial*. Campinas-SP: Editora Alínea, p.149-172, 2010.
- \_\_\_\_\_. Mecanismos de coordenação e distribuição de alimentos no Brasil. IN: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas-SP: Instituto de Economia Unicamp, p.131-159. 2000.
- \_\_\_\_\_. Políticas de seguridad alimentaria para las áreas urbanas. IN: BELIK, Walter. *Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina*. Editora Hucitec, São Paulo, 2004, p.283-318.
- BENETTI, Maria D. Reestruturação na área da circulação das mercadorias: o novo fator determinante da luta competitiva no mercado agroindustrial brasileiro. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.22, n.1, 2001.
- BLEIL, Susana Inez. O padrão alimentar ocidental: considerações sobre a mudança de hábitos no Brasil. *Cadernos de Debate*, Campinas-SP, v.6, p. 1-25, 1998.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, n.1, 1997.

- BUSCH, Lawrence. The moral economy of grades and standards. *Journal of Rural Studies*, v.16, p.273-283, 2000.
- CADILHON, J.L. et al. Wholesale markets and food distribution in Europe: new strategies for old functions. *Discussion Paper* n.2, Imperial College London: Centre for Food Chain Research. 2003. 33p.
- CAIXETA, André Colen. Regulamento de mercado da CeasaMinas. *Encontro ABRACEN: Maceió-AL*, 2010. Disponível em: <http://www.abracen.org.br/abracenadmin/seminarios/RegulamentodeMercado.pdf>.
- CAMPEAO, P. et al. Logística interna de frutas, legumes e verduras (FLV) em supermercados: um estudo multicaseos em Campo Grande. *XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*: Rio Branco-AC, 20 a 23 de julho de 2008. 20p.
- CAMPINO, Carlos Coelho. *A economia da alimentação e nutrição (noções básicas)*. São Paulo, 1985, 238p.
- CARVALHO, J. L. de. Ceasas: novas estratégias para velhas funções. *Revista HortiFruti Brasil*. Piracicaba-SP, v. 5, n.52, nov/2006, p.6-12.
- CASTRO, Ana Flávia. Cores como qualidade de vida. *Revista Abastecer Brasil*, Belo Horizonte-MG, n.2, p.16-19. 2010.
- CASTRO, Josué de. *Documentário do Nordeste*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1957. 213p.
- \_\_\_\_\_. *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população*. São Paulo: Brasiliense, 1968, v.1.
- \_\_\_\_\_. *Sete palmas de terra e um caixão: ensaio sobre o nordeste, área explosiva*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1965, 222p.
- CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa. New challenges for the players in global agriculture and food. *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Nova Zelândia, v. 12, n. 1, p. 29-36, 2004.
- CHANDLER, Alfred D. The United States: evolution of enterprise. IN: MATHIAS, P.; POSTAN, M. M. *The Cambridge economic history of Europe*, v.7, p.70-133, 1978.
- CONEGUNDES, A.; ANDRADE, V. Para ficar no ponto real da doçura. *Revista Abastecer Brasil*, Belo Horizonte-MG, n.2, p.22-25. 2010.
- COUTO, E. P. O abastecimento alimentar no Brasil de 1930 à atualidade. *VI Encontro Nacional de Economia Política*, 12 de junho a 15 de junho de 2001. São Paulo-SP.
- CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida. Dimensões estratégicas e dilemas das Centrais de Abastecimento no Brasil. *Revista de Política Agrícola*, n.4, out/dez 2006.
- \_\_\_\_\_. *O sistema atacadista brasileiro: origens e destinos*. Tese de Doutorado-Unicamp, Campinas-SP, 2010. 156p.
- CURY, C. G. B.; FREITAS, M. Parceria pela qualidade. *Agroanalysis*, v.21, n.8, p.27-32, 2001.
- DAMBORIARENA, Estefanía. *Certificação e rotulagem na cadeia de hortigranjeiros no estado do Rio Grande do Sul: um estudo de caso – Ceasa/RS*. Dissertação de Mestrado-UFRGS. Porto Alegre-RS, 2001. 95p.

DELGADO, G. C.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. IN: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA: p. 408-435. 2005.

DIEESE. O *Ranking* dos supermercados: internacionalização e concentração. 2003. 8p. <http://www.comerciarior.org.br/dieese/pesquisas/supermercados-16-09-03.pdf>

DOLAN, C.; HUMPHREY, J. Governance and trade in fresh-vegetables: the impact of UK supermarkets on the African horticulture industry. *Globalisation and Trade*, p.147-176. 2001.

FAO. *Diretrizes voluntárias*: em apoio à realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar nacional. Roma, 2004. 34p.

\_\_\_\_\_. *Food for the cities*: food supply and distribution policies to reduce urban food insecurity. Roma, 2000. 36p.

FARINA, E.M.M.Q. Consolidation, multinacionalisation, and competition in Brazil: impacts on horticulture and dairy products systems. *Development Policy Review*, n.20, v.4, p.441-457, 2002.

\_\_\_\_\_; MACHADO, E. . Regulamentação governamental e estratégias de negócio no mercado brasileiro de frutas e legumes frescos. IN: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). *Abastecimento e Segurança Alimentar*: os limites da liberalização. São Paulo: Instituto de Economia Unicamp, p. 161-182. 2000.

FAVERO, Luis Andrea. Novas formas de coordenação das atividades de abastecimento nos mercados atacadistas de frutas e hortaliças na América Latina. *XXXIX Congresso da Sober*. Recife: SOBER, 2005, 16p.

FERRARI, R.; BORGES FILHO, B. Restrição fitossanitária ao trânsito de produtos hortícolas frescos. *Jornal Entrepasto*, 25 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.jornalentrepasto.com.br/especial/1879-restricao-fitossanitaria-ao-transito-dos-produtos-horticolos-frescos->

FERRATO DOS SANTOS, Gabriel. *Abastecimento de alimentos*: a intervenção do Estado e a reprodução da força de trabalho. Dissertação de mestrado: FGV, São Paulo, março/1982. 101p.

FLIGSTEIN, Neil. O mercado enquanto política: uma abordagem político-cultural às instituições de mercado. IN: MARQUES, R.; PEIXOTO, J. (Org). *A nova sociologia econômica*: uma antologia. Celta Editora, p.195-226, 2003.

\_\_\_\_\_; MARA-DRITA, I., “How to Make a Market: Reflections on the Attempt to Create a Single Market in the European Union”. *American Journal of Sociology*, vol. 102, p. 1-33, 1996.

\_\_\_\_\_. *The architecture of markets*: an economic sociology of Twenty-first-century capitalist societies. New Jersey: Princeton University Press, 2002. 274p.

FOME ZERO. *Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. Instituto Cidadania: São Paulo. 2001. 118p.

GARCIA-PARPET, Marie France. A construção social de um mercado perfeito: o caso de Fontaines-em-Sologne. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n.20, p.5-44, 2003.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1995.

GOMES, Fabiane Resende. Rastreabilidade: problemas referentes à rastreabilidade de frutas e hortaliças e impactos no trabalho das Visas na identificação e responsabilidade do setor primário. Apresentação ANVISA. Búzios-RJ, 23 de novembro de 2007. 46p.

GOMES JÚNIOR, Newton Narciso. *Segurança Alimentar e Nutricional como princípio orientador de políticas públicas no marco das necessidades humanas básicas*. Tese de Doutorado. UnB, Brasília-DF, 2007. 338p.

GONZÁLEZ, Miguel Ramírez. La eficiencia del comercio mayorista y su aportación a la seguridad alimentaria: la experiencia española de la Red Mercasa. *Distribución y Consumo*, n.13, v.72, p.9-17, 2003.

GREEN, R. et al. *L'enjeu d'une industrialisation du transport pour les activites alimentaires*. Paris: INRA, 2000. 99p.

\_\_\_\_\_; HY, M. Technologies del L'information et evolutions organisationnelles dans la distribution alimentaire. *5<sup>ème</sup> Congrès Mondial Prospective Agroalimentaire*, Bologne, 5-7 septembre 2001. 24p.

\_\_\_\_\_; SCHALLER, B. *La dimensión logística de la racionalización productiva y comercial*. París: INRA, junio 1995. 30p.

\_\_\_\_\_; SCHALLER, B. *Les plates-formes logistiques comme innovations organisationnelles*. Paris: INRA-ESR-Ivry, novembre 1994. 22p.

\_\_\_\_\_; SCHALLER, B. Logística e racionalização comercial na área dos produtos alimentares frescos. IN: In: BELIK, W.; MALUF, R. (Org.). *Abastecimento e Segurança Alimentar: os limites da liberalização*. Campinas - SP: IE/UNICAMP, p. 37-63, 2000.

\_\_\_\_\_; SCHALLER, B. *Rationalisation commerciale et mise em marche de produits alimentaires*. Paris: INRA, 1996. 22p.

\_\_\_\_\_. Mercados Mayoristas el inicio de una nueva era? *Distribución y Consumo*, n.13, v.72, p.23-37, 2003.

GUTIERREZ, A. S. D.; RESENDE, J. V. de. Classificação de frutas: governo corre contra o tempo para atender europeus. *Informações Econômicas*, São Paulo, v. 32, n.11, 2002.

HAINES, P. S. et al. Modeling Food Consumption Decisions as a Two-Step Process. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 70, n. 3, p. 543-552, 1988.

HAVINGA, Tetty. Private regulation of Food Safety by supermarkets. *Law and Policy*, v. 48, n.4, p.515-533, 2006.

HILÁRIO, Wagner. Na cabeça e no coração do cliente. *Revista SuperHiper*, n. 36, v. 411, p.86-96, 2010.

HILÁRIO, Wagner. Os próximos passos da logística da previsão de demadna às novas tecnologias. *Revista SuperHiper*, n. 32, v. 366, p.56-53, julho/2008.

HODGSON, Geoffrey M. *Economics and Institutions: a manifesto for a modern institutional economics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1988. 365p.

HOFFMANN, Rodolfo. *Progressividade e regressividade de parcelas de rendimento familiar no Brasil em 2008-2009*. Mimeo. 13p. 2010.

JONES, Stephen. Food market reform: the changing role of the state. *Food Policy*, v.20, n.6, p. 551-560. 1995.

JUNQUEIRA, Antonio Helio. Momento decisivo – cada vez mais o consumidor impõe um definitivo dilema ao mercado normatizado: organizar-se ou perder espaço. *Agroanalysis*, São Paulo, v.19, n.6, p. 21-28, jun/1999.

\_\_\_\_\_; PEETZ, M. S. Fome Oculta. *Agroanalysis*, São Paulo, v.21, n.8, p.8-12, agosto/2001.

LIMA, Adriana Figueiredo; GODINHO, Rangel Gomes. Rastreamento da Cadeia Hortifrutigranjeira a partir da rede de Supermercados Bretas em Goiânia. *Boletim Goiano de Geografia*, v. 28, p. 189-196, 2008.

LINHARES, Maria Yedda Leite; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *História da política do abastecimento*. BINAGRI, Brasília, 1979. 242p.

MALUF, R. S. Diversidad, Desigualdades y la Cuestion Alimentaria. *Scripta Nova*, Barcelona, n. 25, p. 1-19, 1998.

\_\_\_\_\_. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e segurança alimentar e nutricional. In: LEITE, Sérgio (Org). *Políticas públicas e Agricultura: Estado e desenvolvimento rural no Brasil do final do século XX*. 1 ed. Porto Alegre: UFRGS, 2001, v. 1, 145-168p.

\_\_\_\_\_. Comercialização agrícola e desenvolvimento capitalista no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n.3 (47), p.46-57, jul/set 1992.

\_\_\_\_\_. O novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar. In: BELIK, W; MALUF, R. S. (Orgs.) *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000, p. 37-63.

\_\_\_\_\_. Segurança Alimentar e desenvolvimento econômico na América Latina: o caso do Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, n.15 (1-57), 1995, p.134-140.

\_\_\_\_\_. Panorama e mitos do abastecimento alimentar. *Revista da Universidade Rural Série Ciências Humanas*, Itaguaí (RJ), v. 16, n. 1/2, p. 25-33, 1994.

\_\_\_\_\_. *Um "Mal Necessário"?* Comercialização Agrícola e Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Tese de Doutorado: UNICAMP. 1988. v. 2, 440p.

MARIN, Solange Regina. *Karl Popper e Amartya Sen: temas para pensar em intervenção social e desenvolvimento humano*. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná. Curitiba-PR, 2005. 231p.

MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi. Embates em torno da Segurança e Soberania Alimentar: estudo de perspectivas concorrentes. *Revista SAN*, Campinas-SP, v. 16, n.2, p.78-87, 2010.

MARTINS, V. A. Alteração no perfil de compra de frutas, legumes e verduras nos supermercados e feiras livres na cidade de São Paulo. *Informações Econômicas*, São Paulo, v.37, fev/2007.

MAZON, Marcia da Silva. Padrões de qualidade e segurança alimentares no terreno institucional brasileiro. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 52, n.4, p.1003-1045, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). *Relatório de avaliação do plano plurianual 2008-2011*. Brasília-DF: Subsecretaria de Planejamento e Administração, 2009. 120p.

MOURÃO, Ivens Roberto de Araújo. Análise de um mercado hortigranjeiro e sugestões de intervenção. Abril/2007. 84p.

<http://minas.ceasa.mg.gov.br/scriptcase/file/docprhartigos/doc01.pdf>

\_\_\_\_\_; MAGALHÃES, J.S.B. Breve História do Mercado atacadista de hortigranjeiros no Brasil. IBAM. 2010. 13p.

NAKATANI, P.; OLIVEIRA, F.A. Política econômica brasileira de Collor a Lula: 1990-2007. IN: MARQUES, A. R.; FERREIRA, M.R.J. *O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor e Lula*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p.21-49.

NASCIMENTO, Wanessa Gonzaga do. As Centrais Públicas de Abastecimento no Contexto da Globalização dos Alimentos. Entre as Mudanças na Forma de Atuação do Estado e o Fortalecimento dos Grandes Distribuidores: O Caso do CEASA-PE [dissertação]. Pernambuco: Universidade Federal de Pernambuco; 2008. 223p.

NAYRO, Carlos Coelho. Os programas de assistência alimentar nos Estados Unidos. *Revista de Política Agrícola*, Brasília, n.2, v.2, p.17-26, 1993.

PENROSE, Edith Tilton. A teoria do crescimento da firma. Campinas-SP: Editora Unicamp. 2006. 398p.

POPKIN, Barry M. The nutrition transition in the Developing World. *Development Policy Review*, n.25, v. 5-6, p.581-597. 2003.

REARDON, T.; BERDEGUÉ, Julio A. The rapid rise of supermarkets in Latin America: *Development Policy Review*, n.20, v. 4, p. 371-388. 2002.

REZENDE, Fernando. Estado e desenvolvimento na década de 90: desafios da reforma institucional. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.12, n.4 (48), p.37-50, out/nov 1992.

SAAB, W. G. L.; GIMENEZ, L. C. P. Aspectos Atuais do varejo de alimentos no mundo e no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 11, p. 101-122, mar. 2000.

SANTANA, A. C.; CAMPOS, A. C. Avaliação dos impactos econômicos de mudanças nas margens de comercialização setoriais no Brasil. IN: TEIXEIRA, E. C. et al. *Comércio internacional e comercialização agrícola*. Viçosa-MG, p.285-309, 1995.

SANTILLÁN, José Fernandes. *Norberto Bobbio: o filósofo e a política – antologia*. Rio de Janeiro: Conta Ponto Editora Ltda, 2003.

SCARIM, P. C.; LUCCI, H. G. Geografia dos alimentos - diagnóstico propositivo sobre o consumo de alimentos no município de Vitória: origem, destino e qualidade da alimentação da população de Vitória. Relatório de pesquisa – UFES, Vitória-ES, 2009. 31p.

SCHEJTMAN, A. Dilemas (reales o falsos) que enfrenta el enfoque de la política alimentaria. In: BELIK, W; MALUF, R. S. (Orgs.) *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas, SP, IE/UNICAMP, 2000, p. 23-36

SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984, 534p.

SEN, Amartya K. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.

\_\_\_\_\_. Food, economics and entitlements. IN: DRÈZE, J. et al. *The political economy of hunger*. OXFORD, p.50-68, 1995.

\_\_\_\_\_. The impossibility of a Paretian Liberal. *The Journal of Political Economy*, v. 78, n.1, p.152-157, jan/fev 1970.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

SILVA, Ivan Moreira da. *A experiência brasileira na operacionalização de sacolões*. PNUD/Conab BRA 03/034. 1987. 23p.

SILVEIRA, José Benedito. Papel a cumprir. *Agroanalysis*, São Paulo, v.19, n.6, p. 21-28, jun/1999.

SOUZA, Rubens Antonio Mandetta de. *Mudanças no consumo e na distribuição de alimentos – o caso da distribuição de hortaliças de folhas na cidade de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Unicamp, Campinas-SP. 135p. 2005.

STEINER, Philippe. *A sociologia econômica*. São Paulo: Atlas, 2006.134p.

VIRGÍLIO, Irene Gori Ferraz. Sementes da Mudança. *Agroanalysis*, São Paulo, v.21, n.8, p.13-15, 2001.

VITERI, M. L.; GHEZÁN, G. El impacto de la gran distribución minorista en la comercialización de frutas y hortalizas, *X Congreso Mundial de Sociología Rural (IRSA)*. Río de Janeiro, Brasil: CD, 2000.

\_\_\_\_\_. Buenos Aires fruit and vegetable wholesale market: analysis proposal Villa Giardino Cordoba : *XXXVII Annual meeting of the AAEA*, 2006-10-18.

WITT, Aracy. *Metodologia da Pesquisa*. São Paulo: Resenha Tributária, 1973. 142p.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. *Políticas de abastecimento alimentar na perspectiva da Segurança Alimentar: o programa de abastecimento alimentar de Caxias do Sul-RS*. Dissertação de mestrado, CPDA/UFRRJ, Seropédica-RJ, 2006. 132p.



## ANEXO A

### A) Gestores das ceasas

1. Quais os programas ou projetos instrumentalizados por essa unidade que têm contribuído para renová-la na comercialização de FLV?
2. De modo geral, qual o perfil daqueles que ainda se utilizam das Ceasas para fazer negócios?
3. Quais as principais dificuldades para o funcionamento dessa unidade de Ceasa, atualmente?
4. Considerando que a esses entrepostos atacadistas cabe, principalmente, regular preço do FLV, qual a estratégia atual dessa Ceasa para fazer valer tal função?
5. Como a falta de recursos públicos para realização de investimentos em infra-estrutura vem sendo suprida? (se vem sendo)
6. A 'lei do perímetro' constituiu instrumento eficiente para cobrir os custos operacionais da Ceasa? Acredita que esse recurso, por outro lado, tenha travancado uma expansão mais competitiva do modelo ceasa?
7. Enxerga a incorporação da SAN a políticas públicas (tendo o projeto Fome Zero como marco), mais especificamente o papel que alguns programas de SAN têm conferido às Ceasas, como um caminho para renovação das mesmas?
8. Por ocasião do ProHort, observam-se mudanças positivas no funcionamento das centrais?
9. Como as Ceasas vêm tratando as tarefas de normatização e de padronização do FLV?
10. Acredita que se houvesse maior regulação de quem vende na ceasa (em termos de qualidade dos produtos FLV) a comercialização de FLV aumentaria?
11. A logística dentro das Ceasas requer vultosos investimentos para ser operacionalizada ou algumas medidas simples poderiam ser adotadas? Quais?

### B) Supermercadistas

- 1) Os produtos FLV são uma estratégia concorrencial em quais aspectos principais?
- 2) A padronização dos FLVs representa ganhos de posição concorrencial ou atende a uma exigência dos consumidores pela qualidade desses produtos?
- 3) No longo prazo, acredita que os centros de distribuição e toda a logística envolvida (especificamente no caso de FLV) abocanharão a função dos entrepostos atacadistas?

- 4) O que entende por Segurança Alimentar e Nutricional e qual sua percepção do papel do supermercados para garanti-la?
- 5) Qual o papel que acredita terem os supermercados no abastecimento alimentar (no caso, de FLV)?
- 6) Qual a sua visão do papel da Ceasa atualmente?
- 7) Vê possibilidade no estabelecimento de parcerias com a Ceasa (da cidade em questão) com vistas a garantir a SAN? (ou se já existem, quais seriam elas?)