

ANÁLISE CRÍTICA DO DESEMPENHO DAS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO — CEASAS

DIOMEDES BARRETO JUNIOR

Academia Pernambucana de Ciência Agronômica, Recife, Pernambuco.

I. ANTECEDENTES

A partir de 1960, observa-se em todo o território nacional, em maior ou menor intensidade, completa desorganização estrutural em todas as etapas e processos responsáveis pelo sistema de produção e distribuição de produtos frutihortícolas, em prejuízo principalmente para o abastecimento de alimentos agrícolas nas grandes concentrações populacionais.

Preocupado com este fato, o Governo Brasileiro elaborou o plano: “METAS E BASES PARA A AÇÃO DE GOVERNO” que definia a “modernização do sistema nacional de abastecimento” do país, com a implantação, nos principais aglomerados demográficos, de Centrais de Abastecimento ou Mercados Terminais, com o objetivo de racionalizar o sistema de comercialização de produtos hortifrutícolas.

Com o intento de acelerar as medidas preconizadas, foi criado pelo Decreto n. 61.391, de 1967, o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento — GEMAB, com as funções de coordenar o Programa de Implantação de Centrais de Abastecimento ou Mercados Terminais, e de aplicar as providências complementares à sua execução.

Para tanto, foi criado pelo Decreto n. 70.502, de 11 de maio de 1972, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento — SINAC, que definia o GEMAB como órgão normativo e a extinta Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL, como órgão gestor do programa e controlador das empresas responsáveis pela administração dos mercados.

Registre-se que o SINAC foi orientado para concluir e ampliar um programa já iniciado pela então SUDENE, a partir da década de 1960, com recomendação e apoio da Missão Francesa, no Nordeste, através dos projetos de construção e implantação de CEASAS nas capitais dos Estados de Pernambuco, Ceará e Bahia.

O objetivo principal do SINAC era o de aumentar a produtividade do sistema de comercialização de produtos agrícolas, por meio de:

- Adoção de tecnologias modernas de manuseio, processamento e transporte;
- Promoção de economias internas e externas de comercialização com a centralização das atividades do comércio atacadista;
- Localização dos centros de abastecimento de frutihortis, em áreas afastadas dos aglomerados urbanos; e
- Amplo emprego dos meios de comunicação e informação disponíveis, utilizando intensivamente os recursos da computação.

As Centrais seriam destinadas à comercialização atacadista, utilizando os agentes privados

que atuavam nos mercados tradicionais de hortifrútiolas, de pescado e de outros perecíveis.

O sistema incluía os denominados Mercados do Produtor, que funcionariam de modo similar às CEASAS, localizados próximos às grandes zonas produtoras. Pretendia, ainda, modernizar o abastecimento, incentivando a implantação de mercados que propiciassem maior bem estar e que fossem mais eficientes e racionais, limitando às ações dos intermediários desnecessários e permitindo uma concorrência benéfica para vendedores e compradores.

Enfim, através da implantação do SINAC, o Governo Federal buscava oferecer os seguintes benefícios aos responsáveis pela produção e distribuição de produtos agrícolas.

1.1. Produtor

- Maior aproximação com o mercado consumidor, comercializando seus produtos diretamente ou através de suas associações de classe;
- Estímulos para melhorar a produtividade e a qualidade dos produtos ofertados, visando elevar a competitividade e ampliar a demanda do mercado consumidor;
- Maior facilidade para operar crédito bancário, pela possibilidade de honrar os compromissos assumidos, em razão da garantia do escoamento da produção agrícola em melhores condições de mercado e preço, obtidas pelos produtos ofertados;
- Melhoria na utilização do serviço de transporte de carga utilizado na distribuição dos produtos, desde a zona de produção até ao mercado de consumo final, quer na forma de alimento ou de matéria-prima para a agroindústria;
- Aumento geral da renda agrícola familiar, promovido pelos melhores preços obtidos com a racionalização da produção e com a modernização dos serviços de distribuição e comercialização dos produtos; e
- Possibilidade de desenvolvimento tecnológico de todo o processo de produção agrícola e de sua participação no mercado sem excesso ou escassez de oferta de frutihortícolas, o que poderia ser conseguido através da implantação de um Programa de Produção Programada de Frutihortícolas, estruturado com base no calendário de comercialização das CEASAS.

1.2. Consumidor

- Oferta de produtos agrícolas, em maior quantidade e de melhor qualidade, em relação aos frutihortícolas comercializados nos mercados tradicionais;
- Presença no mercado de produtos agrícolas não produzidos no próprio estado, pelas facilidades que as CEASAS oferecem de intercâmbio com outras regiões produtoras;
- Modernização nas práticas pós-colheita, permitindo a oferta de produtos padronizados, classificados embalados, contribuindo para ampliação do tempo de preservação e de consumo dos produtos adquiridos, principalmente dos hortícolas; e
- Facilidade do intercâmbio comercial, permitindo menor oscilação nos preços médios dos hortifrútiolas, pela redução dos períodos de excesso e de escassez de oferta, significando maior regularidade na presença dos produtos no mercado consumidor

1.3. Governo

- A sistematização administrativa e operacional das CEASAS, permite a formulação de uma política de apoio governamental, com vistas a integração institucional da cadeia

- produtiva de alimentos aos níveis federal, estadual e municipal;
- Facilidade para o controle e estabelecimento de uma política de incentivo fiscal para os hortifrutícolas, em face da concentração da comercialização atacadista permitir um melhor acompanhamento e avaliação dos resultados; e
- Redução das deseconomias de aglomeração, motivadas pela concentração de atividades mercantis de frutihortícolas quando realizadas nos centros urbanos das grandes cidades.

As normas de financiamento do SINAC e a participação do Governo Federal nas empresas encarregadas de gerir as Centrais de Abastecimento ficaram definidas com a edição do Decreto n. 66.332, de 17 de março de 1970. A Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL, através de contrato firmado com o BNDES, participaria com até 30% do investimento programado como acionista e gestora das sociedades de economia mista, que administrariam as Centrais, de acordo com as normas estabelecidas pelo GEMAB.

Os governos ou municípios participariam com os outros 30% cada, enquanto que os 40% restantes do investimento total seriam realizados através de financiamentos do BNDES com cada CEASA. Os recursos originados do BNDES seriam provenientes do banco propriamente dito, bem como dos acordos do trigo, celebrado entre o Governo Brasileiro e o Governo dos Estados Unidos da América do empréstimo contratado com a USAID e de outros financiamentos externos a serem contraídos.

Concluída a implantação dessa moderna infra-estrutura de abastecimento, ela representou para o Brasil um aporte financeiro de mais de 200 milhões de dólares, e significou uma inovação na estrutura de comercialização dos produtos hortifrutícolas.

Entretanto, no limiar de uma nova e esperada fase para o SINAC, o Governo Federal, açodadamente, decide retirar-se do cenário, transferindo em 1988, sem as precauções e pré-requisitos mínimos, todo o controle das Centrais de Abastecimento para os governos estaduais e municipais.

2. BENEFÍCIOS RESULTANTES

A compreensão dos objetivos de uma Central de Abastecimento, transmite a idéia de um equipamento infra-estrutural destinado à racionalização de importante elo da cadeia produtiva de alimentos, representado pela comercialização final da produção agrícola.

Desse modo, o funcionamento de uma Central de Abastecimento proporciona um elenco de mudanças de difícil mensuração, e alguns até de caráter subjetivo, pois refere-se a efeitos sociais, culturais e econômicos sobre o universo de produtores, comerciantes, agentes e empresas do setor agrícola e de consumidores que em conjunto compõem a cadeia produtiva de alimentos.

Ao longo do tempo a natureza dos serviços a serem prestados pelas CEASAS, conduz ao uso adequado dos fatores econômicos envolvidos e a adoção de modernas tecnologias nas atividades de produção e distribuição de alimentos, principalmente em se tratando de produtos *in natura*, representados pelos frutihortícolas.

Esta tendência torna-se uma realidade incontestável quando se sabe que uma Central de Abastecimento é destinada à comercialização atacadista exercida por fornecedores, produtores ou não, e comerciantes privados que até então operavam em mercados tradicionais de frutihortícolas, cereais e estivas, pescado e de outros tipos de alimentos, sem nenhuma orientação disciplinar, racional e modernizadora de suas atividades.

É bom destacar que a filosofia que inspirou a criação de um sistema nacional de CEASAS, baseou-se na certeza da existência de imperfeições nos processos e fases da produção e distribuição de alimentos que prejudicam produtores e consumidores, sujeitos a uma cadeia de comercialização e abastecimento ineficiente e com excesso de intermediação, predominando agentes atravessadores que operam com retornos financeiros exageradamente elevados, contribuindo para a elevação dos preços dos alimentos nos aglomerados urbanos.

Portanto, concebida a idéia de modificar e estabelecer novos paradigmas, as CEASAS foram responsáveis, onde implantadas, por um elenco de benefícios resultantes de transformações estruturais, dos quais destacam-se:

- Constituir um marco de referência na racionalização da produção, distribuição e consumo dos produtos frutihortícolas e de outros tipos de alimentos;
- Promover o incremento da produção e produtividade de frutihortícolas, benefício por demais importante pelo seu potencial de reduzir o êxodo do homem do campo;
- Possibilitar, através da informação de mercado, o escoamento da produção frutihortícola para mercados que oferecem melhores condições de preço, com retornos financeiros mais justos aos trabalhadores rurais;
- Aumentar e diversificar a oferta de produtos frutihortícolas, ampliando a cesta básica da população beneficiada com instalação de uma Central de Abastecimento;
- Estimular o desenvolvimento de cooperativas e associações de produtores agrícolas pela possibilidade de se tornarem um canal de comercialização diretamente vinculado ao mercado consumidor;
- Proporcionar a expansão agroindustrial, pelo aumento de produtividade agrícola de culturas já existentes e a se instalar;
- Desenvolver a oferta de alimentos frutihortícolas nos supermercados, com preço e qualidade semelhantes às feiras livres e mercados tradicionais;
- Estimular a melhoria de infra-estrutura de transporte, concorrendo para a redução nos preços das tarifas e para a melhoria dos padrões de qualidade, proporcionada pela redução no tempo de carga e descarga de veículos quando realizadas em locais apropriados;
- Possibilitar a estruturação dos serviços de conjuntura alimentar através do acompanhamento dos preços, quantidades comercializadas, procedências e destinos dos produtos comercializados nas CEASAS, de modo a tornar possível a implantação de um sistema de informação de mercado e a elaboração de um calendário de comercialização;
- Oportunizar a concentração da produção agrícola, constituindo-se em um dinâmico e moderno canal de comercialização, para os agricultores, suas cooperativas e associações venderem seus produtos diretamente aos grandes mercados de consumo;
- Reduzir as perdas dos produtos comercializados *in natura*, que devido sua elevada perecibilidade não suportam os maus tratos a que são submetidos desde a colheita até a demanda final dos mercados atacadistas e varejistas; e
- Criar as condições para se efetuar a comercialização a distância, utilizando-se Bolsas de Mercadorias, fato facilita a adoção das normas de padronização, classificação e embalagens de produtos, prática geralmente não observada nas transações comerciais realizadas no mercado atomizado e difuso das grandes cidades.

3. AFASTAMENTO DO MODELO ORIGINAL

O processo de estadualização e municipalização, com a transferência das ações da CEASAS pertencentes à COBAL aos governos Estaduais e Municipais, representou o fim do SINAC e a retirada da COBAL, acionista e principal gestora do sistema que promovia e coordenava às atividades operacionais, de forma harmônica e uniforme.

Na época o SINAC coordenava, nas áreas urbanas, 21 (vinte e uma) CEASAS e 34 (trinta e quatro) mercados atacadistas e, nas zonas produtoras, 25 (vinte e cinco) mercados expedidores rurais e 135 (cento e trinta e cinco) equipamentos varejistas representados por 8 (oito) mercados, 4 (quatro) feiras cobertas, 54 (cinquenta e quatro) sacolões e 44 (quarenta e quatro) varejões.

Sem entrar no mérito das conseqüências da estadualização e municipalização das CEASAS, a verdade é que da forma como ocorreu, não se procurou resguardar a preservação do sistema de gestão integrada das Centrais de Abastecimento e a manutenção das atividades operacionais dentro de padrões compatíveis com as peculiaridades regionais, sem desprezar o sentido de integração nacional.

Com o distanciamento do Governo Federal das CEASAS, a partir do início da década de 80, consumado com a definitiva transferência das ações para os governos estaduais e municipais, nos meados de 1988, o programa perdeu o seu pilar de maior sustentação, que era justamente a característica de um sistema institucionalizado.

Com isso, os avanços obtidos até então foram diluídos e as Centrais de Abastecimento, sem uma coordenação central disseminadora de tecnologias inovadoras e responsável pelo cumprimento das normas operacionais recomendadas pelo SINAC, começaram a se sentir órfãs e a funcionarem como unidades isoladas, sujeitas às mais diferentes diretrizes técnicas e administrativas, desde que passaram a ser gerenciadas, de forma independente, pelos governos estaduais e municipais, com reflexos que vêm a cada dia, com raras exceções, desvirtuando o modelo (projeto) inicial.

Com o objetivo de eliminar ou minimizar os efeitos negativos acima mencionados, foi criada a Associação Brasileira de Centrais de Abastecimento — ABRACEM, congregando os grupos de CEASAS, com vistas a estabelecer um fórum de debates de problemas administrativos, financeiros, técnicos e operacionais, geralmente comuns às Centrais filiadas, à semelhança do que era feito pela COBAL, através do SINAC, quando gestora do sistema.

A ABRACEM tem desenvolvido esforços para recuperar os objetivos sociais que nortearam a criação das CEASAS. Neste sentido esta associação tem promovido gestões políticas e institucionais, no sentido de sensibilizar o Poder Central da importância das CEASAS como instrumento imprescindível na formulação de uma política nacional de desenvolvimento sustentável de produção e distribuição de alimentos.

Desde a sua criação, a ABRACEM vem trabalhando junto às CEASAS para que ela concentrem suas energias no resgate, manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do papel que as caracterizou como insubstituíveis na racionalização e modernização do abastecimento de produtos agrícolas.

Portanto, a ABRACEM desenvolveu vínculos entre as CEASAS, de modo a configurar um sistema com atribuições e responsabilidades bem definidas, objetivando melhorar o desempenho da cadeia produtiva de abastecimento alimentar, de forma a materializar o resgate da sistematização dos procedimentos operacionais, introduzidos pelo SINAC, nas Centrais de Abastecimento, a nível nacional.

Entretanto, tudo leva a crer que por falta de autonomia política, administrativa e financeira,

para gerir o sistema CEASAS, implantado pelo SINAC, os esforços até então empreendidos não têm alcançado, na medida do desejável e do necessário, os objetivos sociais para os quais foi criada a ABRACEM.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pesem as distorções observadas nas CEASAS, principalmente a partir de 1990, uma análise crítica e imparcial dos resultados obtidos até hoje, indica que a implantação das Centrais trouxe reais benefícios ao sistema de abastecimento de hortifrutícolas na órbita da comercialização no atacado, inclusive para um pequeno número de produtores e de suas associações que, conseguindo permear a ação dos atravessadores, têm tido acesso às CEASAS obtendo por este meio ganhos mais justos na comercialização de sua produção.

Mesmo assim, a distância é muito grande para caracterizar o modelo de mercado livre que norteou a criação do sistema CEASAS, dirigindo para reduzir a cadeia de intermediação desnecessária e eliminar ou reduzir a manipulação dos preços, que é uma prática prejudicial a produtores e consumidores.

De qualquer forma, a implantação das CEASAS ensejou a expansão da produção e, o que é mais importante, fixou o homem no campo, principalmente o pequeno produtor, desde que os hortifrutícolas são predominantemente cultivados em pequenas propriedades. Além do mais essas culturas têm atingido elevada produtividade e, portanto, em condições favoráveis de comercialização, proporcionam renda líquida superior a outros tipos de cultivos temporários.

Outro aspecto que merece destaque é que, infelizmente, a ABRACEM, apesar do empenho demonstrado, tem sido incapaz de ocupar o local da COBAL/SINAC na articulação das Centrais para a implantação de um modelo de gestão integrado nacionalmente, principalmente pela carência de recursos financeiros e de apoio governamental, além do evidente caráter transitório de seus presidentes, estatutariamente diretores de CEASAS, portanto, submetidos às mudanças políticas que acontecem nos quadros estaduais e municipais, concorrendo para proporcionar instabilidade e descontinuidade administrativa.

Contudo, o importante é que as CEASAS seguem tendo um papel de destaque na comercialização e abastecimento de alimentos perecíveis às populações que vivem nas suas respectivas áreas de influência, muito embora as estruturas físicas de determinadas Centrais, já se encontram obsoletas e localizadas em áreas em processo de saturação para a comercialização atacadista.

O fato é que o momento atual é de reflexão quanto ao destino das CEASAS pelo muito que elas representam para a comercialização globalizada, desde que em algumas delas são comercializados produtos, principalmente frutas, procedentes do MERCOSUL ou a ele destinado.

É importante que no estágio atual se procedam estudos e pesquisas com vistas à formulação de um novo modelo de gestão para as CEASAS, para que elas reconquistem o importante papel que podem desempenhar na modernização e racionalização dos processos e atividades que compõem a estrutura da cadeia produtiva de alimentos frutihortícolas.

Finalmente, parece mais indicado que o setor público, indiferente de participar ou não das estruturas administrativas das CEASAS, reassuma seu papel de coordenador das políticas agrícolas e de preços, em função das interfaces que lhe são inerentes. Talvez a melhor solução seria a de encontrar formas de parcerias que implicassem no equilíbrio entre os

interesses dos produtores, atacadistas e consumidores de um lado e, do outro, a consecução das políticas de abastecimento nos níveis Federal, Estadual e Municipal.