

Parte 1 - O Abastecimento na perspectiva de sistemas alimentares
saudáveis
Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil
trajetória e desafios

Walter Belik
Altivo R. A de Almeida Cunha

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BELIK, W., and CUNHA, A.R.A.A. Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios. In: PEREZ-CASSARINO, J., TRICHES, R.M., BACCARIN, J.G., and TEO, C.R.P.A., eds. *Abastecimento alimentar: redes alternativas e mercados institucionais* [online]. Chapecó: Editora UFFS; Praia, Cabo Verde: UNICV, 2018, pp. 59-75. ISBN: 978-85-64905-72-6. <https://doi.org/10.7476/9788564905726.0005>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Equipamentos públicos de Abastecimento Alimentar no Brasil: trajetória e desafios

Walter Belik

Altivo R. A de Almeida Cunha

Introdução

O abastecimento de alimentos envolve um amplo conjunto de atividades que extrapolam a mera função de comercialização agrícola tratada nos textos tradicionais. O abastecimento de alimentos começa já do lado de “dentro da porteira” com as decisões sobre o tipo de produção, época de plantio e características do produto e mercado a ser atendido. As tarefas prosseguem passando os limites da propriedade, atuando sobre a logística de distribuição e sobre os aspectos comerciais e financeiros da transação até atingir o consumidor final. Esse fluxo de atividades que envolve o abastecimento ocorre de forma sequencial para a produção que se dirige ao mercado e está presente na sociedade desde os tempos antigos. De fato, ao longo da história se alteraram as condições objetivas de produção, os hábitos de consumo e a forma de organização da economia, mas as atividades que cercam o abastecimento alimentar permaneceram os mesmos.

O presente texto aborda, em uma perspectiva histórica, as principais iniciativas públicas dos entes federativos nacionais para ordenamento do abastecimento urbano.

As primeiras iniciativas referem-se à construção e administração de Mercados municipais, geralmente nos centros das cidades grandes e médias, como equipamentos de comercialização. A literatura especializada caracteriza estes espaços como “Mercados de Primeira Geração” (GREEN, 2003).

Com a intensificação do processo de urbanização, o abastecimento alimentar das cidades torna-se crucial para a redução do custo de vida das famílias urbanas e para a garantia do acesso a alimentos diversificados e saudáveis. Ademais, em todo mundo o crescimento das cidades impôs restrições logísticas e sanitárias para os mercados situados no centro do perímetro urbano. A partir dos anos 1960, uma série de mercados atacadistas alimentares públicos foram criados pelos estados nacionais, em uma ação que contou com decisiva influência de organismos internacionais como a FAO. Na América latina, agências de cooperação nacional francesa e espanhola tiveram papel importante nesta difusão (SEIDLER, 2001).

Grandes Centrais de Abastecimento foram criadas no Brasil a partir dos anos 1970 nos principais centros urbanos, bem como uma série de mercados satélites em cidades médias e em municípios produtores, constituindo um sistema de abastecimento articulado e definidor de padrões e preços.

Esse sistema, criado pelo Governo Federal, foi denominado Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e reunia mercados com participação acionária compartilhada entre o governo central e governos estaduais e municipais, e esteve vigente entre 1972 e 1988 (CUNHA, 2010). Nesse período foram criadas 84% das atuais Ceasas brasileiras.

Seu objetivo era reunir em grandes mercados com escala comercial expressiva produtores e consumidores intermediários, estabelecendo padrões de qualidade, sanidade e preços para uma agricultura em processo de modernização acelerada. Além disso, a política pretendia criar as bases para a estruturação de um segmento de varejo moderno, apto a fornecer alimentos para cidades em crescimento acelerado. A literatura define estes mercados, agora com uma característica atacadista, como “Mercados Atacadistas de Segunda Geração” (GREEN, 2000, 2003).

Com a emergência do setor supermercadista e suas novas formas de organização da comercialização e de relações com o setor produtivo, através de Centros de Distribuição privados, contratos de fornecimento diretos com produtores e diversificação comercial, o setor atacadista público recebe um impacto. Em termos mundiais, a crise é sentida primeiro nos mercados atacadistas europeus, referência dos modelos latinos americanos e do modelo brasileiro. Em seguida os mercados brasileiros passam a sentir os efeitos da concorrência que é potencializada pela crise fiscal do Estado e pelo processo de liberalização apressada dos anos 1990.

Na Europa, o setor passou por um intenso processo de reformulação, com a profissionalização da gestão dos mercados atacadistas, a melhoria dos sistemas

logísticos e a geração de novos valores baseados na informação, rastreabilidade, padronização e adequação para novos serviços como catering, segmentação de produtos e minimante processados, configurando a “Terceira Geração de Mercados Atacadistas” (GREEN, 2000; 2003).

Já os tradicionais mercados atacadistas brasileiros, bem como a maioria dos mercados latino-americanos, não acompanharam esse processo de reconfiguração setorial, entrando em uma espiral de decadência operacional e gestão contaminada por interesses político eleitorais de curto prazo, conforme será abordado mais adiante.

O contexto das mudanças na economia brasileira e dos novos hábitos de compra e de consumo abre uma nova perspectiva para as Centrais de Abastecimento. Diante desse panorama, desenha-se a possibilidade de atuação desses equipamentos públicos como instrumento para promoção do desenvolvimento rural e inserção da agricultura familiar nos circuitos de comercialização através de um canal que possa valorizar os aspectos culturais da origem dos produtos, da gastronomia regional e dos alimentos com baixa pegada de carbono estabelecendo uma maior conexão entre o consumidor e as comunidades. Nesse sentido, as Centrais de Abastecimento brasileiras devem se aproximar do conceito de Polos Agroalimentares como os desenvolvidos em várias partes da Europa, em especial na região da Emiglia Romana. Nesses espaços de comercialização se observa uma valorização dos produtos regionais, articulados com uma rede logística eficiente e gestão profissionalizada. Este modelo, definido como um “mercado de Quarta Geração” (CUNHA et. al., 2011), será detalhado na última seção deste capítulo.

Aspectos históricos

No Brasil, a preocupação com o abastecimento de alimentos surge com o avanço da urbanização, o que vai ocorrer a partir da segunda metade do século XIX. Naquela época, a preocupação das autoridades com a questão do abastecimento estava focada na necessidade de garantir o acesso da população aos alimentos em condições de higiene favoráveis. Caberia, portanto, aos municípios a construção de mercados municipais em condições técnicas adequadas e que fossem de livre acesso ao consumidor e ao que estivessem localizados em áreas de fácil transporte.

Na capital federal do Império, cidade do Rio de Janeiro, o primeiro mercado municipal foi construído em 1841 na área da Candelária (demolido em 1911) sendo seguido pelo Mercado Municipal da Praça Mauá em 1908 (demolido nos anos 60), ambos na área portuária e no coração comercial da metrópole (FRANÇA e REZENDE, 2010).

Em São Paulo, segunda cidade em população do país, o primeiro mercado surge em 1867 na Várzea do Carmo, na mesma localidade onde se situava o Barracão (1836-38), às margens do Rio Tamanduateí que era o principal meio de transporte de mercadorias na época (JUNQUEIRA e PEETZ, 2015), próximo do abatedouro municipal (que fazia uso do rio para o despejo dos dejetos) e próximo dos caminhos que vinham da Baixada e do porto de Santos. O Mercado Grande ou da Ribeira, como era conhecido, foi construído na antiga Rua das Casinhas, tradicional ponto de comércio da cidade, com grande presença de ambulantes (quitandeiras) e tinha como objetivo de disciplinar e impor padrões de higiene ao setor. Mais tarde esse mercado foi demolido dando origem a outra instalação mais moderna e, por fim ao mercado municipal da Cantareira em 1938.

Esse mesmo movimento aconteceu em Porto Alegre com a inauguração do Mercado Público em 1869, o Mercado São José em Recife (1875), Mercado Municipal de Campinas (1908) e Mercado Modelo de Salvador (1912), para ficarmos em alguns exemplos e que caracterizam uma primeira geração de mercados públicos no Brasil – a exemplo do ocorria na Europa. Durante esse período de expansão das cidades, o abastecimento passa a ter uma função importante tendo em vista que os quintais domésticos não poderiam atender à demanda de alimentação, assim como os excedentes que vinham das áreas rurais adjacentes.

A especialização da produção e oferta de gêneros fazia com que o comércio ganhasse escala e exigisse condições melhores para o desenvolvimento das suas atividades. Na virada do século XIX, o Rio de Janeiro tinha uma população de 691 mil e São Paulo já estava com 240 mil habitantes. As taxas de crescimento da população urbana eram explosivas. Em um curto período de 40 anos a começar do início do século a população do Rio de Janeiro se multiplica por 2,5 e na cidade de São Paulo a população cresce 5,4 vezes. Segundo Cano (1998) a taxa de crescimento urbano atinge 3,1% a. a. comparado com a taxa média da população de 1,9% a.a. comparando-se os censos de 1928-35 com 1941-45.

Durante boa parte do século XX o abastecimento alimentar era um problema das autoridades municipais. Muito embora os movimentos sociais do início do

século sublinhassem a questão da carestia e o Estado Novo tivesse desenvolvido algumas políticas de reforço alimentar, a relação entre a produção e o consumo doméstico permanecia distante. Durante a República Velha o Ministério da Agricultura reunia também os setores de Indústria e Comércio e não seria exagero afirmar que a Agricultura era basicamente o café, mas os assuntos ligados ao comércio de alimentos permaneciam ignorados. A partir de 1933, o Ministério da Agricultura passa a ser independente e, especificamente, o comércio de alimentos se insere nas atribuições do Ministério da Indústria e Comércio.

Embora os diversos governos do pós-guerra tenham tratado do tema da alimentação, como o Plano SALTE (governo Dutra: 1949-53), Plano de Metas (governo Kubitschek: 1956-61), Plano Trienal com as Reformas de Base (Goulart: 1963-64) o baixo investimento e a baixa capacidade de intervenção impediam uma ação mais eficiente para garantir o aumento da oferta e a estabilização de preços (BELIK, 2007).

Com a entrada dos governos militares e a preocupação em “modernizar” a agricultura surge também o esforço em reduzir as tensões sociais através da melhoria nos sistemas de abastecimento. Após uma rápida etapa liberalizante na economia, capitaneada pelo economista Roberto Campos no Ministério da Fazenda, durante o governo Castello Branco, os programas de governo assumem uma face claramente intervencionista, cobrindo o espaço deixado pelo empresariado inoperante (BELIK, 2007).

No governo Costa e Silva (1967-69) é lançado o PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento. O massivo PED vai concentrar seus projetos na área agrícola e numa política de modernização da distribuição e abastecimento com a instalação da rede de centrais atacadistas, as Ceasas, por todo território nacional. Essa rede de Centrais de Abastecimento de economia mista (parcerias municipais, estaduais e federais) era controlada e coordenada diretamente pelo Governo Federal através do SINAC, pois, para os governos militares, tratava-se de um tema ligado à segurança nacional. Paralelamente, os anos 70 são uma época de enorme transformação no varejo de alimentos, que passa a ser liderada pela expansão do sistema de autosserviço no Brasil.

Muito embora o esforço concentrado na criação de centrais de abastecimento tenha levado à criação de dezenas de CEASAs no país por mais de 20 anos, o Abastecimento aparece como uma função complementar e assessoria à Agricultura nas políticas públicas. Finalmente, em 1996, o tema do abastecimento volta

a ter visibilidade com a mudança de nome do antigo Ministério da Agricultura em Ministério da Agricultura e Abastecimento, transformado em Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) em 2001.

Por outro lado, a inércia da política pública em relação ao abastecimento já estava presente nesse momento. Na realidade, as Centrais Atacadistas que haviam sido criadas para aproximar fisicamente os produtores dos pequenos varejistas (feirantes, quitandeiros etc.) nascem com uma grande dificuldade em atender as estruturas centralizadas e a padronização imposta pela indústria supermercadista. Segundo Cyrillo (1987), no mesmo período em que ocorre o esforço para a construção das Centrais de Abastecimento por parte dos governos militares é lançado o Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC), voltado para o setor privado, com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDE) e recursos do Programa de Integração Social (PIS), visando a instalação de redes de supermercados, o que levava à redução drástica no número de pequenos varejistas.

Olhando em retrospectiva é importante reconhecer que o modelo brasileiro de comércio atacadista público iniciado nos anos 70 sob o SINAC integrava diversas praças comerciais pelos padrões de preços e qualidade. Com um programa de investimentos em infraestrutura de abastecimento sem precedentes no país, o SINAC criou, em articulação com estados e municípios, 22 empresas de abastecimento atacadistas (as Ceasas), 47 entrepostos e mercados expedidores e 158 equipamentos varejistas nos principais centros urbanos do país. Esta estrutura durante muitos anos foi a principal referência brasileira na formação de padrões comerciais para produtos hortigranjeiros com a definição dos padrões de classificação, embalagem e qualidade, bem como da informação de preços e quantidades comercializadas.

Na segunda metade dos anos 80, a crise financeira e gerencial do sistema levou à extinção do SINAC, culminando com a transferência do controle acionário das Ceasas para os estados e municípios. A engenharia financeira do mecanismo de financiamento que permitiu a construção da imensa infraestrutura das Centrais de abastecimento se mostraria frágil em função das crises externas e foi determinante para o desmonte do Sistema. O término do SINAC se deu pela conjunção de quatro fatores: a fragilidade dos mecanismos de financiamento, problemas de focos e metas operacionais, dificuldades de relacionamento entre

o governo federal e os estados e municípios e a falta de enraizamento das políticas do SINAC (CUNHA, 2010).

A partir da desarticulação do SINAC, diversas Ceasas passaram a sofrerem deficiências estruturais e conceituais. Tais deficiências levaram, em maior ou menor grau, à obsolescência das estruturas físicas de comercialização e a perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial. Esta perda refletiu-se também na ausência de uma visão estratégica de longo prazo e na falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo.

Embora desarticuladas e sem diretrizes estratégicas, as Centrais de abastecimento brasileiras mantiveram uma parte das funções necessárias para alimentar um sistema nacional de informações sobre a comercialização de produtos hortigranjeiros. Esta estrutura é ainda responsável pela comercialização de mais de 16,1 milhões de toneladas anuais de produtos hortigranjeiros, cuja movimentação comercial supera a cifra de US\$ 10 bilhões anuais (dados de 2014).

As Ceasas registram cotidianamente as informações sobre quantidade, valor e origem de expedição da produção que chega a seus entrepostos, constituindo um valioso (ainda que subaproveitado) banco de dados. Estes registros representam uma informação estratégica e diferente dos dados do Censo Agropecuário, e estão reunidos sob a base de dados do Programa de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (Prohort), criado em 2005 e vinculado à Companhia Nacional de Abastecimento-Conab.

Neste sistema pouco coordenado, a Ceagesp (a maior Central de Abastecimento do Brasil) atua como um grande *hub* de distribuição, sendo responsável por 25% da comercialização de hortigranjeiros e por 10% do total de gêneros que passam por todas as Ceasas do Brasil (CUNHA E BELIK, 2015)¹.

¹ Cunha (2015) estimou que pelo menos 6% da origem total de frutas comercializadas entre as Ceasas têm como origem as grandes centrais de abastecimento, sendo que 4% vêm do sistema atacadista da Ceagesp. Portanto, qualquer transformação que ocorra na Ceagesp afeta, em efeito cascata, todo abastecimento nacional.

Transformações recentes: da crise dos sistemas europeus para a crise das Ceasas

Ainda que sem coordenação, a lógica de hierarquia das Centrais de Abastecimento manteve-se de alguma maneira no aspecto comercial, com as grandes Centrais funcionando como expedidoras para centros regionais. Por outro lado, essas organizações perderam algumas das suas funções, “clássicas”, seja no estabelecimento de padrões de classificação ou na transparência de preços (CUNHA; BELIK, 2012).

O mote da qualidade, da segmentação e diferenciação dos produtos, da rastreabilidade e dos orgânicos passou longe dos entrepostos públicos, dirigindo-se diretamente aos supermercados e agora ao varejo repaginado como *gourmet*.

Esta realidade podia ser antevista na crise do modelo dos grandes mercados atacadistas de segunda geração, que se revelou na Europa na década de 70, com perda de importância de muitos mercados atacadistas. O serviço oferecido pelos atacadistas tradicionais se tornou caro, não atendendo às necessidades da nova distribuição que requeria seleção, conservação, embalagem, preços competitivos e gestão de marcas. Esta tendência foi agravada por um processo contínuo de depreciação das estruturas, das funcionalidades e principalmente da gestão das Ceasas brasileiras.

O modelo dos mercados de segunda geração entra em crise na Europa em meados da década de setenta com a saída da atividade comercial de diversos operadores e a perda de importância de muitos mercados atacadistas, tanto em volume quanto em valor das transações. As razões da crise do modelo europeu estão fortemente ligadas à emergência de novas formas de coordenação do abastecimento atacadista representado pelas plataformas logísticas estruturadas pelos supermercados e hipermercados (FAO, 2002).

Neste novo paradigma, orientado para a redução de custos, ganhos diferenciais de qualidade e customização de produtos, as instalações físicas se deslocam do espaço das grandes centrais em diversos Centros de Distribuição privados. O serviço oferecido pelos atacadistas tradicionais se tornou comparativamente caro, não atendendo às necessidades da nova distribuição que necessita de pré-seleção, conservação, embalagem, preços competitivos e gestão de marcas (GREEN e SCHALLER, 2000; CADILHON et. al., 2003).

Alguns mercados europeus reagiram à crise através de um processo de reestruturação que procurou atrair para dentro das grandes centrais as plataformas logísticas privadas. Para isto, as centrais incorporaram um conjunto de investimentos em logística, que ia desde a introdução da cadeia do frio, a partir de estímulos ao investimento privado, até a estruturação do transporte multimodal que ainda não existia nos grandes entrepostos (GREEN, 2003).

Estes mercados orientaram-se para estimular atividades que gerassem novos negócios, como os serviços de fornecimento customizado de alimentos para restaurantes e hotéis e o aumento do valor agregado das atividades realizadas pelos atacadistas, através de cooperações e integração entre diversos segmentos produtivos. Este processo de reestruturação dá origem à emergência um novo modelo de negócios que caracteriza os “mercados de terceira geração” cujas características principais são a busca de respostas mais homogêneas em escala nacional para desenvolver estratégias de cooperação entre os mercados; a integração progressiva e flexível do transporte multimodal e da cadeia do frio; o desenvolvimento de modernas estratégias e tecnologias para rastreabilidade; a incorporação das preocupações ambientais e de tratamento de resíduos e estratégias de flexibilização física e normativa para atender a atacadistas que demandam maior flexibilidade para atender novos nichos de mercados.

A crise das Ceasas

No Brasil, a crise das Ceasas não teve respostas efetivas do Estado. Os dados de estagnação da movimentação econômica das Centrais de Abastecimento brasileiras na comercialização de FLV refletem uma tendência internacional, mas também um processo depreciação das estruturas, das funcionalidades e principalmente dos processos de gestão dos nossos equipamentos.

As Centrais de Abastecimento brasileiras foram estruturadas originalmente tendo o centro de sua atividade econômica baseada no comércio direto da produção rural de produtos hortigranjeiros. Em sua concepção, o papel das centrais era o de organizar o mercado através do estabelecimento de padrões e regras de comercialização e propiciar condições de competição para favorecer tanto os produtores rurais quanto os consumidores.

O amadurecimento da atividade comercial das Ceasas conformou aspectos e características que criaram obstáculos para um novo modelo de geração de valores baseados na relação direta, ou identificada, entre produtores e consumidores.

A primeira característica é de natureza organizacional. Aspectos de especificidade dos produtos hortigranjeiros relacionados à perecibilidade (firmeza, amadurecimento biológico, tipos de embalagens), à escala produtiva e comercial suscitam diferentes formatos organizacionais entre agentes econômicos. Por esta razão surgiram diversos atacadistas especializados em produtos específicos que são fornecedores de atacadistas generalistas. Esta situação ocorre mesmo nos mercados spot como os “mercados livres do produtor”. Estes formatos geralmente envolvem um número grande de intermediários e agentes comerciais (CUNHA, 2012).

A segunda característica é de origem conceitual. A noção de território e de cultura local, de organização social e comunitária, e em essência, das relações sociais não faziam parte do arcabouço teórico e institucional que norteou a criação do modelo brasileiro de comércio atacadista. Esta certamente é uma das razões pelas quais as Ceasas têm tanta dificuldade em implantar programas efetivos de desenvolvimento rural e de apoio à agricultura familiar (CUNHA, 2014).

Os grupos sociais que hoje se enquadram na categoria de agricultura familiar eram tratados indistintamente como “pequena agricultura”, cuja característica era de pequena escala produtiva e baixa modernização. A importação do modelo europeu (francês e espanhol) nunca incorporou no Brasil efetivamente a questão de organização da produção rural.

O terceiro aspecto é de natureza organizacional. Em muitas Centrais de Abastecimento, os espaços de uso livre foram gradativamente apropriados privadamente, com a destinação permanente para produtores ou intermediários de áreas ‘livres’. Na maioria dos casos, a lucratividade das atividades comerciais decorrentes da intermediação (funcional ou especulativa) estimula o produtor rural a mudar seu *core business* da produção para a atividade comercial, mantendo o vínculo rural apenas como passaporte para a utilização do mercado destinado a produtores.

O quarto aspecto é relacionado ao poder de mercado das Centrais de Abastecimento. Na última década a quantidade comercializada de FLV – Frutas, Verduras e Legumes cresceu menos do que a renda e o PIB e o preço dos principais

produtos FLV não é mais formado dentro das Centrais de Abastecimento, mas nos *brokers* e mercados especializados (CUNHA, 2010).

A quinta característica é de diretrizes, ou da ausência delas, decorrente da desestruturação do sistema atacadista brasileiro. De forma geral, as Centrais de Abastecimento brasileiras não têm um referencial temático, institucional e organizacional claro, que oriente suas ações estratégicas para promover o desenvolvimento regional e atender novas demandas dos consumidores. As consequências desta ausência de diretrizes resultaram nas seguintes situações:

As Ceasas não criaram espaços diferenciados para comercialização de produtos de locais, orgânicos e comunitários. As ações de estímulo à melhoria de pós-colheita no campo são pontuais e mantêm o conceito de assistência e orientação para técnicas produtivas em detrimento da etapa de transformação (pós-colheita, embalagem) e comercialização.

1. As ações de apoio à agricultura familiar são pontuais nas Centrais de Abastecimento e só recentemente estas passaram a incorporar ou desenvolver alguns projetos voltados para a agricultura familiar. De forma geral, pode-se afirmar que as Ceasas não diferenciam efetivamente a agricultura familiar e não criaram condições diferenciadas para este ator produtivo que está atuando cada vez mais no fornecimento de alimentos para programas públicos – como é o caso da alimentação escolar.
2. Há um virtual desconhecimento por parte das Centrais de Abastecimento sobre as demandas do consumidor final bem como do segmento de restauração alimentar (restaurantes, hotéis, cafés).
3. Dados estatísticos regularmente coletados pelas Ceasas não se tornam informações estratégicas para negócios dos produtores. É lamentável observar que as recorrentes crises de abastecimento de determinados produtos hortícolas, como aconteceu com o tomate em 2012 no Brasil, poderiam ter sido antecipadas pela análise dos dados que as Centrais produzem com regularidade.

A busca por uma maior eficiência e prestação de serviços deve ser um elemento fundamental dos objetivos de Estado em relação a uma Política de Abastecimento. As Centrais de Abastecimento são agentes importantes para a promoção da Segurança Alimentar, viabilizando e garantindo uma oferta regular e diversificada de alimentos de qualidade, a preços justos e que atendam às demandas e necessidades dos consumidores.

Referências para um novo modelo de abastecimento: mercados de 4ª Geração (4G)

A análise crítica do desempenho recente das centrais de abastecimento brasileiras não pode ser tomada como argumento para a desconsideração de sua importância no abastecimento. A crise das Ceasas é essencialmente uma crise do modelo vigente, mas o papel das Centrais de Abastecimento permanece fundamental, principalmente em países em via de desenvolvimento como o Brasil.

As Centrais desempenham um papel importante nas estratégias nacionais de promoção de Segurança Alimentar, para consumidores familiares e também institucionais, como a alimentação escolar e entidades assistenciais as atividades de educação alimentar, orientação nutricional, aproveitamento integral de alimentos estímulo ao consumo de alimentos saudáveis e frescos.

Um aspecto que é fundamental, e próprio das Centrais de Abastecimento, e que reflete diretamente no abastecimento urbano é o papel que estas têm na economia e na vida cotidiana do entorno dos entrepostos. Como equipamento urbano, as Centrais de Abastecimento são também locais de negócios, lazer e integração social importante nas áreas onde estão instalados. A dimensão das políticas urbanas e do impacto urbano é também um dos elementos que deve estar no rol de atenções e preocupações.

Há um consenso de que o conceito de Segurança Alimentar expressa as demandas básicas da sociedade em relação ao suprimento de alimentos. Ou seja, a disponibilidade constante de alimentos baratos, com qualidade sanitária, nutritivos, saudáveis, com qualidade comercial e que atendam às demandas de seus hábitos de consumo. No entanto, as demandas por alimentos são muito mais complexas atualmente, em decorrência do processo acelerado de urbanização da sociedade, que estabeleceu uma forte identificação entre alimentação, saúde e modo de vida urbano.

Há uma mudança significativa nas perguntas que os consumidores tendem a fazer para definir o valor dos produtos que desejam consumir. A sociedade se transforma na velocidade do acesso às informações e gera novas formas de organização social e relações de consumo. Hoje a informação é um atributo indissociável dos produtos de consumo e como o custo de obter informações caiu drasticamente, as informações que o consumidor de alimentos procura da procura

por preço para incorporar quesitos referentes à relação entre alimento e saúde e alimento e estilo de vida na hora da compra (CUNHA, 2015 b).

O acesso às informações e o empoderamento do consumidor se refletiu no interesse em conhecer aspectos do processo produtivo para escolher produtos produzidos, elaborados, manipulados com segurança, pela ausência de contaminantes químicos e biológicos, ou mesmo pela escolha das técnicas de produção, como os orgânicos. São exemplos desta tendência a busca de alimentos frescos, alimentos com origem identificada e principalmente os produtos orgânicos.

A busca de alternativas ao sistema predominante de cadeias de fornecimento longas e centralizadas pela aliança agroindustrial/grande varejo se revela pela possibilidade de buscar outras formas de acesso e de possibilitar outros quesitos de preferência atribuídos aos alimentos.

É inquestionável que a modernização logística é necessária para promover maior eficiência econômica das atividades de abastecimento. No entanto, é necessário estabelecer uma configuração a geração dos novos valores desejados por consumidores, produtores, atacadistas e varejistas. Essa configuração pode ser definida como Centros/Polos Agroalimentares ou “Mercados de Quarta Geração”. Para isto é necessário que as Centrais de Abastecimento incorporem em seu planejamento estratégico os agentes produtivos, produtores e comerciantes, os consumidores sob um conceito ampliado de Segurança Alimentar.

A modernização logística e de infraestrutura – absolutamente necessária – deve estar orientada para assegurar novas bases operacionais. Em suma, a tríade Infraestrutura, Informações e Serviços e Gestão e Controle deve promover novos produtos, novos serviços, novos negócios, atendendo aos padrões de consumo. Ainda mais, deve possibilitar a inserção de novos produtores e regiões no mercado, estimulando e desenhando sua base regional de produção.

Os resultados que se espera de uma Central de Abastecimento de Quarta Geração são:

1. Infraestrutura e gestão que favoreçam transações rápidas, com baixos custos de transação em ambiente limpo e seguro;
2. A agregação de valores aos produtos comercializados, baseados na classificação, rastreabilidade, sanidade e qualidade comercial;
3. Valorização dos aspectos locais e regionais e de gastronomia regional que favoreçam e desenvolvimento de marcas locais;

4. Inteligência de negócios, baseada na geração de informações, a partir de banco de dados multidimensional que estabeleça a identificação do produto, do produtor e do local da produção e conte com cadastro de produtores e compradores atualizado, acessível e informatizado;
5. Desenvolvimento das habilidades e competências de produtores rurais, atacadistas e prestadores de serviço voltados para o atendimento das demandas dos compradores e consumidores finais e serviços de orientação dos consumidores;
6. Realização de novos negócios e serviços, como processamento de alimentos, fornecimento para alimentação institucional, criação de marcas, etc.

Considerações finais

O presente capítulo apresentou a evolução do sistema de abastecimento de alimentos nas grandes cidades brasileiras desde o final do século XIX até os dias de hoje. Observou-se pela análise que as soluções encontradas para o escoamento da produção voltada para o consumo alimentar urbano sempre surgiram de forma atrasada e, muitas vezes, improvisada. Assim ocorreu com a instalação dos antigos mercados municipais que procuravam disciplinar o comércio de alimentos que se dava de forma descentralizada e sob péssimas condições sanitárias. Mais tarde vieram as Ceasas como forma de racionalizar o atacado reduzindo a intermediação e, como consequência, o preço dos alimentos.

Há 50 anos, quando se instalaram as primeiras Centrais de Abastecimento no Brasil, os grandes centros atacadistas europeus iniciaram uma revolução no atacado de alimentos introduzindo métodos de gestão modernos, controle do capital compartilhado, logística multimodal e, mais tarde, a informática na gestão da informação. Essas mudanças progrediram aproximando o modelo público de atacado da grande distribuição privada. A incorporação de serviços ao atacado de alimentos colocou o pequeno varejista em uma situação um pouco menos desfavorável em relação às grandes redes de supermercados. Os serviços permitiram também a emergência de um setor de refeições coletivas e até mesmo um pequeno setor de processamento de alimentos a partir do novo modelo de Centrais de Abastecimento.

No Brasil, salvo exceções, o modelo de Centrais de Abastecimento permaneceu estagnado e foram realizadas poucas mudanças ao longo do tempo.

Enquanto até mesmo os países da América Latina e Caribe conseguiram renovar suas Centrais de Abastecimento adaptando-se aos novos tempos no sentido de garantir uma alternativa segura para a comercialização dos produtos da pequena agricultura, as Centrais de Abastecimento brasileiras viam de perto o avanço dos supermercados e a sua incapacidade de atuar em favor das políticas de abastecimento.

Dada a impossibilidade financeira e a falta de determinação política para uma mudança em direção a um modelo de Centrais de Abastecimento de Terceira ou de Quarta Geração as Ceasas caminham para o seu desmantelamento. As ações recentes de iniciativas de privatização das Ceasas federais de São Paulo e Belo Horizonte estão envoltas em uma pesada nuvem de incertezas em relação ao modelo de abastecimento que é necessário para abastecer as cidades brasileiras.

Na realidade, a questão essencial não é a privatização das Ceasas pois muitas das suas funções já foram apropriadas por interesses particulares. Seria melhor colocar o tema da desprivatização das relações econômicas das Centrais de Abastecimento e com isso garantir a geração de bens públicos como informações, competitividade, eficiência e oportunidades para inserção de produtores aliados do mercado, cabendo até discutir o modelo de gestão e da composição acionária.

A agenda para a construção de um novo sistema de Centrais de Abastecimento de Alimentos é ampla e a sua reestruturação deve mirar objetivos ainda mais desafiadores.

O primeiro é atender aos novos valores desejados por consumidores que querem informação embarcada nos produtos: qual seu valor nutricional, qual sua qualidade sanitária, como foi produzido, onde foi produzido e quem o produziu. A variável preço é resultado desta escolha, sendo que o mais caro não necessariamente é o melhor. Produtos locais, mais frescos e com menor intermediação comercial podem ter preços mais compensadores.

O segundo objetivo é fazer com que a escolha dos consumidores favoreça a entrada de novas regiões agrícolas, valorizando os aspectos locais e regionais associados à gastronomia.

O terceiro desafio é oportunizar aos operadores atacadistas ser também agentes eficientes e inovadores. Para isso as transações nos mercados atacadistas necessitam ser rápidas, com baixos custos de transação em ambiente físico limpo e seguro estando – comprador e vendedor, amparados por uma inteligência de negócios.

Mais além, mirando as condições presentes da economia nacional as Centrais de Abastecimento devem oferecer condições e oportunidades para inserção de produtores rurais que estão à margem do sistema da grande distribuição supermercadista. Isso pode ser feito facilmente, através da identificação e valorização do quesito regional, social e da forma de produção, como produtos locais, produtos orgânicos, de *fair trade* e oriundos da produção familiar.

REFERÊNCIAS

BELIK, W. Agroindústria e Política Agroindustrial no Brasil. In: *Dimensões do Agronegócio Brasileiro: Políticas, Instituições e Perspectivas*. Brasília: NEAD, 2007, v.1, p. 141-170, 2007.

CADILHON, J. J. et al. *Wholesale Markets and Food Distribution in Europe: New Strategies for Old Functions*. Discussion Paper N. 2: Centre for Food Chain Research, Department of Agricultural Sciences, Imperial College London, January 2003.

CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.

CUNHA, A. R. A. A. Dimensionando “o passeio das mercadorias”: uma análise através dos dados do Prohort. *Revista de Política Agrícola*, Ano XXIV, N. 4, out./nov./dez., 2015, p. 55-63.

_____. (b)Abastecimento alimentar: a superação do padrão Velho-Obsoleto para o Novo-Ancestral. In: SCHNEIDER, Sergio; CRUZ, Fabiana Thomé da; MATTE, Alessandra. *Alimentos para produtores e consumidores: conectando novas estratégias de abastecimento de alimentos*. Porto Alegre: UFRGS, 2015. p. 54-70. (Série Estudos Rurais).

_____. *O sistema atacadista alimentar brasileiro: origens, destinos*. Campinas: Instituto de Economia – Unicamp (tese de doutoramento). Campinas, 2010.

_____; CAMPOS, J. B.; ALMEIDA, G. O Sistema Brasileiro de Centrais de Abastecimento e os mercados de Quarta Geração. 49º. *Encontro da Sober – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Anais. Belo Horizonte. MG. 2011.

CUNHA, A. R. A. A.; BELIK, W. (2015) Abastecimento no Brasil: o desafio de alimentar as cidades e promover o Desenvolvimento Rural. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil* / Organizadores Catia Grisa e Sergio Schneider. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

_____. Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil. *Revista da SOBER*. Vol. 50, nº 3, jul/set., 2012.

CYRILLO, D. C. *O papel dos Supermercados no varejo de Alimentos*. Relatório de Pesquisa. São Paulo: IPE / USP, 1987.

FAO. Urban Food Distribution in Europe. “*Food into Cities Collection*” DT/61-02E. Food and Agriculture Organization of the United Nations Rome, 2002.

FRANÇA, C. R. & REZENDE, V. F. *O desaparecimento do Mercado Municipal Praça XV, fator na formação do espaço público da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2010.

GREEN, R. Mercados mayoristas: el inicio de uma nueva era? *Distribucion y consumo. Mercasa*. Nov. dec. 2003. Madrid. ES, 2003.

GREEN, R; SCHALLER, B. *Logística e racionalização comercial da área dos produtos alimentares frescos*. In: BELIK, W. e MALUF, R. S. (Org.). *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: IE/UNICAMP, 2000, p 107-130.

JUNQUEIRA, A. H.; PEETZ, M. *100 anos de feiras livres na Cidade de S. Paulo*. São Paulo: Via Imprensa, 2015.

SEIDLER, E. Wholesale Market Development – FAOs Experience. Paper prepared for the 22nd *Congress of the World Union of Wholesale Markets Durban, South Africa*. September 2001.