

POLÍTICA DE ABASTECIMENTO: o caso da CEASA - Campinas¹

SUPPLYING POLITCS: CEASA case - Campinas

Cândido Ferreira da SILVA FILHO²

RESUMO

Análise da intervenção governamental no abastecimento, procurando verificar suas contribuições para o desenvolvimento da produção de hortigranjeiros, o aumento da eficiência do processo de comercialização, a diminuição de preços e o desenvolvimento de canais alternativos para a comercialização destes gêneros agrícolas.

A avaliação da intervenção governamental no abastecimento foi feita a partir do estudo das Centrais de Abastecimento de Campinas S.A. (CEASA-Campinas). Compararam-se os objetivos da política de abastecimento com os resultados alcançados pela CEASA-Campinas.

Os resultados indicaram que a CEASA-Campinas desenvolveu iniciativas com vistas à melhoria da produção e da comercialização de alimentos e ao atendimento das necessidades da população carente. Todavia, a partir do momento em que a gestão passou a ser de responsabilidade exclusiva da Prefeitura Municipal de Campinas, suas iniciativas ganharam um caráter mais comercial, voltado às questões locais.

Palavras-chave: *abastecimento, comercialização.*

ABSTRACT

This is an analysis of the governmental intervention in food supplying, searching to verify its contributions to the development of production food, to the increase of the efficiency of the commercialization process, reduction of prices, and development of alternative channels for the commercialization of these agricultural products.

The evaluation of the governmental intervention in supplying was made from the study of the Centrais de Abastecimento de Campinas S. A.

⁽¹⁾ Artigo apresentado no XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural.

⁽²⁾ Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP), Economista. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas (FACECA) da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Rodovia "D. Pedro I", km 136 - 13020-904 - Campinas - SP. E-mail: cfilho@bestway.com.br

(CEASA-Campinas). *The objectives of the supplying politics were compared with CEASA-Campinas results.*

To attend the results indicated that CEASA-Campinas developed initiatives in order to improve production and food commercialization, the necessities of the poor. However, from the moment where the management started to be under the responsibility of the Municipal Government, its initiatives gained a more commercial characteristic and it was more directed towards local issues.

Key words: *supplying, commercialization.*

1. INTRODUÇÃO

Os anos 60 foram marcados por instabilidade econômica caracterizada, principalmente, por descontrole de preços e crises de abastecimento. Para combater a inflação, o governo militar resolveu, entre outras coisas, exercer um rígido controle sobre os preços e salários e dotar o País de meios de comercialização e distribuição de gêneros básicos através das centrais de abastecimento.

O governo pretendia, com as centrais de abastecimento, eliminar intermediários desnecessários, reduzir a especulação e diminuir os custos de comercialização, com benefícios para produtores e consumidores.

Portanto, as centrais de abastecimento eram um elemento importante na estratégia governamental para estimular a produção, garantir a estabilidade de preços e um suprimento nutricional adequado para a população.

2. A POLÍTICA DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO

2.1. A Política Nacional de Abastecimento

As preocupações e os investimentos iniciais na modernização e racionalização do sistema de abastecimento brasileiro datam dos anos 60. Porém, somente nos anos 70, teve início a construção do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC).

De acordo com MAIMON (1993, p. 14), a política de centrais de abastecimento brasileira é semelhante ao modelo espanhol, pois, **“consiste na implantação de uma rede de unidades atacadistas (CEASAs), pelo setor público responsável pelos investimentos, pela gestão e promoção da Centrais, enquanto o setor privado controla as atividades comerciais.”** As experiências bem sucedidas de centrais de abastecimento nos Estados de São Paulo e Pernambuco ofereceram elementos para a elaboração do modelo brasileiro de centros atacadistas de gêneros básicos.

O planejamento da política de centrais de abastecimento coube, em nível nacional, ao Ministério da Agricultura. A execução e coordenação deste projeto foi responsabilidade da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a qual também ficou responsável pelo apoio técnico, administrativo e financeiro na implantação das CEASAs.

Do ponto de vista jurídico, as centrais de abastecimento foram constituídas como sociedades anônimas, com a quase a totalidade das ações em mãos do poder público. A COBAL, os estados e os municípios eram os principais acionistas das CEASAs.

Como podemos verificar na tabela 1, somente as 10 principais centrais de abastecimento do País comercializaram, em 1996, aproximadamente 11 milhões de toneladas. No início dos anos 90, já estavam implantadas 64 CEASAs no País (VAREJÕES: 12 anos de implantação. **Conjuntura Alimentos**, 1992, p. 14).

Em fins dos anos 80, a política de centrais de abastecimento passou por mudanças. A partir do decreto-lei número 2.400, de 21 de dezembro de 1987, teve início a transferência da gestão e das ações representativas da participação federal nas entidades vinculadas ao SINAC, para os governos estaduais ou municipais.

Esperava-se que as funções de coordenação das informações e experiências

das centrais de abastecimento fossem assumidas pela Associação Nacional de Centrais de Abastecimento (ABRACEN). MAIMON (1993) observa, entretanto, que as dificuldades enfrentadas por esta associação impediram a coordenação das iniciativas estaduais e municipais relativas ao abastecimento, o que constituiu um obstáculo ao desenvolvimento da política de abastecimento.

Tabela 1. Comercialização (em mil t/ano) de hortigranjeiros nas principais centrais de abastecimento do Brasil, 1996.

CEASA'S	Volume (em mil t/ano)	Participação (em %) na comercialização
São Paulo (SP)	2.779,3	25,9
Rio de Janeiro (RJ)	1.720,5	16,0
Contagem (MG)	1.445,4	13,5
Curitiba (PR)	894,4	8,3
Recife (PE)	695,9	6,5
Campinas (SP)	554,4	5,2
Porto Alegre (RS)	544,5	5,1
Maranguape (CE)	328,0	3,1
Cariacica (ES)	314,6	2,9
Salvador (BA)	276,2	2,6
Brasília (DF)	264,9	2,5
Terezina (PI)	195,7	1,8
São José (SC)	159,6	1,5
Belém (PA)	155,5	1,5
João Pessoa (PB)	145,0	1,4
Santo André (SP)	142,4	1,3
Maceió (AL)	99,7	0,9
Total	10.716,0	100,0

Fonte: Assessoria de Planejamento da CEASA-Campinas.

Em nossos dias, as principais discussões relativas às centrais de abastecimento dizem respeito às propostas de privatização. Mas, existem dúvidas quanto à capacidade dos comerciantes atacadistas administrarem o patrimônio das CEASAs (MAIMON, 1993). Deve-se destacar, todavia, que a política de centrais de abastecimento apresenta um caráter social que dificilmente despertaria o interesse dos

comerciantes que atuam nas CEASAs, preocupados com a maximização do próprio lucro.

2.2. A Política Paulista de Centrais de Abastecimento

O Estado de São Paulo enfrentou, desde os anos 50, problemas de crescimento

populacional acelerado. O processo de industrialização e a modernização da agricultura e, em conseqüência, o êxodo rural, implicaram a formação de grandes centros urbanos, gerando dificuldades de abastecimento.

Estes problemas levaram o governo do Estado de São Paulo a instalar, em 1968, a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CEAGESP). Em nossos dias, a CEAGESP é a maior central de abastecimento do Brasil em volume de comercialização de hortigranjeiros, com 2.779,3 mil toneladas negociadas em 1996 (ver tabela 1).

Em relação ao sistema de distribuição e comercialização de hortigranjeiros no Estado de São Paulo, deve-se destacar que o governo estadual implantou, nos anos 70, o Programa Estadual de Abastecimento, que pretendia descentralizar o entreposto terminal da capital e implantar uma rede de unidades de comercialização atacadista de gêneros básicos no interior do Estado, facilitando a troca de informações e os contatos comerciais entre os agentes envolvidos no processo de comercialização. UENO (1989) e PEREIRA (1990).

A coordenação do programa era exercida pelo governo do Estado, através da CEAGESP. Associados à CEAGESP, passaram a funcionar outros 12 mercados atacadistas no interior do Estado³, bem como a CEASA-Campinas, que foi implantada pela COBAL, mas era administrada pela Prefeitura Municipal, em convênio com o SINAC.

2.3. A CEASA - Campinas

Campinas enfrentava, em fins da década de 1960, dificuldades no abastecimento de alimentos, causadas, principalmente, pelo

crescimento populacional acelerado. A taxa média de crescimento anual da população municipal de Campinas foi de 5,99% na década de 60 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS & SOCIEDADE CIVIL DE PLANEJAMENTO LTDA., 1971, p. 38).

A expansão das atividades de distribuição e comercialização de alimentos enfrentava dificuldades, pois o principal centro de comercialização de gêneros básicos, conhecido como **Mercado Municipal**, ficava na região central da cidade e representava transtornos para a população, sobretudo relativos às condições higiênico-sanitárias e às dificuldades para circulação de veículos, não existindo áreas nas imediações que permitissem a expansão deste centro de comercialização, o que resultou na necessidade de intervenção do poder público.

A fundação da CEASA-Campinas ocorreu em 1972⁴, quando o município foi incluído no SINAC. De acordo com o estudo de viabilidade técnico-econômico, esta central de abastecimento deveria contribuir, fundamentalmente, para redução de custos e preços, bem como proporcionar melhores condições higiênico-sanitárias para a comercialização de alimentos (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS & SOCIEDADE CIVIL DE PLANEJAMENTO LTDA, 1971).

A escolha de Campinas para a implantação de uma CEASA foi atribuída à industrialização do município, vocação comercial da cidade que, contrariamente ao que ocorria em outros municípios do interior do Estado, não sofria influência acentuada da Capital. Segundo o estudo de viabilidade técnico-econômico da CEASA, Campinas seria um centro polarizador regional. A área de influência do município era de

⁽³⁾ Os entrepostos atacadistas de produtos hortigranjeiros, denominados Central de Abastecimento Auxiliares (CEASA), foram implantados de 1979 a 1985, nos seguintes municípios: Ribeirão Preto, Bauru, Sorocaba, São José do Rio Preto, Araçatuba, Araraquara, Franca, Guaratinguetá, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente e São José dos Campos.

⁽⁴⁾ A CEASA-Campinas foi constituído pelo Decreto federal número 70.502, de 11 de novembro de 1972, e pela Lei Municipal número 4.107 de 21 de março de 1972. Desde 12 de dezembro de 1989, a gestão da CEASA-Campinas compete, exclusivamente, à Prefeitura Municipal de Campinas.

“70 cidades paulistas e outras 15 do Sul de Minas Gerais.” Além disso, o elevado padrão de vida e renda da região implicaria uma grande demanda potencial de alimentos (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS & SOCIEDADE CIVIL DE PLANEJAMENTO LTDA, 1971, p. 14).

2.3.1. Produção, Atacado e Varejo

A CEASA-Campinas, atendendo aos pressupostos da política nacional de abastecimento, desenvolveu iniciativas com vistas à melhoria da produção e da comercialização de alimentos, bem como ao atendimento das necessidades da população carente.

Em relação à produção de hortigranjeiros, foram realizados esforços para viabilizar o denominado **“mercado do produtor”**. Em 1978, com o objetivo de reunir produtores e compradores para a primeira venda da produção, foi implantado o Mercado do Produtor de Paranapiacaba, no município de Guapiara, localizado na região Sul do Estado de São Paulo.

A CEASA-Campinas, de acordo com depoimentos de técnicos da Instituição, pretendia, com a instalação do Mercado do Produtor de Paranapiacaba, colaborar para o desenvolvimento da região, que apresentava boa capacidade produtiva.

O Mercado Produtor de Paranapiacaba apresentou um volume crescente de negócios (tabela 2) até sua alienação, para a Prefeitura Municipal de Guapiara, em 1993. Podemos observar na tabela 2 que o volume de hortigranjeiros comercializados no Mercado do Produtor de Paranapiacaba, de 1979 a 1992, teve um crescimento médio de cerca de 11% ao ano. E, em 1992, era responsável pela oferta de 22,4% dos hortigranjeiros comercializados na CEASA-Campinas.

Tabela 2. Comercialização (em t/ano) de hortigranjeiros no Mercado do Produtor de Paranapiacaba, 1978 a 1992.

Ano	Comercialização (em t/ano)
1978	3.243
1979	23.647
1980	21.905
1981	27.133
1982	30.410
1983	35.172
1984	35.593
1985	38.891
1986	43.192
1987	51.501
1988	n.d. ^(*)
1989	62.829
1990	70.087
1991	72.739
1992	93.892

(*) Dados não disponíveis.

Fonte: Yvonne Pellegrini COELHO. **Histórico da CEASA/Campinas em suas várias administrações.** Assessoria de Planejamento da CEASA-Campinas.

Os dados mostram que este equipamento deve ter colaborado para o aumento da produção, da renda e para a melhoria das condições de vida na região, e, ainda, para a expansão das quantidades comercializadas pela CEASA-Campinas.

A alienação deste mercado do produtor se fez em nome da eficiência da CEASA-Campinas. **“A alienação do Mercado do Produtor de Paranapiacaba ocorreu porque a CEASA começou a se posicionar de forma mais comercial. As despesas com a manutenção deste equipamento eram altas, o Mercado do Produtor era deficitário, as decisões eram centralizadas em Campinas e costumavam ocorrer conflitos com a prefeitura do município.”**⁶⁵

⁶⁵ Entrevista com o Economista José Benedito N. Silveira, Assessor de Planejamento da CEASA-Cams. Campinas, 10 de dezembro de 1998.

Na verdade, a CEASA-Campinas é uma empresa controlada pela Prefeitura Municipal de Campinas e, por isso, não tem a atribuição de fazer política estadual de abastecimento.

Em relação à comercialização de hortigranjeiros, houve a implantação pela CEASA-Campinas, nos bairros periféricos da cidade, dos denominados “*sacolões*” e “*varejões*”. Através destes equipamentos de varejo, os produtores e comerciantes que atuavam nas centrais de abastecimento vendiam diretamente ao consumidor final. Ressalte-se que nos “*sacolões*” todos os produtos tinham o mesmo preço. Já nos “*varejões*”, os preços dos produtos eram controlados pela CEASA-Campinas.

Pretendia-se, com estes equipamentos, entre outras coisas, atender à população de baixa renda e aos equipamentos varejistas, incentivar a produção de hortigranjeiros próxima aos núcleos urbanos, orientar a população sobre o preparo, valor nutritivo e os preços dos alimentos.

Além disso, desejava-se influenciar os preços dos hortigranjeiros no mercado de Campinas. Por isto, os produtos comercializados através dos varejões tinham seus preços fixados previamente pela CEASA-Campinas, com 20% de acréscimo sobre o preço comercializado no nível de atacado. **“Com isto os preços nos varejões eram, seguramente, inferiores aos preços das feiras livres”⁶.**

Os volumes negociados pelos serviços de varejo administrados pela CEASA-Campinas (tabela 3) cresceram até 1990, quando atingiram seu pico.

A partir de 1992, não foram realizados acompanhamentos sistemáticos sobre a comercialização destes equipamentos. De acordo com técnicos da instituição, **“a implantação de hipermercados e, também, de varejões e sacolões privados tornaram os**

equipamentos administrados pela CEASA pouco competitivos”⁷.

Tabela 3. Comercialização de hortigranjeiros (em t/ano) nos equipamentos de varejo administrados pela CEASA-Campinas, 1979 a 1991*.

Ano	Comercialização (em t/ano)
1979	4.212,0
1980	6.448,5
1981	9.988,8
1982	13.243,3
1983	13.977,0
1984	13.486,2
1985	9.249,1
1986	n.d.**
1987	9.274,2
1988	18.601,9
1989	23.337,0
1990	28.063,0
1991	15.264,5

^(*) Não existem, para os outros anos, informações sobre a comercialização de hortigranjeiros nos mercados varejistas administrados pela CEASA-Campinas.

^(**) Dados não disponíveis.

Fonte: Yvonne Pellegrini COELHO. **Histórico da CEASA/Campinas em suas várias administrações.** Assessoria de Planejamento da CEASA-Campinas.

A CEASA-Campinas, entretanto, não dispõe de informações para avaliar o desempenho dos varejões e sacolões sob sua responsabilidade. A identificação do perfil, dos hábitos e das preferências dos consumidores, dos preços e das quantidades comercializadas poderiam contribuir para o esclarecimento das causas da perda de competitividade.

O fato relevante, entretanto, é que a CEASA-Campinas já chegou a administrar 11 equipamentos de varejo e, também, as feiras-livres da cidade. Além disso, utilizando a infra-estrutura da CEASA, foram desenvolvidos projetos com objetivos sociais, tais como, a

⁽⁶⁾ Entrevista com Laurismaradno Morais da Fonseca, Gerente do Departamento de Atacado da CEASA-Campinas. Campinas, 12 de janeiro de 1999.

⁽⁷⁾ Entrevista com Laurismaradno Morais da Fonseca, Gerente de Atacado da CEASA-Campinas. Campinas, 12 de janeiro de 1999.

“REDE SOMAR”, que distribuía gêneros básicos, como arroz e óleo, em bairros periféricos do município.

Mas, em nossos dias, a CEASA-Campinas restringe sua atuação ao varejo, basicamente, e à administração do Horto Mercado Terminal Vicente Cury e do Horto Shopping Terminal Ouro Verde. Mesmo assim, sua atuação está restrita à administração do local no qual ocorrem as transações. Não existem, por exemplo, controles sobre os preços e a qualidade do que está sendo comercializado.

Segundo técnicos da CEASA-Campinas, os investimentos no varejo pretendiam contribuir para a modernização das estruturas de comercialização dos hortigranjeiros. A partir do momento em que surgiu uma “*estrutura privada relativamente eficiente na distribuição dos*

hortigranjeiros, a participação da CEASA tornou-se dispensável.”⁸

Isto indica que, em nome da eficiência, as iniciativas relativas à comercialização e distribuição de alimentos junto à população carente deixaram de ser prioritárias.

Quanto ao mercado atacadista, desde sua instalação, ele apresentou volumes crescentes de comercialização. A quantidade comercializada representou um crescimento médio de 6,6% ao ano, de 1976 a 1996, crescimento superior ao da CEAGESP que, no mesmo período, teve crescimento de 2,1% ao ano. O volume comercializado pelo centro atacadista de Campinas, que correspondia a cerca de 8% da comercialização da CEAGESP em 1976, saltou para cerca de 20% em 1996 (tabela 4).

Tabela 4. Comercialização (em mil t/ano) de hortigranjeiros na CEAGESP e CEASA-Campinas, 1976 a 1996.

Ano	CEAGESP	Índice 1976 = 100	CEASA	Índice 1976 = 100	CEASA/ CEAGESP (em %)
1976	1.796,5	100	144,2	100	8,0
1977	1.958,5	109	182,3	126	9,3
1978	2.192,9	122	222,8	155	10,2
1979	2.303,4	128	261,6	181	11,4
1980	2.399,6	134	273,6	190	11,4
1981	2.287,7	127	251,8	175	11,0
1982	2.651,5	148	289,1	200	10,9
1983	2.561,5	143	270,7	188	10,6
1984	2.465,2	137	264,3	183	10,7
1985	2.564,1	143	239,2	166	9,3
1986	2.702,9	150	291,6	202	10,8
1987	2.783,4	155	295,0	205	10,6
1988	2.679,3	149	311,0	216	11,6
1989	2.826,1	157	345,5	240	12,2
1990	2.850,7	159	380,4	264	13,3
1991	2.866,4	160	404,4	279	14,0
1992	2.569,9	143	419,1	291	16,3
1993	2.584,6	144	460,6	319	17,8
1994	2.612,1	145	465,6	323	17,8
1995	2.691,7	150	512,5	355	19,0
1996	2.779,3	155	554,4	384	19,9

Fonte: Assessoria de Planejamento da CEASA-Campinas.

⁽⁸⁾ Entrevista com Laurismaradno Morais da Fonseca, Gerente do Departamento de Atacado da CEASA-Campinas. Campinas, 12 de janeiro de 1999.

De acordo com dirigentes da CEASA-Campinas, este expressivo crescimento do volume comercializado decorreu **“da vocação comercial da região de Campinas, da localização privilegiada da CEASA em região... hortaliças, que pode ser acessada pelas principais rodovias do Estado.”**

As considerações expostas neste trabalho acerca das transformações ocorridas na CEASA-Campinas indicam que, principalmente, a partir do momento em que a gestão deste centro atacadista passou a ser exercida exclusivamente pela Prefeitura Municipal, suas iniciativas ganharam um caráter mais comercial, voltando-se às questões locais. Daí as preocupações dos dirigentes da Instituição com o desenvolvimento de projetos **“viáveis”** comercialmente, que pudessem ser executados em parceria com a iniciativa privada.

Estes fatores ajudam a explicar, por exemplo, a alienação do Mercado do Produtor de Paranapiacaba e, também, a redução dos equipamentos de varejo que atendiam, prioritariamente, às populações de baixa renda.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através das centrais de abastecimento pretendia-se promover o desenvolvimento dos mecanismos de comercialização de hortigranjeiros, de forma a assegurar um fluxo regular de comercialização do produtor ao consumidor.

As centrais de abastecimento deveriam cumprir, ainda, os seguintes objetivos básicos: reduzir os custos de comercialização no atacado e no varejo; propiciar economias de escala; melhorar a qualidade dos produtos alimentícios; ampliar as informações sobre os mercados de hortigranjeiros; aperfeiçoar os mecanismos de formação de preços; reduzir as flutuações da oferta agrícola; possibilitar a elevação da renda do produtor rural e assegurar melhorias das condições urbanísticas das cidades por elas atendidas.

Entretanto, apesar das iniciativas governamentais, verificaram-se certas distorções que afetavam um desempenho mais abrangente do sistema de centrais de abastecimento. No caso da CEASA-Campinas, destacamos a crescente preocupação com iniciativas viáveis comercialmente, sem maiores preocupações de caráter social.

Verifica-se também que tem sido pequena a participação direta dos produtores ou associações de produtores na comercialização de hortigranjeiros que ocorre nas dependências das centrais de abastecimento. Isto indica que não se verificou diminuição da dependência do produtor em relação ao intermediário e ao comerciante atacadista.

Outra questão é o problema da qualidade. Nas centrais de abastecimento, deveria existir um sistema de controle de qualidade, responsável, entre outras coisas, pela padronização e classificação dos hortigranjeiros, bem como pela elaboração e fiscalização de normas sanitárias. Entretanto, no estudo realizado, verificamos que não existem políticas de controle de qualidade.

Finalmente, apesar da política de centrais de abastecimento, os hortigranjeiros continuam apresentando preços instáveis, com prejuízos para os consumidores em momentos de escassez e de preços altos, e para os produtores nas fases de abundância e de preços baixos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COELHO, Y. P. **Histórico da CEASA/Campinas em suas várias administrações**. Campinas, CEASA, 1991. Mimeogr.
- MAIMON, D. Avaliação das CEASAs, enquanto política de abastecimento. **Conjuntura Alimentos**. São Paulo, v. 5, n. 2, p. 13-24, jun. 1993.
- PEREIRA, M. T. **Análise da política de centrais de abastecimento**. Piracicaba,

1990. Dissertação (Mestrado em Economia Agrária) - Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz", da Universidade de São Paulo.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS & SOCIEDADE CIVIL DE PLANEJAMENTO LTDA. **Estudo de viabilidade técnico-econômica da Central de Abastecimento de Campinas**, 1971.

UENO, L. H. Estudo sobre alterações na localização do cinturão verde de São Paulo, no período 1979-84. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, v.36, n. 2, p. 97-145, 1989.

VAREJÕES: 12 anos de implantação. **Conjuntura Alimentos**, São Paulo, v. 4, n.1, p. 14-21, maio 1992.