

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RICARDO CHAGAS ASSUMPÇÃO

"A INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL DO
ABASTECIMENTO DE PRODUTOS HORTIGRANJEI-
ROS NO BRASIL"

Monografia apresentada à
Escola Brasileira de Admi-
nistração Pública para a
obtenção do grau de Mestre
em Administração Pública

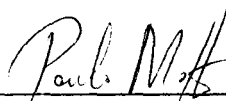
Rio de Janeiro, 1979

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

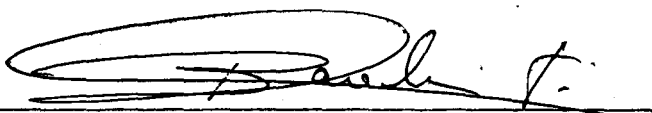
"A INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL DO
ABASTECIMENTO DE PRODUTOS HORTIGRANJEI -
ROS NO BRASIL"

MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR
RICARDO CHAGAS ASSUMPÇÃO

E APROVADA EM 16/10/79
PELA COMISSÃO JULGADORA



PAULO ROBERTO MOTTA, Ph.D.
Diretor da Escola Brasileira de
Administração Pública/FGV



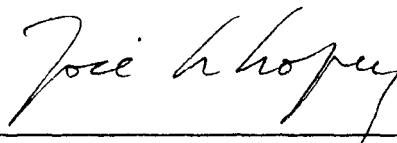
BIANOR SCELZA CAVALCANTI, M.S.
Diretor de Estudos EBAP/FGV

19802 99

T/EBAP A8511



1000013097



JOSÉ LUIS LOPEZ GARCIA, Ph.D.
Docente da Universidade de Madrid,
Consultor da CFP - Ministério da
Agricultura

A Alicinha, estímulo constante à evolução.

S U M Á R I O

	<u>PÁGINA</u>
LISTA DE QUADROS	07
LISTA DE GRÁFICOS	08
LISTA DE ORGANOGRAMAS	09
RESUMO	10
 CAPÍTULO I - <u>INTRODUÇÃO</u>	 14
I.1 - EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA	15
I.2 - IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA	19
I.3 - ALCANCE DO ESTUDO, METODOLOGIA E HIPÓTESE DE TRABALHO	21
I.4 - DEFINIÇÃO DE TERMOS	22
I.5 - EXPOSIÇÃO SUCINTA DO CONTEÚDO DOS DEMAIS CAPÍTU LOS	25
 CAPÍTULO II - <u>DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL</u>	 28
II.1 - REVISÃO DA LITERATURA	29
II.2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO	34
II.2.1 Revisão de Conceitos	34
II.2.2 Aproximação ao Modelo	40
II.3 - MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	45
II.3.1 Variáveis Institucionais	45
II.3.2 Variáveis Ambientais	54
II.3.3 Transações	58
II.4 - AVALIAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO	59
 CAPÍTULO III - <u>O SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO E O ABASTECI- MENTO ALIMENTAR</u>	 63
III.1 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO	64
III.1.1 Performance do Setor Agrícola	64
III.1.2 Funções da Agricultura no Processo de Desenvolvimento	72

	<u>PÁGINA</u>
III.2 - ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA	78
III.2.1 Aspectos Técnicos da Comercialização Agrícola	78
III.2.2 Evolução Histórica do Abastecimento..	84
III.3 - ABASTECIMENTO DE HORTIGRANJEIROS	93
III.3.1 Apresentação da Organização: Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento	94
 CAPÍTULO IV - <u>ABORDAGEM INSTITUCIONAL À ORGANIZAÇÃO</u> ...	 99
IV.1 - CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO	100
IV.1.1 Antecedentes e Origens	100
IV.1.2 Dispositivos Legais	106
IV.2 - ORIENTAÇÃO ORGANIZACIONAL	108
IV.2.1 Liderança	108
IV.2.2 Doutrina e Programas	117
IV.3 - DISPONIBILIDADES INTERNAS	133
IV.3.1 Estrutura Interna	133
IV.3.2 Recursos	144
IV.4 - TRANSAÇÕES E VARIÁVEIS AMBIENTAIS	156
IV.4.1 Apoio e Resistência	156
IV.4.2 Intercâmbio de Recursos e Estruturação do Meio Ambiente	162
IV.4.3 Transferência de Normas e Valores	164
IV.5 - TESTES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO	167
IV.5.1 Sobrevivência e Autonomia	168
IV.5.2 Influência e Normatividade	178
 CAPÍTULO V - <u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	 188
V.1 - LIMITAÇÕES	189
V.2 - O ESTADO E O ABASTECIMENTO INTERNO	191
V.3 - POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL	200
V.4 - VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE E RECOMENDAÇÕES	204

	<u>PÁGINA</u>
BIBLIOGRAFIA	207
Livros e Folhetos	207
Teses	215
Periódicos	216
ENTREVISTAS	218

LISTA DE QUADROS

<u>QUADROS</u>	<u>Página</u>
I - CENTRAIS DE ABASTECIMENTO - INÍCIO DE OPE RAÇÃO	126
II - SINAC - QUANTIDADES E VALORES MOVIMENTA- DOS DE PRODUTOS HORTIGRANJEIROS	127
III - MERCADOS DO PRODUTOR - INÍCIO DE OPERA - ÇÃO	130
IV - HORTOMERCADOS - INÍCIO DE OPERAÇÕES	131
V - SINAC - EXIGIBILIDADES COM O AGENTE FINAN CEIRO	146
VI - SINAC - MÉDIA ETÁRIA DOS SERVIDORES	151
VII - SINAC - FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS SERVIDORES	152
VIII - SINAC - TEMPO DE SERVIÇO DOS SERVIDORES..	154
IX - BRASIL - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE URBANA E RURAL	193
X - BRASIL - CONSUMO DE ALIMENTOS POR COMEN - SAL/ANO	195
XI - BRASIL - CONSUMO REGIONAL DE ALIMENTOS POR COMENSAL/ANO	197

LISTA DE GRÁFICOS

<u>GRÁFICOS</u>	<u>PÁGINA</u>
I - UNIVERSO DO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL	44
II - O SETOR AGROPECUÁRIO COMO SISTEMA	66
III - ETAPAS DO PROCESSO DE COMERCIALIZAÇÃO	80
IV - BRASIL - ESQUEMA DOS CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO PA RA PRODUTOS HORTIGRANJEIROS	83

LISTA DE ORGANOGRAMAS

<u>ORGANOGRAMAS</u>	<u>PÁGINA</u>
I - COMPANHIA BRASILEIRA DE ALIMENTOS	137
II - SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO ...	139
III - CENTRAIS DE ABASTECIMENTO	142

R E S U M OA INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL DO ABASTECIMENTO
DE PRODUTOS HORTIGRANJEIROS NO BRASIL

ASSUMPÇÃO, Ricardo Chagas

Escola Brasileira de Administração Pública

Fundação Getúlio Vargas, Brasil, 1979

O conhecimento da organização, Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC, e de sua ambiência, constituem-se nos elementos fulcrais do presente trabalho.

Empreende-se uma análise fundamentada na abordagem institucional e orientada pela assertiva que a modernização social pode ser alcançada através de organizações promotoras do desenvolvimento.

Objetiva-se evidenciar os fluxos das diferentes espécies de transações da organização, as variáveis e elos institucionais preponderantes e as disfunções existentes no âmbito organizacional.

Constata-se que, a despeito de um apoio formalmente alocado à organização, é apenas sofrível seu envolvimento institucional, tendo em vista a ambiguidade de algumas variáveis e a incoerência entre elas.

A B S T R A C TTHE ORGANIZATIONAL INSTITUTIONALIZATION OF THE SUPPLY
OF HORTICULTURAL PRODUCTS IN BRAZIL

ASSUMPÇÃO, Ricardo Chagas

Escola Brasileira de Administração Pública

Fundação Getúlio Vargas, Brasil, 1979

A firsthand knowledge of the structure and
ambiance of the National Food Supply Center System (SINAC) serves
as the foundation for this article.

Demonstrating a basic institutional approach, the
analysis presented upholds the assertion that any modernization
within the social sector can be achieved by organizations which
foster development.

This paper's principal aim is to reveal the flow
of the diverse transactions within the above-mentioned organization,
the preponderant institutional variables and linkages, as well as
the dysfunctions to be found in the organizational arrangements.

In spite of the formal support given to this
organization, its institutional involvement is minimal due to the
ambiguity and incoherence of specific variables.

Conclui-se que a inexistência de elementos disciplinadores, catalizadores e integradores, das variáveis institucionais e ambientais, consubstanciados numa política realista para o setor de hortigranjeiros vêm de apresentar mazelas administrativo-operacionais e obstaculizar o processo de institucionalização do SINAC.

Sugere-se a reformulação organizacional, no sentido de se redefinir objetivos, proposições e condições de implementação, com base no concreto e real apoio dos elos capacitadores. Ao mesmo tempo recomenda-se investir em recursos humanos e pesquisas na área de comercialização agrícola, adotando-se, porém, um enfoque mais pragmático e menos academicista.

The absence of any disciplinary measures, geared to catalytic and unifying ends and related to institutional and environmental variables, assembled within a realistic policy for the produce sector, substantiates conclusions that such an arrangement has created administrative-operational hindrances and has obstructed the institutionalization process of the National Food Supply Center System (SINAC).

The recommendations offered center upon an organizational reformulation directed to the redefinition of objectives, propositions and implementation possibilities, with a basis in the tangible support of enabling linkages. Additional suggestions include an investment of personnel and research projects in the area of agricultural marketing, adopting a more pragmatic and less academic approach.

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

I.1 - EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

I.2 - IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA

I.3 - ALCANCE DO ESTUDO, METODOLOGIA
E HIPÓTESE DE TRABALHO

I.4 - DEFINIÇÃO DE TERMOS

I.5 - EXPOSIÇÃO SUCINTA DO CONTEÚDO
DOS DEMAIS CAPÍTULOS

I.1 - EXPOSIÇÃO DO PROBLEMA

O homem moderno tem sido conceituado por estudiosos de ciências sociais – principalmente pelos adeptos de corrente estruturalista da administração – como "homem organizacional"¹.

Nas sociedades hodiernas, as organizações exercem grande influência nos indivíduos e em grupos sociais. Através de compensações, sanções e outros atrativos, o controle efetuado pelas organizações varia desde "a coerção pura ao mais sutil grupo de apelos"...².

Verdade é que a civilização moderna concebe as organizações e delas depende. Considera-as instrumentos racionais e eficientes, existentes no contexto social, capazes de influir e determinar significativas tomadas de decisão.

Segundo Etzioni, "a organização cria um poderoso instrumento social, através da coordenação de grande número de ações humanas. Combina o pessoal e os recursos, ao reunir líderes, especialistas, operários, máquinas e matérias-primas", no intuito de satisfazer as diversas necessidades da sociedade e de seus componentes³.

O macropropósito desta monografia é estudar e analisar uma organização da administração pública brasileira, voltada para o abastecimento alimentar – mais especificamente para o segmento hortigranjeiro.

¹ Fernando C. Prestes Motta, Teoria Geral da Administração - uma introdução (5a. edição, São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1976), páginas 60-61.

² Robert Presthus, The Organizational Society - an analysis and a theory, (New York: Vintage Books - Random House, 1962), página 3

³ Amitai Etzioni, Organizações Modernas, (4a. edição, São Paulo Livraria Pioneira Editora, 1974), página 7.

A área de atribuições relacionada à distribuição de produtos hortigranjeiros no Brasil é analisada como um ramo do setor abastecimento. Este encontra-se intimamente ligado, ou ainda, envolvido pelo cenário das atividades primárias da economia brasileira.

Apesar de as funções do abastecimento serem representadas por atividades do setor terciário, em nada adiantariam os esforços desenvolvidos para abastecer, caso não houvesse produção.

Dessa forma, a produção agrícola condiciona e o setor agropecuário dispõe sobre os determinantes relativos à forma e ao conteúdo do abastecimento.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RICARDO CHAGAS ASSUMPÇÃO

"A INSTITUCIONALIZAÇÃO ORGANIZACIONAL DO
ABASTECIMENTO DE PRODUTOS HORTIGRANJEI-
ROS NO BRASIL"

compatibilizar as necessidades sociais de alimentação aos imperativos do desenvolvimento global?

O problema objeto de análise nesta monografia está intimamente ligado às questões propostas. Serão desenvolvidos estudos visando a obter um "conhecimento"⁴ do setor abastecimento na área hortigranjeira. Suas origens, antecedentes, evolução histórica, componentes técnicos, aspectos de comercialização, agentes e equipamentos de distribuição, organizações sociais, bem como planos, programas e políticas relativas ao setor serão objeto de pesquisa.

O tema proposto para estudo é: "A institucionalização organizacional do abastecimento de produtos hortigranjeiros no Brasil", onde se empreende uma abordagem de desenvolvimento institucional do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, de acordo com o modelo elaborado pelo grupo do "Inter-University Research Program in Institution Building"⁵.

O desenvolvimento institucional é um conjunto de perspectivas, de um modo de encarar o processo de mudança induzida e o trabalho dos agentes modificadores internos e externos.

O modelo idealizado para investigação e pesquisa das organizações voltadas para a área do abastecimento de produtos

⁴ Ver a respeito do termo: Maurice Godelier, Racionalidade e Irracionalidade na Economia, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, s/data), Cap. III e também George M. Foster, As Culturas Tradicionais e o Impacto da Tecnologia, (Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964), Cap. V.

⁵ O modelo proposto para aplicação é o de "Institution Building" desenvolvido pelo grupo do "Inter-University Research Program in Institution Building". Veja sobre o assunto Milton J. Esman e Hans C. Blaise, Institution Building Research: The Guiding Concepts, (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, 1966), páginas 5-6.

hortigranjeiros, no presente ensaio, é constituído por três elementos básicos de análise e que se encontram intimamente relacionados: a instituição, as transações e o meio ambiente — os quais são detalhadamente abordados e longamente discutidos no decorrer do estudo.

Relativamente à ambiência dos países subdesenvolvidos, o desenvolvimento institucional se orienta pelo fato de que as modificações sociais propostas por organizações ou grupos sociais têm maiores possibilidades de serem aceitas e mantidas pelo meio social do que aquelas empreendidas simplesmente por indivíduos — as quais são mais lentas, dispendiosas e imprevisíveis. Assim, pois, desenvolvimento institucional constitui-se num processo através do qual organizações servem de veículos para criar, estabelecer e manter elementos e mecanismos inovadores, indutores de mudanças sociais que conduzam ao desenvolvimento.

Dois são os grupos de fatores considerados importantes para a compreensão e orientação da atividade de desenvolvimento institucional. São eles compostos por: variáveis institucionais — essencialmente ligadas à própria organização — e variáveis ambientais, que dizem respeito às relações externas, com o meio ambiente onde está inserida a organização.

No desenvolvimento deste trabalho, utiliza-se o instrumental já descrito, complementado por outras abordagens organizacionais que se fizeram oportunas, para realização do estudo de caso relativo ao Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, cujos objetivos que se pretende alcançar seguem abaixo enumerados:

1. obter melhor conhecimento dos fluxos de diferentes espécies de transações do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento e os respectivos efeitos;

2. identificar os principais elos institucionais a través dos quais são feitas as transações, assim como as variáveis institucionais que mais afetam os padrões das transações da organização;
3. detectar disfunções organizacionais, caso existam, no âmbito do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento;
4. oferecer subsídios à formulação e implementação da política referente ao setor abastecimento.

I.2 - IMPORTÂNCIA DO PROBLEMA

O Presidente João Baptista de Figueiredo tem manifestado, em seus pronunciamentos, atenção especial à agricultura no período referente ao seu mandato (1979/1985). Foi bem claro em sua fala quando da aprovação de seu nome como candidato pelo partido situacionista:

"Defendo a atenção prioritária para o desempenho da agricultura e pecuária, na produção sobretudo de alimentos em proveito do consumo interno e também da exportação"⁶.

Como se observa, a ênfase ao desempenho agrícola es tá vinculada à produção de alimentos; de maneira explícita e ma nifesta - "... sobretudo de alimentos em proveito do consumo interno..."

Ao setor abastecimento compete a responsabilidade ' de transformar produtos em alimentos, agregando àqueles, os valo

⁶ Discurso proferido em 09.04.78 para os convencionais da Aliança Renovadora Nacional. Publicado pelo Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 10.04.78, 19 caderno, página 3.

res e utilidades necessárias para sua modificação e consequente consumo.

A macrodivisão do trabalho caracterizada entre o campo e a cidade, em função da disponibilidade de um excedente de produção, traz consigo a necessidade da criação de mecanismos e atividades capazes de atender a demanda urbana exercida sobre aquele excedente ofertado. Mormente na atualidade brasileira, quando se observa o crescimento acelerado dos núcleos urbanos, aumenta-se a procura por alimentos pela faixa populacional empregada nos setores secundário e terciário da economia⁷.

Maior expressão e pujança se requer, pois, do setor encarregado de atender as necessidades desta população, fazendo com que produtos alimentícios se apresentem nas quantidades e em qualidades requeridas a preços compatíveis com o respectivo poder de compra.

Especificamente no caso proposto, que versa sobre abastecimento de produtos hortigranjeiros, avulta-se a importância do estudo, visto que o consumo dos mesmos vem apresentando elevados índices de crescimento⁸.

A utilização da abordagem institucional ao problema do abastecimento de hortigranjeiros numa perspectiva ampla, através da viabilidade de emprego de grupos sociais organizados do setor, como elementos difusores de valores, técnicas e comportamentos inovadores, é vista como instrumento de real significação para o desenvolvimento setorial e global.

⁷ *Informações detalhadas sobre crescimento populacional, bem como consumo de alimentos especificado por tipos de produtos, são encontrados no capítulo V deste trabalho.*

⁸ *Ibid.*

I.3 - ALCANCE DO ESTUDO, METODOLOGIA ADOTADA E HIPÓTESE DE TRABALHO

Ao se optar pelo título desta monografia, procurou-se oferecer ao leitor uma idéia bastante próxima da abrangência da realidade que se propunha investigar. Como se depreende pela leitura do mesmo, o estudo terá como objeto o ramo hortigranjeiro do setor abastecimento alimentar, o qual será abordado através de um enfoque de institucionalização.

É interessante, porém, ressaltar que ao se tratar do sistema de abastecimento hortigranjeiro - tanto a nível central, como dos equipamentos operacionais - abordar-se-á o problema dentro de um esquema genérico, não se atendo ao relacionamento de cada Unidade, de per si, com o seu meio ambiente. Pretende-se um enfoque de caráter macro, sendo que aspectos relativos à especificidade de um determinado equipamento serão apresentados, somente, quando a situação impuser pela sua magnitude e grau de importância.

É objeto de estudo um sistema que, através da integração de seus equipamentos, tanto vertical como horizontalmente, apresente em linhas globais, atribuições típicas, que serão pesquisadas independentemente da situação geográfica, mas em função de seu conteúdo, de seu aspecto substantivo. As condições de envolvimento da organização, de difusão de novas idéias e de estabelecimento de relações normativas junto a outros organismos, e ao seu meio ambiente externo, serão seções componentes de um todo, representado pela abordagem de desenvolvimento institucional que se propõe empreender.

A metodologia básica utilizada foi o tratamento e análise de dados empíricos referentes ao elemento focal do estudo: o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

O autor recorreu a fontes documentais várias (publicações oficiais, relatórios de órgãos governamentais, boletins censitários, entre outros) e concomitantemente utilizou o processo de entrevistas a autoridades e pessoas ligadas ao setor, para obter esclarecimentos e/ou aportar maior nível de detalhes às informações.

Os dados levantados receberam tratamento estatístico adequado de compatibilização e depuração, no sentido de atender aos interesses da pesquisa.

Através da análise das variáveis institucionais e ambientais, bem como dos diversos tipos de transações da organização, busca-se comprovar a hipótese abaixo:

Se o SINAC não se encontra – nos dias atuais – num elevado grau de institucionalização é por falta de uma orientação governamental concreta, específica e contínua por parte de seus elos capacitadores consubstanciada numa política para o setor, bem como e principalmente dos meios para sua implementação.

I.4 - DEFINIÇÃO DE TERMOS

Faz-se oportuno apresentar alguns conceitos e palavras que ao aparecerem no texto deverão ser entendidos de acordo com a linha de raciocínio da monografia. Idéias imprecisas sobre termos ou conceitos formulados podem implicar num entendimento parcial e até errôneo daqueles emitidos pelo autor. Assim sendo, são relacionados a seguir alguns termos técnicos que, pelo grau de importância, magnitude e abrangência no desenrolar do trabalho, devem ser abordados e esclarecidos "a priori".

Produtos Hortigranjeiros – são aqueles originários da horticultura, avicultura e da criação de animais de pequeno

porte. Por sua vez, horticultura é o ramo de fitotecnia que congrega olericultura, fruticultura, floricultura, jardinocultura, viveiricultura e cultura de ervas medicinais. Entende-se por olericultura a cultura de hortaliças; por fruticultura, a cultura de fruteiras; por floricultura, a cultura de flores para corte; por jardinocultura ou paisagismo, a cultura de plantas ornamentais; e, finalmente, por viveiricultura, a produção de mudas.

Hortaliças – São plantas de consistência herbácea, de periodicidade geralmente anual, de cultivo intensivo, muito exigentes em tratos culturais, utilizadas para alimentação⁹. São plantas conhecidas popularmente por verduras e legumes, embora estes sejam termos incorretos e inadequados.

Mercados do Produtor – Anteriormente também conhecidos como Mercados Expedidores Rurais ou Mercados de Origem, constituem-se em instalações físicas localizadas nas zonas de produção, cuja finalidade é fazer convergir as quantidades de produtos originários de propriedades pulverizadas na área de influência, para oferecer facilidades ao processo de distribuição das mesmas.

Centrais de Abastecimento - Ou CEASAs, são equipamentos comerciais, localizados em centros urbanos, pontos de encontro entre compradores e vendedores de produtos hortigranjeiros, a nível de atacado.

Hortomercados - São instalações físicas que se constituem em locais de compra e venda de produtos hortigranjeiros, a nível de varejo, instalados em áreas urbanas, em geral, densamente povoadas.

⁹ Fernando A. R. Filgueira, Manual de Olericultura - cultura e comercialização de hortaliças, (São Paulo: Editora Agronômica Ceres Ltda., 1972), página 13. Sobre a classificação de produtos hortigranjeiros ver também: Nozomu Makishima et al. Sugestões para a uniformização da conceituação da terminologia usada na comercialização e na classificação de produtos hortigranjeiros, Campinas, 1975, (mimeo).

Unidade Integrada — Havendo uma composição entre dois ou mais tipos de mercados, costuma-se dar a denominação referenciada; por exemplo: horto e supermercado, que é o tipo mais comum. Geralmente são Unidades que operam no segmento varejista.

Centro de Abastecimento — Tipo de equipamento de maior diversificação comercial, geralmente instalado em núcleos populacionais de porte médio, onde são observados os níveis de comercialização atacadista e varejista, sendo também a pauta de produtos mais diversificada que estritamente os hortigranjeiros.

Utilizam-se em linguagem comum, indistintamente, as palavras organizações e instituições, no intuito de expressar grupos sociais organizados, empenhados no cumprimento de objetivos propostos. Existe, porém a nível técnico de ciências sociais — especialmente em administração —, uma distinção bastante relevante entre os dois termos em questão. É interesse do trabalho ressaltar essa diferença, visto que a linha de raciocínio básica do mesmo está alicerçada no "continuum" organização-instituição.

Organização — Seria simplesmente um elemento técnico, um instrumento racional, destinado a atingir pontos ou objetivos prefixados; planejada como meio para finalidades definidas¹⁰.

Instituição — Não seria vista apenas de maneira neutra por seus componentes ou pelo meio ambiente; além de realizar atividades procurando alcançar metas e objetivos propostos, a instituição transcende a forma e o objeto. Influencia o seu círculo de relacionamento, difundindo idéias, valores e estabelecendo relações normativas.

¹⁰ Veja a expressão dos conceitos de organização e instituição através de autores como Philip Selznick, A liderança na Administração: uma interpretação sociológica, (tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971); Aluizio Loureiro Pinto, "A Institucionalização Organizacional como Estratégia para o Desenvolvimento", Revista de Administração Pública, volume 3, nº 1 (jan-jun/1969) e também Milton J. Esman, "O papel da institucionalização organizacional no processo de desenvolvimento nacional", (IV Curso de Administração para o Desenvolvimento, Rio de Janeiro: Escola Interamericana de Administração Pública - EIAP/FGV), 1968.

Institucionalização – Processo através do qual uma organização modifica-se e torna-se uma instituição, ou ainda: estabelecimento de relações normativas e padrões de atitude.

Transações – Trocas realizadas pela organização, que podem ser de bens e serviços como também de influência e poder¹¹.

Elos – Também chamados de vínculos, são os pontos através dos quais as organizações mantêm relações de troca com o meio ambiente.

I.5 - EXPOSIÇÃO SUCINTA DO CONTEÚDO DOS DEMAIS CAPÍTULOS

O presente estudo é composto por 5 (cinco) capítulos. Além da unidade introdutória dividida nestas 6 (seis) seções – que se propõem apresentar o problema objeto de pesquisa, assim como uma visão cosmológica¹² do mesmo resultante de informações importantes e necessárias para um perfeito entendimento da monografia – outros 4 (quatro) capítulos serão desenvolvidos.

Ao invés de se apresentar a revisão da literatura como uma seção da unidade introdutória, preferiu-se reservar um capítulo exclusivo para o assunto. Isto porque a área de pesquisa em desenvolvimento institucional é um campo praticamente novo, no

¹¹ Ildemaro Martinez, "Instituciones para el desarrollo: análisis de fundacomun em Venezuela", Ediciones IESA, (Caracas : Prensas Venezolanas de Editorial Arte, 1974), página 18.

¹² Deve entender-se a expressão sob o ponto de vista antropológico, relativamente à sua ambiência e respectivos valores. Para melhor compreensão, ver: Claude Lévi – Straus, Antropologia Estrutural Dois, (Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1976) e também Wiltod Kula; "Da Tipologia dos Sistemas Econômicos", in Jean Fourastié e outros, Economia Série Ciências Sociais, 1975, páginas 75-140.

contexto da administração para o desenvolvimento,¹³ e julgou-se oportuno o destaque do assunto para melhor percepção e entendimento, ao mesmo tempo que poderia sugerir interesse para novos estudos relacionados com o tema. Desta forma, coube ao capítulo 2 (dois) a parte referente a revisão de literatura e apresentação do modelo teórico de "Institution Building"¹⁴.

No terceiro capítulo discorre-se sobre o abastecimento de gêneros alimentícios no Brasil, através de uma retrospectiva histórica. Antes, porém, faz-se uma apresentação ampla do setor agropecuário, para que se entenda de maneira clara a posição do mesmo no âmbito da economia nacional. Os papéis desempenhados pela agricultura no processo de desenvolvimento econômico e opiniões de autores sobre o comportamento do setor servirão como "pano de fundo" para melhor se apresentar a comercialização agrícola e se colocar o assunto abastecimento.

Em seguida são considerados aspectos históricos e evolutivos do abastecimento nacional, e dentro desse quadro de referência, através de uma sequência cronológica, apresenta-se o complexo distribuidor de produtos hortigranjeiros: o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

A análise da organização SINAC, à luz do modelo teórico de desenvolvimento institucional, é objeto do quarto capítulo. Nesta unidade, identifica-se as variáveis institucionais da organização "meta" e, ao analisá-las, obtém-se um melhor conhecimento dos fluxos de transações da mesma e seus efeitos no tocante à institucionalização. Procura-se também estudar os principais elos da organização, bem como os graus de importância dos mesmos, as condições de aceitabilidade e respectivos poderes de difusão de novas idéias e valores.

¹³ Paulo Roberto Motta, "Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância", Revista de Administração Pública, volume 6, nº 3 (jul-set/72) - páginas 39-63.

¹⁴ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *op. cit.*, página 5.

O último capítulo é reservado às considerações finais da monografia. O material discutido nos capítulos anteriores oferece suporte para verificação da hipótese e emissão de recomendações. A macroabordagem do problema de institucionalização organizacional do abastecimento de hortigranjeiros no Brasil é evidenciada em função da postura do Estado frente ao assunto. De uma maneira mais ampla e abrangente, discutem-se disfunções organizacionais, ao mesmo tempo que procura-se destacar variáveis significativas que possam oferecer condições de desenvolvimento da organização e de seu meio ambiente.

CAPÍTULO II - DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

II.1 - REVISÃO DA LITERATURA

II.2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO

II.2.1 Revisão de Conceitos

II.2.2 Aproximação ao Modelo

II.3 - MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

II.3.1 Variáveis Institucionais

II.3.1.1 Liderança

II.3.1.2 Doutrina

II.3.1.3 Programas

II.3.1.4 Recursos

II.3.1.5 Estrutura Interna

II.3.2 Variáveis Ambientais

II.3.2.1 Elos Capacitadores

II.3.2.2 Elos Funcionais

II.3.2.3 Elos Normativos

II.3.2.4 Elos Difusos

II.3.3 Transações

II.4 - AVALIAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

II.1 - REVISÃO DA LITERATURA

O Desenvolvimento Institucional é conhecido na literatura americana como "Institution Building", o que poderia ser traduzido – de maneira mais literal – como edificação ou construção de instituição. Suas origens remontam aos primeiros anos da década de sessenta.

Após a segunda Guerra Mundial, os países ocidentais – principalmente os Estados Unidos – se envolveram nos processos de reconstrução da Europa e de aceleração do desenvolvimento de países atrasados.

Os relativos fracassos de organismos americanos de desenvolvimento, a despeito de maciços investimentos em recursos técnicos, humanos e financeiros, conduziram à reflexão sobre o assunto.

As mudanças de valores e padrões de comportamento, propostas pelo mundo ocidental, capitalista, não encontravam a aceitação e receptividade esperadas nos países em desenvolvimento.

Com o objetivo de estudar e pesquisar o assunto, de mandando por soluções, foi criado nos Estados Unidos, em torno de 1962, o Inter-University Research Program in Institution Building. Deste grupo de pesquisas participaram inicialmente as Universidades de Pittsburgh, Michigan State, Syracuse e Indiana. Posteriormente, com o intuito de promover as diretrizes conceituais formuladas e verificar a viabilidade de aplicação do modelo elaborado pelo grupo, formou-se em 1964 o Committee on Institutional Cooperation, que tinha como bases de sustentação a United States Agency for International Development - USAID e a

Ford Foundation. Composto esta Comissão, agregaram-se ao grupo inicial de Universidades representantes da "Ivy league", além de componentes do Midwest Universities Consortium¹⁵.

Através dos programas de assistência técnica da USAID - durante o período 1964/68 - , o modelo de desenvolvimento institucional foi aplicado em diversos países do chamado Terceiro Mundo, mormente em organizações vinculadas aos setores educacional e agrícola.

Em dezembro de 1969, a USAID promoveu um encontro em Washington, onde, através de reuniões e conferências, discutiu-se problemas ligados ao desenvolvimento institucional e assistência técnica. A mesma USAID editaria, a seguir, um livro de Melvin G. Blase sobre o assunto e que tomaria o título de: Institution Building: A Source Book.

Em agosto de 1970, D. Woods Thomas e Judith G. Fender, na qualidade de co-editores da Utah State University, publicaram "Institution Building and Technical Assistance", que reunia os "proceedings" do encontro de Washington.

O Utah International Education Consortium, com apoio da USAID, promovia ainda em 1970 uma Conferência Regional de Desenvolvimento Institucional. Como resultante deste encontro foi publicado "Proceedings of the Regional Conference on Institution Building", cujo editor foi Lyman F. Smart.

Em 1971, Joseph W. Eaton editou Institution Building and Development: From Concepts to Application, composto por artigos de diversos autores e que oferecia algumas críticas ao tema em questão.

¹⁵ William Siffin, "The Institution Building Perspective", in D. Woods Thomas, Institution Building: A Model for Social Change, (Cambridge: Schenkman Publications, 1972), página 146.

Ainda em 1971, novo enfoque crítico foi aportado ao modelo de Desenvolvimento Institucional, quando o Journal of Comparative Administration apresentou um artigo de Martin Landau intitulado Linkage, Coding and Intermediacy: A Strategy for Institution Building.

De uma composição de trabalhos apresentados à Purdue University, D. Woods Thomas e outros editaram em 1972 Institution Building a Model to Applied Social Change.

Em 1973, a USAID publicou um Guide for Team Leaders in Technical Assistance Projects, que continha um artigo sobre desenvolvimento institucional elaborado por um dos mais destacados participantes do Inter-University Research Program in Institution Building, Milton J. Esman.

Também na América Latina, alguns trabalhos sobre o assunto vinham sendo desenvolvidos.

Um artigo de Armando Samper, intitulado "Las instituciones como instrumentos de desarrollo agrícola" foi publicado em 1969 pelo Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas - IICA.

O Instituto de Estudos Superiores de Administração da Venezuela publicou, em 1974, estudo do Professor Ildemaro Martinez Caldera sobre a Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal - Fundacomún, no qual o autor utiliza "como instrumento de investigación el Modelo Inter-Universitário sobre Creación de Instituciones, diseñado por las Universidades... para esclarecer problemas administrativos en países donde se adelantaban esfuerzos hacia el desarrollo integral"¹⁶.

¹⁶ Ildemaro Martinez, "Instituciones para el desarrollo: análisis de Fundacomún en Venezuela", Ediciones Iesa, (Caracas: Prensas Venezolanas de Editorial Arte, 1974), página 7.

No Uruguai, o Ministério de Agricultura e Pesca publicou, em 1975, Método para evaluar el desarrollo institucional en estaciones experimentales agropecuarias, de Eduardo S. Bello.

A nível de Brasil, tem-se conhecimento de alguns trabalhos que se utilizaram do instrumental de desenvolvimento institucional. Tanto no intuito de se medir o grau de institucionalização de organizações, como também objetivando obter um conhecimento esquemático e detalhado das mesmas e de seus relacionamentos com o meio ambiente exterior.

Em 1964, Gilbert Siegel apresentou um trabalho, onde aplicava o modelo de desenvolvimento institucional ao Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP. Seu título é: The Vicissitudes of Governmental Reform in Brazil - A Study of the DASP.

O professor José Silva de Carvalho apresentou à Universidade Southern California, em 1967, tese de doutorado versando sobre o desenvolvimento institucional da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - EBAP/FGV.

Ainda em 1967, Aluísio Loureiro Pinto, procurando de terminar o grau de institucionalização do Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM, elaborou sua tese para obtenção do grau de Ph.D. junto à Universidade Southern California.

A Revista de Administração Pública nº 3, de 1968, publicou um artigo do professor Frank P. Sherwood, traduzido por Hugo Warlich e intitulado Intercâmbio Social no Processo de Institucionalização de uma Organização: a Escola Brasileira de Administração Pública.

O número de janeiro/julho de 1969 da Revista de Administração Pública apresentou um artigo do Professor Aluísio Lou-

reiro Pinto, também com base em sua tese de doutorado. O título é: A Institucionalização Organizacional como estratégia de desenvolvimento. No mesmo ano, ainda a Revista de Administração Pública, de julho/dezembro, publicou parte de um Relatório-Estudo sobre institucionalização do Departamento Nacional pela Escola Brasileira de Administração Pública e coordenado pelo Professor José Silva de Carvalho.

Em 1974, por intermédio de convênio com a Fundação Getúlio Vargas, foi elaborado um trabalho objetivando diagnosticar a organização Fundação Projeto Rondon, que tomou o seguinte título: Diagnóstico Institucional - Bases Conceituais.

Tese de mestrado apresentada por Angela Maria de Menezes Peçanha à Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP/FGV, e aprovada em 1976, utilizava o instrumental do Desenvolvimento Institucional para analisar a organização Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública - FSESP.

O livro "Petrobrás: do Monopólio aos Contratos de Risco", de autoria do professor Getúlio Carvalho e publicado em 1977, muito embora não se constitua num estudo explícito sobre desenvolvimento institucional, deve ser referenciado como componente desta revisão bibliográfica. Trata-se de um trabalho voltado para o comportamento organizacional da maior empresa sul-americana, onde se utiliza como base teórica implícita o modelo de "institution building", enfocado através de suas variáveis ambientais e institucionais.

Na Universidade de Brasília foram apresentadas, em 1978, duas teses de mestrado na área de Desenvolvimento Institucional. Uma delas, de autoria de Valdyr Viegas de Oliveira, foi aprovada ainda em 1978 e confronta o formalismo e a institu-

cionalização em organizações da administração pública brasileira, ao analisar o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA e o Banco Nacional da Habitação - BNH. A outra tese, aprovada em fevereiro do corrente ano, e que versa sobre Desenvolvimento Institucional e Desenvolvimento Regional, tem como elemento focal a organização Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO. Seu autor é o Professor Luiz Pedone. Ambos os trabalhos apresentados à Universidade de Brasília utilizaram-se da Matriz de Thorsen para determinar o grau de institucionalização das organizações sob análise¹⁷.

II.2 - A INSTITUCIONALIZAÇÃO

II.2.1 Revisão de Conceitos

O "Novo Dicionário da Língua Portuguesa" apresenta a sinonímia, bem como a compreensão atual dos significados das palavras abaixo:

Instituição (u - i). (Do lat. *institutione*) S. f. 1. Ato de instituir; criação, estabelecimento. 2. A coisa instituída ou estabelecida; instituto: instituições legais. 3. Associação ou organização de caráter social, educacional, religioso, filantrópico, etc.: A ONU é uma instituição internacional. 4. Jur. nomeação (de herdeiro). 5. Sociol. Estrutura de corrente de necessidades sociais básicas, com caráter de relativa permanência, e identificável pelo valor de seus códigos de conduta, alguns deles expressos em leis; instituto. 6. Fig. Pessoa ou coisa que, por sua eficiência, antiguidade, etc., como

¹⁷ Thomas W. Thorsen, "The institution - building model in program operation and review", in Joseph W. Eaton, *Institution - building and development: from concepts to application*, (Beverly Hills: Sage Publications, 1971), página 172.

que representa uma instituição (5).

Instituições (u - i). (Pl. de instituição) S.
f. pl. 1. Leis fundamentais que regem uma sociedade política ;
 regime. 2. O conjunto de estruturas sociais estabelecidas pela
 tradição, especialmente as relacionadas com a coisa pública: um
 povo apegado a suas instituições.

Institucionalizar. V.t.d. 1. Dar caráter de insti
 tuição a; tornar institucional. P. 2. Adquirir o caráter de
 instituição; tornar-se institucional¹⁸.

Observa-se na maneira corrente de falar do povo bra-
 sileiro, a utilização comum e constante das palavras acima eviden-
 ciadas.

Fala-se em instituições tanto ao se referir a organi-
 zações formais, como também para expressar um complexo cultural
 e/ou objetos culturais. Assim é que a igreja, os estabelecimen-
 tos de ensino, o casamento, o futebol, o magistério, o jogo de bi-
 cho e tantos outros fazem parte de um consenso de linguagem que
 os considera instituições.

Segundo Walter Buckley, o interesse social em carac-
 terizar, estabelecer categorias e explicações ao desenvolvimento
 da civilização ocidental teve grande responsabilidade nos traba-
 lhos iniciais relativos ao estudo e conhecimento das instituições,
 bem como da "teoria da institucionalização"¹⁹.

Ainda no Século XIX, Herbert Spencer procurou desen-
 volver uma tipologia de instituições, a qual - segundo seu pensa-

¹⁸ Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, Novo Dicionário da Língua Portuguesa, (Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975),
 página 776.

¹⁹ Walter Buckley, A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas,
 (2a. edição, tradução de Octávio Mendes Cajado, São Paulo:
 Editora Cultrix, 1976), página 190.

mento organicista – seria composta por seis diferentes tipos: po-
líticas, eclesiásticas, industriais, profissionais, cerimoniais
e domésticas²⁰.

Por seu turno, a corrente macrofuncionalista da so-
ciologia contemporânea, através de F. Stuart Chapin, considera
como características fundamentais das instituições sociais "o a-
parecimento, a organização e a integração de estruturas for-
mais"²¹.

Segundo Paul e Robert Horton, a maioria dos sociólo-
gos atuais vêm definindo instituições nos termos de um sistema
organizado de normas e relacionamentos sociais que personificam
certos valores e procedimentos comuns, os quais vão de encontro
a necessidades básicas da sociedade"²². Para os autores referen-
ciados, "instituições sociais são agregados de normas relaciona-
das, centralizadas num interesse humano importante"²³.

Uma definição bastante congruente com a dos Horton
é desenvolvida por Joseph Fichter, segundo a qual instituição é
uma "estrutura relativamente permanente de padrões, papéis e re-
lações" desempenhados por indivíduos, de acordo com determinadas
formas estabelecidas e objetivando atender os anseios básicos da
sociedade. Segundo o autor, as instituições têm um objetivo de

²⁰ Don Martindale, La Teoria Sociologica – naturaleza y escue-
las (tradução de Francisco Juarez Moreno, Madrid: Graficas
Color, 1971), página 80.

²¹ Don Martindale, *op. cit.*, página 55.

²² Paul B. Horton e Robert L. Horton, Introdução à Sociologia
(tradução de Paulo Roberto Palm, São Paulo: Editora Brasi-
liense, 1975), página 48.

²³ *Ibid*, página 49..

satisfazer necessidades sociais. Seu conteúdo muitas vezes dificulta mudanças em virtude do seu grau de constância. São estruturadas e impregnadas de valor, o que subconscientemente provoca pressões sociais²⁴.

Sequenciando o "approach" sociológico sobre instituições, discorre-se sobre o pensamento de Talcott Parsons, que — de maneira bastante abrangente — procura mostrar a interdependência entre os diversos elementos da sociedade e os padrões institucionais, através de incursões pela teoria conjunta de sistemas sociais e mecanismos institucionais.

Para Parsons, a sociedade é tida como um sistema de interação, que apresenta como principais elementos: a estrutura institucional, a situação concreta de ação, a tradição cultural e os mecanismos psicológicos dos membros da mesma. Segundo o autor, instituições são constituídas de padrões que governam o comportamento e as relações sociais, entremeadas por um sistema de sentimentos morais comuns, o qual define o que se esperar de alguém numa determinada posição. "Do ponto de vista do sistema social, as instituições são primordialmente organismos de controle da conduta de seus membros, pois os mantêm de acordo com o comportamento alinhado, com a estrutura estabelecida e com os requisitos funcionais do sistema social"²⁵.

Vai ainda mais adiante Talcott Parsons, ao dizer que as instituições são padrões que definem "o essencial dos comportamentos legitimamente esperados das pessoas", enquanto as mesmas desempenham "papéis estruturalmente importantes no sistema social..."²⁶.

²⁴ Joseph H. Fichter, *Sociology*, (Chicago: The University of Chicago Press, 1975), página 248.

²⁵ Talcott Parsons, *Ensayos de Teoria Sociológica* (tradução de Ruben Masera, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1954), página 126.

²⁶ Talcott Parsons, *op. cit.*, página 207.

Para Anderson e Parker, instituições são "elementos do processo de institucionalização", enquanto que institucionalização é o "processo de regularização e padronização de métodos numa sociedade"²⁷.

Citando Maurice Haurion, Louran caracteriza instituição como uma "idéia de obra". Seria um empreendimento que se realiza e perdura em um meio social. Para a execução da idéia, organiza-se um poder que lhe dispõe os órgãos necessários para tanto. Por outro lado, continua o autor, "entre os membros do grupo social interessado na organização da idéia, produzem-se manifestações de comunhão dirigidas pelos órgãos do poder e regulamentadas por procedimentos"²⁸.

Complementando seus pontos de vista, Anderson e Parker afirmam que "as organizações podem tornar-se institucionalizadas e ser apoiadas como parte do sistema institucional socialmente sancionado da sociedade global se os seus objetivos forem, comprovadamente, valores tidos como importantes para a sociedade mais ampla"²⁹.

O processo de institucionalização é considerado por Samuel Huntington como uma forma através da qual certos procedimentos e/ou organizações adquirem valor e estabilidade. "O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos"³⁰.

²⁷ Walfred A. Anderson e Frederik B. Parker, Uma introdução à Sociologia, (tradução de Álvaro Cabral, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971), página 245.

²⁸ Renê Louran, Análise Institucional, (Tradução de Mariano Ferreira, Petrópolis: Editora Vozes, 1975), página 52.

²⁹ Walfred A. Anderson e Frederik B. Parker, *op.cit.*, página 442.

³⁰ Samuel P. Huntington, A Ordem Política nas Sociedades em Mudança, (tradução de Pinheiro de Lemos, Rio de Janeiro: Fofense-Universitária; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975), página 24.

Pela manifestação do pensamento de diversos autores sobre conceituações e idéias vinculadas a instituições e institucionalização, observa-se que há um ponto de convergência quando se trata do elemento "valor".

Do ponto de vista sociológico, duas características destacam-se como que representativas de um consenso sobre as instituições. Uma é o conjunto de interações entre valores e representações; o outro é a existência de um grupo de pessoas em relacionamento de maneira organizada.

A idéia do valor, portanto, está implícita no conceito de instituição, enquanto que a aceitação de valores considerados importantes pela sociedade expressa e até condiciona o processo de institucionalização.

Ainda através da ótica sociológica, valor é definido como "idéias, normas, conhecimentos, técnicas e objetos materiais em torno dos quais se vão condensando, pela interação social, opiniões e atitudes favoráveis, baseados sobretudo em experiências positivas. (C.W.)"³¹.

Para Fichter, o conceito de valor envolve "critérios segundo os quais o grupo ou a sociedade julga a importância dos indivíduos, dos padrões, dos objetivos e de outros objetos sócio-culturais"³².

A satisfação de necessidades de grupos sociais é determinante da idéia de valor vinculado àqueles grupos. Existem porém diferentes graus, tipos e matizes do que se possa consubstanciar como necessidade, a qual se apóia em diferentes origens, padrões e conteúdo. É fato constatado que necessidades existem para certos grupos que nada ou pouco significariam para outros.

³¹ *Emílio Willems, Dicionário de Sociologia, (Porto Alegre: Editora Globo, 1974), página 354.*

³² *Joseph H. Fichter, op. cit., página 293 - 294.*

Para cada grupo social em particular, existirão necessidades próprias, cuja satisfação estará condicionada ao respectivo sistema de valor.

O atendimento das necessidades de um grupo ou, ainda, a caracterização dos valores do grupo é feita pelos seus complexos e objetos culturais, pelos papéis sociais inerentes ao mesmo, pelos sistemas culturais vigentes e por outras instituições sociais, tais como as organizações formais.

II.2.2 Aproximação ao Modelo

As necessidades de grupos sociais tenderão a ser atendidas na medida em que instrumentos voltados para tal sejam colocados em prática. Organizações imbuídas de valores do grupo e direcionadas para o atendimento daquelas necessidades grupais virão angariar a simpatia e o apoio do mesmo na execução de suas atividades.

Na oportunidade em que a organização se identifica com o grupo social e recebe o seu reconhecimento, ela então se institucionaliza. Dessa forma, observa-se o processo de institucionalização, na medida em que organizações transformam-se em instituições.

Organizações evoluem através do "continuum" organizações-instituições, tendendo à institucionalização a partir de quando são apoiadas por um sistema social institucional, aprioristicamente aprovado e tendo como propósitos algo valorativamente congruente com os anseios sociais globais.

Philip Selznick conceitua os extremos do "continuum": "organizações são instrumentos técnicos planejados como meios para

finalidades definidas"³³, são consideradas como elementos perecíveis e racionalmente constituídos para realizar determinado serviço. Por sua vez, "instituições, tanto concebidas como grupos ou práticas, podem ser parcialmente planejadas, mas possuem também ' uma dimensão natural. São produtos de interação e adaptação: tornam-se os receptáculos do idealismo de um grupo e são menos facilmente perecíveis"³⁴.

As instituições constituem-se num produto natural de necessidades sociais frente aos interesses de grupos sociais. São elementos que interagem com o meio ambiente onde estão inseridos, adaptando-se, criando confiança e apoio no mesmo, assim como propondo-lhe mudanças.

Para Selznik, o processo de institucionalização é "algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao seu ambiente"³⁵. Continua ainda o autor afirmando que, estudar um organismo qualquer como instituição é "prestar atenção à sua história" e lembrar como foi "influenciado pelo meio social"³⁶.

De acordo com o ponto de vista de Selznik, também Norman Uphoff apresentou sua conceituação sobre instituições. "Na medida em que a organização obtém sucesso demonstrando o valor de

³³ Philip Selznik, *A liderança na administração: uma interpretação sociológica*, (tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972), pág. 19.

³⁴ Loc. cit.

³⁵ Ibid., página 14.

³⁶ Ibid., página 5.

suas funções e tendo-as aceitas como importantes e significativas, pelo seu ambiente, esta organização adquire a condição de uma instituição"³⁷. Complementa ainda Uphoff: "uma instituição é mais que uma organização e mais que um padrão cultural. Ela angaria suporte e legitimidade em seu ambiente e assim pode desempenhar melhor suas funções e serviços. Esta é a dinâmica essencial do "Institution Building"³⁸.

Existem várias conceituações de "Institution Building", porém a que é mais usualmente encontrada origina-se nos pesquisadores do Programa "Inter-University". Entre eles, Richard P. Suttmeier enfatiza a regra de instituições como agentes de mudança. "A idéia de Institution Building é fabricar organizações em ambientes carentes e talvez ansiosos por mudança"³⁹.

Novamente Uphoff considera Institution Building como "a introdução e o estabelecimento de organizações que induzam a mudanças nos padrões de comportamento e nas crenças dentro da sociedade"⁴⁰. Essas mudanças, inovações ou modificações propostas pelas organizações podem ter características físicas ou sociais, as quais muitas vezes defrontam-se com obstáculos sérios à sua consecução.

As inovações necessariamente conduzem à modificação social e não se adaptam rápida e facilmente às práticas e instituições locais. Essas inovações devem ser, portanto, conduzidas e orientadas por agentes modificadores.

³⁷ Melvin G. Blase, *Institution Building: a Source Book*, (Washington - D.C.: Agency for International Development, 1969), página 256.

³⁸ Loc. cit.

³⁹ Ibid , página 264

⁴⁰ Ibid , página 265

Os agentes seriam as instituições, enquanto que a condução e orientação das mudanças, aliadas à aceitação e manutenção das mesmas pela sociedade, caracterizariam o processo de institucionalização ou de desenvolvimento institucional.

Institution Building, ou Desenvolvimento Institucional, vem sendo definido pelo grupo "Inter-University" como o planejamento, estruturação e orientação de organizações novas ou reorganizadas que: a) realizam mudanças de valores, funções físicas e/ou tecnologias sociais; b) estabelecem, desenvolvem e asseguram novos relacionamentos normativos e padrões de ação; c) conseguem apoio e ajuda no próprio ambiente⁴¹.

A operacionalização do modelo de desenvolvimento institucional é empreendida através da chamada matriz de Esman.

Milton J. Esman foi quem apresentou um trabalho onde aglutinava variáveis e oferecia uma base comum aos estudos desenvolvidos e aos resultados obtidos na área de institucionalização⁴².

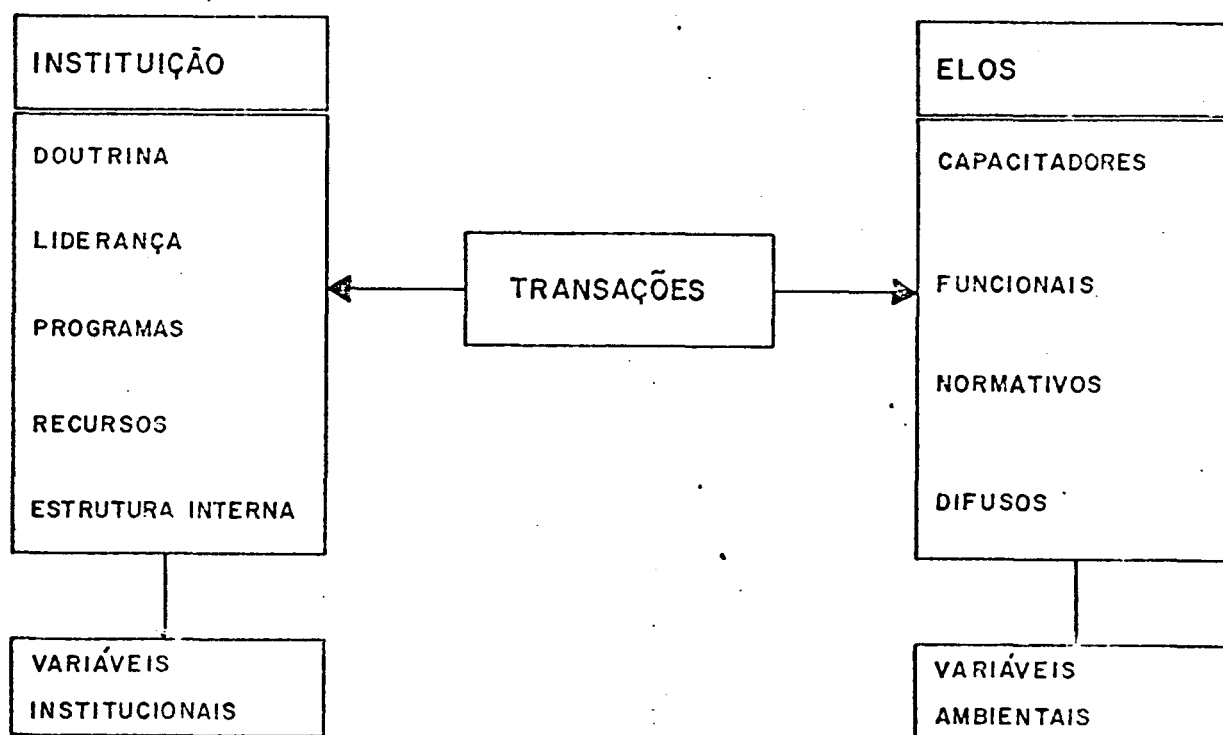
A matriz do modelo de Esman é constituída de dois conjuntos de variáveis em permanente interação, veiculados pelas transações. Num dos conjuntos agregam-se as variáveis internas à organização: liderança, doutrina, programas, recursos e estrutura interna, cognominadas variáveis institucionais. O outro

⁴¹ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *Institution Building Research - The Guiding Concepts*, (Pittsburgh: Inter-University Research Program in Institution Building, 1966), página 1, mimeo.

⁴² Apesar do uso indiscriminado no presente trabalho dos termos desenvolvimento institucional, "institutional building", institucionalização e institucionalização organizacional, autores há que julgam oportuna a utilização das palavras acima em condições diferenciadas. Ver, por exemplo, Aluizio Loureiro Pinto: "A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento". *Revista de Administração Pública*, Volume 1, (jan-jun/1969), página 7.

conjunto é composto pelos elos, vínculos ou "linkages", classificados como variáveis ambientais. Enquanto o conjunto de variáveis institucionais possui uma dimensão internalizante, o outro está primordialmente voltado para fora, preocupado com as relações externas à organização. Complementarmente, o relacionamento e a interação entre a organização e seus elos ou vínculos são efetuados pelas transações.

GRÁFICO I

UNIVERSO DO DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL

II.3 - MODELO DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

A criação ou reformulação de instituições está fundamentada na lógica de que a modernização das sociedades menos desenvolvidas pode ser alcançada através de organizações promotoras do desenvolvimento.

Um dos princípios do enfoque relativo a criação ou reformulação de instituições é que, objetivando conseguir sucesso, a organização terá que constituir-se em instrumento tecnicamente viável. Seus funcionários deverão estar plenamente identificados com a filosofia da organização e imbuídos do seu espírito de realização. Além disso, a obtenção de recursos e a determinação de procedimentos e normas para operacionalizar seus objetivos organizacionais complementam as premissas internas à organização. Relativamente ao contexto ambiental, a organização deverá fazer com que sua filosofia seja aceita e seus valores sejam amplamente difundidos e assimilados por toda a sociedade.

Apoiando-se nas colocações anteriores, relativas à institucionalização, depreende-se que o marco analítico do modelo de desenvolvimento institucional agrega três elementos básicos, intimamente relacionados entre si. Assim é que a matriz de institucionalização de Esman será abordada através destes elementos: a instituição, as transações e os elos.

II.3.1 Variáveis Institucionais

Essas variáveis representam a instituição, considerada como um sistema integrado de diferentes elementos que determinam o comportamento da entidade e o desenvolvimento de seus programas. São variáveis institucionais internas à organização: liderança, doutrina, programas, recursos e estrutura interna.

II.3.1.1 Liderança

Resumidamente, para Esman liderança institucional é definida como "o grupo de pessoas que dirige as operações internas da instituição e gerência suas relações com o ambiente externo"⁴³.

O conceito de liderança, portanto, é amplo e abrangente de um grupo de pessoas ativamente dedicadas à formulação da doutrina e programas da instituição, além da direção das operações e das relações com o meio ambiente. Observa-se que o grupo dirigente não se restringe somente à cúpula planejadora e orientadora da organização. A liderança institucional é entendida como um todo, cujas características definem o grupo dirigente e não particularmente cada indivíduo.

No entender de Selznik, a liderança cria e molda a organização, "personificando – em pensamento, sentido e hábito – as premissas do valor da política". Funções vitais desta variável foram apresentadas pelo autor relativamente ao seu caráter organizacional. São elas: definição da missão e do papel da instituição; encarnação institucional da finalidade; defesa da integridade institucional; apaziguamento de conflitos internos. Com referência ao relacionamento externo, a liderança orienta a instituição no seu meio ambiente⁴⁴.

Os autores do grupo Inter-University são acordes ao afirmarem que certos elementos são determinantes para avaliar a liderança. Entre eles, relacionam:

1. aceitabilidade política – o poder de aceitação política e de sobrevivência dos membros do grupo dirigente;

⁴³ *Melvin G. Blase, op. cit., página 267.*

⁴⁴ *Philip Selznick, op. cit., páginas 53 - 54.*

2. "status" profissional – o "status" ou o nível do grupo profissional e do campo de atividade onde a instituição atua;
3. motivação – relativamente àquela desenvolvida pela liderança e também provocada pelo ambiente;
4. competência técnica – relacionada com a área funcional e com as tecnologias usadas pela instituição;
5. competência organizacional – condições dos líderes para esquematizar e implementar estruturas e processos para o financiamento da instituição;
6. distribuição de papéis – indica a complementariedade potencial utilizável entre os membros da unidade de liderança e o uso da mesma;
7. continuidade – associação contínua dos membros do grupo de liderança com a instituição⁴⁵.

Considera-se a liderança como a mais importante das variáveis institucionais, porém dentro de uma colocação temporal, ou seja: no princípio da institucionalização organizacional. Posteriormente, no entanto, na medida em que se observam graus mais elevados de institucionalização, valores incorporados pela instituição passam a substituir a predominante influência da liderança institucional.

⁴⁵ *Melvin G. Blase, op. cit., página 268 e também Milton J. Esman e Hans C. Blaise, op. cit., página 13.*

III.3.1.2 Doutrina

Na realidade, a doutrina congrega um conjunto de elementos bastante abstratos em termos organizacionais. Este fato poderia conduzir a alguma caracterização até certo ponto ambígua da mesma. Entretanto, os princípios não aparentes de uma instituição, vinculados e entremeados aos programas, planos, políticas e formas de atuar desta, constituem-se nos elementos componentes da doutrina.

Relativamente às instituições, além dos seus objetivos a alcançar, faz-se necessário atentar para a realização, cristalização e difusão dos valores assumidos, bem como sua aceitação e manutenção no contexto social. A doutrina é a variável que congrega esses valores e os resguarda, mesclando-os aos objetivos e às estratégias de ação.

O conceito de doutrina está associado à expressão daquilo que a organização representa e pretende alcançar, além das formas que utilizará para tanto. Consiste num conjunto de temas apresentados pela liderança, para adquirir e manter compreensão e apoio aos objetivos da organização.

Segundo Esman, doutrina é: "a especificação de valores, objetivos e métodos operacionais que orientam a ação social". É vista ainda como "ponto de referência estável da instituição e da sua interação com o meio ambiente, ao qual todas as variáveis são relacionadas"⁴⁶.

Esman e Blaise classificam alguns elementos pertencentes à variável doutrina:

1. Especificidade – margem com que as características da doutrina constituem-se em bases para ação social em determinada situação;

⁴⁶ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *op. cit.*, página 13.

2. relacionamento com as normas existentes — como as características de doutrina se comportam em relação ao comportamento social esperado;
3. preferências e prioridades da sociedade — relação entre as características da doutrina e os objetivos e metas intermediárias da sociedade⁴⁷.

Finalmente, constata-se uma dupla função da variável doutrina. No âmbito interno, atua como fator de coesão do grupo, enquanto que ao nível do meio ambiente age no sentido de obter receptividade, aceitação e apoio da sociedade para com a institui -
ção.

II.3.1.3 Programas

Os programas de uma instituição representam o conjunto de atividades que ela realiza, e concretizam-se através de seus resultados ou produtos. Refere-se, pois, às ações que são desempenhadas na realização de suas funções e serviços, os quais virão se constituir no produto da instituição.

Milton Esman afirma que programas são "atividades de deseenvolvidas pela instituição no intuito de produzir e distribuir suas 'saídas' de bens e serviços"⁴⁸.

Os programas são normalmente formulados em resposta às demandas do meio ambiente, de acordo com as oportunidades e as prioridades eleitas pela liderança da instituição. Representam 'uma forma através da qual se combina e articula a doutrina com as disponibilidades ou recursos da instituição. Para Norman Uphoff

⁴⁷ *Loc. cit.*

⁴⁸ *Melvin G. Blase; op. cit., página 267.*

e Warren Ilchman, o programa representa "a tradução da doutrina em atividades práticas da organização"⁴⁹.

Na elaboração dos programas, necessariamente tem-se que avaliar o que o ambiente está preparado para receber e dar guarida. Os programas devem refletir uma combinação entre as inovações propostas pela instituição e as respostas das necessidades sociais por ela percebidas.

Através dos programas, que condicionam os produtos da instituição, é que a sociedade pode vir a aceitar, apoiar e manter os valores propostos para disseminação.

Os programas possuem alguns componentes bastante significativos que em sua elaboração devem ser considerados. Hans Blaise classifica-os em:

1. consistência – com as regras ou orientações especificadas na doutrina e com os elementos pragmáticos;
2. estabilidade – segurança e confiabilidade nos produtos, relativamente à qualidade, quantidade e prazos;
3. factibilidade – relaciona recursos disponíveis , produção complementar de outras organizações e capacidade de absorção da sociedade;
4. contribuição às necessidades – vinculada à real contribuição feita pelos programas de ação para satisfazer as necessidades específicas da sociedade⁵⁰.

⁴⁹ *Ibid* , página 270.

⁵⁰ Ildemaro Martínez, "Instituciones para el desarrollo: análisis de Fundacomún en Venezuela", *Ediciones IESA*, (Caracas: Pren-sas Venezolanas de Editorial Arte, 1974), página 45.

II.3.1.4 Recursos

Os recursos são os insumos da instituição que, adentrando o sistema organizacional, transformam-se — através das unidades de processamento e de acordo com a doutrina da instituição — em saídas (produtos), objetivando satisfazer necessidades sociais e se posicionar institucionalmente. Definem-se como "inputs" físicos, humanos, financeiros, tecnológicos de informações e apoio à instituição.

A quantidade e a qualidade de recursos disponíveis à liderança constituem-se em condicionantes da eficácia da organização.

No processo de institucionalização, faz-se necessário atrair recursos para a organização e elaborar programas compatíveis com os mesmos, produzir benefícios e satisfações a grupos sociais, os quais virão manter e garantir o acesso contínuo da organização aos recursos.

Dois tipos de recursos têm sido identificados no âmbito de instituições: os tangíveis, como recursos materiais, financeiros e humanos; e os intangíveis, tais como: apoio social, tecnologia e informação.

Uma instituição que dispõe de recursos quantitativa e qualitativamente postos à sua disposição pela sociedade na medida das suas necessidades, já angariou postura em seu meio ambiente e tende a um elevado grau de institucionalização.

Novamente é Hans Blaise que afirma haver duas dimensões importantes no tocante à variável recursos. A primeira é a disponibilidade de recursos que a organização pode haver para se desempenhar a contento; a segunda são as fontes de suprimento. Essas fontes dizem respeito à origem dos recursos, bem como às alternativas de obtenção⁵¹.

⁵¹ *Melvin G. Blase, op. cit., página 271.*

Orientações na elaboração do programa, e inclusive relativas à doutrina e liderança, podem ser afetadas pela habilidade de mobilizar os recursos e pelas respectivas fontes de suprimento. A interdependência e o relacionamento entre a instituição e outras organizações estão necessariamente vinculados às fontes de suprimento de recursos. A habilidade da organização em fornecer produtos ou serviços "valiosos" a grupos influentes na sociedade, angaria-lhe simpatia e apoio, ao mesmo tempo que procura manter um fluxo contínuo de suprimento de recursos necessários ao seu desempenho.

II.3.1.5 Estrutura Interna

Para William Thompson, a estrutura interna é "a organização dos recursos em padrões formais e informais de autoridade, divisão de responsabilidade entre as diferentes unidades da organização, canais de comunicação, meios de resolver conflitos e formulação de consenso sobre prioridades políticas e procedimentos"⁵²

De uma maneira bastante resumida, entende-se a variável como a base e os componentes estabelecidos para a operação da instituição e também para sua manutenção.

Dentro de uma concepção mais tangível da organização, depreende-se que a estrutura interna é o componente que veicula os valores propostos para condicionar as inovações e mudanças sociais. É através da estrutura da instituição que se forma a primeira idéia de seu tamanho, capacidade, poder e pujança.

Importante se faz entender, todavia, que a estrutura interna não personifica um fim em si mesma. Na realidade, ela caracteriza um meio para se atingir os objetivos propostos pela instituição.

⁵² *Ibid* , página 272.

Lideranças há que se têm deixado impressionar pelo envolvimento peculiar da variável estrutura interna, o que, redundando num processo de internalização organizacional, compromete a eficácia da instituição e dificulta a obtenção de mais elevados graus de institucionalização⁵³.

"A estrutura e processos internos determinam a eficiência e a eficácia da implementação do programa, assim como a identificação dos participantes com a organização, sua doutrina e seu programa"⁵⁴.

De acordo com Ildemaro Martinez, existem três componentes importantes a serem considerados na análise da estrutura interna:

1. identificação – mecanismos e processos que intensificam a identificação dos membros com a instituição;
2. consistência – adaptação da estrutura interna às regras e especificações da doutrina e programas;
3. adaptabilidade – capacidade de mudar, através do tempo, no intuito de se adaptar a modificações na ênfase dos programas e/ou em outras condições variáveis⁵⁵.

⁵³ Sobre o conceito de eficácia, seria interessante conhecer Amitai Etzioni, Organizações Modernas, tradução de Miriam L. Moreira Leite, (4a. edição, São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1974), capítulos I-II; Kleber Tattinge do Nascimento, "Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa", Revista de Administração Pública, Volume 6, número 1 (janeiro-março 1972) páginas 5-31; e também, Paulo Roberto Motta, "Dimensões Gerenciais do planejamento organizacional estratégico", Revista de Administração Pública, volume 10, nº 2, (abril-junho 1976) páginas 25 - 107.

⁵⁴ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *op. cit.*, páginas 14-15.

⁵⁵ Ildemaro Martinez, *op. cit.*, páginas 15 - 16.

II.3.2 Variáveis Ambientais

Essas variáveis especificam e classificam o relacionamento e a interdependência existentes entre a instituição e segmentos relevantes do meio ambiente onde estejam inseridos. As variáveis ambientais ou elos representam os pontos através dos quais a instituição se relaciona com a sociedade. São distinguidos quatro tipos de elos institucionais: capacitadores, funcionais, normativos e difusos.

II.3.2.1 Elos Capacitadores

Elos capacitadores são aquelas organizações ou grupos sociais que provêm e controlam a autoridade e os recursos necessários para o funcionamento da instituição. Conclui-se pela necessidade constante de relacionamento da instituição com as fontes de poder. Estas, além de emprestar o apoio físico e legal à instituição, podem também atuar como elementos protetores da mesma contra eventuais animosidades do meio ambiente em etapas organizacionais críticas.

Uma instituição deve procurar contato com diversos elos capacitadores no intuito de expandir suas bases de apoio. Diversificando suas fontes, a instituição cria maior capacidade de barganha, ao mesmo tempo que minimiza sua dependência individualizada. Isto, porque o relacionamento com elos capacitadores (origem da autoridade e recursos físicos e legais) não significa subserviência, mas sim independência com relação aos mesmos, na medida em que se desenvolve o processo de aceitação e fixação dos seus valores à sociedade.

Segundo Norman Uphoff e Warren Ilchman, uma instituição oferece e provê a sociedade de seus "produtos e serviços" tangíveis, imediatos ou não, como consequência de suas "entradas"

e ela será "mais uma instituição e menos uma organização na medida em que os outros são mais dependentes dela, do que a mesma dos outros"⁵⁶.

II.3.2.2 Elos funcionais

No entender de Esman, os elos funcionais provêem as "entradas" necessárias à organização e utilizam-se de suas "saídas"⁵⁷. Esta categoria de elos se refere às organizações que desempenham funções e serviços complementares aos da instituição. Assim é que este tipo de elos pode fornecer insumos à instituição e utilizar os seus produtos.

Incluem-se também nesta categoria de elos as organizações voltadas para a realização de serviços ou funções similares aos da instituição.

No relacionamento com elos funcionais, a instituição busca alcançar uma complementaridade. Objetivando promover e incorporar novos valores, tecnologias e padrões de conduta junto à sociedade, a instituição opera procurando levá-los inclusive, e significativamente, através dos elos funcionais. Sólido embasamento da instituição, apoio e reconhecimento social tornam-se manifestos pela aceitação e utilização dos produtos, o que se dá via elos funcionais.

Na medida em que a organização tende a institucionalizar-se, decrescem as relações com os elos capacitadores, enquanto aumenta e torna-se bastante significativa a interdependência com os elos funcionais.

⁵⁶ Melvin G. Blase, *op. cit.*, página 274.

⁵⁷ Milton J. Esman, "Institution Building as a guide to action" in Proceedings of Conference on Institution Building and Technical Assistance, (Washington - D.C.: USAID, 1969), página 144.

II.3.2.3 Elos normativos

As instituições ou grupos sociais que incorporam valores e normas sócio-culturais e operativas na sociedade e que sejam significativos para o programa e a doutrina da instituição, representam os elos normativos.

Um contexto social é detentor de seu próprio complexo ou estrutura de valores. Ao ser abordado por uma instituição que, por sua vez, também possui e representa seus respectivos valores, surgem situações que poderão facilitar ou prejudicar o processo de institucionalização que ela adota.

Determinados grupos sociais apresentam elevados graus de receptividade aos aspectos valorativos, e como tal constituem-se importantes elos normativos num processo de institucionalização organizacional. Os grupos religiosos, culturais, políticos e as organizações de classe representam estes segmentos sociais.

J. Clark Ballard, na qualidade de coordenador das comissões de trabalho referentes ao tema, "elos como aspectos de desenvolvimento institucional", relaciona três procedimentos importantes para um bom estabelecimento de elos normativos por parte de uma instituição.

1. identificação dos valores estabelecidos nas organizações e determinação de seus potenciais de influência positiva ou negativa;
2. desenvolvimento e implementação de estratégias para prevenir ou desviar influências hostís e para reforçar organizações de apoio;
3. avaliação periódica e modificação (se for o caso) da estratégia.

⁵⁸ R.W. Roskelly, Proceedings of the Regional Conference on Institution Building, (Logan - Utah: International Education Consortium e USAID, 1970), página 36.

II.3.2.4 Elos difusos

No seu relacionamento com o ambiente, a instituição pode apoiar-se ou beneficiar-se de determinados segmentos sociais que não necessariamente estão associados ou agregados numa condição organizada. São elementos ou pequenos grupos que advogam opiniões próprias não convergentes com aquelas refletidas pelas instituições formais.

De uma maneira bastante sucinta para Milton Esman, "os indivíduos e grupos não associados em organizações formais" constituem-se os elos difusos⁵⁹. Representam pessoas ou grupos que, apesar de não estarem agregados a nenhuma coletividade formal, influenciam a reputação da instituição inovadora em seu meio ambiente.

Segundo a orientação do grupo Inter-University, uma instituição poderia estabelecer elos difusos importantes quando observasse as recomendações propostas pelo "chairman" Ballard:

1. identificação de indivíduos ou grupos que poderiam influenciar no posicionamento da instituição;
2. desenvolvimento de formas de se criar uma impressão favorável da instituição entre esses indivíduos e grupos;
3. exame da possibilidade de se converter elos difusos em normativos ou funcionais, pela estimulação da organização de determinados grupos, por exemplo: formação de conselhos de orientadores e de associações⁶⁰.

⁵⁹ Melvin G. Blase, *op. cit.*, página 273.

⁶⁰ R. W. Roskelly, *op. cit.*, página 37.

II.3.3 Transações

Um conceito intimamente ligado ao de elos é o de transações. Uma instituição realiza transações com indivíduos, grupos e organizações sociais com os quais ela mantém ligações.

No entender de Esman, "a troca de bens e serviços ou de poder ou influência" caracteriza as transações⁶¹.

William Siffin, no entanto, oferece uma explicação mais ampla sobre o conceito de transações. Segundo o autor, "é possível conceber todo o processo de organização-relações ambientais através das transações. Do ponto de vista de organização, transações são atividades relacionais, através das quais recursos e mandatos são procurados, e propósitos são perseguidos. Transações são a substância da vinculação de uma entidade com o seu ambiente; podem conduzir ao crescimento ou à regressão da organização; e elas dão forma e manifestam qualidades institucionais"⁶².

As transações não se restringem somente à troca de bens físicos, mas inclui também formas de interações sociais como: aquisição de apoio, comunicações e transferência de normas e valores.

Pode-se classificar as transações entre uma instituição e as entidades sociais de seu meio ambiente em função do propósito das transações.

De acordo com Esman e Blaise, quatro são as categorias de transações identificadas pelo modelo de "Institution Building":

1. obtenção de apoio e resistência – consiste em dominar as oposições, cultivando relacionamento fa-

⁶¹ *Melvin G. Blase, op. cit., página 276.*

⁶² *Loc. cit.*

vorável, neutralizando e isolando antagonismos, fortalecendo a instituição e criando bases de sustentação para seu desenvolvimento e seus programas;

2. intercâmbio de recursos – aquisição de recursos necessários ao financiamento da instituição e à distribuição de seus produtos;
3. estruturação do meio ambiente – geralmente cria-se uma instituição em ambiente não favorável e que não está preparado para provê-la de serviços complementares necessários à realização efetiva de suas funções. Dessa forma, uma série de transações da instituição será empreendida no sentido de gerar complementaridade à mesma, criando-se mudanças em organizações existentes ou constituindo-se novas unidades fora do complexo organizacional existente;
4. transferência de normas e valores – no processo de introdução de novas relações e modos de atuar que sejam normativos para outros indivíduos e organizações na sociedade, algumas transações da instituição deverão estar direcionadas para este objetivo⁶³.

II.4 - AVALIAÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Durante o processo de institucionalização organizacional, dois aspectos fundamentais devem ser considerados e abordados simultaneamente. O primeiro envolve estratégias e táticas de desenvolvimento de instituições viáveis; o segundo, a medição e avaliação das influências modernizantes e de suas consequências.

⁶³ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *op. cit.*, página 18.

Os testes de institucionalização são empregados no intuito de identificar, avaliar e medir os níveis de institucionalização atingidos por instituições.

Deve-se, no entanto, compreender que a própria natureza do fenômeno de institucionalização dificulta um posicionamento rigoroso e bem definido quanto ao grau ou à medida procurada. Segundo Rigney, os problemas decorrentes "da necessidade de medir atitudes e compromissos pessoais, além de compará-las com doutrinas e programas institucionais, tornam-se difíceis uma avaliação e medição objetiva em termos quantitativos"⁶⁴.

O julgamento errôneo que muitas vezes é feito através da identificação de pessoas e respectivos desempenhos com as instituições é outra dificuldade que se apresenta na avaliação das mesmas; visto que os informantes da pesquisa de medição dos graus de institucionalização representam os componentes da própria organização sob análise, vindo a constituírem-se elementos suspeitos para tanto.

Outro aspecto restritivo à objetividade dos critérios de avaliação e aos graus de institucionalização está relacionado a uma condição temporal da pesquisa. Ainda é Rigney quem ilustra esta afirmação, ao reconhecer que o julgamento de um mesmo analista em períodos diferentes ou ainda, observações distintas por pesquisadores também distintos, impossibilitaria uma conotação mais objetiva e precisa sobre a institucionalização organizacional⁶⁵.

Apesar dos problemas existentes para a determinação dos graus de institucionalização, alguns estudos foram empreendidos e certos critérios vêm sendo utilizados com este objetivo.

⁶⁴ Jackson A. Rigney, "The institution building model in project review and maturity testing", in Proceedings of Conference on Institution Building and Technical Assistance, (Washington - D.C.: USAID, 1969), página 96.

⁶⁵ *Ibid.*, páginas 96 - 97.

De acordo com John Hanson, cuja abordagem é determinante voltada para o público ou clientela, os conceitos seguintes oferecem suporte para a determinação comparativa de graus de institucionalização organizacional:

1. uso feito pelo público dos produtos e serviços da organização;
2. aprovação verbal da organização por este público;
3. sobrevivência e crescimento da organização;
4. apoio de outras organizações;
5. autonomia;
6. difusão de normas inovativas para outros no ambiente da organização⁶⁶.

O grupo Inter-University desenvolveu estudos sobre institucionalização e concluiu pela determinação de três testes relativos ao assunto. Esses testes procuram determinar o grau de institucionalização de uma organização em um determinado momento, em função de: "capacidade que tem a organização para sobreviver; grau de aceitação alcançado no meio ambiente; impacto ou inovações introduzidas pela organização⁶⁷."

O primeiro teste serve para medir a capacidade da organização para sobreviver e vencer obstáculos. Faz-se oportuno ressaltar que a simples sobrevivência da organização não é suficiente por si só. É possível que uma organização, como entidade operativa, possa sobreviver na medida em que perca — todos ou quase todos — seus elementos inovadores. É também possível

⁶⁶ Melvin G. Blase, *op. cit.*, página 281.

⁶⁷ Ildemaro Martinez, *op. cit.*, página 19.

que uma organização continue existindo, mas que não seja normativa no seu contexto social. Outra observação interessante relativa a este teste é formulada por Jiri Nehnevajsa: "a sobrevivência de inovações específicas não é necessariamente dependente da existência de uma determinada instituição. Outras organizações podem chegar a ser receptoras e protetoras das novas normas e valores. A instituição original pode ter chegado ao final de sua função social útil e sua extinção pode ser tão inevitável como também desejável"⁶⁸.

A segunda prova de institucionalidade refere-se ao nível que o meio ambiente considera a organização como portadora de grande valor intrínseco. Forma-se este conceito através da avaliação das relações da organização com o meio ambiente e das ações empreendidas por este meio para proteger a organização. Como parâmetros orientativos deste segundo teste, evidenciam-se a autonomia e a influência.

A organização institucionalista possui um elevado grau de autonomia que pode ser expresso das seguintes formas:

1. a instituição pode estabelecer regras e procedimentos destoantes e independentes do seu macrosistema ambiental;
2. A instituição pode adquirir recursos sem se sujeitar a prestar informação muito detalhada sobre o assunto, invocando seus reconhecidos valores intrínsecos;
3. a instituição pode apoiar-se nos seus reconhecidos valores intrínsecos para defender-se dos ataques contra seus elementos⁶⁹.

⁶⁸ *Melvin G. Blase, op. cit., páginas 281 - 282.*

⁶⁹ *Ildemaro Martinez, op. cit., página 19.*

CAPÍTULO III - O SETOR AGRÍCOLA BRASILEIRO E O ABASTECIMENTO ALIMENTAR

III.1 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO

III.1.1 Performance do Setor Agrícola

III.1.1.1 I Grupo

III.1.1.2 II Grupo

III.1.1.3 III Grupo

III.1.1.4 IV Grupo

III.1.2 Funções da Agricultura no Processo de Desenvolvimento

III.1.2.1 Formação de Excedentes Agrícolas

III.1.2.2 Liberação de mão-de-obra

III.1.2.3 Criação de mercado

III.1.2.4 Transferência de capital

III.2 - ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA

III.2.1 Aspectos Técnicos da Comercialização Agrícola

III.2.2 Evolução Histórica do Abastecimento

III.3 - ABASTECIMENTO DE HORTIGRANJEIROS

III.3.1 Apresentação da Organização: Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

III.1 - AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO

Teoria aplicável aos primeiros estágios de desenvolvimento de um país fundamenta-se no fato de que a exportação de produtos primários caracteriza-se como elemento de ponta, setor vanguardeiro da economia⁷³. A consolidação de posteriores etapas de desenvolvimento, assim como o ritmo do crescimento econômico, seria também determinada pelo segmento exportador do setor agrícola do país. Faz-se necessário e apropriado, portanto, apresentar algumas considerações relativas à evolução e ao desempenho da agricultura no País, para um melhor posicionamento e uma identificação mais precisa, tanto do ramo hortigranjeiro, como também e principalmente, do setor abastecimento no âmbito da economia brasileira.

III.1.1 Performance do Setor Agrícola

Com frequência, ouve-se falar que a agricultura tornou-se o setor retrógrado da economia brasileira. Identifica-se o setor agrícola como responsável por não se ter alcançado, no Brasil, taxas mais favoráveis de desenvolvimento. No entanto, tal opinião não é unânime. Tem sido objeto de inúmeras polêmicas, controvérsias e discussões a participação da agricultura no processo de desenvolvimento brasileiro.

Como no presente trabalho vem-se utilizando os termos "atividades agrícolas", "agricultura" e "setor agrícola" indistintamente, no intuito de representar o setor agropecuário da economia, considera-se oportuno melhor conceituar e definir seus contornos.

O setor agropecuário, tomado como um "sistema", é

⁷³ Sérgio Alberto Brandt, Teoria do Desenvolvimento Agrícola, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Interamericana de Administração Pública, PA/78, 1978), página 34.

composto por cinco subsistemas inter-relacionados:⁷⁴

a) subsistema de produção agropecuária propriamente dito, que engloba os vários tipos de cultivo e criação;

b) subsistema das atividades de suporte, que inclui as diversas modalidades de serviços prestados ao setor, tais como: pesquisa, assistência técnica, crédito, treinamento, etc.;

c) subsistema de fornecimento de insumos extra-setoriais, que congrega os ramos industriais e comerciais, cujos produtos se destinam exclusivamente à produção do setor: fertilizantes, corretivos, implementos, defensivos, etc.;

d) subsistema de canais de comercialização, que abrange serviços de estocagem e comércio distribuidor (interno e de exportações) de produtos agropecuários;

e) subsistema de processamento dos produtos agropecuários, que inclui todos os ramos industriais, cuja produção se baseia predominantemente em matérias-primas originárias do setor⁷⁵.

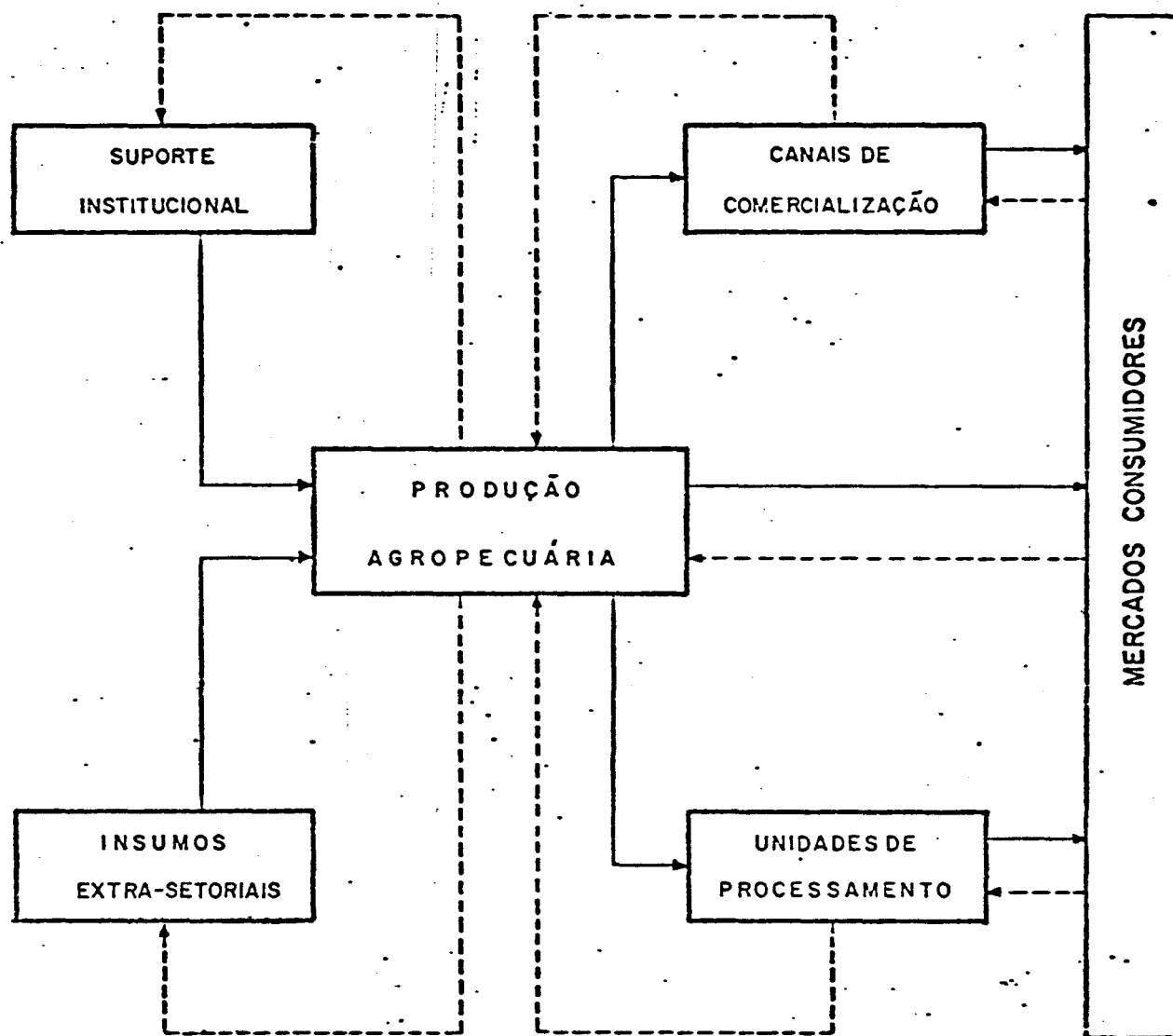
Apresenta-se, a seguir, o gráfico de relacionamento intersetorial, que oferece uma melhor visualização do sistema agropecuário exposto. (Gráfico II).

⁷⁴ Ver sobre o assunto Idalberto Chiavenato, Introdução à Teoria Geral da Administração, (1a. edição, São Paulo; Editora McGraw Hill do Brasil Ltda., 1976), páginas 497-520; Ludwig Van Bertalanffy, Teoria Geral dos Sistemas, (2a. Edição, Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1975), páginas 11 - 36 e também C. West Churchman, Introdução a Teoria dos Sistemas, (2a edição, Petrópolis: Editora Vozes Ltda., 1971) páginas 49-73.

⁷⁵ Tamás Szmrecsányi, Sugestões de um novo esquema de análise do setor agropecuário, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração Pública, PA/78, 1978), página 12.

GRÁFICO II

O SETOR AGROPECUÁRIO COMO SISTEMA



LEGENDA

- FLUXOS DE BENS E SERVIÇOS
- - - REFLUXOS DE INFORMAÇÕES (FEEDBACK) ⁷⁶
- SISTEMAS SETORIAIS

⁷⁶ Idalberto Chiavenato, *op. cit.*, página 484.

Numa aproximação bastante breve, e de cunho mais descritivo do que analítico, considera-se que existem atualmente quatro grandes correntes de pensamento, formadas por estudiosos e autores, que manifestam opiniões não muito convergentes em relação à performance e à parcela de contribuição do setor agrícola brasileiro no processo de desenvolvimento global do país.

A discussão desses quatro enfoques é assunto bastante atual, principalmente frente aos problemas com que a economia brasileira se defronta. Para uma orientação sobre o posicionamento destes grupos, apresenta-se a seguir as respectivas abordagens e orientações básicas.

III.1.1.1 I Grupo

A idéia central e que serve de base a um primeiro grupo de opinião é que a agricultura vem se constituindo num freio, num entrave ao processo de desenvolvimento geral da economia brasileira. Acreditam aqueles que advogam esta idéia, que o setor agrícola brasileiro vem penalizando o desenvolvimento nacional.

Embora existam diferentes formas de entender a assertiva básica dessa corrente de pensamento — por elementos do próprio grupo⁷⁷ — eles procuram caracterizar a agricultura como um entrave ao processo de desenvolvimento, a partir da estrutura agrária e das relações de produção próprias ao setor agrícola. De acordo com este grupo, os fatores condicionantes de um atraso relativo da agricultura estão contidos na permanência das relações de produção pré-capitalistas e também em termos de uma estrutura agrária desfuncional e inadequada ao processo de desenvolvimento econômico geral. Esta concepção moldou durante muito tempo o pensamen-

⁷⁷ Celso Furtado, *Análise do Modelo Brasileiro*, (5a. edição, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1975), páginas 91-103 e também Alberto Passos Guimarães, *Quatro Séculos de Latifúndio*, (4a. edição, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977) páginas 168 - 199.

to cepalino⁷⁸.

Como adeptos desta tese da existência de um sistema feudal na agricultura brasileira, Antonio de Barros Castro destaca: Alberto Passos Guimarães e Celso Furtado. São também considerados como autores que têm opinião acentuadamente desfavorável a respeito do desempenho da agricultura no desenvolvimento brasileiro Américo Barbosa de Oliveira, Paul Singer e Werner Baer, independentemente de se pronunciarem ou não acerca do debate feudalismo versus capitalismo⁷⁹.

III.1.1.2 II Grupo

Há um segundo grupo que entende que a agricultura em nenhum momento se constituiu num entrave ao processo de desenvolvimento global da economia brasileira, mas que ela foi-se ajustando, numa condição evolutiva, às transformações que se desencadeavam na economia, principalmente derivadas do desenvolvimento industrial.

Autores vinculados a este grupo procuram mostrar que frente ao desenvolvimento que se processou a partir da industrialização, a agricultura através de um processo evolucionista foi-se ajustando às características do desenvolvimento geral; de forma que, mesmo não tendo se transformado radicalmente, ela em nenhum momento se constituiu obstáculo ao processo de desenvolvimento. Ou seja: a agricultura se ajustou num esquema por etapas, numa condição evolucionista, e se transformou na medida da intensidade dos requerimentos de mudança, imprimidos pelo desenvolvimento do setor industrial.

⁷⁸ Grupo originário da Comissão Econômica para a América Latina-CEPAL.

⁷⁹ Sobre o assunto, ver Antonio Barros de Castro, "Agricultura e Desenvolvimento no Brasil", Sete ensaios sobre a economia Brasileira, (3a. Edição, Vol. I, Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1977), páginas 87 - 88.

Estudiosos como Jaques Lambert e J. F. Normano identificam – da mesma forma que os autores do primeiro grupo – marcante dualidade no setor agrícola brasileiro, com a ressalva, porém, que estes não entendem a agricultura como um freio ao desenvolvimento global.

Pode-se localizar Antonio Barros de Castro como entendendo que a agricultura não se constituiu num freio ao desenvolvimento econômico brasileiro, mas o autor caracteriza também que o desenvolvimento industrial em nenhum momento requereu transformações radicais na agricultura. Tendo o desenvolvimento se apoiado, em termos de estrutura econômica, num modelo primário exportador, o que se verificou foi um ajustamento do desenvolvimento industrial à capacidade produtiva deste elemento básico. Assim sendo, afirma o autor⁸⁰, a industrialização não solicitou mudanças profundas na agricultura.

Outros autores, porém, apesar de considerarem que a agricultura não penalizou o desenvolvimento global, apresentam abordagem distinta sobre o tema sugerido por Castro. São eles: Antonio Delfim Netto, Afonso Celso Pastore e mesmo Ruy Miller Pava, que entendem a agricultura se transformando na medida das solicitações e necessidades do crescimento industrial. Afirmam que se o setor agrícola se transformou menos deve-se ao fato de que as solicitações de mercado não foram tão intensas.

III.1.1.3 III Grupo

A abordagem referente ao terceiro grupo procura caracterizar o problema da participação da agricultura frente ao desenvolvimento econômico global, através de uma perspectiva histórico-estrutural. Entende que a coexistência das relações de produção capitalistas, ao lado das pré-capitalistas dentro do setor

⁸⁰ Antonio Barros de Castro, *op. cit.*, página 82.

agrícola, não vem se constituindo em empecilho ou fator de atraso ao desempenho global da economia. Afirmam que há uma funcionalidade na existência daqueles tipos de relação de produção na agricultura, em termos do processo de acumulação capitalista da economia como todo.

Representantes do terceiro grupo de pensamento procuram mostrar que os condicionantes estruturais da economia é que levaram o setor agrícola brasileiro a uma forma de crescer apoiada em relações de produção pré-capitalistas. Estas não se transformaram radicalmente, porque, na verdade, elas sempre foram muito funcionais no que se refere ao processo de extração do excedente e de acumulação capitalista na economia.

O terceiro grupo de autores parte de uma abordagem histórico-estrutural e não está preocupado em questionar se a agricultura penalizou ou não o processo de desenvolvimento industrial e global. O que o grupo está procurando mostrar é que se a agricultura brasileira não se transformou em termos de suas relações de produções, na intensidade que se esperava frente a um desenvolvimento capitalista dentro da economia, isto não significa um anacronismo das relações de produção no âmbito do setor agrícola. Para os partidários deste grupo, a permanência de relações de produções pré-capitalistas na agricultura sempre foram extremamente funcionais ao processo de acumulação no segmento capitalista da economia.

Advogam, pois, a tese da funcionalidade, relativamente ao fato de coexistir um setor capitalista frente a relações de produção semifeudais na agricultura brasileira. Através das condições histórico-estruturais de formação da agricultura, concluem que, do ponto de vista da extração do excedente, acumulação e transferência desses recursos para o setor capitalista da economia, vem sendo funcional a manutenção de relações de produção heterogêneas intersetoriais. Segundo tal enfoque – que tem entre

seus adeptos Francisco de Oliveira e Francisco Sá —, o que há na realidade é uma simbiose entre o atrasado e o moderno, como se fossem, por exemplo, as duas faces de uma mesma moeda⁸¹.

III.1.1.4 IV Grupo

Finalmente, há uma quarta perspectiva, mais recente, onde seus partidários não negam a funcionalidade das relações de produção vista pelo grupo anterior. Todavia, procuram 'mostrar que a funcionalidade defendida por aqueles já teria desempenhado seu papel em termos de acumulação capitalista na economia brasileira. Para eles, seria necessário uma modificação na maneira de entender o processo, a partir de uma transformação mais intensa na economia, à medida em que esta tendesse a se capitalizar como um todo. Argumentam que esta funcionalidade não seria capaz de assegurar, por longo prazo, o processo de acumulação capitalista, e para que tal ocorresse, far-se-ia necessário a proletarização de toda a força de trabalho. Seria o caso de 'tornar as relações de produção de toda a economia em relações capitalistas, onde se caracterizasse a venda do trabalho; a força de trabalho em troca de um salário puro. Dessa maneira, a extração do excedente seria tipicamente a da mais valia, forma histórica — de acordo com os adeptos deste quarto grupo de pensamento — segundo a qual o capitalismo se expandiu.

O quarto grupo procura entender a agricultura como um ramo do setor industrial, considerando que toda a força de trabalho vinculada à área agrícola deveria ser proletarizada. Mudanças ocorreriam nas relações de produção pré-capitalistas, determinadas pela forma de crescimento que se processaria no setor capitalista da economia.

⁸¹ Francisco de Oliveira, "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista", e Francisco Sá Júnior, "O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e a Função das Atividades de Subsistência", Seleções CEBRAP nº 1, páginas 7-70 e 83-132.

Concluindo, a quarta abordagem não nega a tese da funcionalidade, mas procura mostrar que aquela forma tende a ser rompida com o processo de expansão capitalista. Este grupo, possivelmente, esteja influenciado pelas transformações que vêm se processando na agricultura, em periferias de centros industriais e comerciais mais desenvolvidas do país. Na verdade, não estão teorizando sobre uma realidade concreta, mas trabalhando a partir de evidências, quando procuram ver a perspectiva histórica do desdobramento da acumulação capitalista. Vinícius Caldeira Brant e Sérgio Silva são autores pertencentes a este grupo.

Estas são, pois, as quatro correntes de pensamentos e opiniões que discutem e procuram explicar a agricultura brasileira frente ao processo de desenvolvimento global do país. Todas sugerem aproximações de caráter macro, bastante abrangentes. E para complementar o "pano de fundo" do presente trabalho, considera-se muito oportuno o conhecimento, mesmo que sucintamente, das funções através das quais a agricultura se desempenhou. Isto se daria através do estudo dos chamados papéis clássicos da agricultura no processo de desenvolvimento.

III.1.2 Funções da Agricultura no Processo de Desenvolvimento

Sabe-se que a história econômica brasileira vem se constituindo por um desenrolar de ciclos de produtos, basicamente com origem no setor agrícola⁸². São conhecidos os ciclos do pau-brasil, cana-de-açúcar, borracha, pecuária, algodão, cacau

⁸² Ruy Miller Paiva et al., Setor Agrícola do Brasil - comportamento econômico, problemas e possibilidades, (2a. edição, Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1976), páginas 03-15. Para maiores esclarecimentos, ver Celso Furtado, Formação Econômica do Brasil (10a. Edição, São Paulo: Editora Nacional, 1970), e também Caio Prado Júnior, História Econômica do Brasil (9a. Edição, São Paulo: Editora Brasiliense, 1965).

e café; além do ouro na área extrativa-mineral.

Baseado no ciclo do café, originou-se um desenvolvimento auto-sustentado que se constituiu nos alicerces do processo propiciando as condições para a industrialização do País. No decurso destes acontecimentos, a agricultura atuou nos seguintes planos: a) produção de alimentos e formação de excedentes agrícolas (alimentos e matérias primas); b) liberação de mão-de-obra para os setores urbanos; c) criação de mercado interno consumidor de produtos industriais; d) fornecimento e transferência de capitais⁸³.

III.1.2.1 Formação de excedentes agrícolas

A geração de excedentes agrícolas constituiu-se em condição mínima para o surgimento do desenvolvimento econômico. Na medida em que o contingente populacional empregado na agricultura consegue produzir além de suas necessidades de consumo, é que se viabiliza o processo de diferenciação de atividades, dando origem assim à vida urbana. Observa-se, desta forma, uma divisão social do trabalho através dos pólos cidade e campo. Ao setor agrícola brasileiro coube, neste particular, atender a demanda gerada no segmento urbano diferenciado pela divisão social do trabalho.

⁸³ Ver sobre o assunto: Antonio Delfim Netto, "As informações sobre a agricultura num Programa de Desenvolvimento Econômico" *Revista de Ciências Econômicas*, nº 2, julho/62; Paulo F. Cidade de Araújo, "A Agricultura no Processo de Desenvolvimento Econômico", *Desenvolvimento da Agricultura - natureza do processo e modelos dualistas*, (1a. edição, São Paulo: Editora Pioneira, 1975); Francisco Tomásio Góes de Oliveira et al. *O novo modelo brasileiro de desenvolvimento agrícola - dinâmica dos projetos empresariais*, (1a. edição, Rio de Janeiro: APEC Editora S.A., 1975) e também Antonio Barros de Castro, *op.cit.*

Complementarmente, dadas as características do tipo de exploração da agricultura brasileira — grande empresa agromercantil voltada para o mercado externo —, as divisas obtidas pelas exportações dos excedentes agrícolas constituíram fator fundamental para o desenvolvimento econômico.

III.1.2.2 Liberação de mão-de-obra

À medida que se requeria mão-de-obra para os setores secundários e terciários da economia, a agricultura liberava os recursos na intensidade demandada. Mantinha-se a nível agrícola um "exército industrial de reserva"⁸⁴ em condições de vida precária, que seria atraído para áreas urbanas mediante os mais simples incentivos e mesmo qualquer oportunidade.

O movimento de pessoas do campo para a cidade revelou-se sobremodo importante, na medida que implicava no barateamento dos salários e no aumento da competitividade entre as primeiras fábricas situadas nos centros urbanos. Oferecia-se ao setor industrial, além dos recursos humanos solicitados, também uma vantagem complementar representada pelo baixo nível de remuneração da força de trabalho deslocada em busca de melhores condições.

O fato de se diminuir o contingente da força de trabalho rural, enquanto mantinha-se ou, ainda, aumentava-se a pressão de demanda por alimentos em áreas urbanas, não implicou necessariamente um aumento da produtividade do setor rural e capitalização do mesmo. Manteve-se um equilíbrio entre demanda e oferta de produtos agrícolas, através da expansão da fronteira

⁸⁴ Karl Marx, *O capital*, Resumo de Julian Borchardt, Tradução 'de Ronaldo Alves Schmidt - 3a. edição, (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973) - página 162.

agrícola, ou seja, agregavam-se maiores quantidades do recurso abundante — terra — ao mesmo tempo em que se imprimia maior rigor na utilização da força de trabalho.

III.1.2.3 Criação de Mercado

Os exemplos de desenvolvimento industrial baseados nas experiências da Inglaterra e França ressaltam a importância da criação de um mercado interno rural. Todavia, Castro, descrevendo o caso japonês, evidencia que o desenvolvimento industrial naquele país se deu sem que a agricultura tivesse um papel de destaque na composição do mercado de manufaturas⁸⁵.

Afirma também o autor que o Brasil — em termos globais — jamais contou com um mercado rural ou uma economia camponesa. Registra como exceção, apenas o caso da cultura cafeeira paulista. Em seguida, procurando explicitar a maneira como se desenvolveu o processo industrial no Brasil, escreve:

"Como se sabe, o setor industrial que vingou neste país, não foi aquele propiciado pelos mercados rurais e reforçado por certas oportunidades existentes nos centros urbanos. Este serviu de fato para criar uma base industrial mínima, para dar início à formação de uma classe operária, treinar administradores e empresários etc. A partir dos anos 30, no entanto, afastada e/ou minorada a competição estrangeira, a substituição de importações passaria a constituir a espinha dorsal do avanço manufatureiro⁸⁶.

Uma vez que o processo de industrialização brasileira pautou-se pela substituição de importações, as quais eram destinadas a uma dada faixa da população com características de ren-

⁸⁵ Antonio Barros de Castro, *op. cit.*, páginas 116 - 119.

⁸⁶ *Ibid*, página 125.

das elevadas, o mercado interno se estabeleceu no momento em que as importações tornaram-se inviáveis. De acordo com as diretrizes de um mercado criado para atender uma demanda originariamente voltada para "fora", o processo industrial brasileiro apresentou-se de maneira independente do mercado interno rural. Assim sendo, o papel "clássico" da agricultura, relativo à criação de um mercado interno, não foi muito significativo no caso brasileiro.

III.1.2.4 Transferência de capital

A função de transferir capitais para o setor industrial encontrou na agricultura brasileira elemento de grande significação.

A necessidade de inversões no setor industrial está intimamente ligada à acumulação de capitais em outros setores da economia, além de reinversões do próprio setor. No caso brasileiro, o setor industrial nascente foi bastante favorecido pela transferência de recursos provenientes da área agrícola. As formas utilizadas para tanto foram, com menor ou maior intensidade, as diretas ou voluntárias e indiretas ou compulsórias.

As transferências diretas, comparadas às experiências de outros países, não foram muito importantes no caso do Brasil. Isto quer dizer que espontaneamente os empresários agrícolas não diversificaram significativamente seus investimentos para fora da agricultura. Observou-se, porém, transferências diretas através de especulação imobiliária, construção e manutenção de residências em centros urbanos.

Através das transferências indiretas é que a agricultura se comportou de maneira realmente exponencial neste processo. A subvalorização cambial, propiciando subsídios às operações

de importação (equipamentos, combustível, matéria-prima, etc.) , mediante taxas de câmbio constantes durante períodos de desvalorização da moeda nacional, destacou-se na forma mais eficiente destas transferências. O diferencial de poupança relativo ao saldo de depósitos do setor agrícola em contas bancárias, aplicado no setor industrial constituiu-se numa forma indireta de transferência de capital, porém de menor relevância. E finalmente, a deterioração dos preços de intercâmbio intersetorial também representou evasão de capital no sentido agricultura-indústria.

Dentro da realidade agrícola brasileira estruturada e direcionada em função das variáveis econômicas, políticas e sociais, surge uma grande imposição. É a necessidade de se fazer escoar e distribuir adequadamente a produção, desde as zonas de origem até os mais longínquos pontos e setores de organização social — mormente nos grandes centros urbanos. Sendo o alimento condição básica de qualquer forma de vida e fundamento dos sistemas sociais, a manutenção do direito e acesso ao sustento individual é exigência do bem-estar social⁸⁷. Observa-se que essa condição impositiva envolve questões como produção, distribuição e consumo, constituindo-se responsabilidade do setor abastecimento.

É exatamente sobre um segmento do setor abastecimento que se propõe — através do presente trabalho — investigar, discutir e equacionar variáveis no sentido de se compatibilizar as necessidades e aspirações individuais e coletivas às condições e disponibilidades do complexo agricultura-abastecimento.

Uma vez esboçados os contornos do macrossistema agrícola brasileiro, como uma aproximação e inserção do abastecimento neste quadro de referência, passa-se em seguida à apresen-

⁸⁷ Antonio Carlos Nogueira, O abastecimento alimentar brasileiro - (notas de aula) - (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Interamericana de Administração Pública, PA/78, 1978), mimeo.

tação de aspectos técnicos da comercialização, bem como da linha evolutiva do abastecimento alimentar brasileiro.

III.2 - ABASTECIMENTO E COMERCIALIZAÇÃO AGRÍCOLA

O abastecimento alimentar é o elemento de ligação entre a cidade e o campo, uma vez que envolve uma variada gama de relações, atividades e funções cujo objetivo é a transferência de mercadorias das zonas produtivas às áreas consumidoras. Torna-se realmente muito elevado o nível de integração das relações voltadas para o complexo produção/consumo, a ponto de considerá-las "sem fronteiras", dada a tamanha organicidade sistêmica das mesmas⁸⁸.

A comercialização voltada para o mercado interno assume proporções gigantescas no processo de transferência de produtos no sentido rural-urbano. Isto, porque a comercialização de alimentos inclui atividades de troca relativas à transferência dos direitos de propriedade dos produtos, operações físicas dos mesmos e relações institucionais para facilitar essas atividades.

III.2.1 Aspectos Técnicos da Comercialização Agrícola

A comercialização agrega aos produtos agrícolas uma série de utilidades que os capacitam para o consumo. Essas utilidades são classificadas em espaciais, temporais, de forma e de posse⁸⁹.

Utilidades de espaço concorrem para dispor os produtos nos devidos lugares, onde estão localizados os consumidores. São de características cada vez mais significativas atualmente,

⁸⁸ Antonio Carlos Nogueira, *A Comercialização Agrícola no sistema econômico (notas de aula)*, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro: Escola Interamericana de Administração Pública, 1977), página 1.

⁸⁹ Pedro Caldentey, *Comercialización de Productos Agrarios*, (Madrid: Editora Agrícola Española, 1972), páginas 01 - 05.

visto que com o desenvolvimento urbano os grandes contingentes populacionais vêm se concentrando em áreas mais distantes daquelas de produção.

As utilidades de tempo permitem que os produtos cheguem aos consumidores no momento adequado. Este tipo de utilidade é particularmente importante para os produtos hortigranjeiros, dado seu elevado grau de perecibilidade, aliado a um processo produtivo bastante concentrado, relativamente a um consumo diferido ao longo do período.

Os produtos agrícolas não são necessariamente consumidos da mesma maneira como se encontram no final do processo produtivo. Impõem-se algumas modificações nos produtos para que se adaptem aos gostos e às necessidades. Essas modificações, que podem ser exemplificadas pela padronização, classificação e embalagem, são estabelecidas pelas utilidades de forma.

Finalmente, as de posse são as utilidades relativas às transferências dos produtos de uns para outros indivíduos, até chegar ao consumidor.

Considerando-se o processo de comercialização com início nos produtores primários e terminando nos consumidores, observam-se três etapas bem diferenciadas na comercialização de produtos agrícolas: concentração, equilíbrio e dispersão.

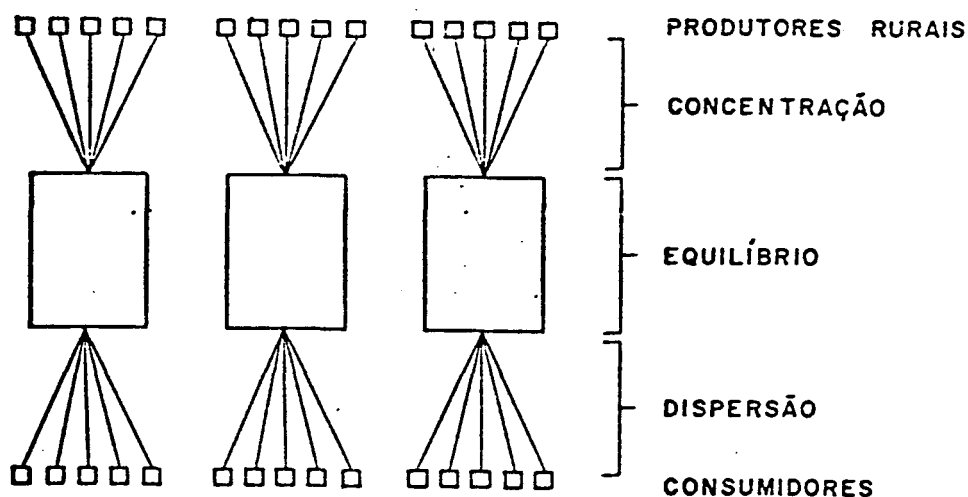
Na concentração, reúnem-se os produtos em um ponto inicial do processo comercial. Particularmente no caso brasileiro, em relação a produtos para o mercado interno, tem-se que esses produtos são obtidos em escala relativamente pequena em diversas unidades produtivas atomizadas e a seguir coletados e reunidos em determinados pontos de concentração.

O processo de equilíbrio é caracterizado pelas atividades que regulam o fluxo de produção em função da taxa de consumo.

No processo de dispersão, tem-se a subdivisão dos grandes estoques – formados na etapa de concentração – encaminhados às áreas de consumo na quantidade, forma e no tempo solicitado pelas unidades consumidoras. (Gráfico III).

GRÁFICO - III

ETAPAS DO PROCESSO DE COMERCIALIZAÇÃO



No desenrolar dos "processos", compondo suas respectivas "utilidades", surgem como elementos específicos as "funções de comercialização".

As funções básicas de comercialização podem ser agrupadas em: funções de trocas, físicas e auxiliares. As primeiras dizem respeito à transferência de posse dos produtos: compra, venda, formação de preço. As físicas referem-se ao manuseio e à movimentação das mercadorias: transporte, armazenagem, industrialização entre outras. As auxiliares propiciam facilidades para o desempenho das outras funções: padronização e classificação, financiamento, informação de mercado, etc.

Uma das funções mais importantes da comercialização é a "função transporte". Se por um lado tem-se a produção agrícola bastante dispersa, seu consumo é grandemente concentrado. Assim sendo, a concentração e transferência da produção dispersa, para as zonas de consumo, é fundamental e de responsabilidade da função referenciada.

Quando se propõe guardar produtos agrícolas para uma distribuição posterior aos segmentos consumidores, está se utilizando da função armazenamento e conservação. Ela é determinada de acordo com o concentrado período produtivo e proporcionalmente à fase de consumo. Dessa maneira, faz-se necessário diferir a oferta de produtos agrícolas em função dos requisitos da demanda consumidora.

A embalagem e padronização de produtos agrícolas constituem-se outras importantes funções de comercialização, tendo em vista as necessidades dos produtos de receberem um tratamento adequado, objetivando facilitar sua distribuição.

Durante o processo de comercialização, os agentes que intervêm carecem de recursos financeiros para as atividades de compra e venda de produtos, manutenção de instalações, etc. Assim é que se impõe a função financiamento ou de crédito, para propiciar os recursos necessários às transferências dos produtos.

Tanto os produtores rurais como também os agentes comerciais assumem riscos decorrentes da perda dos produtos que procuram colocar à disposição para o consumo. A função de cobertura desses riscos, além de outros – originários da dificuldade na venda dos produtos e queda nos preços de mercado – assume papel de realce no processo de comercialização.

A comercialização compõe-se de uma gama de situações que se sucedem à medida que o produto avança, desde o produtor ao consumidor. Ao conjunto dessas fases que compõe o circuito final, denomina-se canais de comercialização. O canal de comercialização varia de produto para produto, dependendo da sua forma de produção, da natureza e comportamento da clientela, além das modificações processadas na administração e na organização das firmas comerciais.

Envolvidos neste mecanismo atuam diversos elementos – que podem ser indivíduos ou organizações – especializados na execução de funções relativas à compra e venda de produtos, inerentes ao percurso produtor-consumidor. Estes elementos são os chamados agentes de comercialização, que se classificam em: intermediário comerciante, agentes intermediários, intermediários especuladores⁹⁰.

Melhor especificando os agentes, pode-se reunir atacadistas e varejistas na condição de intermediários comerciantes. Caracterizam-se por adquirirem o título de posse do produto.

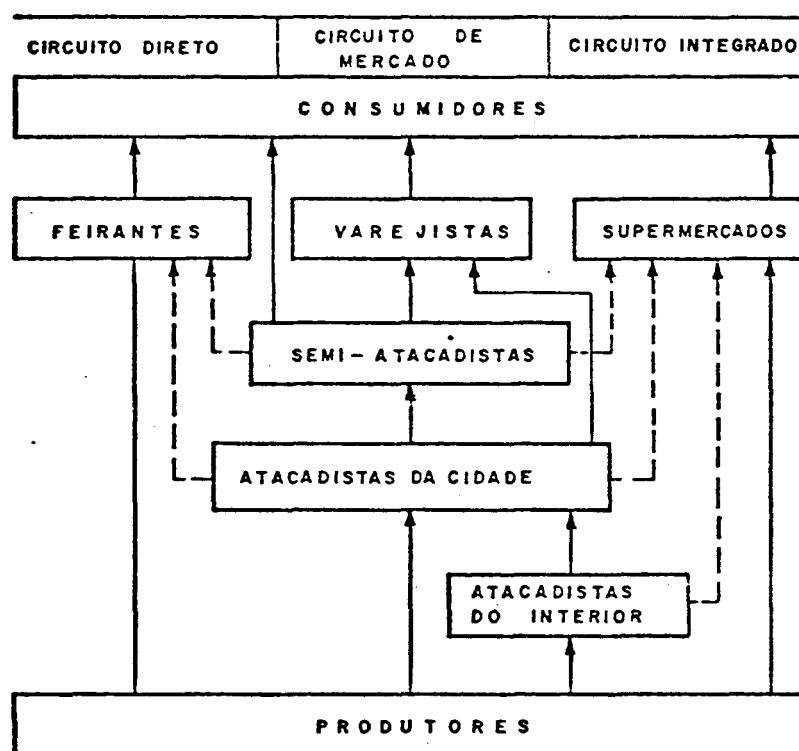
Os comissários, representantes, consignatários e corretores compõem o grupo de agentes intermediários. Geralmente atuam através de poderes dos proprietários, procurando unir compradores e vendedores e também realizando operações.

⁹⁰ Sérgio Alberto Brandt et al., *A comercialização do sistema econômico*, (Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Escola Interamericana de Administração Pública, PA/77, 1977), página 18.

Aqueles agentes que adquirem a posse do produto objetivando auferir lucros através da variação dos preços são os intermediários especuladores. Destacam-se nesta categoria as indústrias de transformação e as organizações auxiliares (Gráfico IV).

GRÁFICO IV

**ESQUEMA DOS CANAIS DE COMERCIALIZAÇÃO NO BRASIL
PRODUTOS HORTIGRANJEIROS**



Através desta breve revisão dos processos, etapas, canais, agentes, enfim de alguns aspectos técnicos da comercialização agrícola, observa-se a magnitude do problema abastecimento, o qual envolve toda esta gama de funções, atribuições e atividades voltadas para promover o consumo de alimentos, distinguindo prioridade absoluta à satisfação dos consumidores finais.

Como aproximação do complexo organizacional encarregado pelo abastecimento de produtos hortigranjeiros, empreende-se

na próxima subseção um breve histórico da evolução do abastecimento alimentar brasileiro.

III.2.2 Evolução Histórica do Abastecimento

Os primeiros movimentos observados relativos ao abastecimento e lastreados em legislação federal datam de outubro de 1869, e se referem à atividade armazenamento⁹¹. Com base no Decreto referenciado, o Governo autorizou a construção de docas e armazéns nos diferentes portos do Império, para carga, descarga, guarda e conservação de produtos importados e para exportação.

Através da Constituição de 24 de fevereiro de 1891, pelo seu artigo 34, o Governo regulamentou o comércio internacional, bem como entre os Estados, delegando competência ao Congresso para alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos.

Desconsiderando-se algumas experiências ocasionais na época do Império e nos primórdios da República Velha, quase que sempre procurando resolver problemas conjunturais, foi a partir da I Guerra Mundial que se preocupou com maior objetividade na solução de problemas de abastecimento alimentar.

Como decorrência das dificuldades encontradas no abastecimento de produtos básicos naquele período de guerra, surgiu o Comissariado de Alimentação Pública em 1918⁹². Este órgão foi criado em função da escassez de gêneros existente à época e de seus altos preços. Procurou-se, dessa forma, fiscalizar as exportações de produtos agrícolas de forma a compatibilizar necessidades do mercado interno com as exigências de exportação.

⁹¹ Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869.

⁹² Decreto-Lei nº 13.069, de 12 de junho de 1918.

A atuação governamental relativa ao abastecimento manteve-se restrita à armazenagem e contenção de preços, até setembro de 1939. Deve lembrar-se também que, indiretamente, tal segmento vinha agregando ganhos através do desenvolvimento de outros setores, principalmente o de transporte, o que facilitava sobremaneira o escoamento da população.

Um dos primeiros passos que se deu no sentido de atuar mais ordenada e explicitamente no campo do abastecimento – sob o enfoque produção-comercialização – foi em 1939, através do Decreto-Lei nº 1.607, que criava a Comissão de Abastecimento.

Em função do estado de emergência econômica mundial, considerando-se a necessidade de se assegurar o suprimento regular de gêneros indispensáveis à manutenção da população, criou-se a Comissão, subordinada ao Ministério da Agricultura, incumbida de regular a produção e o comércio de gêneros alimentícios e outros artigos de primeira necessidade.

Um ano depois, a Comissão de Abastecimento foi extinta "por ter alcançado os objetivos visados pelo Governo"⁹³. Logo em seguida foi criado o Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS⁹⁴, vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, destinado a assegurar condições favoráveis e higiênicas de alimentação a segurados de órgãos públicos, podendo para tanto atuar no mercado como comprador e fornecedor de gêneros alimentícios, com amplas possibilidades de interferir inclusive nos preços daqueles produtos.

Ainda no início da década de 40, foi criada a Coordenação de Mobilização Econômica, ato contínuo à declaração do estado de guerra⁹⁵. Sua atuação no setor abastecimento limitou-se às restrições e aos racionamentos próprios daquele período atípico.

⁹³ Decreto-Lei nº 2.449 de 25 de julho de 1940.

⁹⁴ Decreto-Lei nº 2.478, de 25 de agosto de 1940.

⁹⁵ Decreto-Lei nº 4.750 de 28 de setembro de 1942.

Em 1943, foi criada a Comissão de Financiamento da Produção - CFP⁹⁶, tendo por finalidade traçar planos de financiamento de produção, formalizando a atuação creditícia do Governo na agricultura brasileira, porém, restrita ao segmento produção.

Esforços com características locais e mesmo regionais foram desenvolvidos durante vários anos, com alguma significância para determinados tipos de produtos (carne, trigo, ovos, etc.).

Paralelamente à implementação de medidas objetivas na execução de planos, estudos vinham sendo empreendidos no intuito de se conhecer a problemática do abastecimento. Em 1943, um projeto desenvolvido pelo Governo, através de uma equipe civil/militar do Conselho Econômico de Guerra, diagnosticava a área do abastecimento e oferecia sugestões. Este trabalho viria ficar conhecido como Relatório Taub.

Na área de cooperativismo, significativos avanços eram conseguidos com a instituição da Caixa de Crédito Cooperativo⁹⁷, que posteriormente viria a constituir o Banco Nacional de Crédito Cooperativo.

Em 1946, as atividades da Coordenação e Mobilização Econômica foram transferidas para a Comissão Central de Preços⁹⁸, cuja principal atribuição era a de conter o processo inflacionário, através do controle dos preços de produtos alimentícios.

Novo elemento no orçamento no orçamento de despesa do país foi introduzido em 1949, através do Plano SALTE. Este plano, cujas letras do nome representavam os setores estratégicos para ação (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), dava ênfase a

⁹⁶ Decreto-Lei nº 5.212, de 22 de janeiro de 1943.

⁹⁷ Decreto-Lei nº 5.893, de 19 de outubro de 1943.

⁹⁸ Decreto-Lei nº 9.125, de 04 de abril de 1946.

aspectos referentes à alimentação, porém ainda com predominância ao segmento produção. As atividades relativas ao processo de distribuição de alimentos somente eram referenciados através do item construção e manutenção de armazéns e silos.

Naquele mesmo ano de 1949, uma Comissão Brasil/Estados Unidos procedeu estudos sobre o problema alimentar brasileiro e teceu algumas recomendações que ficaram conhecidas como Relatório Abbinik. Dentro de uma perspectiva bastante ampla, o relatório abordava diversos aspectos ligados a investimentos globais e no setor, além de outros tópicos relativos ao desenvolvimento econômico do País.

Já no princípio da década de 50, algumas medidas de real importância foram imprimidas ao setor abastecimento. Através da evolução da Caixa de Crédito Cooperativo, constituiu-se o Banco Nacional de Crédito Cooperativo⁹⁹. Procedeu-se diversas mudanças na legislação referente aos crimes contra a economia popular¹⁰⁰ e também quanto à sistemática de preços mínimos¹⁰¹. Ao mesmo tempo, a Lei nº 1.522, de 26 de dezembro de 1951, autorizou o Governo federal intervir no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo e criava a Comissão Federal de Abastecimento e Preços - COFAP, vinculada ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, na qualidade de órgão executor da referida Lei. O grande objetivo do órgão era conter o fluxo inflacionário. Como órgãos auxiliares à COFAP foram criados, nas Capitais de Estados e Territórios, as Comissões de Abastecimento e Preços - COAPs e, a nível de outros Municípios, as Comissões Municipais de Abastecimento e Preços - COMAPs, com organização e atribuições determinadas pela Comissão Federal.

⁹⁹ Lei nº 1.412, de 13 de agosto de 1951.

¹⁰⁰ Lei nº 1.506, de 19 de dezembro de 1951.

¹⁰¹ Lei nº 1.521, de 25 de dezembro de 1951.

Para atuar como elemento normativo e coordenador da política executada pela COFAP, foi criado pelo Decreto Nº36.521, de 2 de dezembro de 1954, o Conselho Coordenador de Abastecimento.

No ano de 1954 foi elaborado outro trabalho, conhecido como Relatório Klein e Sacks, que se orientou para as áreas de transporte, armazenamento e modernização do comércio varejista. O documento procurava identificar as oportunidades comerciais no setor abastecimento que pudessem ser – no curto prazo – aplicadas à realidade empresarial brasileira.

O primeiro Plano Nacional de Abastecimento foi apresentado durante o Governo Kubitscheck e aprovado pelo Decreto nº 42.332-A, de 25 de setembro de 1957. Logo em seguida¹⁰² atribuiu-se ao Conselho Coordenador – até então órgão normativo – as funções executivas referentes ao Plano de Abastecimento.

Para orientação do Governo durante o período 1955/60, foi aprovado o "Programa de Metas" que se referiu ao setor abastecimento também de maneira ampla e pouco específica, concentrando a atuação na construção de armazéns, silos e frigoríficos.

Grande esforço no sentido de organizar o setor, dispondo-o de órgãos, delimitando atribuições e orientando-o ao planejamento, foi desenvolvido na década de 60.

Através do Decreto nº 51.484, de 5 de junho de 1962, foi extinto o Conselho Coordenador do Abastecimento, enquanto que a Lei Delegada nº 4, de setembro do mesmo ano, dispunha sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo e outorgava à COFAP competência para executar a referida Lei.

¹⁰² Decreto nº 42.333-A, de 25 de setembro de 1957.

A Superintendência Nacional do Abastecimento — SUNAB, foi criada em setembro de 1962 através da Lei Delegada Nº 5. Dentre as competências da SUNAB, ressaltam-se a elaboração, promoção e execução de planos nacionais de abastecimento de produtos essenciais; elaboração de programas de expansão da rede de armazéns, silos e frigoríficos; aplicação da legislação de intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercado rias e serviços essenciais; estabelecimento de normas e promoção da execução de medidas destinadas a regulamentar e a melhorar a comercialização.

Um ano e pouco após a criação da SUNAB, foram dadas por encerradas as atividades da COFAP e seus órgãos auxiliares. O Decreto nº 53.460, de janeiro de 1964, fixava-lhe o prazo para extinção e atribuía à SUNAB o encargo de proceder ao inventário do acervo. A partir de então, a SUNAB veio a se constituir — formalmente — no elemento central da política de abastecimento brasileiro.

Dispôs-se, no entanto, o Governo a criar outros órgãos para atuarem em áreas específicas do abastecimento, oferecendo, na qualidade de executores, suporte ao organismo central.

Sob a orientação anteriormente expressa, foi criada pela Lei Delegada nº 6, de setembro de 1962, a Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL, cuja finalidade era participar diretamente na execução de planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo — basicamente no que se relacionasse com a comercialização de gêneros alimentícios essenciais ou em carência.

Deveria também a nova empresa agir como elemento regulador do mercado e servir de forma supletiva, em regime de concorrência, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas.

Na mesma data da criação da COBAL, através da Lei Delegada nº 7 o Governo constituiu outra empresa: A Companhia Brasi

leira de Armazenamento – CIBRAZEM, que tinha como finalidade primeira planejar e coordenar a política de armazenagem no país. Tanto a CIBRAZEM como a COBAL foram constituídas pela SUNAB, por autorização governamental.

Considerando a necessidade de uma ação conjunta das diversas áreas governamentais para a execução de programas na área de abastecimento, foi criada em setembro de 1964 a Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento¹⁰³. Essa Comissão era composta pelos ministros da Agricultura, do Planejamento, da Viação e Obras, da Fazenda, da Indústria e do Comércio, pelo Presidente do Banco do Brasil e Superintendente da SUNAB. Sua finalidade era coordenar, acompanhar e fiscalizar a execução, pelos órgãos da administração direta e descentralizada, das atividades até então explicitamente de responsabilidade da SUNAB.

O instrumento de planejamento proposto pelo Governo na época era o PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo, relativo ao período 1964/66 e que não apresentava nenhum destaque específico na área de abastecimento. A orientação do plano para o setor restringia-se a preços mínimos, crédito agrícola e construção e manutenção de armazéns e silos, incluindo treinamento necessário.

Ao considerar-se o setor abastecimento através de um enfoque global, nota-se que o mesmo passa a ser estudado e analisado em maior profundidade e abrangência a partir do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social e também do Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED, já nos últimos anos da década de 60.

Dentro de uma abordagem regional e mais especificamente local, fatos isolados se apresentaram demonstrando avanços bastante consideráveis no setor; principalmente no que tange à modernização das estruturas comerciais. Observa-se que por ini -

103 Decreto nº 54.358 de 30 de setembro de 1964.

ciativa de um governo estadual e de órgão de desenvolvimento regional, respectivamente Estado de São Paulo e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, já em meados do decênio 1960/70 estavam em pleno funcionamento as Centrais de Abastecimento de São Paulo e Recife.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento, porém, é que - ao apresentar suas bases para uma política global - define duas áreas fundamentais relativas ao setor agrícola: elevação da produção e produtividade agrícola pela transformação da agricultura tradicional, mediante mudança de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos; e ruptura de barreiras do abastecimento pela solução dos principais problemas ligados à estrutura e funcionamento da comercialização de alimentos. Com referência à segunda área eleita pelo PED, deu-se ênfase especial à política de modernização do sistema de abastecimento, propiciando condições favoráveis à criação de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais, bem como concebendo programas especiais visando a perfeição a distribuição de alimentos nas grandes cidades.

Em 29 de agosto de 1968, através do Decreto nº63.196, foi instituído o Conselho Interministerial de Preços - CIP, com a atribuição de fixar e fazer executar as medidas destinadas à implementação da sistemática reguladora de preços no mercado interno nos diferentes estágios de produção, comercialização e serviços.

Para o período 1970/74, dentre as dez principais diretrizes de ação do Governo, expressas através do I Plano Nacional de Desenvolvimento para o setor agricultura e abastecimento, identifica-se a eleição de um item específico para a área de modernização do sistema nacional de abastecimento.

Como componentes da diretriz governamental para a modernização do sistema de abastecimento, foram considerados prioritários os aspectos relativos à construção do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC e também a implementação do programa de armazenagem.

Durante o período em referência, foi criado o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento – GEMAB¹⁰⁴, com a finalidade de estudar e adotar providências com vistas à implementação do programa de construção de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais, além de outras medidas necessárias à modernização do sistema de abastecimento.

O reconhecimento da necessidade da participação de diversos Ministérios nos assuntos pertinentes ao abastecimento condicionou a reformulação do GEMAB e a criação da Comissão Coordenadora da Política de Crédito Rural – COMCRED¹⁰⁵. Esta Comissão tinha como competência a proposição, junto ao Conselho Monetário Nacional, de políticas voltadas para o desenvolvimento do setor agropecuário.

Em junho de 1974 foi extinto o GEMAB e ao mesmo tempo criado o Conselho Nacional de Abastecimento – CONAB¹⁰⁶, com a competência de formular, coordenar e executar a Política Nacional de Abastecimento.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento, que abrange o quinquênio 1975/79, no que diz respeito a estratégia para a agropecuária, deixa clara a idéia do novo papel que esse setor deverá executar. Em grandes linhas, seria uma maior significância na contribuição do setor à expansão do produto interno bruto, com menor preço para o consumidor, maior renda para o agricultor e melhor padrão de vida para o trabalhador. Explicita ainda que, a partir do papel acima mencionado, dever-se-ia efetivar a vocação do país na qualidade de supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados.

No que tange especificamente ao abastecimento, observa-se a coerência com o plano anterior, através da continua-

¹⁰⁴ Decreto nº 65.750, de 25 de novembro de 1969.

¹⁰⁵ Decreto nº 74.155, de 06 de junho de 1974.

¹⁰⁶ Decreto nº 74.158, de 06 de junho de 1974.

ção da política de implantação de novas estruturas, por intermédio de unidades do tipo central de abastecimento, horto e supermercados, mercados do produtor e feiras.

Finalmente, através da nova estrutura organizacional implantada no Ministério da Agricultura, foi criada a Secretaria Nacional do Abastecimento - SNAB¹⁰⁷, na qualidade de órgão central de direção superior, com finalidade de formular a política nacional e estabelecer normas técnicas relacionadas com as atividades de abastecimento de produtos agropecuários, florestais e pesqueiros.

Não se pode esquecer, no entanto, de medidas que ao longo dos tempos vêm sendo encetadas e que indiretamente vêm contribuindo para o desenvolvimento do setor. É o caso da construção de rodovias, implementação de projetos na área de comunicações, respectivamente no setor transporte e comunicação; como também medidas relativas à política de crédito à produção e comercialização, preços mínimos, estoques reguladores e armazenagem, originárias do próprio setor agropecuário.

III.3 - ABASTECIMENTO DE HORTIGRANJEIROS

Muito se tem falado - principalmente neste primeiro trimestre do corrente ano - sobre o abastecimento para o mercado interno. Grande ênfase vem sendo dada aos produtos hortigranjeiros¹⁰⁸.

Críticas severas são dirigidas aos programas de atuação e à orientação governamental até então empreendidos, enquanto que novas diretrizes estão se delineando como panacéias, para os problemas do setor.

¹⁰⁷ Portaria nº 369, de 05 de maio de 1978 - Ministério da Agricultura.

¹⁰⁸ Diversos têm sido os pronunciamentos do novo Ministro da Agricultura sobre o assunto. Veja, por exemplo, no "Correio Braziliense" de 28.03.79, Caderno I, página 03: "Opção Agrícola busca acabar desequilíbrio" e também "Cidades Horti-granjeiras vão abastecer o Nordeste".

Identifica-se uma tendência governamental no sentido de se proceder à expansão da oferta de produtos hortigranjeiros, ao mesmo tempo pretende-se angariar a confiança das classes produtoras rurais em função de garantias de médio prazo. Todavia, quanto à organização da estrutura comercial de hortigranjeiros, não se ofereceu ainda novas perspectivas claras e definidas.

III.3.1 Apresentação da Organização: Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento

A estrutura de distribuição de produtos hortigranjeiros no Brasil vem sendo organizada pelo Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento que, através de seus diversos equipamentos, cobre áreas sensíveis de todos os Estados da Federação.

Na definição das "Metas e Bases Para a Ação do Governo", em setembro de 1970, determinou-se como uma das metas prioritárias a modernização do sistema de abastecimento pela implantação do Programa de Construção do Sistema de Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais.

As Centrais de Abastecimento e os Mercados Satélites ou Terminais, programados pelo Governo e destinados a comercializar e distribuir produtos hortigranjeiros, pescados e outros perecíveis, viriam compor e constituir o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC.

Atualmente, a nível governamental, os equipamentos¹⁰⁹ de comercialização e distribuição de produtos hortigranjeiros estão submetidos ao controle do SINAC - a quem compete viabilizar os empreendimentos, definir-lhes estrutura operacio -

¹⁰⁹ Existem exceções. Ver, por exemplo, o caso do CEAGESP em São Paulo, que representa um dos mercados atacadistas mais importantes do país e que não se encontra vinculado ao SINAC.

nal e administrativa, atribuições e condições de funcionamento , além de estabelecer-lhes normas a serem observadas nos atos de suas respectivas constituições e em seus estatutos — tendo em vista a extensão e o interesse nacional do Programa.

O decreto de criação do SINAC¹¹⁰, em seu artigo 2º, dispunha que a implantação do Sistema ficaria a cargo do Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento — GEMAB, porém com apoio técnico, administrativo e financeiro da Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL.

O então GEMAB — hoje Conselho Nacional de Abastecimento — CONAB¹¹¹ é o elemento normativo e de orientação do sistema, enquanto que a COBAL atua como instrumento gestor e com participação acionária no capital das entidades vinculadas.

O CONAB é um Conselho interministerial¹¹², composto por representantes da área privada, através da Confederação Nacional do Comércio, e também por membros das pastas da Fazenda, Indústria e do Comércio, Planejamento e Agricultura, sendo que sua presidência é ocupada pelo Ministro da Agricultura.

¹¹⁰ Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972.

¹¹¹ Decreto nº 74.158, de 06 de julho de 1974, criou o CONAB e extinguiu o GEMAB, transferindo seu acervo e atribuições para a Secretaria Executiva do órgão recém-criado.

¹¹² Apesar de ter-se determinado como limite temporal do presente estudo o final do 1º trimestre do ano em curso, julga-se necessário referenciar que, através do Decreto nº 83.333, de 11 de abril de 1979, foi extinto o CONAB. As atribuições do extinto órgão relativas à concessão de Incentivos Fiscais e Creditícios, bem como de isenção de impostos e taxas sobre importação e distribuição de produtos alimentícios em carência, foram transferidas para o Conselho Monetário Nacional. As demais atribuições e recursos do CONAB passaram à alçada da Secretaria Nacional do Abastecimento, do Ministério da Agricultura.

É de competência do CONAR formular, coordenar e executar a Política Nacional de Abastecimento, de acordo com diretrizes estabelecidas pela Presidência da República.

A COBAL, por sua vez, criada em 1962¹¹³, é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura, que tem como principais atribuições a compra e venda de produtos agropecuários, com o objetivo de disciplinar e regular, principalmente, o mercado de gêneros alimentícios.

A operacionalização propriamente dita do SINAC vem sendo empreendida por uma coordenação central, constituída por um departamento e assessorias da COBAL sediados em Brasília.

As atividades desenvolvidas pela coordenação central vão desde o levantamento de estruturas comerciais, análise de viabilidade para implantação de mercados¹¹⁴, respectivas construção e manutenção, até a assistência técnica na parte de comercialização, antes e durante a fase de funcionamento do equipamento.

É oportuno lembrar que as CEASAs, ou mercados satélites, não exercem a função de comercializar. Simplesmente locam áreas e oferecem espaços para que a iniciativa privada desenvolva as atividades de comercialização.

As CEASAs e os mercados satélites têm como usuários os atacadistas, varejistas ou feirantes, enfim, agentes de comercialização, enquanto que clientela da coordenação central do SINAC é constituída pelos equipamentos comerciais, na figura de seus responsáveis: diretorias de CEASAs, gerências de hortomercados ou mercados do produtor, etc.

¹¹³ Lei Delegada nº 6, de setembro de 1962.

¹¹⁴ Deve-se entender aqui por mercados qualquer tipo de equipamento distribuidor: CEASA, Mercado Produtor, Hortomercado, Centro de Abastecimento, Feira Livre, etc.

Embora o assunto já tenha sido explicitado na seção referente à Definição de Termos, para uma percepção mais nítida do complexo organizacional inserido no setor abastecimento, bem como de seu funcionamento, faz-se necessário conceituar alguns tipos de equipamentos componentes do mesmo, correlacionando-os às etapas do processo de distribuição hortigranjeira.

Seccionando-se o caminho percorrido pelo produto hortigranjeiro desde sua plantação e colheita, até o consumidor final, pode-se caracterizar 3 (três) grandes segmentos no processo do abastecimento: produção, atacado e varejo.

No segmento atacado é que se encontram as CEASAs - ao lado de Centros de Abastecimento - procurando fazer a união entre a produção e os canais de distribuição varejista. Objetivam oferecer um mercado forte e sólido, com alto grau de transparência, proporcionando a redução de custos diretos e indiretos de comercialização, adequando as condições higiênico-sanitárias de manuseio e embalagens, além da redução nas flutuações especulativas.

Nas zonas de produção, o tipo de equipamento é o Mercado do Produtor, também conhecido como Mercado Expedidor Rural ou ainda Mercado de Origem, cujas atribuições básicas estão voltadas a agrupar ou concentrar pequenas produções pulverizadas, em pontos ainda na zona rural, onde se oferecem facilidades ao próprio produto. Essas facilidades poderiam ser expressas por serviços de classificação e padronização de produtos, embalagens, informações de mercado, possibilidades de áreas alternativas para colocação de produtos, orientação técnica na parte produtiva e também comercial.

O segmento varejista congrega os Hortomercados, Feiras Cobertas e Feiras Livres, equipamentos que desenvolvem suas atividades no último estágio de comercialização, ou seja, do pequeno comerciante ao consumidor final. As Feiras Livres são por

demais conhecidas, enquanto que os Hortomercados representam uma inovação no processo de distribuição varejista, concorrendo para a modernização das feiras e condicionando-as a evoluir. Apresentam várias características daquelas, porém são fixos, de periodicidade constante e originariamente seriam explorados por produtores, oferecendo gêneros de boa qualidade a preços justos controlados pelas respectivas gerências de comercialização. As Feiras Cobertas, por sua vez, possuem instalações físicas fixas, com cobertura, e oferecem a possibilidade de usos alternativos da área em períodos de tempo ociosos da atividade comercial¹¹⁵.

Para o atual estágio de desenvolvimento da organização, o nome Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento está ultrapassado e não mais exprime a magnitude do Sistema. Além das CEASAs, outros tipos de equipamentos – como já foi referenciado anteriormente – compõem o sistema de abastecimento de produtos hortigranjeiros.

Uma vez apresentada a organização e o seu quadro de operacionalização, utilizar-se-á no próximo capítulo, o instrumental de desenvolvimento institucional para uma análise do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

¹¹⁵ *Utilizam-se, alternativamente, as instalações das Feiras Cobertas para entretenimentos sociais, atividades de lazer, ensino, esportes, etc.*

CAPÍTULO IV - ABORDAGEM INSTITUCIONAL À ORGANIZAÇÃO

IV.1 - CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

IV.1.1 Antecedentes e Origens

IV.1.2 Dispositivos Legais

IV.2 - ORIENTAÇÃO ORGANIZACIONAL

IV.2.1 Liderança

IV.2.2 Doutrina e Programas

IV.3 - DISPONIBILIDADES INTERNAS

IV.3.1 Estrutura Interna

IV.3.2 Recursos

IV.3.2.1 Recursos Financeiros

IV.3.2.2 Recursos Humanos

IV.4 - TRANSAÇÕES E VARIÁVEIS AMBIENTAIS

IV.4.1 Apoio e Resistência

IV.4.2 Intercâmbio de Recursos e Estruturação do Meio Ambiente

IV.4.3 Transferência de Normas e Valores

IV.5 - TESTES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

IV.5.1 Sobrevivência e Autonomia

IV.5.2 Influência e Normatividade

IV.1 - CRIAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO

As autoridades brasileiras, pouco a pouco, foram se conscientizando da responsabilidade que lhes competia e da necessidade que se evidenciava de intervir, de maneira decisiva, na área do abastecimento de hortigranjeiros.

A continuidade da política do "laissez-faire" viria conduzir o país a uma situação caótica no tocante ao escoamento e distribuição da produção de frutas e hortaliças, a qual apresentava um quadro, cujos contornos eram dados – entre outros – pelos fatores seguintes:

- ausência de concentração física de oferta e da procura em locais de concorrência;
- desconhecimento dos preços praticados a um dado momento em um mesmo centro comercial;
- afastamento das zonas de produção dos locais de consumo;
- inexistência de uma regulamentação coerente do mercado atacadista;
- além do grande número de agentes desnecessários que intervinha no processo de abastecimento.

IV.1.1 Antecedentes e Origens

A partir de 1964, foram desenvolvidos estudos coordenados pelo Ministério do Planejamento que resultaram na formulação de uma política econômica específica para o setor de abastecimento. Essa política apresentava programas a longo prazo

destinados a reduzir, senão superar, as consequências das crises, apoiando a evolução e modernização das diversas atividades de comercialização de gêneros alimentícios.

Dois diferentes ramos foram determinados como campo de atuação governamental: um no sentido de organizar mercados agrícolas e outro voltado para a implantação de uma infra-estrutura adequada de comercialização e serviços auxiliares.

A comercialização de gêneros alimentícios vinha já, há algum tempo, sendo apontada como fator de estrangulamento no desenvolvimento da agricultura brasileira, além de responsável por incremento relativo no custo de vida das populações das grandes áreas metropolitanas¹¹⁵. No entanto, era preciso entender que tal colocação, independentemente de uma análise de maior profundidade, poderia mascarar um problema mais amplo e abrangente afeto não só à comercialização, mas a todo o processo produtivo/distribuidor.

Em verdade, fazia-se imperioso, porém, empreender medidas em ramos do setor terciário, tendo em vista a baixa produtividade dos fatores de produção utilizados, os quais pressionavam os custos para cima, implicando em maiores gastos para os consumidores.

A situação então observada no comércio de gêneros alimentícios, basicamente hortigranjeiros – nos diversos níveis de comercialização –, era realmente desanimadora. o elevado nível de perdas dos produtos, a baixa produtividade das operações de carga, descarga e manipulação de mercadorias, aliadas às imperfeições oriundas das dificuldades da entrada de novas firmas no mercado, aumentavam os custos de comercialização – principalmente no atacado –, penalizando toda população.

¹¹⁵ BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, *Curso Regional Latino-Americano de Projetos Agropecuários*, (Instituto de Planejamento Econômico e Social, Brasília: Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico – CENDEC, 1975), página 5.

As instalações onde se procedia a comercialização já estavam superadas, tecnicamente inadequadas, de espaço físico insuficiente e na maioria das vezes localizadas nos centros das cidades, o que criava graves problemas de acesso, circulação, postura, enfim dificuldades urbanísticas e de tráfego.

Em vista da situação existente, deu-se ênfase às políticas de implantação de uma infra-estrutura de comercialização de gêneros alimentícios e de serviços auxiliares compatível com as reais necessidades do mercado brasileiro.

A orientação das políticas acima referidas estiveram, desde 1964, sob a coordenação do então Ministério do Planejamento, que em 1967 elaborou o Programa de Estímulos e Financiamentos para a implementação das Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais, com base no êxito que vinha alcançando o Entrepósito Terminal de São Paulo e também apoiado na experiência de outros países. Ainda em 1967, iniciaram-se os estudos com o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, os quais foram reformulados pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED - (1968 / 70) e se ampliaram e se desenvolveram no Plano de Metas e Bases para a Ação do Governo.

Em função dos estudos empreendidos, verificou-se a necessidade de instalação de mercados para operações de recebimento, processamento e distribuição de hortigranjeiros em centros urbanos com contingente populacional superior a 100 mil habitantes.

Na definição das "Metas e Bases", em setembro de 1970, o Governo federal determinou, como uma das metas prioritárias¹¹⁶, a modernização do sistema de abastecimento pela implanta

¹¹⁶ *Brasil, Presidência da República, Metas e Bases para a Ação do Governo, (Brasília: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1970), páginas 97 - 100.*

ção do Programa de Construção das Centrais de Abastecimento e Mercados Terminais. Esse fato constituiu-se no resultado de trabalhos e estudos desenvolvidos pelo Setor de Agricultura e Abastecimento do Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA, fundação vinculada ao Ministério do Planejamento, o qual coordenou as diversas medidas de execução do Programa SINAC, até a criação do Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento - GEMAB¹¹⁷.

Na implementação do Programa SINAC, o GEMAB contaria com o apoio da Financiadora de Estudos e Projetos S.A. - FINEP, que se encarregaria de financiar a elaboração dos projetos em diversos Estados da União; do Banco Central, através da sua Diretoria de Crédito Rural, especialmente no que se refere à aplicação de recursos oriundos do "Acordo do Trigo"; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE; do Ministério da Agricultura, através da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL; além de outros organismos governamentais em áreas de atuação relativas às respectivas especificidades.

Por solicitação da própria COBAL, foi elaborado pela Societé Centrale pour l'Equipement du Territoire Coopération International - SCET-COOP, empresa francesa de consultoria, um plano de trabalho detalhado de assistência técnica, objetivando implantar um Sistema de Gestão e Coordenação das Centrais de Abastecimento no Brasil.

O que se observa é que o momento político-social era de total fechamento. O período imediatamente anterior à criação do SINAC foi caracterizado pela pequena participação popular e política, tendo em vista a exacerbação de atos e medidas autoritárias e estatizantes do Poder Central. Considera-se pois o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento como um produto final, quase que exclusivo, da tecnoburocracia governamental.

¹¹⁷ Decreto nº 65.750, de 26 de novembro de 1969.

De acordo com a prioridade que o governo do Gen. Emílio Garrastazu Médici tratava o problema, aliado aos esforços conjuntos enviados por equipes de técnicos dos Ministérios da Agricultura, Planejamento e Fazenda, através da COBAL, IPEA, BNDE e Assessoria Econômica do Ministério da Fazenda, foi prevista no I Plano Nacional de Desenvolvimento¹¹⁸ a implantação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC.

Posteriormente regulamentando a lei acima citada, foi promulgado o decreto¹¹⁹ que instituiu o SINAC, definindo suas atribuições sob a égide do GEMAB e sua gestão sob a responsabilidade da COBAL.

Toda a orientação de caráter normativo referente ao Programa SINAC ficou atribuída a um grupo interministerial - composto por elementos da área privada, representados pela Confederação Nacional do Comércio, e das pastas da Agricultura, Fazenda, Planejamento e Indústria e do Comércio -, o então GEMAB. Por outro lado, coube à COBAL exercer as atividades gestoras do referido programa, em virtude de constar dentre as atribuições daquela empresa¹²⁰, "participar diretamente da execução de planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios essenciais, ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo"; e também, dadas as características pessoais e elevado poder de penetração e envolvimento do então presidente da empresa¹²¹.

¹¹⁸ Lei nº 5.727, de 04 de novembro de 1971.

¹¹⁹ Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972.

¹²⁰ Lei Delegada nº 06, de 26 de setembro de 1962.

¹²¹ Entrevista com o Dr. José Luiz Caram, à época Consultor Jurídico do GEMAB.

Deve ressaltar-se, no entanto, que manifestações contrárias à criação do SINAC, esporadicamente, se fizeram ouvir.

Numa condição típica de resistência a mudanças, "preocupação com o desconhecido"¹²², não acreditavam os supermercados que seriam, ironicamente, os grandes beneficiados com o advento da organização SINAC.

Com a implantação do SINAC, o Governo pretendia alcançar, dentre vários outros indiretos, os seguintes objetivos: reduzir os custos diretos de comercialização a nível atacadista, ou seja, diminuir os custos derivados de perdas totais e de valor, de embalagens, de mão-de-obra e de fretes; diminuir os custos indiretos das organizações que operam no mercado atacadista e distribuição de produtos alimentícios, ou seja, propiciar as condições para que surgissem as economias de escala; oferecer os meios necessários para o melhoramento da qualidade dos produtos alimentícios e intensificar os serviços de classificação e padronização dos mesmos; propiciar as condições para a dinamização, ampliação e difusão do atual Serviço de Informação de Mercado Agrícola; reduzir os custos de comercialização no segmento varejista de produtos alimentícios e estimular a implantação de supermercados, auto-serviços e mercados satélites; diminuir a flutuação da oferta de produtos agrícolas; aperfeiçoar o mecanismo da formação de preços e elevar o nível de renda dos empresários agrícolas; eliminar gradualmente, os problemas urbanísticos (principalmente de tráfego e de condições higiênico-sanitárias) derivados do sistema dos mercados tradicionais. Para tanto, foi definida como meta para um período de 4 (quatro) anos, a implantação de 15 Unidades Centrais de Abastecimento, em todo território nacional, que viriam compor o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

¹²² Colocação feita, através de entrevista, pelo Dr. Rubens Albuquerque então Presidente da COBAL e do GEMAB. — A Associação Brasileira de Supermercados manifestou-se, por duas vezes, apreensivamente quanto a criação do SINAC. Numa oportunidade por intermédio de seu presidente e em outra ocasião pelo representante da Associação na Câmara Municipal de São Paulo (Entrevista com o Dr. Gilberto Gatti ex-técnico do GEMAB/COBAL).

IV.1.2 Dispositivos Legais

O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, como o nome bem sugere, foi constituído com o intuito de servir de elemento catalizador, congregador, enfim um "sistema" das diversas Unidades Centrais de Abastecimento-CEASAs, assim como também de outros centros de abastecimento já existentes. Desta forma, os elementos operativos do Sistema seriam as CEASAs, representativas dos Estados da Federação.

Conforme a apresentação feita no capítulo anterior, foi a Lei nº 5.727, de 04 de novembro de 1971, que dispunha sobre o I Plano Nacional de Desenvolvimento, que primeiro mencionou e constituiu o SINAC.

O decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972, regulamentava o sistema referido pela Lei mencionada, dispondo sobre atribuições e orientando em relação aos aspectos mais operacionais.

Através da regulamentação, ficou definido que a implantação do SINAC estaria afeta ao GEMAB, de conformidade com os decretos nºs 65.750, de 26 de novembro de 1969, e 66.332, de 17 de março de 1970, tendo como apoio operacional a COBAL.

O Decreto 65.750 dispunha sobre a criação e composição do GEMAB, enquanto que o 66.332 especificava em maior precisão os aspectos referentes ao financiamento para o Sistema de Centrais e fixava normas a serem observadas.

Mais tarde, ambos os decretos seriam parcialmente reformulados. Com a extinção do GEMAB, suas atribuições foram transferidas para a Secretaria Executiva do Conselho Nacional do Abastecimento - CONAB¹²³, enquanto que o Decreto nº 77.548, de 04 de maio de 1976, alterava alguns dispositivos e percentuais relativos à participação da COBAL no esquema financeiro do Sistema.

¹²³ Decreto nº 74.158, de 06 de junho de 1974. (Ver nota de rodapé nº 112).

A empresa destinada a oferecer apoio técnico, administrativo e financeiro ao Sistema SINAC, atuando como órgão gestor, foi a Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL, a qual foi criada pela Lei Delegada nº 06, de 26 de setembro de 1962 — durante a fase do Governo Parlamentarista —, constituindo-se numa empresa pública integrante de um conjunto de entidades responsáveis pela co-execução de planos de abastecimento nacional, a cargo do Ministério da Agricultura.

As Centrais de Abastecimento, por sua vez, são sociedades anônimas de economia mista criadas de acordo com normas do CONAB (GEMAB), regidas por estatutos sociais próprios e regimentos internos, tendo como principais acionistas os governos federal, estadual e municipal.

Note-se que o Governo Federal definiu a política das Centrais de Abastecimento no sentido do conjunto brasileiro, da intercomunicação e interligação de ações e operações. Respeitando a individualidade jurídica de cada empresa, procurou afastar a possibilidade de um clima de isolamento regional, estanque para qualquer uma delas.

Deve ressaltar-se ainda, dentre os dispositivos legais que auxiliam a operacionalidade nas Centrais de Abastecimento, o Termo de Permissão Remunerada de Uso e os Decretos de Perímetros de Proteção.

O Termo de Permissão Remunerada de Uso, conhecido como TPRU, é um contrato de locação de área que a CEASA firma com o interessado em explorar — através de atividades comerciais — um determinado espaço físico no âmbito da Central de Abastecimento. É um instrumento particular que foge às especificações de um contrato de aluguel normal, sendo possível à CEASA disciplinar o "mercado" mediante remanejamentos de usuários, impedindo a formação dos "pontos quentes" para a comercialização, procurando oferecer igualdade de condições aos agentes empenhados no processo comercial.

Os Decretos de Perímetro de Proteção consistem em diplomas legais, constituídos pelas autoridades estaduais, com vistas a oferecer também igualdade de direitos e deveres aos comerciantes que operam na região onde a CEASA exerça influência. Assim sendo, não são permitidas operações de compra e venda de produtos hortigranjeiros a nível de atacado, a não ser que se processem nas Centrais - isso numa área de influência da Unidade situada como perímetro positivo, ou seja, zona de atuação direta da CEASA. Quanto ao perímetro negativo, mais distante do centro onde se criou a CEASA, é permitida a comercialização de hortigranjeiros no atacado pelos agentes já instalados quando da criação da Central, não sendo expedidas, porém, licenças para início de atividades de novos agentes do ramo.

IV.2 - ORIENTAÇÃO ORGANIZACIONAL

Sob este título, procurou-se agrupar as variáveis internas à organização, as quais passariam a constituir e expressar a filosofia do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

As linhas mestras, ou grandes diretrizes, que vieram nortear o SINAC estão evidenciadas através de seus programas de trabalho. Estes, por sua vez, retratam as intenções das lideranças institucionais, apoiadas nos elementos componentes da doutrina da organização.

IV.2.1 Liderança

O conceito de liderança não está contido somente na sua expressão individual ou pessoal, mas sim apoiado num grupo de elementos ativamente envolvido e dedicado à elaboração da doutrina e programas da organização, e que também dirija as operações e oriente as relações organizacionais com o meio ambiente.

Para Esman, liderança é representada pelas pessoas que dirigem as operações internas da instituição e gerenciam as relações com o ambiente externo¹²⁴. Com base nesta definição, constata-se que a idéia de grupo dirigente não está restrita apenas àqueles que participam do planejamento, estruturação e orientação da organização. Considera-se, pois, liderança, como uma "unidade integral com características especiais que define o grupo dirigente e não o indivíduo em particular"¹²⁵.

Na abordagem da variável liderança, relativamente ao SINAC, julgou-se interessante e oportuno correlacionar os períodos de evolução da organização às respectivas "lideranças institucionais"¹²⁶. Isto, seguindo uma linha de raciocínio de Selznick que considera uma teoria de liderança dependendo de uma teoria de organização social. E ainda, citando Stogdill, acrescenta: "A liderança é uma relação que existe entre pessoas numa determinada situação social"¹²⁷.

Guardando-se as diretrizes anteriores de balizamento, identificam-se no Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento duas fases diferenciadas de desempenho e atribuições.

Inicialmente, identifica-se o período que abrange desde a fase de estudo e análise de projetos para viabilizar a implantação das Centrais, a incorporação de mercados existentes, até a constituição legal das empresas e construção física das mesmas. Na oportunidade, foram empreendidas atividades que bem caracterizam o período referenciado. Estas dizem respeito

124 Melvin G. Blase, *Institution Building: A source book*, Washington - D.C.: Agency for International Development, 1969). página 267.

125 Ildemaro Martinez, op. cit., página 14.

126 Philip Selznick, *Liderança na Administração: uma interpretação sociológica*, (tradução de Arthur Pereira de Oliveira Filho, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - Serviço de Publicações, 1971), página 19.

127 Selznick referencia a obra de Ralph M. Stogdill, *Personal factors associated with leadership: a survey of the literature*, *Journal of Psychology*, (25): 35-71, 1948.

ao levantamento das estruturas comerciais, cadastramento de futuros usuários, distribuição de áreas, transferência e medidas iniciais voltadas para a operação da Central. Considera-se como característica principal desta fase a construção física dos equipamentos comerciais.

Em seguida, observa-se uma outra fase de desempenho do SINAC mais voltada para a operacionalização comercial propriamente dita. Neste período passou-se a pensar no assunto substantivo da comercialização de produtos hortigranjeiros. A implementação de técnicas modernas e racionais de comercialização agrícola constituiu-se na grande preocupação relativa ao período.

Em função da preocupação então vigente, procurou-se ampliar o espaço organizacional do SINAC, assumindo, pois, aumento de importância relativa em outros segmentos do processo, além do atacadista.

Apesar de se identificar o conhecimento da necessidade de se empreender mudanças no processo comercial de hortigranjeiros — através de pesquisa e introdução de técnicas e práticas de comércio mais modernas — não se obteve muito êxito nesta atribuição. Na segunda fase, observa-se a tendência da liderança organizacional em se apegar a objetivos e missões mais concretas. Assim é que mais uma vez volta-se para a construção de outros equipamentos — principalmente Mercados do Produtor —, atribuindo um papel senão secundário, pelo menos complementar ao que seria a principal característica da segunda fase do SINAC: a operacionalização das Centrais de Abastecimento.

Em termos cronológicos, a primeira fase contempla os anos de 1972 a 1975, quando se empreende a construção de 16 unidades CEASA consideradas das mais importantes, com base no potencial comercial de cada uma. Corresponde a este período um primeiro tipo de liderança do Sistema. Foi aquele que se propôs "vender a idéia" do SINAC e dar início a sua implantação. Procurava-se atingir as metas propostas, tendo-se inclusive em algumas ocasiões, menosprezado as formas e os meios usualmente utilizados para tanto.

Identifica-se nesta liderança grande motivação e interesse, voltados para resultados. Detalhes administrativos e procedimentos formais eram condicionados pelas realizações e metas propostas. Havia uma grande ascendência da eficácia sobre a eficiência organizacional.

A primeira liderança do SINAC esteve constantemente voltada para as transações com elos capacitadores e funcionais, cujos objetivos eram dotar a organização de um esquema financeiro e de autoridade condizente e capaz de implementar o programa de Centrais de Abastecimento.

Fazia-se imperioso, na primeira fase da organização, grande poder de persuasão e envolvimento político junto aos acionistas estaduais, no intuito de esclarecer-lhes sobre a política federal, sensibilizando-os para os problemas da área de abastecimento e motivando-os a participar ativamente na execução daquela política. A liderança do SINAC incorporada de uma mentalidade empreendedora, voltou-se para a "encarnação institucional da finalidade", procurando angariar, no contexto social, crescente confiança na elaboração e implementação de sua política com base em sua doutrina e programas¹²⁸. Todavia, os resultados obtidos não podem ser considerados muito bons. Junto ao público consumidor e à comunidade comercial, obteve-se algum sucesso a despeito de um esquema doutrinário incoerente. Por outro lado, na esfera governamental observava-se a pouca receptividade prática ao programa organizacional.

Constata-se a afirmação, por intermédio das constantes e acirradas negociações necessárias à conquista de algum instrumento legal, capaz de auxiliar e de atuar como elemento protecionista do Sistema.

¹²⁸ Philip Selznick, *op. cit.*, página 53.

No que diz respeito à definição da missão e do papel da instituição, acredita-se não terem sido ambos claramente estabelecidos, visto que a doutrina do SINAC inicialmente manifestou-se de uma forma dúbia e incoerente. O equívoco inicial de divulgar as CEASAs como equipamentos de comércio para consumidores e produtores de hortigranjeiros, concorreu na formação de uma expectativa exageradamente grande por parte destes segmentos, ao mesmo tempo que propiciou a existência de um papel mal definido para a organização. Tendo-se pautado por uma meta estipulada externamente, a liderança institucional teve sérias dificuldades operacionais. Não as superou, tendo-as inclusive refletido na definição da missão e do papel da organização.

Os primórdios do SINAC foram empreendidos numa época que, relativamente à atual, pode ser considerada como uma era de abundância. Dessa forma, as ações desempenhadas pela liderança podiam se dar ao luxo de apresentar características um tanto empíricas. Deve-se também este fato à pequena experiência até então angariada, além da própria formação profissional dos seus componentes.

Os comportamentos assumidos pela liderança da organização, à época, estiveram bastante influenciados por grupos estrangeiros que prestavam serviços técnicos de consultoria ao SINAC¹²⁹. Ao mesmo tempo, identifica-se, também, nítida a ascendência técnica exercida pelo grupo do IPEA no período de criação do Sistema, enquanto que o Gabinete Militar da Presidência da República exerceu maior predomínio à liderança do SINAC, na etapa de construção das Unidades CEASAs.

Relativamente à postura e à formação profissional, considera-se a liderança relativa à primeira fase do Sistema como que representada pela "tecnoestrutura"¹³⁰.

¹²⁹ Refere-se às equipes americana e espanhola, representadas respectivamente pela United States Agency for International Development - USAID e Mercados Centrales de Abastecimiento S.A. - MERCASA.

¹³⁰ John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, (New York: The New American Library Inc., 1968), página 82.

Segundo o professor Getúlio Carvalho, à medida que os Atos Institucionais entraram em vigor, legitimando as diretrizes traçadas pelos regimes militares, "os técnicos passaram a desempenhar papéis ainda mais importantes, enquanto a "tecnocrutur" alargava sua esfera de atuação nas empresas estatais"¹³¹. O prestígio dos técnicos assumiu o mais elevado grau no Governo do Presidente Médici (1969-1974), período que é coincidente com a fase do SINAC em consideração.

Referenciando-se a Octávio Ianni, ainda é Getúlio Carvalho que salienta: "O Presidente Médici teria atribuído a "função política" ao Congresso e o "governo" aos técnicos"¹³².

Foi grande a participação de engenheiros agrônomos, administradores e economistas na composição da liderança da organização em sua primeira fase. Identifica-se, porém, ponderável participação de militares tanto a nível central como também, e preponderantemente, em diretorias das Centrais de Abastecimento

Uma vez alcançado o objetivo governamental proposto — construir 15 (quinze) Centrais de Abastecimento num curto espaço de tempo de 4 (quatro) anos¹³³ —, dever-se-ia partir então para a operacionalização das mesmas. Isto viria caracterizar uma segunda fase do desenvolvimento do SINAC e também um novo tipo de liderança empreendido ao mesmo.

Na segunda fase do desenvolvimento do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, que abrange de 1976 a início de

¹³¹ Getúlio Carvalho, Petrobrás: do Monopólio aos Contratos de Risco, (Rio de Janeiro: Editora Forense - Universitária, 1977), página 169.

¹³² Getúlio Carvalho, *op. cit.*, página 198.

¹³³ Brasil, Presidência da República, Metas e Bases Para a Ação do Governo, (Brasília: 1971), página 97.

1979¹³⁴, a liderança organizacional inicialmente voltou-se para a introdução de novas idéias e valores no âmbito da própria organização, procurando provocar, em seguida, mudanças e inovações no processo comercial de hortigranjeiros então vigente.

A definição da missão e do papel da organização, com base em seus verdadeiros compromissos e determinada por exigências internas e ambientais, ficou portanto estabelecida. A missão da organização seria a modernização da estrutura comercial de hortigranjeiros, mediante a introdução de medidas e instrumentos racionais facilitadores do processo comercial. O papel ou função do SINAC seria de elemento catalizador do subsetor abastecimento de hortigranjeiros, no que tange à operacionalização do processo distributivo.

A posição estratégica assumida pelas Centrais de Abastecimento no "continuum" produção-consumo capacitou-as a identificar disfunções fora de suas órbitas de influência direta e que deveriam ser corrigidas na busca do "sinergismo" setorial¹³⁵. Dessa forma, concomitantemente à transferência de atualizado ' "know-how" e técnicas comerciais, passou a liderança a buscar fórmulas de expandir as fronteiras institucionais do sistema.

Balizada pela orientação acima, a liderança organizacional deu ênfase aos programas de Mercados do Produtor, Hortomercados e Feiras, que objetivavam aportar facilidades aos segmentos produção e varejo respectivamente.

Considera-se o tecnicismo como um dos principais atributos da liderança organizacional referenciada para o período.

¹³⁴ Limite superior didaticamente estabelecido em função da época de elaboração do presente estudo.

¹³⁵ Idalberto Chiavenato, Introdução à Teoria Geral da Administração, (São Paulo: Editora McGraw - Hill do Brasil Ltda., 1976), página 298. O autor referencia obra de H. Igor Ansoff, Corporate Strategy, (New York: McGraw - Hill, 1965).

Desde que terminados os contratos com as agências externas de consultoria, passou a "intelligenza" da organização a adaptar e elaborar conhecimentos que seriam difundidos por ela e absorvidos pelo Sistema e por sua ambiência.

Na difusão do "conhecimento técnico", a liderança encontrou uma gama de obstáculos que se expressavam das mais diversas formas administrativas e organizacionais. Na verdade, estas barreiras evidenciavam áreas de conflito criadas entre a coordenação central da empresa gestora e as unidades operacionais do SINAC.

Coube à liderança organizacional a difícil missão de apaziguar os conflitos, na maioria das vezes manifestos em decorrência de um esquema financeiro ambíguo proposto para o Sistema. Constituiu-se numa condição extremamente constrangedora para a liderança da organização conciliar a difusão de técnicas modernizantes e o apaziguamento de conflitos externos¹³⁶.

Tornava-se difícil o envolvimento de governos estadual e/ou municipal em novos programas de abastecimento, desde que não empenhados financeiramente. Por outro lado, sabia-se impossível tal comprometimento, tendo em vista que as respectivas verbas orçamentárias somente comportariam o pagamento do agente financiador, desde já comprometidas em função da construção das CEASAs.

A partir da conscientização de tal situação, e com a COBAL se dispondo a assumir a carga de investimentos relativa aos novos programas da organização, identifica-se uma certa tendência à centralização por parte da liderança organizacional. Neste período em consideração, a grande ênfase foi para os Mercados do Produtor, mas, no entanto, deu-se prosseguimento também ao programa de construção de Centrais de Abastecimento. Em 3 (três)

¹³⁶ Philip Selznick, *op. cit.*, página 54.

anos foram construídos 18 (dezoito) Mercados do Produtor e mais 11 Centrais de Abastecimento de menor porte.

A liderança organizacional de então dispunha de boa "aceitabilidade política", apresentava elevado "status profissional", além de uma "competência técnica" indiscutível¹³⁷. Todavia, não se pode considerar com igual performance as variáveis de "capacidade organizacional" e "distribuição de cargos"¹³⁸.

Do ponto de vista interno à organização, identificou-se, no início do período, a característica tecno-burocrática da liderança. No entanto, à medida que os programas se desenvolviam, passou-se a formar consciência da necessidade de maior profissionalização e pragmatismo para os recursos humanos envolvidos no processo, e inclusive para a liderança organizacional. No fim do período considerado, o que se observava com relação à composição da liderança do SINAC era uma forma híbrida de tecno-burocracia e profissionalização.

Grande esforço foi empreendido pela liderança no sentido de introduzir valores de cunho empresarial apoiados num macroconceito de dever e comprometimento social, tanto em relação à organização como também a nível pessoal. A antiga mania de se responsabilizar ou atribuir ônus assumidos ao "governo" se propunha fosse substituída pela responsabilidade consciente.

Consubstanciada em elementos doutrinários, a liderança organizacional obteve êxito na introdução de valores novos que transformaram — principalmente no tocante a recursos financeiros — o paternalismo governamental arcaico em consciência empresarial e engajamento pessoal. Entretanto, outros valores e idéias de real significância incorporados e veiculados pelo

¹³⁷ Melvin G. Blase, *Institution Building: a source book* (Washington - D.C.: Agency for International Development, 1969), página 268.

¹³⁸ *Loc. cit.*

SINAC não conseguiram da liderança um comportamento à altura de moldar, "em pensamento, sentido e hábito", sua presença na ambien
cia organizacional¹³⁹.

A idéia vigente a respeito de abastecimento no país não difere muito daquela formulada pelas donas-de-casa de cinquenta anos atrás; principalmente no que tange a hortigranjeiros. Infelizmente, o Sistema SINAC não conseguiu ainda transformar um julgamento ético dos atores envolvidos no processo, e uma condição governamental de improvisação em conscientes e racionais posicionamentos e medidas beneficiadoras da distribuição hortigranjeira.

A própria idéia de se considerar os comerciantes de hortigranjeiros elementos maléficos ao processo distributivo daqueles produtos não se conseguiu modificar. A liderança do SINAC expressa conhecimento da realidade do mercado e prestigia os agentes da comercialização hortigranjeira; porém não tem obtido êxito na difusão e sobretudo na tarefa de absorção destes valores pelo contexto social.

IV.2.2 - Doutrina e Programas

O termo doutrina tem sido usado recentemente na literatura de "institution building", como sinônimo de missão ou objetivos da organização.

Pelo fato de ser um elemento de natureza abstrata e de não muito comum utilização, torna-se difícil uma definição precisa, porquanto sua conceituação e entendimento assumem uma conotação bastante ampla e envolvente. Representa as idéias e valores que geraram e orientam a organização, sua postura e a razão das ações sociais frente ao meio ambiente.

¹³⁹ Philip Selznick, *op. cit.*, página 53.

Haynes, Hill e Baumgarte¹, referenciados por Melvin Blase, sintetizam a idéia de operacionalização da doutrina, quando afirmam que a mesma "toma os objetivos e os converte em rumos concretos de uma política e em diretrizes que dão a direção definitiva das atividades da instituição¹⁴⁰.

Os programas, por sua vez, representam a tradução da doutrina em atividades práticas da organização. Consistem as ações relacionadas à realização de funções e serviços que constituem o produto da instituição.

Especificamente no caso do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, é-se levado a crer que os componentes de sua doutrina constituíram-se peças isoladas, pouco explícitas e carentes de uma integração no âmbito de um espírito doutrinário.

Em princípio, destacou-se como principal componente doutrinário o que se considerou um equívoco inicial. Foi justamente a veiculação da idéia de que as Centrais de Abastecimento encurtariam tanto o caminho do produto, entre produção e consumo, que colocariam ambos os extremos do processo em confronto comercial direto em suas dependências. Divulgou-se, pois, a idéia de CEASAs como o local das operações de compra e venda entre produtores e consumidores.

Na verdade, constituía — como realmente ainda compõe — parte da doutrina do SINAC a diminuição do processo de distribuição hortigranjeira, pela exclusão dos agentes desnecessários. Deve esclarecer-se, porém, que em nada se proíbe a atuação de produtores nas Centrais de Abastecimento, e que novos programas vêm sendo implementados, visando oferecer possibilidades

¹⁴⁰ Melvin G. Blase, *op. cit.*, página 269.

de acesso também do consumidor ao mercado¹⁴¹. As CEASAs, contudo, caracterizam-se como um equipamento fundamentalmente de nível atacadista.

As classes atacadistas e varejistas não poderiam ser marginalizadas no processo distribuidor, vez que ao desempenharem suas funções sociais, agregam utilidades aos produtos, beneficiando a grande população consumidora de hortigranjeiros.

Constituiu-se num ponto negativo — e que desgostou a imagem das CEASAs — a apresentação de seu esquema doutrinário através de um equívoco inicial.

Observou-se e comprovou-se mais tarde, com o desenvolvimento das Centrais, que se tornava cada vez mais difícil um produtor exercer suas atividades agrícolas e ainda dispor de tempo suficiente para, pelo menos, administrar seus negócios comerciais nos centros urbanos.

No início do mandato do atual Ministro da Agricultura, ouvia-se novamente a colocação da doutrina do SINAC voltada para o atendimento predominantemente de produtores. Severas críticas eram então formuladas ao Sistema SINAC, aos comerciantes e a seus grupos "oligopolizados"¹⁴².

Da mesma forma que se identificou a ambiguidade do apoio governamental ao Sistema — que será abordado na seção rela

¹⁴¹ A criação dos chamados "Varejões" nas CEASAs representa a operacionalização da idéia de levar os consumidores a participarem diretamente nas operações a nível de Central de Abastecimento. Todavia, em dia e hora predeterminados, com locais preestabelecidos, de maneira a não perturbar o funcionamento normal do mercado atacadista como um todo.

¹⁴² Ver "Estado de S. Paulo", de 28 de março de 1979, página 27, e também o "Correio Braziliense", de 21 de março de 1979, que na página 9 da Seção de Economia publica: Delfim quer moralizar o abastecimento". Neste artigo está atribuída ao Ministro da Agricultura o que segue textualmente: "vamos agir energeticamente e faremos uma pressão forte para que as CEASAs voltem a ser realmente um centro de produtores".

tiva aos testes de institucionalização – aqui também identifica-se a imprecisão doutrinária da organização, o que não impede que, complementarmente, se distingam outros valores e idéias predominantes à época da criação e nos primeiros anos da organização, que subsidiaram na formação do corpo doutrinário do SINAC.

A nova organização pautaria pela orientação das inovações tecnológicas. Seus conceitos e sua doutrina apresentariam o que de mais moderno houvesse¹⁴³. Em virtude desta premissa doutrinária, constata-se a contratação de equipes internacionais de consultoria, que aportaram ao modelo brasileiro de abastecimento as técnicas e tendências, as mais modernas, coerentes com a realidade do país.

Analizando-se o prefácio da parte II do manual "Instruções e Recomendações", observa-se outra característica doutrinária, expressa através de uma tendência à centralização. Refere-se o então presidente da COBAL ao SINAC:

"A conceituação de um Sistema Nacional exige o estabelecimento de uma linha de conduta, que flexível aos níveis imediatos de execução, mantenha a rigidez coerente com as exigências de uma atuação correlacionada e homogênea, motivo pelo qual estamos encaminhando para imediata adoção, os seguintes documentos..." (grifo do autor)¹⁴⁴.

Em seguida, na apresentação do citado documento às Centrais de Abastecimento, empreendida pelo Grupo do GEMAB, observou-se também a inclinação doutrinária à centralização. Nesta apresentação, todavia, é colocado de forma ambígua o elemento doutrinário em questão.

"... cada uma das Empresas encarregadas de gerir as Centrais de Abastecimento fosse independente e totalmente responsáveis pelos seus próprios atos. Foram os mesmos dotados de todos os requisitos de autonomia necessários ao amplo exercício de suas

¹⁴³ Brasil, Ministério da Agricultura, Instruções e Recomendações para a Implantação das Centrais de Abastecimento (Brasília, Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC/GEMAB/COBAL, 1972), página 409.

¹⁴⁴ *Ibid*, página 408.

atribuições com a conceituação cabal de direitos e deveres, testemunho evidente e incontestável..."

Após evidenciar-se uma pseudo-autonomia das Unidades Operacionais, finaliza a apresentação referenciada com o seguinte teor:

"As naturais e necessárias adaptações às realidades regionais e locais deverão ser sempre enviadas ao Presidente da COBAL/GEMAB, que as submeterá a apreciação das equipes técnicas federais" (grifo do autor)¹⁴⁵.

Considera-se, em princípio, explicável a orientação de centralizarem-se as ações normativas do SINAC. Tanto como produto do ambiente sócio-político e tecno-burocrático da época, como também relativamente à uniformidade de ações e à integração dos diversos equipamentos em uma concepção sistêmica de nível nacional. As peculiaridades e idiossincrasias de cada Unidade, entre tanto, deveriam ser explicitamente resguardadas, mormente quanto a sua autonomia financeira, no tocante a implementação dos programas.

A par desses componentes doutrinários segmentados, de certa forma estanques e envolvidos em elevado grau de ambiguidade, identifica-se teoricamente como macroconcepção doutrinária do SINAC a busca da justiça e igualdade de condições para a comercialização hortigranjeira. Todavia, não há elementos e evidências que explicitem tal doutrina para a organização, sendo portanto uma inferência levantada pelo autor.

No âmbito das instituições, afirma Selznick, "uma doutrina bem formulada é extraordinariamente útil para levantar a moral interna, fornecendo as bases para decisões e para rejeitar queixas e críticas externas"¹⁴⁶. Infelizmente, a nível da organização sob análise não se pode identificar precisamente "uma doutrina bem formulada".

¹⁴⁵ *Ibid*, página 410.

¹⁴⁶ Philip Selznick, *op. cit.*, página 12.

A doutrina de busca da justiça e igualdade de condições estaria proposta pelos objetivos do Sistema, ao procurar oferecer idênticas facilidades e meios aos diversos usuários de seus equipamentos e quicã, ambiciosamente, a todos aqueles envolvidos no processo de distribuição hortigranjeira.

Explicitamente, seu objetivo principal é a intensificação de produtividade no setor de distribuição dos produtos hortigranjeiros, através da utilização de técnicas modernas, cuja finalidade é beneficiar produtores, distribuidores e consumidores.

O que finalmente se infere é uma doutrina que, procurando oferecer aos usuários condições de máxima semelhança a um sistema de concorrência perfeita, reordenando e melhor disciplinando o espaço físico, ingenuamente julgava poder resolver as disparidades comerciais. Ao mesmo tempo, dentro de uma concepção bastante romântica, supunha poder solucionar o problema do abastecimento de produtos hortigranjeiros em função, apenas, da transferência dos comerciantes dos antigos mercados para as instalações de concepções arquitetônicas modernas, como as das Centrais de Abastecimento.

As lideranças se sucedem na organização SINAC e as composições doutrinárias sofrem modificações e ajustes tanto em função de sua ambiguidade original como também pelo processo de solução de continuidade observado quando daqueles eventos. No âmago do problema, detecta-se a falta de um posicionamento governamental lúcido, coerente e definido no tocante ao setor em estudo.

"O ponto de referência estável da instituição e da sua interação com o meio ambiente..."¹⁴⁷ — conforme afirmação de Esman e Blaise ao se referirem à variável doutrina —, no caso do

¹⁴⁷ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concepts*, (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Graduate School of Public and International Affairs, 1966), página 13.

SINAC, não foi definitivamente estabelecido. Vem-se formando e deve ser entendido, tendo como pedra angular o interesse em se angariar o conceito de justiça e se estabelecer igualdade de condições.

Ao analisarem-se os programas de trabalho do SINAC, é-se levado a crer que a organização vem-se adaptando às mudanças externas e se posicionando com base em sua macroconcepção doutrinária, no sentido de atender as demandas suscitadas através da dinâmica ambiental.

Para Peter Drucker, considerado criador da Administração por Objetivos, evidenciam-se características estruturais e comportamentais na processualística de fixação de objetivos e programas organizacionais. Complementando, Lawrence e Lorsch asseguram não existir "uma maneira melhor de organizar; ao invés disso, as organizações precisam ser sistematicamente ajustadas às condições ambientais"¹⁴⁸.

Observa-se no Sistema SINAC um salutar grau de adaptação da organização, em função dos programas empreendidos pelo mesmo.

Inicialmente a grande ênfase foi destinada à construção das Centrais de Abastecimento consideradas prioritárias: Grande Rio, São Paulo (ampliação), Porto Alegre, Niterói, Curitiba, Belo Horizonte, Belém, Recife, Salvador, Brasília, Fortaleza, Maceió, Aracajú, Manaus e Goiânia¹⁴⁹. Este era o principal programa da organização.

Apoiados no programa principal, eram empreendidos também outros programas setoriais, destinados a apoiar e subsidiar a implementação das Unidades CEASAs. Poderia listar-se alguns destes programas menores ou subprogramas do SINAC:

¹⁴⁸ *Veja as colocações de Drucker e de Lawrence e Lorsch em: Idalberto Chiavenato, Introdução à Teoria Geral da Administração, (São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976), páginas 297 e 518-519. A Teoria da Contingência formulada por Lawrence e Lorsch procura explicar não haver nada de absoluto nos princípios de organização, ao mesmo tempo que orienta as variáveis organizacionais a "um complexo inter-relacionamento entre si e com o seu ambiente".*

¹⁴⁹ *Brasil, Presidência da República, Metas e Bases para a Ação do Governo, Brasília: 1971, página 98.*

- identificação das estruturas comerciais,
- disposições jurídicas básicas,
- normas de funcionamento,
- perímetros de proteção,
- estruturas de gestão, entre outros.

Concomitantemente ao encaminhamento destes programas, identificou-se a necessidade do Sistema atuar também nos segmentos produção e varejo. Desta forma, foram empreendidos os programas de Mercados do Produtor e de Hortomercados e Feiras, respectivamente voltados para as áreas de produção e distribuição varejista.

Apoiando-se ainda nesta condição de favorabilidade organizacional em adaptar-se às exigências do ambiente, identificada no Sistema SINAC, faz-se oportuno citar os autores da Teoria de Contingência, quando finalizam: "As organizações precisam ser sistematicamente ajustadas às metas coletivas e aos objetivos humanos individuais"¹⁵⁰.

Complementarmente, dada a característica de continuidade do processo de desenvolvimento institucional é que se faz oportuno e necessário colocar-se numa correta perspectiva temporal. Variáveis que influenciam em determinada fase da institucionalização organizacional são bastante distintas de outras que interferem em etapas posteriores do mesmo processo¹⁵¹.

Deve recordar-se que, na fase de criação do SINAC, a tônica básica estava voltada para a construção e implantação de aproximadamente 15 (quinze) Centrais de Abastecimento, em um espaço de tempo bastante limitado – em torno de 4 anos – por todo o território nacional.

¹⁵⁰ Idalberto Chiavenato, *op. cit.*, página 520. Ver também Paul R. Lawrence e Jay W. Lorsch, *O Desenvolvimento de Organizações Diagnóstico e Ação*, (São Paulo: Editora Edgar Blucher, 1972), Capítulos 3, 4 e 5.

¹⁵¹ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *op. cit.*, página 19.

Ao mesmo tempo que se concebiam novos valores e objetivos através do SINAC, tratava-se de — por intermédio de medidas de cunho mais prático e operacionalizante — aglutinar em torno do mesmo os equipamentos de comercialização já existentes ("mercados satélites") e que de alguma forma vinham contribuindo para o desempenho do setor abastecimento.

Os programas principais do SINAC não se esgotariam, no entanto, com as políticas de implantação de uma infra-estrutura adequada à comercialização atacadista de produtos hortigranjeiros. Na década de 60, e ainda nos primeiros anos 70, predominava a idéia de que as CEASAs beneficiariam grandemente os produtores que fossem comercializar naquelas Unidades. Isto porque grande parte dos produtos que atendiam a demanda urbana eram originários de regiões bastante próximas aos centros urbanos: os chamados "cinturões verdes". Todavia, em função do processo evolutivo, as zonas produtoras distanciaram-se dos centros de consumo, ao mesmo tempo em que a especialização de funções condicionou o comparecimento ao mercado dos agentes de comércio atacadista, cooperativas, etc., inibindo a figura do produtor e caracterizando bem o equipamento Central de Abastecimento no âmbito atacadista.

O surgimento no interior, junto às zonas de concentração da produção hortigranjeira, de locais onde produtores se reuniam para colocar seus produtos à mostra para os compradores, mereceu maior atenção dos agentes responsáveis pelo Programa SINAC, os quais complementaram posteriormente suas prioridades com a criação dos então Mercados de Origem, hoje Mercados do Produtor.

Estes programas prioritários que vinham sendo definidos para o SINAC estavam apoiados e orientados pela sua doutrina, que em síntese, procurava a justiça e igualdade de condições para a comercialização de hortigranjeiros entre os diversos agentes. Esses elementos seriam assistidos, normatizados e orientados através de Unidades inovadoras, portadoras de técnicas e conceitos

modernos, que objetivavam aumentar a eficiência e eficácia dos agentes comerciais e do Sistema como um todo, o que, em última instância, teria ainda como beneficiário o consumidor final.

Visualiza-se de fácil maneira o desenvolvimento do SINAC - no que tange ao programa de implantação de Centrais de Abastecimento - através do Quadro I, quando se apresentam as diversas Unidades CEASA e as datas de início de operação.

QUADRO I
SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
- SITUAÇÃO EM MARÇO/1979 -

U N I D A D E S	MUNICÍPIO	INÍCIO DE OPERAÇÃO
Amazonas	Manaus	24.02.75
Pará	Belém	18.01.75
Maranhão	São Luís	16.10.77
Piauí	Teresina	19.12.76
Ceará	Maranguape	30.10.72
Rio Grande do Norte	Natal	11.10.76
Rio Grande do Norte*	Mossoró	01.09.77
Paraíba	João Pessoa	11.09.74
Paraíba	Campina Grande	03.07.76
Pernambuco	Recife	25.10.72**
Alagoas	Maceió	15.12.75
Sergipe	Aracaju	22.03.73
Bahia	Salvador	28.03.73
Minas Gerais	Belo Horizonte	01.03.74
Minas Gerais	Uberlândia	15.12.77
Minas Gerais	Juiz de Fora	12.03.79
Espírito Santo	Cariacica	06.06.77
Rio de Janeiro	São Gonçalo	11.12.72
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	28.08.74
Rio de Janeiro	Campos	06.03.79
São Paulo	Campinas	11.03.75
Paraná*	Maringá	20.04.75
Paraná	Curitiba	14.07.76
Paraná	Foz do Iguaçu	01.02.78
Santa Catarina	São José	20.03.78
Rio Grande do Sul	Porto Alegre	25.09.73
Rio Grande do Sul	Novo Hamburgo	01.10.78
Goiás	Goiânia	10.08.75
Distrito Federal	Brasília	05.10.72

FONTE: COBAL - Departamento de Centrais de Abastecimento

* Centro de Abastecimento

** Data de incorporação ao SINAC

Ao relacionar duas das variáveis mais expressivas do Sistema, o Quadro II oferece uma imagem da magnitude e pujança do programa de operacionalização das Centrais de Abastecimento.

QUADRO II
SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
QUANTIDADES E VALORES MOVIMENTADOS DE PRODUTOS HORTIGRANJEIROS

Em toneladas e
Cr\$ 1.000,00

UNIDADES	1974		1975		1976		1977		1978	
	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR	QUANT.	VALOR
AMAZONAS			41.961	112.951	55.233	189.496	55.855	225.655	56.133	345.807
PARÁ			75.480	178.994	81.577	239.674	83.572	369.668	94.924	596.248
PIAUI					893	2.501	27.591	78.163	35.468	140.397
CEARÁ	58.189	48.146	60.558	68.166	71.709	136.662	102.356	275.097	114.418	441.293
RIO G. DO NORTE					10.203	22.009	50.968	161.461	57.859	277.999
PARAÍBA (JP)	11.507	11.540	32.884	44.515	39.957	75.132	44.994	125.528	50.856	221.242
PARAÍBA (CG)					25.203	37.930	55.904	117.763	64.712	195.269
PERNAMBUCO	161.606	194.764	176.918	275.499	205.517	416.712	237.942	670.239	265.111	1.057.483
ALAGOAS			1.478	1.790	38.280	68.618	47.944	125.951	52.077	199.397
SERGIPE	22.942	22.451	23.951	31.312	22.164	49.456	27.912	91.071	29.878	129.448
BAHIA	103.635	158.170	137.821	243.838	164.093	555.868	166.332	732.452	183.733	1.293.132
RIO DE JANEIRO (RJ)	147.812	164.568	819.127	1.197.814	977.669	2.357.744	1.093.646	3.838.702	1.215.280	6.285.023
RIO DE JANEIRO (SG)	69.974	83.252	64.329	90.730	67.601	103.411	78.431	176.107	93.131	292.315
SÃO PAULO (CA)			90.187	188.226	144.156	459.436	182.158	773.303	222.470	1.335.095
MINAS GERAIS (BH)	125.514	179.224	178.361	318.542	307.327	876.696	393.525	1.425.390	467.177	2.270.754
MINAS GERAIS (UB)									52.066	218.279
PARANÁ (CR)					83.340	214.244	195.222	625.020	238.122	1.020.443
PARANÁ (MA)			23.000	30.417	43.808	85.076	49.945	147.685	67.569	263.393
PARANÁ (FZ)									20.391	120.396
RIO G. DO SUL	185.933	233.625	190.306	352.940	218.066	666.409	275.374	1.147.650	317.127	1.649.786
RIO G. DO SUL (NH)									1.087	5.654
GOIÁS			23.052	56.586	72.247	213.050	86.184	322.935	108.072	558.738
DISTRITO FEDERAL	88.740	127.349	89.145	198.755	104.219	323.068	115.306	502.429	134.422	802.135
ESPIRITO SANTO							63.302	217.829	115.776	556.299
MARANHÃO							7.317	43.032	42.522	202.982
SANTA CATARINA									26.859	153.169
T O T A L	1.002.852	1.223.087	2.209.456	3.391.075	2.733.262	7.089.492	3.441.778	12.184.130	4.127.226	21.632.194

FONTE: COBAL - Departamento de Centrais de Abastecimento.

JP - João Pessoa CG - Campina Grande SG - São Gonçalo CA - Campinas - UB - Uberlândia CR - Curitiba

MA - Maringá FZ - Foz do Iguaçu NH - Novo Hamburgo

A implantação do SINAC, apoiado em bases nacionais, veio oferecer numerosas vantagens, tanto a nível governamental, como de comerciantes e produtores e também de consumidores.

Os resultados que vêm sendo observados no que se refere a maior aproximação entre os agentes no mercado são realmente muito positivos. A instalação das Centrais em regiões de grande concentração demográfica permite aos produtores e a seus representantes (cooperativas e/ou outros consignatários) conhecimento' mais real do mercado, através de uma melhor visualização de sua estrutura e da respectiva "transparência". Uma das principais deficiências que a comercialização não disciplinada apresenta nas regiões abastecedoras das grandes metrópoles brasileiras é a estreita dependência dos pequenos produtores a intermediários; situação que força a venda da produção na origem, por desconhecimento das tendências e oscilações do mercado.

A capacidade de reação dos produtores, diante das oscilações de preços e das tendências da demanda, tem sido objeto de importantes pesquisas, cujos resultados vêm apresentando melhoras significativas com o advento do SINAC, e têm revelado uma grande sensibilidade dos agentes produtores em função do mercado, modificando o tipo de cultura, alternando a área cultivada em função de conhecimento do real comportamento do mercado, em safra anterior, e ainda mais preponderantemente, de acordo com as orientações emanadas do Sistema e operacionalizadas pelas suas Unidades.

Relativamente aos Mercados do Produtor, constata-se que sua introdução tem permitido fomentar o incremento ao associativismo, através da participação do produtor no mercado; facilitar e melhorar as condições da realização das transações entre produtores e comerciantes; oferecer alternativas de comercialização aos produtores; fomentar a classificação, padronização e embalagem dos produtores; e estimular a produção de hortigranjeiros.

Por outro lado, o ramo varejista do processo distribuidor de hortigranjeiros também suscitava atenção especial. Desta forma, novo Programa do SINAC viria configurar-se voltando-se a atenção para o segmento varejo. Para tanto, elegeu-se o programa de modernização do varejo. Tal programa veio se concretizar pela introdução de equipamentos tais como hortomercados e feiras cobertas, e também através da racionalização das tradicionais feiras livres¹⁵².

Foi identificado pela COBAL, em função de suas atividades de distribuição de gêneros de primeira necessidade, a nível de varejo, através de supermercados e auto-serviços, um tipo de equipamento voltado para distribuição de hortigranjeiros: o hortomercado.

Os hortomercados idealizados de acordo com uma orientação doutrinária que se apoiava no efeito-demonstração, têm contribuído para estabelecer ampla modernização no canal de distribuição varejista de produtos hortigranjeiros.

A estrutura física das feiras cobertas foi idealizada para que se utilizasse em torno da área comercial, ou de uso alternativo, salas para atendimento comunitário, quer de assistência médica, quer de treinamento e educação. Nestas condições, órgãos como Prefeituras, SENAI, SENAC, SENAR, MOBRAL, INPS entre outros, necessariamente constituíram-se em importantes elos institucionais do Sistema SINAC, via tal equipamento.

Estas feiras cobertas têm recebido ótima acolhida por parte da população beneficiada e existem atualmente 3 (três) Unidades em funcionamento localizadas em Belo Horizonte (MG), Anápolis (GO), Manaus (AM) e uma em construção (Vitória - ES).

¹⁵² Em muitos locais, as feiras livres, anteriormente vinculadas às Prefeituras, passaram para a orientação das CEASAs que, em última instância, significa coordenação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

Complementarmente ao programa de Centrais de Abastecimento, pode-se ter idéia do atual estágio do SINAC, com referência a seus outros dois programas de implantação de equipamentos comerciais, através dos quadros III e IV que associam os tipos de Unidades com as respectivas datas de entrada em operação.

QUADRO III
SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
MERCADOS DO PRODUTOR
- SITUAÇÃO EM MARÇO/79 -

U N I D A D E S	ESTADO	INÍCIO DE OPERAÇÃO
Jaguaquara	Bahia	16.10.76
Boquim	Sergipe	01.11.76
Baturité	Ceará	18.11.76
Agreste	Pernambuco	01.01.77
Uruburetama	Ceará	04.07.77
Ibiapaba	Ceará	04.07.77
Litoral Paranaense	Paraná	31.10.76*
Mantiqueira	Minas Gerais	12.10.77
Região Serrana	Rio de Janeiro	17.12.77
São Francisco	Pernambuco	23.01.78
Encosta Superior	Rio Grande do Sul	12.02.78
Vale do Rio Canoas	Santa Catarina	10.04.78
Norte Fluminense	Rio de Janeiro	13.04.78
Vale do Açu	Rio Grande do Norte	19.06.78
Paranapiacaba	São Paulo	23.04.78
Rio Doce	Minas Gerais	03.07.78
Médio Paraíba	Rio de Janeiro	25.07.78
Sapucai	Minas Gerais	21.08.78
Campina Grande	Paraíba	10.03.79
Solimões	Amazonas	10.03.79

FONTE: COBAL - Departamento de Centrais de Abastecimento

* Fase experimental. A partir de 15.01.79, empreendeu operações com maior intensidade

QUADRO IV
SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
HORTOMERCADOS
- SITUAÇÃO EM MARÇO/1979 -

U N I D A D E S	UNIDADE DA FEDERAÇÃO	INÍCIO DE OPERAÇÃO
Horto. Irajá	RJ	05.12.59
Horto. Humaitá	RJ	18.08.71
Horto. Meier	RJ	03.09.72
Horto. 310/311 (Brasília)	DF	16.09.72
Horto. Leblon	RJ	08.10.72
Horto. CEASA/PE (Recife)	PE	25.10.72
Horto. Campinho	RJ	20.01.73
Horto. CEASA/SE (Aracajú)	SE	22.03.73
Horto. Barroca (BH)*	MG	28.02.74
Horto. Sta. Tereza (BH)*	MG	18.06.74
Horto. Sete Portas (Salvador)	BA	20.03.75
Horto. CEASA/DF (Brasília)	DF	03.04.76
Horto. Juiz de Fora	MG	12.03.79
Horto. Unid. Int. Itaipu	PR	20.08.77
Horto. C. Abastecimento (Mossoró)	RN	31.08.77
Horto. Floresta (P. Alegre)	RS	19.11.77
Horto. Benfica (Fortaleza)	CE	04.11.78
Horto. Praia do Suã (Vitória)	ES	19.01.79
Horto. Domingos Monteiro (Teresina)	PI	Em Construção
Horto. Casa Amarela (Recife)	PE	Em Construção
Horto. Cruzeiro (BH)*	MG	14.12.74

FONTE: COBAL - Departamento de Centrais de Abastecimento.

A liderança da organização, todavia, está consciente que, para a utilização plena de todas as oportunidades de aperfeiçoamento de mercados, o fator humano deve ser desenvolvido e acompanhado paralelamente às execuções físicas e ao curso normal dos procedimentos operacionais.

Assim é que o programa de desenvolvimento de recursos humanos para a comercialização de produtos agrícolas constitui o quarto grande elemento da programação do SINAC.

Através de um projeto de assistência técnica do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da "Food Agriculture Organization" — PNUD/FAO para a COBAL, a partir de meados de 1977 empreendeu-se o desenvolvimento de um estudo para apoio ao treinamento em comercialização, idealizando-se a criação de um "Centro para o Desenvolvimento de Recursos Humanos na Comercialização de Produtos Agrícolas".

Considerando-se somente uma clientela já existente, de operadores de mercado e usuários ligados às Unidades operacionais, o projeto atenderá aproximadamente 15.000 pessoas através de treinamento específico.

Pretende-se também que o "Centro" atue como elemento de coordenação entre as instituições educacionais existentes, além de outras voltadas para a pesquisa da comercialização agrícola no Brasil.

Finalizando, poder-se-á sintetizar a programação da organização sob análise, listando-se a seguir, seus quatro elementos:

- programa de construção, implantação e operacionalização das Centrais de Abastecimento;

- programa de construção, implantação e operacionalização dos Mercados do Produtor;
- programa de modernização e racionalização de estrutura comercial varejista de hortigranjeiros;
- programa de desenvolvimento de recursos humanos para a comercialização de produtos agrícolas.

E apesar das restrições e ponderações pouco elogiosas formuladas a respeito da apresentação e composição dos elementos do corpo doutrinário da organização, dir-se-ia que o conceito de justiça e igualdade de condições para a comercialização estaria orientando os programas organizacionais supramencionados.

IV.3 - DISPONIBILIDADES INTERNAS

As duas variáveis institucionais consideradas nesta seção - recursos e estrutura - dizem respeito aos elementos à disposição da liderança, para que esta possa desenvolver seus programas e chegar aos seus resultados ou produtos finais. Constituem-se pois elementos "meio", de suporte, cujo desempenho no processo de institucionalização alcança destaque especial, na medida em que assumem a característica de componentes "palpáveis" da organização e que são referenciados como exemplo para o meio ambiente onde a mesma está inserida.

IV.3.1 Estrutura Interna

Com relação ao item que ora se propõe desenvolver, é oportuno fazer uma distinção entre as diferentes estruturas formais que se interligam e se relacionam no desempenho das atividades competentes ao SINAC.

Primeiramente, apresentar-se-á a estrutura e far-se-á uma abordagem sobre as atribuições da COBAL, empresa gestora do Sistema. Em seguida, identificar-se-á o SINAC, ou melhor, sua coordenação central, como parte da empresa COBAL. Por último serão analisadas as estruturas formais das Unidades CEASA, elementos de operação do SINAC e onde realmente se observa a consecução dos produtos finais propostos e esperados pelo amplo sistema.

Não se pode perder de vista que toda a orientação normativa para o SINAC é emanada de um conselho interministerial - CONAB -, conforme já foi exposto em itens anteriores¹⁵³.

Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL

A COBAL, constituída pela Lei Delegada nº 6, teve como forma jurídica de empresa pública a sociedade por ações, tendo cabido à União a subscrição mínima de 51% de seu capital.

O artigo 2º da mencionada lei dispunha sobre as finalidades da empresa da seguinte forma: "participar diretamente da execução de planos e programas de abastecimento elaborados pelo governo, relativamente à comercialização de gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo".

Logo em seguida, em seu artigo 3º, discriminava a competência da COBAL, como: "comprar, transportar, vender, importar e exportar gêneros alimentícios e bens necessários às atividades agropecuárias, inclusive pesca, e às indústrias de alimentos".

¹⁵³ Ver nota de rodapé nº 112.

Através desses elementos condicionantes da orientação da empresa, pode-se observar 4 (quatro) fases bem definidas durante seu período de funcionamento. A primeira delas, que compreendeu o período de aproximadamente 1 (um) ano (out/63 a agosto/64), teve como característica principal a organização da empresa, com o equacionamento de serviços, constituição e implantação de filiais pelos Estados. Nesta fase inicial se projetava a linha de ação a ser adotada e realizavam-se estudos relativamente à conjuntura de produção e comercialização de produtos agrícolas a serem trabalhados.

Numa segunda fase, que vai desde agosto/64 até abril/67, observou-se o início das operações comerciais. Foram empreendidas importações e assinaturas de convênio com a Comissão de Financiamento da Produção - CFP, com vistas à constituição dos "estoques reguladores ou de segurança" para alguns produtos. Faz-se oportuno registrar o fato de que, até então, a COBAL operava quase que exclusivamente a nível de atacado, colocando em prática doutrina intervencionista no setor.

A terceira fase apresentou uma modificação bastante drástica na orientação operacional da empresa. O fato que caracterizou essa mudança foi a absorção do Serviço de Alimentação da Previdência Social - SAPS, implicando em que a empresa passasse a operar quase que somente voltada para problemas de abastecimento da rede varejista, relegando a plano secundário e inexpressivo as demais atividades que lhe competia desenvolver. Esse período correspondeu de abril de 1967 até dezembro de 1969.

A última fase observada no desenvolvimento das atividades da empresa pode considerar-se como que compreendendo fins de 1969 até os dias atuais. Nessa fase, a grande ênfase foi dada ao Programa de Construção do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, aliada às grandes operações no atacado

como elemento regulador de mercado para produtos básicos da dieta alimentar do brasileiro¹⁵⁴.

No desempenho de suas atividades, a COBAL passou através das diversas fases por estruturas organizacionais distintas, até que em princípios de 1979 compreendia uma Diretoria, orientada pela Assembléia de acionistas, e constituída por 3 (três) diretores: presidente, comercial e financeiro-administrativo¹⁵⁵.

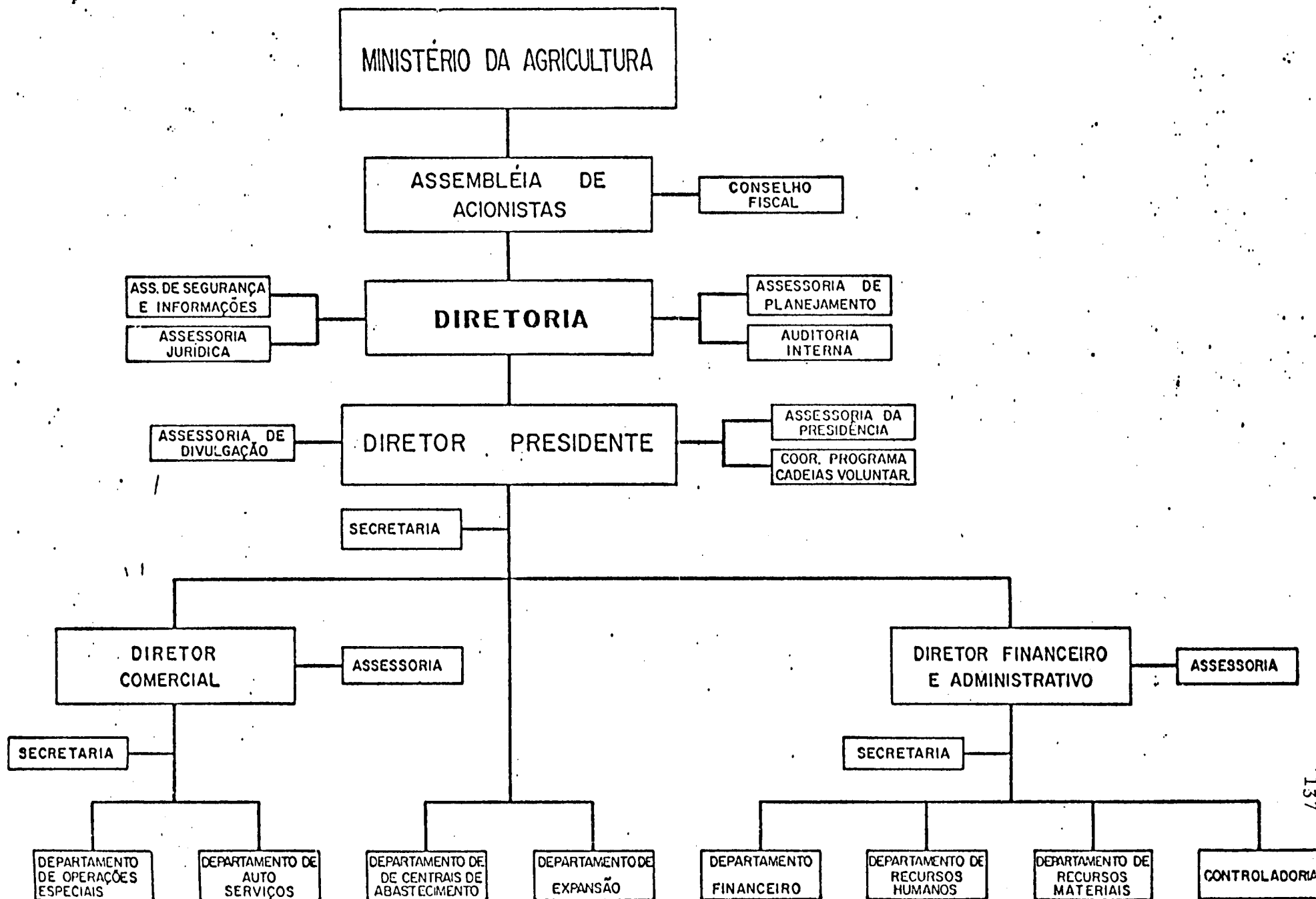
O organograma I possibilita uma melhor visualização e compreensão da estrutura formal da empresa.

Observa-se que, através dos 16 (dezesseis) anos de atividades da organização, não se chegou a determinar uma diretriz rígida a ser seguida, tendo-se adaptado — dentro de suas possibilidades — às necessidades ou imposições do meio ambiente externo.

Após passar por diferentes etapas de desempenho operacional, de início mais especificamente dentro de sua área de competência — "comprar, vender, importar, exportar gêneros alimentícios..." —, a empresa se vê engajada num processo mais amplo envolvido pela problemática do abastecimento. Isto ocorrendo em função de vir a gerir um programa onde as funções executivas (compra, venda, etc.) seriam desempenhadas pela iniciativa privada, cabendo à empresa estatal apenas a orientação e a coordenação da comercialização de gêneros alimentícios, basicamente hortigranjeiros.

¹⁵⁴ Dentre os produtos "trabalhados", feijão, arroz, milho, óleos comestíveis, carne e leite foram os que mais se destacaram, uma vez que receberam tratamento prioritário governamental.

¹⁵⁵ Através de Assembléias Gerais Extraordinárias, realizadas em fevereiro e março de 1979, procedeu-se a modificações na estrutura organizacional da empresa, no entanto não houve mudanças relativas ao "complexo SINAC".



Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – SINAC

O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento é representado, em termos concretos – relativamente à estrutura organizacional –, por uma Assessoria e um Departamento da empresa COBAL e pelas diversas Unidades operativas do tipo Centrais de Abastecimento e/ou Mercados Satélites.

A cúpula orientativa e coordenadora de todo o SINAC está centralizada na Assessoria da Presidência e na Gerência do Departamento de Centrais de Abastecimento – DECEN, o qual se encontra vinculado diretamente ao diretor presidente da empresa COBAL.

Na realidade, o representante máximo do SINAC é o diretor presidente da COBAL que se faz assessorar por uma equipe técnica, tendo também como elemento de apoio e implementador de diretrizes formuladas o DECEN.

As Centrais de Abastecimento e os Mercados Satélites, por sua vez, possuem estrutura organizacional própria às suas atividades – o que será objeto de um estudo mais detalhado quando abordarmos as Unidades operativas de per si.

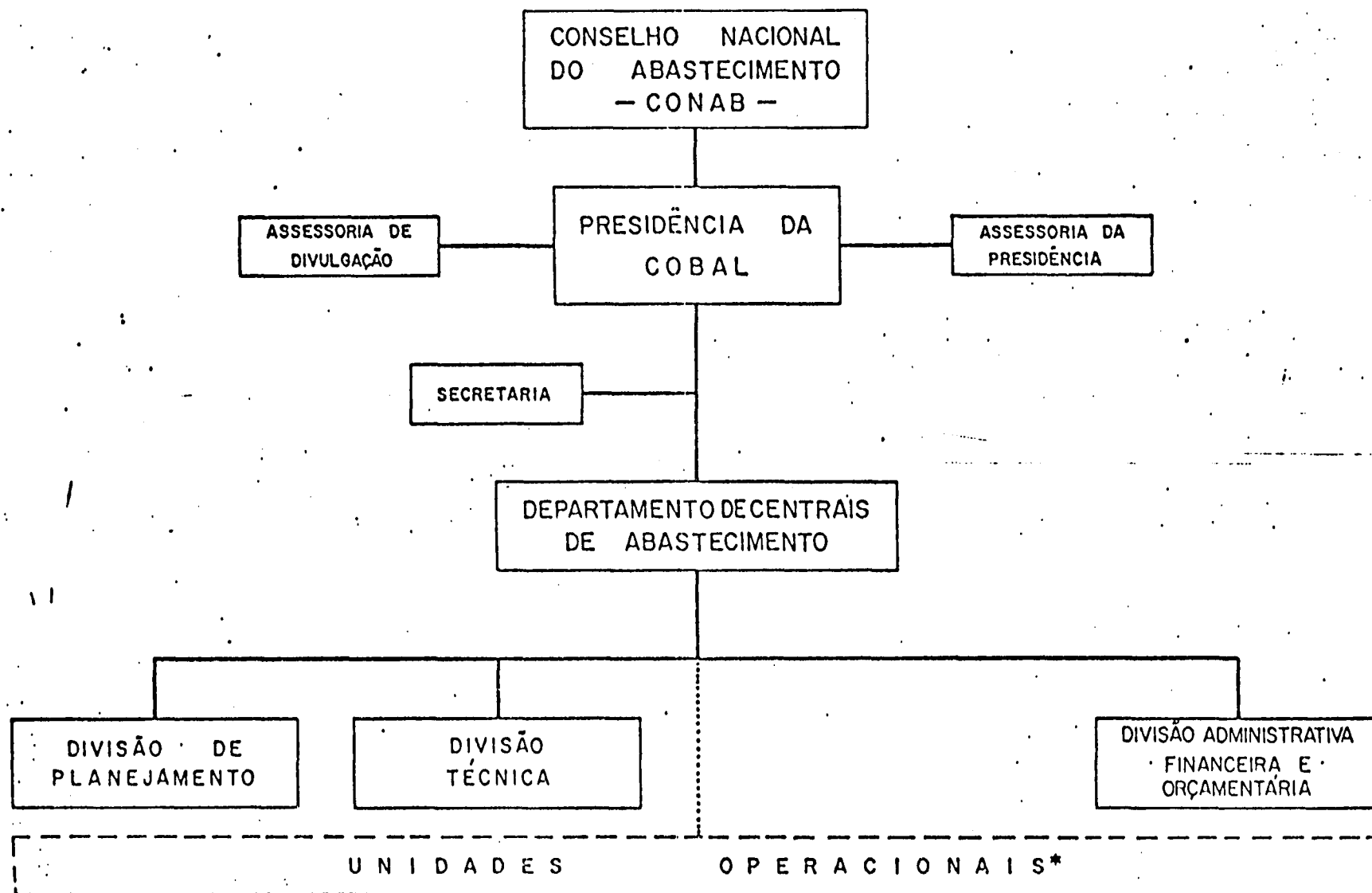
O diretor presidente da COBAL é designado pelo Presidente da República, por indicação do Ministro da Agricultura; enquanto que o responsável pelo Departamento de Centrais de Abastecimento – DECEN (Gerente) é de livre escolha do presidente da COBAL.

A estrutura formal do SINAC – organograma II – poderia ser representada pela Presidência da COBAL e suas assessorias, pelo Departamento de Centrais de Abastecimento com as respectivas divisões e pelas Unidades operativas (Centrais de Abastecimento e Mercados Satélites). Essas últimas, apesar de compo

ORGANOGRAMA II

SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO

SINAC - Mar / 1979



* - Centrais de Abastecimento e Equipamentos vinculadas

nentes básicos do SINAC, não estariam, do ponto de vista legal, subordinadas em termos estruturais, mas sim sob o aspecto de orientação e supervisão, aliado ainda à condição de acionista majoritário exercida pela coordenação central (COBAL/DECEN).

As atividades desenvolvidas pela coordenação central (DECEN), vão desde o levantamento das estruturas comerciais, análise de viabilidade para implantação de mercados¹⁵⁶, suas construções e manutenção, até a assistência técnica na parte de comercialização, antes e durante a fase de funcionamento do equipamento.

As 3 (três) divisões do DECEN – de planejamento, técnica e administrativa-financeira-orçamentária –, desenvolvem os estudos e ministram a assistência técnica às diversas áreas de interesse e necessárias ao funcionamento das Unidades operativas.

O planejamento das atividades do SINAC, assim como a elaboração da proposta orçamentária, são desenvolvidos a nível de Unidades e vêm-se agrupando por Estados, até convergir à coordenação central, que numa última versão apresenta para uma discussão e aprovação ao CONAB. Nas diversas fases de elaboração do planejamento e do orçamento, as Unidades operativas são assistidas por técnicos da coordenação central (DECEN/COBAL), no intuito de dirimir dúvidas e orientá-los de acordo com as normas e padrões propostos pela alta administração.

No que se refere a finanças, de acordo com o que já ficou esclarecido anteriormente, o SINAC não tem contabilidade própria e nem recursos, uma vez que a COBAL é a empresa que lhe empresta o apoio administrativo e inclusive lhe repassa recursos' quer do Ministério da Agricultura ou de outros organismos financeiros. As contas do SINAC são apresentadas conjuntamente com as da COBAL à fiscalização das auditorias do Ministério da Agricultura e do Tribunal de Contas da União.

¹⁵⁶ Deve entender-se por mercado, no texto em referência, qualquer tipo de equipamento distribuidor, nos diversos níveis da comercialização: CEASA, Mercado do Produtor, Hortomercado, Centro de Abastecimento, Feiras livres, etc.

Centrais de Abastecimento Sociedade Anônima - CEASA

As sociedades anônimas Centrais de Abastecimento são empresas de economia mista, implantadas de acordo com as normas do Conselho Nacional do Abastecimento - CONAB, e constituem parte integrante do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - SINAC.

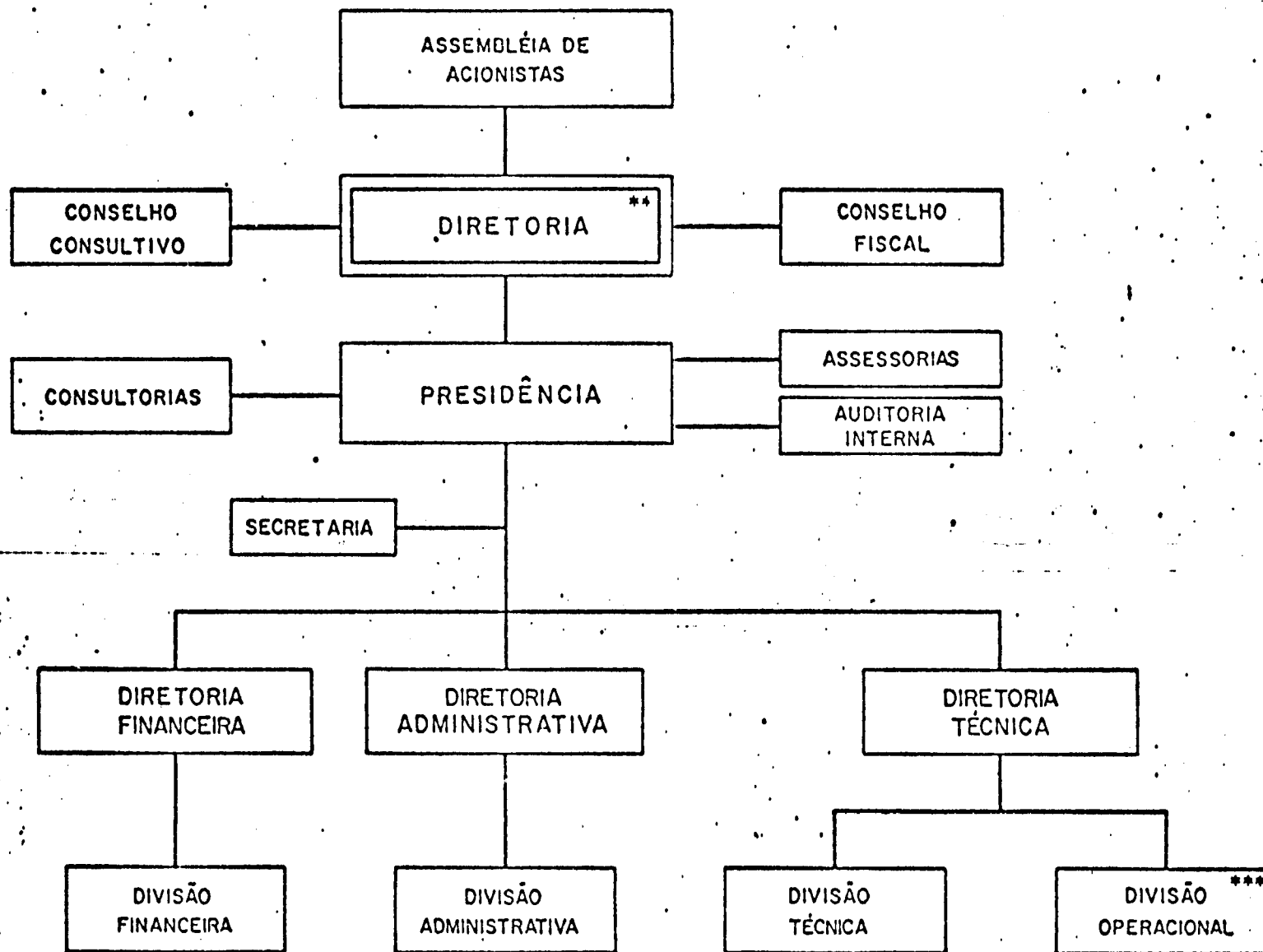
A Diretoria Colegiada é o órgão de administração superior da sociedade e compreende 4 (quatro) diretorias, cada qual vinculada a sua área de atuação; presidência, financeira, técnica e administrativa. Possui Conselho Fiscal e Assembléia Geral que, respectivamente, fiscaliza e delibera sobre as atividades da sociedade.

O mandato dos diretores é de 4 (quatro) anos, cujos cargos são ocupados por indicação dos governos federal e estadual, competindo a cada qual sugerir em Assembléia a ocupação de 2 (duas) diretorias da seguinte forma: os diretores técnico e financeiro são representantes da área federal, enquanto que os administrativo e presidente representam o governo estadual. Atualmente, em virtude de estudos técnicos fundamentados em critérios de austeridade administrativa, vêm sendo eleitos somente 2 (dois) diretores para cada CEASA; um da área federal e outro estadual, acumulando os cargos de técnico-financeiro e de presidente-administrativo respectivamente¹⁵⁷.

A cada uma das diretorias estão subordinadas as divisões correspondentes, subdivididas em seções para atividades mais específicas. Através do organograma III, pode-se ter uma idéia da estrutura formal das Centrais de Abastecimento.

¹⁵⁷ Existem exceções quanto a composição mencionada; veja como exemplo a CEASA-DF e CEASA-RS.

CENTRAIS DE ABASTECIMENTO - CEASA *



- * — Esquema básico para qualquer CEASA
- ** — Órgão Colegiado
- *** — Corresponde à Gerência do Mercado.

As Centrais de Abastecimento possuem receita própria, proveniente de suas atividades fim, podendo no entanto acusar resultados deficitários em função de desequilíbrios operacionais. Nessas situações, tem-se observado como dispositivo normal a chamada de capital dos acionistas, para através do aumento por subscrições de novas ações, equilibrar-se financeiramente a organização.

O planejamento das atividades e a proposta orçamentária são empreendidos pelas equipes técnicas das Centrais discutidos na Diretoria Colegiada e colocados à apreciação do DECEN. Posteriormente, as versões finais são levadas para estudo e aprovação da Assembléia Geral de acionistas, vindo a se constituírem peças básicas para a atuação da empresa.

Por serem sociedades cujos capitais são integralizados por recursos federais, estaduais e municipais, os organismos responsáveis pela área de controle em todos os níveis descritos se propõem a fiscalizar as Centrais.

São elementos controladores das Centrais de Abastecimento: BNDE, uma empresa privada de auditoria externa escolhida através de concorrência (exigência do agente financeiro); secretaria de finanças estadual; tribunal de contas estadual; auditoria interna da COBAL; e, eventualmente, a United States Agency for International Development - USAID; Inspeção Geral de Finanças e Controladoria do Ministério da Agricultura, além de órgãos municipais.

As atividades-fim da empresa são desempenhadas praticamente pela Diretoria Técnica, através da gerência de mercado, também denominada divisão operacional. Consistem essas atividades na locação de espaços físicos para comercialização e na prestação de serviços aos usuários da Central. Como elementos de apoio, destacam-se as divisões administrativas e financeiras, enquanto que cabe à Presidência da organização os contatos e a maior parte dos relacionamentos de alto nível com as autoridades locais e estaduais.

Tendo as Centrais de Abastecimento como objetivo operar na qualidade de centros polarizadores e coordenadores do abastecimento de gêneros alimentícios, além de incentivadores da produção agropecuária, as outras Unidades de abastecimento a nível estadual estão vinculadas às respectivas CEASAs¹⁵⁸. Assim é que os Mercados do Produtor, Hortomercados, Centros Integrados, etc., são coordenados pelas CEASAs dos respectivos Estados, recebendo orientação técnica, jurídica e administrativa, e se vêem engajados em um processo sistêmico de interação e inter-relacionamento. Dentro desse espírito, independentemente de haver uma estrutura física organizacional, o funcionamento sistêmico a nível estadual – centralizado pelas Unidades CEASA – prende-se muito mais "a um conjunto de ciclos de eventos e acontecimentos que se sucedem"¹⁵⁹.

IV.3.2 Recursos

Com relação a esta variável, o modelo de "Institution Building" contempla os aspectos físicos, humanos e tecnológicos.

Na abordagem ao Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento – uma organização essencialmente prestadora de serviços – elegeu-se para elementos de estudo os recursos financeiros e humanos, que em última análise abrangem a totalidade referente à variável.

IV.3.2.1 Recursos Financeiros

O tratamento prioritário que o Governo federal propôs dar à modernização do sistema tradicional de abastecimento constituiu-se numa das metas dos I e II Plano Nacional de Desenvolvimento e teve como principal reflexo a implantação do Programa Nacional de Centrais de Abastecimento, que em sua primeira fase previa a construção de 15 (quinze) Unidades tipo Centrais de Abastecimento.

¹⁵⁸ Existem exceções no tocante à essa vinculação de equipamentos de abastecimento em alguns Estados.

¹⁵⁹ Daniel Katz e Robert L. Kahn, Psicologia Social das Organizações (1a. edição, São Paulo: Editora Atlas Ltda., 1970), páginas 111 - 115.

Os meios necessários à implantação e funcionamento das CEASAs exigiram, no entanto, recursos apreciáveis, em que pese a orientação governamental de os projetos obedecerem a um critério de racionalidade técnica e econômica.

Previu-se, pois, a alocação de recursos internos e externos para a implantação do programa SINAC.

Foram solicitados recursos externos — mediante a apresentação de projetos específicos — basicamente à United States Agency for International Development — USAID e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, enquanto que os recursos internos originaram-se do BNDE, da COBAL, dos Acordos do Trigo, via Banco Central, e dos governos estaduais e municipais.

A forma através da qual os recursos foram aportados foi basicamente a de simples empréstimo de longo prazo, com as características de facilidade relativa de juros baixos. Analisando-se do ponto de vista de origem ou fonte de recursos, poder-se-ia dizer que originaram do setor público, na condição de Empréstimos¹⁶⁰. Aproximadamente 70% dos investimentos realizados no SINAC, aplicados na construção de Centrais de Abastecimento, tiveram como fontes de recursos os empréstimos de longo prazo tomados ao setor público. Os 30% restantes foram originários de recursos próprios dos Estados e/ou Municípios; na maioria das vezes não integralizados em espécie. O total de recursos previstos à época (1970) para a implantação do projeto foi de aproximadamente Cr\$1,2 bilhão.

Através do Quadro V, pode-se observar o total das exibições — relativas a empréstimos de longo prazo, contraídas basicamente com o BNDE — das Unidades do SINAC em valores originários e atualizados.

¹⁶⁰ Giorgi Stefani, "La Financiación de la Empresa Pública" *Economía Financiera Española*, nº 31 - 32, 1969, página 20.

Analisando-se o quadro mencionado e considerando-se que o total encontrado corresponde a aproximadamente 40% do investimento, conclui-se que em valores atuais – abatendo-se inclusive algumas parcelas de empréstimos cuja carência já venceu, as quais foram resgatadas –, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento representa um montante bastante expressivo na ordem de Cr\$3,0 bilhões.

QUADRO V
SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO-SINAC
EXIBILIDADES COM O AGENTE FINANCEIRO
DEZEMBRO/1978

C E A S A	VALOR INICIAL CONTRATADO (Cr\$1,00)	SALDO DEVEDOR ATUALIZADO (Cr\$1,00)
Alagoas	4.000.000	13.644.230
Amazonas	18.951.093	63.438.394
Bahia	20.800.000	68.972.087
São Paulo (Campinas)	23.586.650	87.390.913
Ceará	12.000.000	48.805.557
Distrito Federal	20.679.000	75.455.553
Espírito Santo	6.200.000	14.703.714
Goiás	25.164.919	82.440.592
Minas Gerais	55.822.072	147.609.268
Pará	15.973.188	47.426.173
Paraíba	16.292.943	56.099.902
Pernambuco	9.158.000	37.924.175
Piauí	10.776.209	21.370.110
Paraná	23.931.420	56.517.418
Rio de Janeiro (Rio)	120.805.832	397.124.350
Rio de Janeiro (Niterói)	8.496.000	*
Rio Grande do Norte	5.270.000	12.934.107
Rio Grande do Sul	33.680.000	125.286.410
Sergipe	3.000.000	11.612.857
T O T A L	434.587.325	1.368.755.820

FONTE: Departamento de Centrais de Abastecimento - DECEN/COBAL

* Incorporado ao saldo devedor da Unidade Rio.

O esquema geral de financiamento utilizado era composto de 2 (dois) grandes blocos: capital e empréstimo. Do total dos investimentos, 60% seriam correspondentes ao capital social das Centrais e os 40% restantes seriam obtidos via empréstimo direto BNDE-CEASA.

O capital das CEASAs é dividido basicamente entre 2 (dois) principais acionistas: o Governo federal, através da COBAL, e os governos estaduais e/ou municipais, representados em alguns casos por companhias, superintendências regionais ou bancos de desenvolvimento. Todavia, por formalidades legais (lei das S.A.), existem outros acionistas de pouca representatividade – pessoas físicas e/ou jurídicas de direito público e/ou privado. Cabe ao Governo federal a maioria acionária (51%) e, conseqüentemente, o controle das empresas¹⁶¹.

Para a integralização do capital, o Governo concedeu abertura de crédito à COBAL junto ao BNDE¹⁶², que aliado a recursos próprios da empresa, montaria os níveis percentuais de controle acionário na maioria das Centrais.

A parcela de capital a ser integralizada pelos governos estaduais e/ou municipais – correspondente a aproximadamente 49% do total – seria originária de recursos próprios dos acionistas, em sua maioria, carentes de capital. Posteriormente, em função de pouca disponibilidade financeira dos Estados, foi permitida à COBAL maior participação no capital social das Centrais de Abastecimento¹⁶³.

Na fase inicial, para o desenvolvimento dos projetos de viabilidade de implantação de cada Unidade CEASA, houve apoio da Financiadora de Estudos e Projetos S.A. – FINEP; cujo valor de

¹⁶¹ Exceção feita às Centrais da Bahia, Minas Gerais e Distrito Federal.

¹⁶² Decreto nº 66.332, de 17 de março de 1970, revogado posteriormente em alguns artigos pelo Decreto nº 77.548, de 04 de maio de 1976.

¹⁶³ Decreto nº 77.548, de 04 de maio de 1976.

financiamento não era de grande expressão ao se comparar com o volume total do investimento.

Após as fases de estudo e implantação das Centrais, passou-se então a observar o seu desempenho e suas reais possibilidades de autofinanciamento.

Hoje em dia, pode-se classificar em 3 (três) grandes grupos as Unidades concluídas e em operação. Aquelas que já são auto-suficientes e independentes do ponto de vista financeiro e econômico, outras que não possuem capacidade de autofinanciamento, porém, do ponto de vista operacional (receitas X despesas correntes), são superavitárias, e por último as Centrais ainda deficitárias.

No caso de constantes situações de déficits operacionais, utiliza-se — como já se mencionou anteriormente — o aporte de capitais, através de chamada para subscrição de ações. Havendo, porém, necessidade de recursos no curto prazo para fazer face a situações de emergência, as CEASAS têm condições de acesso ao mercado financeiro privado, inclusive para casos de "pré-financiamento".¹⁶⁴

Observa-se, a nível de unidades operacionais do SINAC — pelo menos teoricamente —, uma relativa autonomia para ação. A forma constitucional das empresas CEASA, aliada à geração de receitas próprias, facultam-lhes um processo decisório particular e uma orientação independente para seus programas.

Existe, no entanto, um fator significativamente importante para a performance financeira de uma CEASA: é o estabelecimento de uma tarifa real, compatível com sua estrutura de custos e obviamente compatível com o mercado local. A tarifa é o elemento determinante das receitas próprias da CEASA.

¹⁶⁴ *Giorgi Stefani, op. cit., página 32.*

Ocorre, porém, que na maioria dos casos faz-se "oportuno" o estabelecimento de uma tarifa política e não uma tarifa real. A diferença entre os valores relativos de ambas as tarifas deveria ser paga automaticamente pelo Governo, resguardando as condições de dependência e autonomia da Unidade. Todavia, isto não acontece e o fenômeno resultante de tal prática é observado através da atuação de CEASAs deficitárias, operando de maneira ineficiente, dependente financeiramente do acionista majoritário, e concorrendo para a ineficácia do Sistema.

IV.3.2.2 Recursos Humanos

O efetivo de pessoal do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento é composto por elementos vinculados à Coordenação Central e às Unidades Operacionais.

No âmbito das Unidades satélites, basicamente as CEASAs, a cúpula administrativa é arregimentada através de indicações dos acionistas — fato que se dá sob forma grandemente influenciada por condicionantes políticos e pessoais. Não só em relação à cúpula, mas também aos demais cargos das Unidades, observam-se fortes pressões, principalmente por parte de grupos locais que detêm qualquer tipo de influência junto às autoridades estaduais e municipais.

Formalmente, existem orientações e normas para recrutamento e seleção de pessoal, no entanto, nem sempre aquelas disposições são observadas, quer por obsolescência e insuficiência, quer por motivos outros que poderiam ser explicados por Riggs, através de seu modelo referente às sociedades prismáticas¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Fred Warren Riggs, *Administração nos países em desenvolvimento - A teoria da Sociedade Prismática*, (tradução de Hugo Wahrlich, 1a. edição, Rio de Janeiro: Serviço de Publicação da Fundação Getúlio Vargas, 1968), páginas 108 - 132.

No tocante à coordenação central (DECEN), as contratações são menos políticas e as rotinas de recrutamento e seleção são desenvolvidas, de maneira centralizada, pelo órgão competente de Recursos Humanos da empresa gestora, a COBAL. Todavia, os cargos relativos aos primeiros escalões de nível departamental são ocupados, via de regra, por elementos de confiança da direção da empresa.

Para que se tenha uma idéia da situação atual do quadro profissional responsável pela implementação das atividades administrativas e operacionais das Unidades CEASA, relacionam-se a seguir alguns elementos representativos da variável sob análise.

As informações condensadas pelo Quadro VI revelam que a média etária, para 672 elementos do "staff" do SINAC — estatisticamente considerados 80% da população —, é de 28 anos. Conclui-se que a maioria das equipes é composta por elementos bastante jovens e somente 10% apresentam média etária igual ou superior a 35 anos.

Com uma representatividade amostral de 80%, observa-se que os resultados obtidos indicam que 72,3% do contingente técnico e administrativo do SINAC possuem habilitação educacional igual ou superior aos níveis científico ou colegial (Quadro VII). Além disso, a terça parte deste pessoal referenciado apresenta nível superior de escolaridade.

No que se refere a tempo de serviço dos elementos do Sistema, deve-se inicialmente alertar que a média de permanência em serviço está intimamente ligada à época de entrada em operação das Unidades pertencentes ao SINAC. Por ocasião da pesquisa — fins de 1978 —, poder-se-ia considerar como 6 anos o tempo máximo de serviço para os servidores das CEASAs.

QUADRO VI

SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
MÉDIA ETÁRIA DOS TÉCNICOS E FUNCIONÁRIOS PESQUISADOS

1 9 7 8

CEASA	ELEMENTOS PESQUISADOS	MÉDIA ETÁRIA					
		TOTAL	DF	DA	DT	DO	OS
AM	30	27	31	30	26	24	29
PA	30	28	36	35	26	26	28
NORTE	60	27.5	33	32	26	25	29
MA	27	25	30	26	28	22	25
PI	21	25	25	28	27	24	26
CE	34	29	30	29	31	28	26
NE*	82	26	28	28	29	25	26
DF	29	26	25	23	28	27	-
GO	37	28	28	26	25	33	-
C.OESTE	66	27	26	25	26	29	-
ES	31	26	35	36	23	23	-
RJ	99	30	31	25	30	30	-
MG	123	28	32	30	25	27	-
SP	43	31	32	31	26	32	-
SUDESTE	296	29	32	29	26	28	-
PR	90	28	26	27	27	31	-
SC	34	28	42	26	20	31	-
RJ	44	31	26	38	31	26	-
SUL	168	29	28	29	26	29	-
TOTAL	672	28	30	29	26	27	27

FONTE: Projeto COBAL/PNUD/FAO - Companhia Brasileira de Alimentos.

LEGENDA: DF = Departamentos Financeiros
 DA = Departamentos Administrativos
 DT = Departamentos Técnicos
 DO = Departamento de Operações do Mercado
 OS = Técnicos de outros Órgãos que atuam nas CEASAs
 - = Não existem valores.

QUADRO VII

SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
FORMAÇÃO ACADÊMICA DOS TÉCNICOS E FUNCIONÁRIOS
1 9 7 8

CEASA	ELEMENTOS PESQUISADOS	NÍVEL UNIVERSIT.		ESCOLAS TÉCNICAS		2º GRAU CURSO CIENTÍFICO		1º GRAU			
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	CURSO GINASIAL		PRIMÁRIO	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
AM	30	3	10.0	1	3.3	17	56.7	7	23.3	2	6.7
PA	30	6	20.0	2	6.7	19	63.3	3	10.0	-	-
NORTE	60	9	15.0	3	5.0	36	60.0	10	16.6	2	3.4
MA	27	4	14.8	2	7.4	13	48.2	8	29.6	-	-
PI	21	4	19.0	2	9.5	14	66.7	1	4.8	-	-
CE	34	10	29.4	1	2.9	21	61.8	2	5.9	-	-
RN	31	4	12.9	1	3.2	19	61.3	7	22.6	-	-
PB-CP	22	5	22.7	1	4.6	10	45.4	5	22.7	1	4.6
PB-JP	28	9	32.1	2	7.1	11	39.3	4	14.4	2	7.1
PE	48	8	16.7	9	18.7	21	43.8	9	18.7	1	2.1
NE*	211	44	20.8	18	8.5	109	51.7	36	17.1	4	1.9
DF	29	8	27.6	3	10.3	16	55.2	2	6.9	-	-
GO	37	10	27.0	1	2.7	14	37.8	10	27.0	2	5.5
C.OESTE	66	18	27.3	4	6.1	30	45.4	12	18.2	2	3.0
ES	31	10	32.2	11	35.6	10	32.2	-	-	-	-
RJ	99	31	31.3	6	6.1	42	42.4	13	13.1	7	7.1
MG	123	14	11.4	21	17.1	44	35.8	20	16.2	24	19.5
SP	43	7	16.3	2	4.6	11	25.6	12	27.9	11	25.6
SUDESTE	296	62	20.9	40	13.5	107	36.1	45	15.2	42	14.3
PR	90	19	21.1	4	4.4	40	44.4	16	17.8	11	12.3
SC	34	11	32.4	-	-	13	38.2	7	20.6	3	8.8
RS	44	13	29.5	5	11.4	16	36.4	6	13.6	4	9.1
SUL	168	43	25.6	9	5.3	69	41.1	29	17.3	18	10.7
TOTAL	801	176	22.0	74	9.2	351	43.8	132	16.5	68	8.5

FONTE: Projeto COBAL/PNUD/FAO - Companhia Brasileira de Alimentos

* Os dados relativos às CEASAS BA, AL e SE foram desprezados em virtude de problemas na etapa de coleta
- Não existem valores

Em termos médios, constata-se que é de 26 meses o tempo de serviço para o total de servidores do sistema¹⁶⁶. (Quadro VIII).

Uma vez que a política empregatícia desenvolvida pela organização é o elemento principal da compatibilização de interesses e de fixação e servidor no âmbito da empresa, seria oportuno rever alguns pontos a seu respeito. Baixos níveis salariais, ausência de perspectivas profissionais e constantes modificações provenientes da nomeação de novos diretores são algumas das razões que apareceram como maiores responsáveis pelos índices de evasão do complexo SINAC.

Observam-se, potencialmente, um manancial e um conjunto de recursos humanos com características e qualificações se não consideradas boas, pelo menos capazes de desenvolver satisfatoriamente as atividades propostas para o Sistema.

Aspectos relativos a uma política informal de administração de pessoal imprecisa e discriminatória, entretanto, têm concorrido para influir negativamente na forma comportamental dos funcionários. Na maioria dos casos, as necessidades básicas dos elementos componentes do SINAC não são satisfeitas. Consequentemente, outras necessidades também não o são; contudo, a falta de conhecimento dos grandes objetivos de curto prazo e intenções governamentais com referência ao Sistema são aspectos altamente desmotivadores. Considera-se tal situação como responsável pelo grau de desajustamento observado em alguns dirigentes e servidores do Sistema, notadamente aqueles que tiveram atendidas suas necessidades básicas, mencionadas por Maslow e McGregor¹⁶⁷,

¹⁶⁶ As informações obtidas e representadas através dos quadros VI, VII e VIII foram extraídas de documento elaborado pelo Projeto COBAL/PNUD/FAO, cujo título é "Recommendations for the Execution of Training Programmes as Submitted by the Personnel Employed Within the Sistema Nacional de Centrais' de Abastecimento".

¹⁶⁷ Idalberto Chiavenato, Introdução à Teoria Geral da Administração, (1a. Edição; São Paulo: Editora McGraw-Hill do Brasil - 1976), páginas 333-337.

QUADRO VIII

SISTEMA NACIONAL DE CENTRAIS DE ABASTECIMENTO
TEMPO DE SERVIÇO DOS FUNCIONÁRIOS E INÍCIO DE OPERAÇÃO DAS UNIDADES
1 9 7 8

CEASA	INÍCIO DE OPERAÇÃO	ELEMENTOS PESQUISADOS	MÉDIA DO TEMPO DE SERVIÇO (meses)	ELEMENTOS EMPREGADOS							
				ATÉ 1 ANO		DE 1 à 2 ANOS		DE 2 à 5 ANOS		5 ANOS OU MAIS	
				Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
AM	Fev.75	30	22	11	36.6	8	26.6	10	33.3	1	3.5
PA	Jan.75	30	23	10	33.3	6	20.0	14	46.7	-	-
NORTE		60	22	21	35.0	14	23.3	24	40.0	1	1.7
MA	Out.77	27	16	10	37.0	13	48.1	3	11.1	1	3.8
PI	Dez.76	21	19	7	33.3	9	42.8	5	23.9	-	-
CE	Out.72	34	51	3	8.8	4	11.8	12	35.3	15	44.1
RN	Out.76	31	24	5	16.1	17	54.8	7	22.6	2	6.5
PB-CP	Jul.76	22	17	5	22.7	11	50.0	6	27.3	-	-
PB-JP	Set.74	28	24	5	17.8	10	35.7	11	39.3	2	7.2
PE	Out.72	48	45	11	22.9	8	16.7	9	18.8	20	41.6
AL	Dez.75	19	23	6	31.6	4	21.0	9	47.4	-	-
SE	Mar.73	15	38	5	33.3	1	6.7	2	13.3	7	46.7
BA	Mar.73	26	21	15	57.7	2	7.7	6	23.1	3	11.5
NORDESTE		271	29	72	26.6	79	29.2	70	25.8	50	18.4
DF	Set.72	29	39	4	13.8	9	31.0	6	20.8	10	34.4
GO	Ago.75	37	26	9	24.3	9	24.3	17	45.9	2	5.5
C.OESTE		66	31	13	19.7	18	27.3	23	34.8	12	18.2
ES	Jun.77	31	18	6	19.3	20	64.5	5	16.2	-	-
RJ	Ago.74	99	28	31	31.3	27	27.3	28	28.3	13	13.1
MG	Mar.74	123	27	33	26.8	30	24.3	47	38.2	13	10.7
SP	Mar.75	43	26	12	27.9	9	20.9	20	46.5	2	4.7
SUDESTE		296	26	82	27.7	86	29.1	100	33.8	28	9.4
PR	Jun.76	90	17	41	45.6	21	23.3	25	27.8	3	3.3
SC	Mar.78	34	10	20	58.8	12	35.3	2	5.9	-	-
RS	Set.73	44	41	8	18.2	6	13.6	13	29.6	17	38.6
SUL		168	21	69	41.1	39	23.2	40	23.8	20	11.9
TOTAL		861	26	257	29.8	236	27.4	257	29.8	111	13.0

FONTE: Projeto COBAL/PNUD/FAO - Companhia Brasileira de Alimentos

LEGENDA: -: Não existem valores.

A desatualização e mesmo ignorância relativa a determinados assuntos de interesse do Sistema tem como componente central uma deficiente comunicação existente entre a cúpula orientativa e os elementos executores. Presume-se que a empresa procura maximizar sua eficiência no tocante a essa variável, no entanto, não se pode dizer que haja algum tipo de diretriz adotada para harmonizar as aspirações e objetivos individuais com os do Sistema.

Sendo a veiculação de informações de interesse funcional deficiente, perde a organização grande oportunidade de envolver e motivar, pelo menos superficialmente, os componentes de seus quadros de pessoal.

A falta de um planejamento integrado entre o órgão normativo, a cúpula da organização gestora, a coordenação central e as unidades de operacionalização, implica num elevado número de servidores envolvidos em atividades às vezes desconexas, superpostas e quase sempre ineficazes, que contribuem para um baixo nível motivacional entre os mesmos.

Poder-se-ia dizer que, no âmbito dos recursos humanos, vem-se "correndo atrás" dos problemas, ao invés de identificá-los potencialmente, ativando mecanismos para evitar os afloramentos.

No tocante a treinamento, deve louvar-se as iniciativas. No entanto, faz-se restrições quanto a objetividade na utilização dos elementos reciclados.

Diversos cursos têm sido ministrados, abrangendo as áreas técnicas operacionais e administrativas, mas muito ainda resta realizar, principalmente dentro de uma abordagem mais profissionalizante. Nota-se, porém, que o Sistema vem desenvolvendo recursos humanos, não tendo conseguido fixá-los.

Considera-se elevado o "turn-over" de pessoal nas Unidades operacionais, como também, e mais predominantemente, a nível central, na coordenação em Brasília (DECEN/COBAL). "Não são de todo desconhecidos casos em que as empresas públicas se vêem obrigadas a perder bons técnicos e administradores, por causa de uma política de pessoal rígida, imposta pelos órgãos centrais de pessoal ou pelos Ministérios¹⁶⁸.

IV.4 - TRANSAÇÕES E VARIÁVEIS AMBIENTAIS

O relacionamento da organização com o meio ambiente externo é empreendido pelas transações. Estas consubstanciam contatos no segmento social, através de outras organizações e/ou grupos sociais, conceituados no "modelo" como elos, vínculos ou enlaces.

Nesta seção, procura-se analisar os diferentes tipos de transações da organização SINAC com seu meio ambiente, ao mesmo tempo que se identificam as diferentes modalidades de elos institucionais e se distinguem aqueles que mais se evidenciam.

IV.4.1 Apoio e Resistência

Objetivo importante nas transações de uma organização – principalmente quando nova – é seu fortalecimento ou criação de bases de sustentação para si e seus programas. Nesta situação específica de transação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, são de diferentes tipos os elos contratados, no entanto, os elos capacitadores e os funcionais assumem condição destacada.

¹⁶⁸

Getúlio Carvalho, "A Empresa Pública: Uma análise administrativa", Revista de Administração Municipal, nº 116, (janeiro/fevereiro 1973), página 19.

Os complexos organizacionais representados pelos Ministérios da Agricultura, Planejamento e Fazenda, Presidência da República, Governos Estaduais, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico - BNDE, Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPEA¹⁶⁹, e a United States Agency for International Development - USAID, constituíram-se nos elementos mais significativos para o Sistema. São identificados como elos capacitadores, sem os quais teria sido impossível a criação do SINAC e a implementação do programa de modernização da estrutura comercial de produtos hortigranjeiros.

Dispensável seria referenciar o antigo Grupo Executivo de Modernização do Abastecimento - GEMAB, atual Conselho Nacional de Abastecimento - CONAB, e também a Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL, como elos capacitadores e de fundamental importância para a organização sob análise, visto que na qualidade de elementos - respectivamente - normativo e gestor do SINAC, compõem no e são contidos por ele.

A Presidência da República constituiu-se no elemento capacitador primeiro. Aquele que legalmente dispôs sobre a criação do Sistema, orientou sua formação e esquema constitucional, além de haver acompanhado a fase de implementação.

O Ministério da Agricultura foi o elo capacitador que ofereceu ao SINAC uma identidade, um posicionamento junto ao macrosistema brasileiro de produção e abastecimento. Foi o elemento que distribuiu ao SINAC a autoridade possível - talvez não a necessária - para coordenar e executar o programa de modernização previsto pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento.

¹⁶⁹ Fundação vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, à época Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

Considerados imprescindíveis no processo de criação da organização, basicamente no que tange ao seu arcabouço financeiro, destacam-se o Ministério da Fazenda, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e United States Agency for International Development. O órgão internacional, na qualidade de fonte inicial de recursos financeiros para a implantação do Sistema. O BNDE, como agente financeiro nacional repassador dos recursos fornecidos pelo mercado externo. E na condição de elemento normatizador, supervisor e fiscalizador das operações financeiras a nível tanto externo como também interno, destaca-se direta e/ou indiretamente o Ministério da Fazenda.

O IPEA foi o elo institucional que concebeu e gerou o SINAC, sendo que o grupo vinculado ao setor de agricultura e abastecimento daquela Fundação se constituiu num suporte técnico para o SINAC, e inicialmente técnico e institucional para o GEMAR.

O então Ministério do Planejamento, através de uma Secretaria de sua estrutura orgânica, a SAREM — Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios, também se caracteriza como elo capacitador e de importância ponderável no esquema SINAC, mormente na área financeira. Isto porque foram comprometidos como fiadores de empréstimos dos governos estaduais, recursos originários dos Fundos de Participação dos Estados e Município (FPE e FPM), administrados por aquela Secretaria.

Os Governos estaduais, ao oferecerem seu apoio à implantação do SINAC, na condição de acionistas das empresas CEASAs, comprometendo-se tanto financeira como institucionalmente, vieram a se constituir em elementos controladores da autoridade e dos recursos do SINAC, representando importantes elos capacitadores do mesmo.

Ainda como elementos que conferem a autoridade, o apoio e o poder de influência ao SINAC — via CEASAs — identi-

cam-se as Secretarias de Agricultura e Finanças, a nível estadual, bem como as Prefeituras, nos âmbitos locais. Estes órgãos desempenham papel significativo no processo de orientação da distribuição de hortaliças e frutas. Conferem autoridade às unidades operativas do SINAC, capacitando-as disciplinar e orientar o processo de comercialização de produtos hortigranjeiros nos diversos Estados da Federação.

Através de uma concepção mais ampla e abrangente, consideram-se também o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho Monetário Nacional na categoria de elos capacitadores do SINAC. No âmbito destes Conselhos é que se discutem prioridades, identifica-se o processo nacional de tomadas de decisões e empreende-se a liberação de recursos para programas governamentais. Desta forma, o SINAC e o setor hortigranjeiro como um todo dependem das deliberações daqueles Conselhos para orientação de suas diretrizes e principalmente para a implementação de sua programação¹⁷⁰.

Observa-se que as transações empreendidas pelo SINAC com os elos até então mencionados representam formas de captar apoio, autoridade, poder, enfim condições intrínsecas para seu desempenho.

Ainda relativamente ao mesmo tipo de transações, e tendo como objetivo superar obstáculos e criar relações favoráveis ao SINAC no contexto social, identifica-se outra categoria de elos institucionais, através dos quais se procura neutralizar ou isolar forças opositoras; são os elos funcionais.

Os elos funcionais são conceituados como organizações e/ou grupos sociais que geram funções e serviços complementares no tocante ao processo produtivo da organização. Esta categoria de elos é melhor identificada num outro tipo de transação da organização com seu meio ambiente, quando a mesma realiza intercâmbio de recursos, adquirindo o representativo de suas necessidades e fornecendo os resultados de seu processo produtivo.

¹⁷⁰ Veja, por exemplo, uma manchete de "O Globo" em 19 de outubro de 1978: "CDE aprova programa de apoio ao abastecimento".

No caso específico do SINAC, os elos funcionais assumem importância ponderável no que se refere ao tipo de transação voltada para criar condições favoráveis, neutralizando e isolando forças opositoras.

São considerados como elos funcionais mais significativos do SINAC: os grupos sociais representados pelos atacadistas, produtores, varejistas e cooperativas de produtos hortigranjeiros, feirantes, transportadores, caminhoneiros e respectivas associações. Complementam esta categoria de elos, as firmas de consultoria nacionais e estrangeiras, firmas construtoras, universidades e escolas agrícolas, polícia militar, associação brasileira de supermercados, a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMBRATER e suas filiadas a nível estadual.

Durante a fase inicial do SINAC, justamente quando ainda se identificavam as necessidades e as potencialidades de determinadas áreas para instalação de equipamentos comerciais e também durante o período de suas construções, um grupo de elos funcionais - representado pelas firmas de consultoria, empresas de construção civil, além do antigo sistema ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural com suas filiadas estaduais, as ACARES - desempenhou um papel de real importância para a organização, tendo em vista que preparou os diversos segmentos sociais para recebimento da organização. Apesar de ter-se obtido um ambiente mais favorável à organização, em função de um melhor conhecimento da mesma, de seus propósitos e suas formas de operar, através daqueles elos, infelizmente vendeu-se uma imagem das CEASAs distinta da que na realidade elas se propunham. Neste tipo de transação de procura de condições favoráveis ao SINAC, os elos difusos também se evidenciaram, malgrado as informações destorcidas que vinham sendo divulgadas, relativas à idéia de que as CEASAs seriam elementos não só de aproximação, mas sim de encontro direto entre produtores e consumidores¹⁷¹.

¹⁷¹ *Maior discussão sobre o assunto foi empreendida no item relativo à doutrina da organização.*

A ABCAR, atual Embrater, atuando dentro de suas atribuições, propiciou ao SINAC uma certa favorabilidade organizacional, principalmente junto ao segmento produtivo. Serviu também como elo normativo na medida em que veiculava e incorporava as inovações propostas pelas Centrais de Abastecimento.

As firmas de consultoria atuavam no setor governamental - juntamente com as construtoras - e, de uma maneira mais ampla, junto à classe tecno-burocrática, vendendo a idéia e gerando a necessidade de se implantar as Unidades CEASA. Isto, porque vinha de encontro aos seus interesses, de elaboração de projetos e supervisão dos empreendimentos.

No âmbito comercial, entretanto, é onde se identificam os elos funcionais mais representativos da organização SINAC: atacadistas, varejistas, produtores, cooperativas agrícolas, caminhoneiros, transportadores e suas respectivas associações.

Tanto em referência à transação para obtenção de apoio e resistência, como também e principalmente naquela referente à troca de recursos, os elos acima mencionados assumiram elevado grau de prestígio e comprometimento com o SINAC, na medida em que - apesar das resistências - serviram como elementos de apoio para a organização e como "pontos de germinação"¹⁷² de relações favoráveis, neutralização de forças opositoras.

Na área educacional, as universidades e colégios agrícolas foram os elementos de suporte e de divulgação das inovações tecnológicas e valorativas originários do SINAC. Conseguiram angariar simpatias e obter apoio para o Programa de Centrais, ao mesmo tempo que difundiam valores novos na ambiência extra-organizacional. Aquelas entidades de ensino se constituíram em elos normativos do Sistema.

¹⁷² Aluizio Loureiro Pinto, "A Institucionalização Organizacional como estratégia de desenvolvimento", *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: Volume nº 1, (jan.jun/1969), página 17.

IV.4.2 - Intercâmbio de Recursos e Estruturação do Meio Ambiente

As transações voltadas para o intercâmbio de recursos representam a assimilação das externalidades pela organização e a integração entre ela e o seu contexto social. Implica uma condição de complementaridade, observada no âmbito do SINAC entre este e os atacadistas, varejistas, cooperativas agrícolas, produtores, caminhoneiros e/ou suas respectivas associações.

A atividade-fim do SINAC, realizada pelas suas unidades operacionais, é a locação de espaço e prestação de serviços auxiliares para a comercialização. Sua clientela é formada por operadores de mercado¹⁷³ que se utilizam dos produtos finais dos equipamentos do Sistema, para se desincumbirem mais eficientemente.

O desempenho da organização SINAC é diretamente proporcional aos resultados obtidos pelos operadores de mercado no tocante a sua eficiência, eficácia e efetividade. Apesar de representarem interesses distintos, os diversos tipos de operadores compõem um todo que se intercambia com o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento na qualidade de elos funcionais.

Do ponto de vista dos insumos referentes às unidades do SINAC, distinguem-se como elos funcionais os órgãos governamentais distribuidores de água, energia, comunicações, além de outras organizações particulares fornecedoras de materiais de escritório, de limpeza e serviços diversos, também o Serviço de Informação do Mercado Agrícola do Ministério da Agricultura - SIMA/MA, o Serviço de Informação de Mercado da Superintendência

¹⁷³ São considerados componentes desta categoria, basicamente, os atacadistas, varejistas e carregadores, existindo, porém, os outros usuários das Unidades do SINAC.

do Desenvolvimento do Nordeste — SIM/SUDENE, as empresas estrangeiras de consultoria técnica MERCASA, MERCORSA¹⁷⁴ e mesmo a USAID, bem como as filiadas à EMBRATER, constituem-se, através de uma abordagem de ordem técnica, elos funcionais do Sistema.

Em função da implantação das unidades do SINAC, sentiu-se a necessidade de se empreender alguns tipos de transações com vistas à criação de organismos ou modificação em organizações existentes que viessem aportar recursos e/ou facilidades necessárias ao funcionamento dos equipamentos do Sistema. Essas transações tiveram origem basicamente no que se refere aos insumos para os novos equipamentos implantados¹⁷⁵. Por outro lado, os produtos do Sistema sempre tiveram um grau de demanda suficiente para justificar os respectivos processos. Classificam-se, nesta categoria de transações, os contatos com órgãos públicos responsáveis pela construção, pavimentação e manutenção de estradas, os Departamentos Estaduais de Estradas de Rodagens, e também organizações distribuidoras de energia, água, serviços de comunicações, de policiamento, tais como Companhias Estaduais de água e Esgotos, Energia Elétrica, Telecomunicações, Polícias Militares Estaduais e principalmente as Prefeituras Municipais. Esses órgãos vieram a se constituir importantes elos institucionais do SINAC, compreendendo uma ação bidirecionada, ora como elos funcionais, ora como valorativos.

O SINAC tem também empreendido algumas transações com organismos públicos de divulgação e agências particulares de publicidade e comunicações, no intuito de, através destes elos difusos, esclarecer a opinião pública sobre o Sistema, seus objetivos e campos de atuação.

¹⁷⁴ *Mercados Centrales de Abastecimiento S.A. — MERCASA e Mercados en Origen S.A. — MERCORSA — representam empresas governamentais espanholas responsáveis pelos Programas de Assistência Técnica às Centrais de Abastecimento e Mercados do Produtor nas fases de implantação e início de gestão dos mesmos.*

¹⁷⁵ *Milton J. Esman e Hans E. Blaise, op. cit., página 18.*

Dentre os elos difusos do SINAC, destacam-se a Assessoria de Divulgação do Ministério da Agricultura e órgãos de divulgação vinculados aos governos estaduais e municipais, no âmbito governamental¹⁷⁶. Na área privada identifica-se também algumas agências de publicidade como elos difusos do Sistema. Mormente nos grandes centros, estes órgãos desenvolvem atividades de apoio complementares aos organismos governamentais.

Relativamente aos tipos de transações em estudo, consideram-se os elos difusos como um dos elementos responsáveis pela estruturação do meio ambiente das CEASAS e do Sistema como um todo.

IV.4.3 Transferência de Normas e Valores

Dentre os propósitos do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, aquele que diz respeito a educação é dos mais significativos. Isto, por possuir uma conotação altamente humanitária, apresentar características sociais e estar voltado para todos os segmentos de atuação da organização no complexo social.

Propõe-se o SINAC, através dos seus diversos tipos de equipamentos, oferecer maiores conhecimentos às populações beneficiadas, principalmente sobre os produtos comercializados em seus respectivos âmbitos.

Procura-se introduzir, pelas unidades do SINAC, idéias novas relativas às técnicas de comercialização, maneiras mais racionais no trato e manuseio dos produtos, noções básicas sobre a função dos alimentos, seus componentes e finalmente a conscientização da importância dos gêneros alimentícios, especificamente os hortigranjeiros, como fornecedores de nutrientes indispensáveis ao equilíbrio orgânico.

¹⁷⁶ Deixa de se referenciar à Assessoria de Divulgação (ASDIV) da COBAL, por considerá-la parte integrante da organização sob análise.

As transações relativas a transferência de normas e valores, via de regra, são empreendidas com os elos normativos do Sistema. Assim é que as CEASAs se relacionam com seus usuários, os diversos operadores de mercado, procurando transmitir a eles uma consciência de classe. Paralelamente, os orienta em suas atividades, procurando educá-los e adaptá-los aos estágios atuais do mercado e da sociedade.

Os usuários dos equipamentos do SINAC, ao utilizarem-se dos produtos acabados dos mesmos enquadram-se na categoria de elos funcionais; todavia, na medida em que incorporam normas e novos valores relevantes para o SINAC, assumem a condição de elos valorativos, desempenhando funções destacadas nas transações de transferência daqueles elementos.

Outros elementos importantes vinculados ao tipo de transação sob análise são os colégios agrícolas, universidades, sociedades e associações de classe. Representam segmentos sociais sensíveis a inovações e normalmente são contatados pelas CEASAs e Mercados do Produtor, através de transações em busca de apoio e também voltados para a difusão de normas e valores originários do SINAC.

Observa-se a ascendência de uma organização no "continuum" organização-instituição, na medida em que ela consegue transferir normas e novas idéias ao seu meio ambiente; e que as faça aceitas e incorporadas ao mesmo. Segundo Selznick, "as organizações tornam-se imbuídas de valor, quando passam a simbolizar as aspirações da comunidade, o seu senso de identidade"¹⁷⁷. Considera-se, pois, o tipo de transação voltado para a transferência de normas e valores, a atividade-fim de uma instituição.

¹⁷⁷ Philip Selznick, *A Liderança na Administração - Uma interpretação sociológica*, (tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, 1971), página 17.

O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, no intuito de institucionalizar-se, procura — através dos seus elos valorativos e funcionais já mencionados — divulgar a sua mensagem e fixar nas organizações complementares e/ou concorrentes seus valores e normas administrativas e operacionais. Assumem papéis importantes nesta tarefa os mercados tradicionais, as sociedades de olericultura e fruticultura, as EMATERES, os operadores de mercado e/ou suas associações.

Juntamente com os elos normativos e funcionais referenciados, a transação de infundir valores utiliza-se também de contatos organizacionais através dos elos difusos. Neste caso, tais elos funcionam como preparadores da opinião pública para determinadas mudanças ou inovações propostas pelo SINAC. Atuam como elementos de impacto e objetivam, além de apresentar a proposição e os objetivos do equipamento, angariar simpatia de parcelas do segmento social, para o qual a medida estaria sendo orientada.

Os órgãos e agências governamentais e/ou particulares de divulgação e publicidade assumem a condição dos elos difusos do Sistema, "amaciadores" do contexto social.

Faz-se oportuno ressaltar que os diferentes tipos de elos não se excluem mutuamente, podendo um mesmo tipo de grupo ou organização social assumir cumulativamente categorias distintas, dependendo do conteúdo da transação, da forma e dos propósitos da organização com o elemento contatado. A respeito do assunto, Esman faz o seguinte comentário: "Uma instituição pode ter mais de um tipo de ligação com uma das organizações simultaneamente"¹⁷⁸.

A liderança institucional deve sempre levar em consideração a rede de elos com a qual a organização está envolvida. Deve ainda identificar e avaliar a situação à época e fazer previsões para os diversos tipos de transações futuras, desenvolvendo táticas apropriadas para cada tipo e alocando as "energias" adequadamente.

¹⁷⁸ Milton J. Esman e Hans C. Blaise, *op. cit.*, página 17.

O SINAC, bem como qualquer outro sistema aberto, necessita receber mais energia do que a que venha despende no processo de elaboração de seus serviços ou produtos finais. A previsão e utilização racional da energia organizacional conferem às transações e aos elos institucionais mérito singular, tendo em vista que defeitos na sua administração podem levar à perda de vitalidade do Sistema que termina por desintegrar-se¹⁷⁹.

IV.5 - TESTES DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

A institucionalização organizacional não é medida de finitivamente e muito menos através de valores absolutos. Identifica-se, sim, uma tendência à institucionalização em função do maior ou menor poder implícito à organização, de transferir e infundir seus valores junto ao meio ambiente social do qual participe. Assim sendo, os testes propostos para esta seção auxiliam na identificação de parâmetros institucionais balizadores da tendência da organização.

Através dos três testes ou provas de institucionalização, busca-se analisar o comportamento do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, e identificar qual tem sido sua performance como uma instituição. Isto, em função de sua capacidade de sobreviver coerentemente, de possuir elevado grau de autonomia e poder de influência, e de introduzir e normatizar inovações para outras unidades sociais.

Para maior facilidade e clareza na exposição, dividiu-se o teste do valor intrínseco em duas abordagens: autonomia e poder de influência da organização. Em seguida, de acordo com a complementaridade destas abordagens, agrupou-se a primeira ao

¹⁷⁹ Eduardo S. Bello, Método para evaluar el desarrollo institucional en estaciones experimentales agropecuarias, (Montevideo: Realización Gráfica en Dirección de Suelos y Fertilizantes, M.A. y P., 1975), página 22.

teste da sobrevivência, enquanto que o poder de influência ficou vinculado ao teste da normatividade.

IV.5.1 Sobrevivência e Autonomia

O Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento empreendeu a ocupação de espaços organizacionais no âmbito do setor abastecimento de hortigranjeiros, a partir do último trimestre de 1972. Isto ocorreu aproximadamente seis (6) meses após a regulamentação da lei que previa sua implantação, o que foi feito pelo Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972.

As primeiras Unidades do SINAC a surgirem no cenário distribuidor de hortigranjeiros, a nível de atacado, foram as Centrais de Abastecimento do Distrito Federal, Ceará, Rio de Janeiro (São Gonçalo) e Pernambuco. Esta última, já em funcionamento sob orientação regional, foi então incorporada ao Sistema.

Os obstáculos à organização, no entanto, não se fizeram por esperar. De acordo com a idéia de unificação de políticas, de medidas e ações na distribuição hortigranjeira — através da criação de um sistema de porte nacional — seria lógica a absorção pelo novo Sistema dos equipamentos já existentes. Este, inclusive, era o espírito e a forma da legislação que dispunha sobre o assunto, que em seu artigo 7º dizia: "A COBAL, com participação dos órgãos técnicos do GEMAB, promoverá a convocação das Sociedades, já constituídas, objetivando sua pronta adequação à política do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento"¹⁸⁰.

Ocorreu, porém, que das duas CEASAs em funcionamento à época — São Paulo e Pernambuco —, apenas a última foi incorporada ao SINAC. A CEASA de São Paulo não se perfilou à orientação centralizada de Brasília, tendo guardado sua característica estadual.

¹⁸⁰ Decreto nº 70.502, de 11 de maio de 1972.

O fato pode ser explicado, não justificado, pela diferença dos níveis de desenvolvimento e maturidade entre o mercado paulistano e o resto do país, além das respectivas peculiaridades. Todavia, fica claramente identificado o insignificante grau de persuasão da organização recém-criada, frente ao poder econômico e ao capitalismo aborígine representados pela "locomotiva" brasileira.

A falta de apoio e mesmo a omissão por parte das autoridades governamentais, no tocante ao cumprimento da legislação estabelecida, converteram-se num primeiro passo para se empreender ao SINAC uma concepção formalística¹⁸¹.

Segundo a Professora Maria Yedda Linhares, o abastecimento interno sempre foi relegado a planos inferiores na administração pública brasileira, tendo sido cogitado apenas quando a condição social o exigisse em situações de iminentes conflitos. Diz a autora que "a história do abastecimento, no caso brasileiro, é sobretudo a história escondida por trás dos pólos dominantes da produção e da sociedade"¹⁸².

Não se proporia, pois, a área agrícola da administração federal a criar zonas de atrito com o governo estadual de São Paulo por causa da incorporação de sua CEASA ao SINAC. Principalmente quando a pasta da Fazenda — detentora do orçamento monetário, dos recursos e do poder — vinha sendo ocupada por um "superministro" de origem paulista.

¹⁸¹ Ver Aluizio Loureiro Pinto, "A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento", *Revista de Administração Pública*, volume 3, nº 1 (jan/jun 1969), página 10. "De acordo com Fred Riggs, uma das características centrais das sociedades tradicionalistas é o formalismo, isto é, o predomínio da intenção sobre a ação".

¹⁸² Maria Yedda Leite Linhares, *O problema do abastecimento numa perspectiva histórica - 1530-1918*, (Rio de Janeiro: Serviço de Reprodução da Escola Interamericana de Administração Pública-EIAP/FGV (para divulgação interna), abril/1978) página V.

Com relação à CEASA de Pernambuco, houve maiores facilidades para a incorporação, tendo em vista a carência de recursos financeiros do Estado nordestino, conjugada à proposição de aporte de capital formulada pela União. O relacionamento e a ascendência de elementos do GEMAB, que também pertenciam ao Ministério do Planejamento, junto à Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, exerceram influência complementar.

É desta maneira que, no decorrer dos seus oito anos de existência, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento vem, senão vencendo, pelo menos superando os obstáculos que se lhe apresentam.

A forma constitutiva do SINAC, por muitos considerada ambígua, na verdade não representa um componente apropriado para o racional, eficaz e efetivo desempenho do Sistema.

Um sistema de âmbito nacional voltado para área tão sensível como o abastecimento de produtos de alta perecibilidade, não deveria estar cingido a uma orientação colegiada e à gestão de uma organização estruturalmente inadequada, apesar dos propósitos convergentes.

O apoio governamental assegurado a empresas públicas cujas atividades-fim se enquadram na filosofia de Segurança Nacional, é bem diverso daquele hipotecado ao SINAC. Em áreas também sensíveis como energia e comunicações, existem as empresas "holding", constituídas com finalidades específicas, voltadas à gestão de programas propostos para as respectivas áreas. O abastecimento de hortigranjeiros, entretanto, tem recebido tratamento diferenciado.

Do ponto de vista das unidades operacionais, observa-se que a sua forma constitutiva atende às especificidades dos respectivos contextos administrativos. Na condição de sociedades

anônimas de economia mista, as CEASAs não se vêem limitadas pela orientação burocratizante da administração direta. Possuem salutar agilidade constitutiva, necessária e própria das organizações ligadas ao comércio, mormente em se tratando de bens de alta perecibilidade.

O fato de os principais acionistas serem pessoas jurídicas de direito público restringe em parte a flexibilidade administrativa das Centrais, não comprometendo, porém, definitivamente, a performance das mesmas.

Afirma o Professor Getúlio Carvalho que a utilização das formas organizacionais do tipo empresas públicas "não se deve apenas à busca de fórmulas mais flexíveis para fazer face a problemas econômicos e sociais". ... "muitas outras motivações, que não as meramente ideológicas, têm desempenhado importante papel na expansão do setor público nos países de regime econômico misto"¹⁸³.

Diversas foram as dificuldades observadas pela organização no sentido de obter o apoio de seu meio ambiente e também de criar complementaridade no mesmo, em função da falta de definição e posicionamento por parte dos governantes. A ambiguidade constitutiva e organizacional do Sistema é um reflexo identificador da situação exposta.

Relativamente ao esquema financeiro do SINAC, observa-se a constante da indefinição. Os acionistas principais – governos federal e estadual – orientam as CEASAs na determinação das tarifas a serem cobradas para exploração de áreas comerciais.

Na condição de governo, aqueles acionistas sugerem às Unidades o estabelecimento de um preço social, ou quem sabe político. Uma vez que as tarifas representam a fonte de recei -

¹⁸³ Getúlio Carvalho, "A Empresa Pública: uma análise administrativa", Revista de Administração Municipal, nº 116, (jan. fev. 1973), página 8.

tas próprias das CEASAs, a fixação de valores inferiores aos de mercado e incompatíveis com a estrutura de custo da empresa, necessariamente implicará num déficit operacional.

O Governo deveria, automaticamente, dotar recursos para cobrir aqueles resultados negativos, no que ofereceria às Unidades uma condição mais amena de gestão, desprovida dos ciclos "stressantes" da busca por recursos financeiros.

Quanto à fase inicial de obtenção de recursos para o Sistema, nota-se também que, apesar das prioridades teoricamente formuladas, não se obteve o real apoio para a implementação das mesmas.

Os recursos foram obtidos — em sua grande maioria, aproximadamente 70% — na condição de empréstimos de longo prazo. Somente 30% do investimento representavam recursos próprios das Unidades estaduais. Ocorre, porém, que os Estados não possuíam os recursos, mormente em condições de liquidez, para integralizar os 30% do capital subscrito.

Outra vez, observa-se a contradição no esquema financeiro do Sistema, tendo em vista que não é aconselhável para a higidez das finanças de qualquer organização, criar dependência em 70% de seu investimento e assumir uma postura político-social sem contrapartida.

Em função da carência de recursos próprios estaduais, passou-se a observar um fenômeno curioso e ao mesmo tempo negativo, no tocante à localização das Centrais de Abastecimento¹⁸⁴. Grande número de CEASAs foi construído em áreas reservadas aos Distritos Industriais.

184

Através do Decreto nº 77.548, de 04 de maio de 1976, foi liberado à COBAL maior participação acionária no capital das Sociedades CEASA. Isto posto, em virtude da grande dificuldade estadual em honrar seus contratos de financiamento com o BNDE.

Explica-se a localização dessas CEASAs pelo fato de os governos estaduais procurarem integralizar parte do capital através de terrenos ou áreas para suas construções.

Independentemente de um estudo técnico mais acurado de localização do equipamento, as áreas reservadas aos Distritos Industriais ofereciam – aos governos estaduais e/ou locais – determinados tipos de vantagens: infra-estrutura, vias de acesso e escoamento, e principalmente processo já em andamento de desapropriações.

Apesar de todos os pesares, a organização sobrevive. Mesmo dentro de um clima de indecisões, indefinições e incertezas, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento vem ampliando o espaço organizacional de ação. Deve ressaltar-se como aspecto positivo, que o SINAC não perdeu seus elementos inovadores. Estes vêm sendo homeopaticamente difundidos.

O que se observa, porém, é que o SINAC não vem exercendo com a intensidade e pujança desejada – em função das necessidades sociais – suas atribuições de instituição normativa no contexto social.

A continuidade e sobrevivência da organização SINAC está diretamente condicionada ao desempenho de suas unidades operacionais. Nos dias atuais, os equipamentos do SINAC já são considerados como elementos necessários, intervenientes no processo de distribuição hortigranjeira¹⁸⁵.

Com relação à autonomia da organização, seu grau de institucionalização deve ser analisado em função da liberdade em se estabelecer regras e procedimentos, que desviem ou sejam independentes do macrossistema que contém a organização. Quanto

185

Ver declarações contidas no Jornal "O Globo" de 09 de abril de 1979, Seção de Economia, página 16; e também o artigo "Como mineiros vêem a fala de Delfim Netto", publicado no "Jornal do Comércio" de Belo Horizonte-MG, em 22 de março de 1979.

a este aspecto, nota-se elevado grau de autonomia do SINAC, uma vez que seus procedimentos são gerados internamente, com base em elementos técnicos e o quanto possível independentes de conteúdo ideológico.

Kleber Nascimento se refere à neutralidade do técnico quando afirma: "em suma, toda a problemática administrativa, teórica ou prática, pode ser mais solidamente criticada a partir do conhecimento da percepção ou concepção dos atores dessa problemática sobre o que seja ou deva ser Administração"¹⁸⁶.

O Sistema SINAC está contido no setor abastecimento de hortigranjeiros e como tal obedece às diretrizes globais formuladas para o setor. Todavia, há um elevado grau de autonomia do Sistema na orientação de seus programas e inclusive na eleição de suas prioridades.

É de se notar que as Centrais foram localizadas a nível estadual, justamente em centros de maior índice populacional e com expressiva representatividade. Os Mercados do Produtor obedeceram a um criterioso processo seletivo de identificação das zonas produtoras e de suas potencialidades. Agrega-se a isto todas as dificuldades observadas pelo Sistema na sua trajetória de mudar, de inovar uma estrutura cristalizada, onde privilégios e "direitos adquiridos" eram mantidos pelo então vigente macrossistema tradicional.

Foram os problemas originários de sua ação, os obstáculos e as dificuldades suscitadas aos diversos níveis do processo e em segmentos da sociedade, que serviram de "feedback" para validar a tática e o instrumental utilizado e às vezes para redirecionar o SINAC.

¹⁸⁶ Kleber Tatinge do Nascimento, "Implicações do moderno conceito de administração para a formulação de uma estratégia de reforma administrativa", Revista de Administração Pública, Volume 6, nº 1, janeiro/março de 1972, página 6.

Faz-se oportuno, porém, atentar para o grau e a relatividade da autonomia institucional do SINAC. Em função do baixo nível de autonomia e subordinação da área agrícola ao complexo financeiro-industrial do país, distingue-se uma dependência financeira e também política do SINAC em relação a uma gama de seus elos capacitadores, mormente aqueles ligados ao capital.

É por demais conhecido o papel desempenhado pelo setor agrícola brasileiro no processo de desenvolvimento da nação, não obstante a pequena participação do campo nos resultados e benesses oriundos deste desenvolvimento¹⁸⁷. Em vista disto, determinados segmentos sociais têm-se articulado, no sentido de angariar simpatia e obter maior poder para o setor agropecuário brasileiro¹⁸⁸.

A política do atual Governo brasileiro, voltada para a área agrícola como prioritária, traz um alento também ao setor abastecimento de alimentos "in natura" para o mercado interno. Consequentemente, o segmento hortigranjeiro se beneficiaria e o Sistema SINAC poderia ter acrescido o seu grau de institucionalização via aumento de autonomia política e também, e fundamentalmente, econômico-financeira.

187 *Discussão sobre este assunto foi empreendida no Capítulo III do presente trabalho.*

188 *Ver na edição de "O Globo" de 19 de outubro de 1978, matéria intitulada: "Mais poder para o Ministério da Agricultura". O parágrafo seguinte finaliza o artigo: "Para que haja certeza de que estaremos cuidando adequadamente da subsistência alimentar e da sobrevivência enérgica do povo brasileiro, para que não se repita ou não se pertue o desapontamento de este país ter que desembolsar bilhões de dólares para a compra de cereais e carne, e a importação de combustíveis - é preciso que, nos próximos anos, seja dada ao Ministério da Agricultura a mesma prioridade, junto ao Presidente da República, que foi dada sucessivamente ao Ministério do Planejamento e ao da Fazenda, em governos recentes e no atual".*

Segundo esta nova perspectiva, a organização SINAC poderia adquirir recursos sem estar sujeita a questionamento muito detalhado, desde que invocasse seus valores intrínsecos. Na realidade, esta característica teoricamente é válida para a condição atual do Sistema, apesar de serem conhecidas — conforme já foram mencionadas — as limitações e dependências existentes principalmente entre os setores da Agricultura e Fazenda. Observa-se, no entanto, significativos ganhos na Pasta da Agricultura a nível do poder¹⁸⁹.

O Conselho Monetário Nacional, por exemplo, não tinha entre seus membros o representante do Ministério da Agricultura. A partir do presente exercício, tal situação se modificou. Significativamente, modificaram-se também as relações entre as diversas áreas governamentais e acredita-se que o maior prestígio para a área agrícola tenha necessariamente seus reflexos para o complexo distribuidor de hortigranjeiros — através do fortalecimento e maior autonomia para a organização SINAC.

À época da criação do SINAC, o Ministério da Agricultura participava do CMN¹⁹⁰, fato que leva a crer ter sido influente a postura do Ministério na ambiência político-econômica do país. Todavia, desentendimento surgido entre as áreas da Agricultura e Fazenda terminou com a demissão do titular do Ministério da Agricultura. Posteriormente, ocorreu a exclusão da pasta da Agricultura do Conselho Monetário Nacional, cuja presidência era ocupada pelo Ministro da Fazenda¹⁹¹.

¹⁸⁹ Ver o Artigo "A Agricultura Vai ao CDE", publicado no "Jornal do Brasil" de 24 de março de 1979, na Seção de análise econômica, Caderno I, página 9.

¹⁹⁰ Nos períodos de 1969 a 1973 inclusive, o Ministério da Agricultura era membro do Conselho Monetário Nacional. A partir de 1974 esteve ausente, voltando a integrá-lo no corrente ano. Ver Decreto nº 83.323, de 11 de abril de 1979.

¹⁹¹ Pelo Decreto nº 83.323 acima mencionado foi atribuída a presidência do Conselho Monetário Nacional ao Ministro Chefe da Secretaria do Planejamento da Presidência da República.

Há uma estreita correlação entre a autonomia do Ministério da Agricultura e do SINAC se se fizer uma abordagem temporal. No início do Sistema, quando da formulação de suas macrodiretrizes, obtenção de recursos, construção de Unidades, houve um grau mais elevado de autonomia da organização, baseado não só na postura do seu Ministério como também em função das características de suas atribuições à época.

Posteriormente, apesar de se considerar ter havido um decréscimo no grau de autonomia da organização, esta não se perdeu e também não se colocou em condição de subserviência. O SINAC vem continuando a execução de sua tarefa, fiel aos seus propósitos, apoiando-se no instrumental técnico e em segmentos sociais agora mais sensíveis ao seu posicionamento na distribuição de hortigranjeiros.

Assumindo sua autonomia e a condição de irreversibilidade como sistema de abastecimento hortigranjeiro, dir-se-ia, lembrando Martinez: "A instituição pode confiar nos reconhecidos valores intrínsecos dela como um todo, para defender-se ante os ataques e intrusão contra alguns de seus elementos"¹⁹².

Comprovando e exemplificando a citação anterior observe a defesa que significativos elos funcionais e valorativos do SINAC vêm realizando em decorrência de ataques às Centrais de Abastecimento¹⁹³.

¹⁹² Ildemaro Martinez, *"Instituciones para el desarrollo: análisis de Fundacomún en Venezuela"*, Ediciones IESA, (Caracas, Prensas Venezolanas de Editorial Arte, 1974), página 19.

¹⁹³ Os assuntos relativos aos títulos a seguir referenciados, foram publicados em diversos jornais do país: "CEASAs foram criadas para governo detectar as distorções" in "O Globo", de 9 de abril de 1979, Seção de Economia, página 16, "Não é cadeia que faz os preços diminuírem" in "Correio Brasileiro" de 19 de abril de 1979, Seção de Economia, página 11; "CEASAs não têm culpa de inflação em 5,8%" in "Correio Brasileiro" de 08 de abril de 1979, página 9.

IV.5.2 Influência e Normatividade

Uma organização institucionalizada pode exercer influência considerável em seu meio ambiente. Através da aferição deste grau de influência, pretende-se identificar qual a tendência da organização SINAC, no sentido de sua institucionalização.

Oportuno, porém, se faz determinar as fases através das quais a organização vem se desenvolvendo, para que em função das mesmas se tenha melhor compreensão de suas atividades, ações e formas de influir.

Conforme foi apresentado no item relativo à liderança da organização, ficou considerado pelo autor como que existindo duas fases diferenciadas de atuação do SINAC. Se bem que apresentando contornos não muito bem definidos dentro de uma perspectiva temporal, em virtude da interligação de programas distintos, pode-se identificar como divisores de águas no tocante à performance do Sistema SINAC as fases de construção e de operação das Centrais.

A primeira fase vai desde a incorporação de mercados existentes, análise de projetos de viabilidade, constituição das sociedades, construção civil, levantamento das estruturas comerciais, cadastro e transferência de usuários até distribuição de áreas e medidas iniciais para operação da Central.

A segunda fase diz respeito à operacionalidade do equipamento. Nesta fase é que se sentiu realmente a necessidade de empreender outros programas pela organização, no intuito de ampliar o seu espaço organizacional, objetivando verticalizar a orientação e supervisão do SINAC ao abastecimento de hortigranjeiros.

A verticalização viria compatibilizar atribuições, definindo áreas de atuação e propiciando maior produtividade ao

Sistema, o que implicaria em aumento de eficiência e de eficácia organizacional.

Os chamados aspectos técnicos aplicados à orientação doutrinária da organização constituíram-se nos principais elementos de influência inicial do SINAC.

A grande ênfase dada ao embasamento técnico que norteou a criação e os primeiros movimentos de organização se apoiava nas consultorias externas mediante contratos de assistência¹⁹⁴. Da mesma forma e talvez com maior intensidade se empreendeu através da cúpula do Sistema o processo de divulgação da tecnologia importada¹⁹⁵.

Já nesta fase inicial, fica evidenciado o elevado poder de influência do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, quer pelo seu porte e envergadura, quer pela sensibilidade de seus temas junto ao complexo social.

As decisões tomadas em sua área operacional de funcionamento eram orientadas exclusivamente pelo seu corpo de técnicos, assumindo um caráter até certo ponto autocrático, dada a grande centralização constatada.

Possivelmente em função da ausência de uma sistematização do conhecimento da área de distribuição hortigranjeira aos diversos níveis dos segmentos sociais, ou mesmo pela falta de interesse despertado pelo assunto, vez que abastecimento interno sempre fora relegado, o grupo normativo e orientador do SINAC se bem posicionou no âmbito da tecno-burocracia. A influência do Sistema é constatada pelo fato de ao se referenciar a

¹⁹⁴ Já foi mencionado que a empresa espanhola MERCASA e a agência americana USAID foram elos importantes no que se refere à assistência técnica no processo de criação e implementação do Programa de Centrais de Abastecimento.

¹⁹⁵ São considerados como cúpula do SINAC, elementos pertencentes à Presidência da COBAL e suas Assessorias, ao Departamento de Centrais de Abastecimento e às Diretorias de CEASAs.

assunto de distribuição hortigranjeira, necessariamente se depara com algo relacionado ao SINAC. As CEASAs, os Mercados do Produtor, os Hortomercados, as Feiras e principalmente a presença de técnicos sempre são solicitados.

Fato interessante que objetiva realçar o grau de aceitação e ao mesmo tempo de influência do SINAC foi o pedido de colaboração técnica efetuado pelo Governo de São Paulo à COBAL, e no sentido de se identificar áreas e tipos de equipamentos viáveis para a implementação do Programa de "mini CEASAs"¹⁹⁶. Em 1975, apesar de não vinculado ao SINAC, o Governo de São Paulo, reconhecendo a autoridade técnica do Sistema, solicitou sua participação no encaminhamento de estudos relacionados com aquele progrma.

Tanto no que se refere à sua área de funcionamento como também externamente, a influência do SINAC vem sendo notada. No âmbito interno da organização, observa-se que houve inicialmente uma tendência a estruturar um sistema totalmente novo e com amplitude em termos de Brasil. Nestas circunstâncias, as fronteiras do SINAC condicionaram o seu raio de influência.

A internalização da influência do Sistema é observada, com mais intensidade, no que se convencionou chamar sua primeira fase. Havia uma grande preocupação em veicular internamente os valores do Sistema, as idéias inovadoras que professava e acima de tudo — por representar elementos mais concretos, com resultados imediatos — a tecnologia absorvida via organizações internacionais.

No que se refere à fase de operacionalização dos equipamentos CEASA é que se verifica uma incursão para fora dos limites das Centrais, ou melhor, para além do segmento atacado.

¹⁹⁶ O Estado de São Paulo detectou a necessidade de empreender medidas de apoio ao abastecimento hortigranjeiro nas cidades de porte médio. Informalmente, refere-se a este programa como das "mini-CEASAs".

Numa segunda fase, propôs-se empreender a coordenação do processo distributivo, de maneira mais efetiva, aos seus diferentes níveis. Iniciando nas zonas de produção, percorrendo a intermediação atacadista e finalizando no pulverizado segmento varejista, o SINAC passou a externalizar mais sua influência. Relacionava-se então nos extremos do processo produção-consumo, enquanto que anteriormente estava voltado apenas para o nível atacadista da comercialização.

Identifica-se, assim, além do poder de influência interno, em seu âmbito de funcionamento, também uma grande capacidade da organização — através do reconhecimento de seus valores via manifestações de uma macroclientela — de se expandir e ampliar seu raio de ação ao nível da ambiência externa.

No decorrer de ambas as fases de seu processo de desenvolvimento, o SINAC agregou conceitos, tecnologias e valores, que foram difundidos nos diversos níveis do complexo social. Em cada um desses níveis identificam-se resultados provenientes da influência exercida pelo Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

Procurou-se identificar os segmentos "influenciados" em função de elementos dicotômicos representados pelos ambientes rural e urbano, e também pelas esferas governamental e privada.

No âmbito governamental, visualiza-se a influência do SINAC através do maior conhecimento acumulado sobre o setor hortigranjeiro, seus problemas e formas comportamentais. Por outro lado, uma característica considerada de grande importância como resultado desta influência é a mudança de mentalidade imposta pelo SINAC em sua ambiência e aos diversos elos valorativos e funcionais. Abandonou-se a idéia de um paternalismo governamental e apoiou-se na defesa do espírito empresarial voltado para maior autonomia organizacional. A busca da condição administrativa e financeira de autofinanciamento constitui uma característica bastante representativa de tal tipo de influência.

A absorção e incorporação de valores relativos à responsabilidade administrativa pública e conscientização da posição social, desempenhada por elos funcionais e valorativos do SINAC, têm sido expressas pela postura e desempenho de elementos dos respectivos quadros empresariais.

Dentro de uma perspectiva ampla, abrangente aos vários níveis da estrutura social, pode-se dizer que as CEASAs constituíram-se elementos de conscientização popular. Através daquelas Unidades, despertou-se o problema do abastecimento de hortigranjeiros, avivou-se a polêmica e elevou-se o grau de consciência do povo com relação a tal assunto.

No meio rural, mormente no que tange ao segmento da produção de hortigranjeiros, considera-se como resultados da influência da organização SINAC, a conscientização social da classe produtora, os benefícios provenientes de tal atitude e as mudanças operacionais verificadas.

Foi possível o engajamento social de bolsões populacionais, até então marginalizados das benesses originárias de esforços governamentais voltados para a área. Formaram-se agregações e cooperativas de produtores que, em função de seu maior poder de barganha — via união e conscientização classista —, vêm questionando o anteriormente aceito e delineando formas e condições profissionais mais próximas de seus interesses.

Operacionalmente, em função da atuação de equipamentos do SINAC aliados a órgãos de extensão rural, pode-se identificar medidas assumidas por parte da classe produtora que têm conduzido a uma melhor performance do setor produtivo de hortigranjeiros. Não só quanto ao aumento da produção, mas também e principalmente na repartição dos benefícios auferidos.

A adoção do planejamento da produção, introdução de novas tecnologias agrícolas — independentemente de se aumentar a

aplicação de capital —, maior utilização de insumos básicos e facilidades relativas de acesso aos canais de crédito podem ser identificadas como maneiras de se entender os reflexos da atuação e orientação da organização SINAC em sua ambiência externa; no caso, mais especificamente constituída pelo setor produtivo do meio rural.

No que diz respeito à institucionalização, é importante observar não só a influência exercida pela organização, mas principalmente o seu grau de normatividade em relação ao meio ambiente. Em outras palavras, "seria a identificação do impacto ou projeção das inovações que a organização vem de introduzir para determinar se estão se convertendo em normas para outras unidades sociais"¹⁹⁷.

O que se verifica, no âmbito do SINAC, é que não se obtém um elevado grau de normatividade de determinados procedimentos, na medida em que se antepõem à racionalidade do ambiente e de seus elos institucionais. Racionalidade esta relativa à cosmologia própria dos diversos micro-ambientes onde quer que o SINAC pretenda influenciar.

Tanto no campo como nas zonas urbanas, as técnicas e valores divulgados pelo SINAC atualmente procuram respaldar-se nas respectivas racionalidades ambientais.

No início do Programa de Centrais de Abastecimento, estando a organização fortemente influenciada pelas consultorias externas, incorreu-se no grande erro de se pretender importar e simplesmente implantar tecnologia e valores alienígenas. Apesar da influência organizacional e elevado poder normativo do Sistema — por se constituir no órgão governamental especificamente afeto ao assunto —, diversas foram as idéias e orientações emanadas do SINAC que foram rejeitadas por sua ambiência externa e mesmo interna.

¹⁹⁷ Ildemaro Martinez, *op. cit.*, página 20.

Em alguns casos, quando não se refugava prontamente a inovação proposta, observou-se que a aceitação era de uma maneira muito formalística, não sendo absorvida e normatizada ao nível dos elos institucionais. Foi, por exemplo, o caso da obrigatoriedade na entrega de romaneios¹⁹⁸ devidamente preenchidos na entrada das Centrais de Abastecimento.

Tal medida poderia ser válida em locais onde houvesse elevado grau de alfabetização entre os usuários das CEASAs. Em regiões, como o Nordeste por exemplo, onde é elevada a taxa de analfabetismo, o que se observou foi a formalização da medida referenciada. Formavam-se extensas filas de veículos nas portarias das Centrais esperando-se pelo preenchimento dos romaneios. Todavia, o Sistema evoluiu, absorveu os erros iniciais, processou-os e procurou moldar as orientações futuras em função da sua ambiência.

Relativamente ao meio urbano, julgou-se interessante classificar os tipos de influências e respectivos efeitos das inovações introduzidas pelo SINAC, aos níveis de atacado, varejo e consumo.

A influência do SINAC no segmento atacado do meio urbano fica evidenciada, quando se observa a adoção de uma nova mentalidade comercial pelos diversos elos funcionais do Sistema. Através de uma visão mais ampla, aberta e esclarecida, os usuários têm tido a oportunidade de se sentirem envolvidos numa classe numerosa, bem posicionada e com reais condições de exercer consciente e convenientemente seu papel no processo de distribuição hortigranjeira.

Com base na motivação e conscientização do espírito de classe, outras características e reflexos da influência organizacional podem ser destacados. O mais elevado grau de especialização do comerciante, a introdução da comercialização com lo-

198

Romaneio é a denominação usada para representar um documento acompanhante de mercadorias nas CEASAs.

tes de produtos mais uniformes e embalados, a utilização de mercados alternativos para distribuição, o apoio e maior credibilidade na informação de mercado, representam situações de mercado existentes e nas quais identifica-se nítido reflexo da influência do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento.

Do ponto de vista estritamente operacional, diversas idéias foram também difundidas e algumas aceitas pelos elos institucionais do SINAC. Vêm-se manifestando através de uma melhor utilização do espaço vertical, conhecimento mais real do mercado e da formação do preço, ganhos em tempo relativos a carga e descarga de produtos, redução de perdas e melhores condições de trabalho e de atendimento à clientela.

Quanto ao segmento varejista, também o desenvolvimento de uma conscientização de classe, aliado ao interesse em se adotar técnicas novas com relação a "marketing" e aperfeiçoamento de processos de distribuição, exprimem, com toda clareza, não só a influência exercida pelo complexo SINAC, mas inclusive seu grau de normatizar suas idéias e seus valores.

Observa-se, no âmbito do varejo, um elemento fortemente condicionador para a aceitação de inovações que objetivem maior racionalidade no processo distribuidor e elevação da produtividade do mesmo: é a pressão por parte da classe consumidora.

O segmento varejista filtra os anseios e as necessidades veiculadas pelos elos difusos componentes da demanda por produtos hortigranjeiros. Sua maneira de exprimir aqueles interesses é através de suas relações de compras, basicamente junto ao setor atacadista.

Utiliza-se o complexo SINAC, de "insights" valorativos junto a alguns de seus elos difusos, no sentido de que contribuam para orientar a estruturação e a forma comportamental do segmento varejista.

Uma característica que reflete bem a influência direta e indireta exercida pelo SINAC é a melhoria da qualidade dos produtos vendidos, bem como de sua apresentação. Atuou-se a nível institucional apresentando-se as vantagens advindas da operação com produtos de boa qualidade, classificados e adequadamente embalados. Junto à opinião pública, vem-se trabalhando no sentido de "vender a idéia" relativa à eleição ou opção pelo produto em função da qualidade e não exclusivamente com base no preço de venda.

Paralelamente à qualidade do produto, outro aspecto realça a influência do Sistema ainda na área varejista. Nota-se uma melhor apresentação dos agentes encarregados de comercializar; um tratamento mais condizente para com a clientela; e também avanços relativos no "design" do espaço para comercialização.

Junto ao segmento consumidor, a função básica do SINAC tem sido a de educar o público em geral. Uma educação voltada para a racionalidade do mercado e disponibilidade de produtos.

Procura o Sistema incutir em seus elos difusos o sentimento de necessidade e o interesse pelas perfeitas condições higiênico-sanitárias. Ao mesmo tempo, educa-os com vistas às necessidades básicas orgânicas, em termos de nutrientes alimentares.

Procura, ainda, o Sistema aliar as condições nutricionais e de higiene à realidade do povo, refletida pelos seus níveis de renda disponível e características de produção e sazonalidade. Desta forma, são elaborados calendários de safras dos principais produtos consumidos, os quais são distribuídos ao público e a significativos elos funcionais do SINAC, no sentido de orientar o segmento consumidor para os períodos mais convenientes e adequados de utilização de um determinado produto, oferecendo inclusive opções de compra

Constata-se a definitiva influência do SINAC com relação ao anteriormente exposto, através dos surpreendentes aumentos verificados no consumo de produtos hortigranjeiros na última

década¹⁹⁹ e também pela seletividade dos mesmos.

Ao mesmo tempo que os índices de crescimento justificam a influência do SINAC, a modificação de hábitos de consumo e cristalização de uma nova dieta alimentar comprovam o poder de normatividade que vem exercendo o Sistema junto à população brasileira.

Sintetizando a idéia sobre a institucionalização do SINAC, tem-se que admitir os elevados graus de influência e normatividade da organização, malgrado uma tendência relativamente inferior no que tange a sua autonomia tanto política como também, e principalmente, financeira. Complementarmente, identifica-se a inquestionável condição de sobrevivência da organização, a despeito do ritmo lento de institucionalização porém coerente com seus padrões formalísticos.

¹⁹⁹ *Informações detalhadas sobre consumo de alimentos, especificados por grupos de produtos são encontrados no Capítulo V deste estudo.*

CAPÍTULO V - CONSIDERAÇÕES FINAIS

V.1 - LIMITAÇÕES

V.2 - O ESTADO E O ABASTECIMENTO INTERNO

V.3 - POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL

V.4 - VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE E RECOMENDAÇÕES

V.1 - LIMITAÇÕES

No decorrer dos quatro capítulos até aqui desenvolvidos, foi feita uma análise da organização SINAC, tendo como orientação o enfoque da institucionalização. Para tanto, inicialmente, descreveram-se os objetivos do trabalho, sua metodologia, ambiência, contornos e limites.

Em seguida, foram apresentadas as bases teóricas do estudo, partindo de uma abordagem ampla em termos sociológicos, para uma visão micro, organizacional, empresarial.

A área substantiva do assunto abastecimento, por seu turno, foi colocada em princípio sob uma perspectiva universalista, genérica, posicionando-se frente ao desenvolvimento econômico e complementarmente ao setor agrícola brasileiro. A partir de então, apresentou-se o complexo organizacional SINAC, que foi detalhadamente analisado em função das variáveis institucionais e dos testes identificadores de seu perfil.

No decorrer deste quinto capítulo, após a apresentação das restrições do trabalho, será feita uma rápida incursão sobre a atuação governamental na atividade econômica, suas razões e reflexos no setor abastecimento, apoiada no crescimento da população urbana e nos índices de consumo de hortigranjeiros. Identificar-se-á a posição da organização sob análise no "continuum" organização-instituição e procurar-se-á apresentar suas razões, assim como também as recomendações finais do estudo.

Deve ressaltar-se, porém, que o presente ensaio não pretende situar-se como uma perspectiva final da abordagem institucional do abastecimento de hortigranjeiros.

A tarefa de servir como elemento inicial para maior aprofundamento sobre o tema, ou quando menos como suscitador do assunto, já seria gratificante e compensadora.

A inexistência de informações e dados sistematizados relativos ao abastecimento do mercado interno, mormente de hortigranjeiros – reflexo da dependência e subordinação à grande lavou-ra exportadora –, constitui um fator altamente limitante para o trabalho.

Por outro lado, a abordagem institucional que serviu de suporte teórico para a análise da organização SINAC apresenta também suas limitações. Tal "approach" reflete o relacionamento da organização apenas com outras organizações na ambiência externa, "não ressaltando a influência de outros valores sociais, econômicos e políticos de importância muitas vezes mais acentuada, e cuja identificação envolve uma análise mais global e profunda, ultrapassando os limites das transações interinstitucionais"²⁰⁰. Complementarmente, objetivando melhor metodizar a análise, seria oportuna a diferenciação entre o ambiente restrito da organização e a ambiência global, o que também não é feito pelo modelo institucional.

Considera-se algo de redundante na aplicação dos testes de institucionalização, tais como o da influência e o da normatividade. A falta de maior clareza na formulação dos referidos testes é outra limitação do modelo.

Por último, a idéia preconceituosa de que a institucionalização é um processo positivo "intimamente relacionado com a inovação societária" parece imprópria e tendenciosa, representando uma limitação filosófica ao modelo de "institution building"²⁰¹, a qual, aliada à imprecisão da medida de institucionali-

²⁰⁰ Paulo Roberto Motta, "Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico", Revista de Administração Pública, volume 10, nº 2, (abr/jun. 1976), página 86.

²⁰¹ Aluísio Loureiro Pinto, IBAM: Uma Experiência de Institucionalização Organizacional no Brasil, (Tese de doutorado apresentada à Universidade do Sul da Califórnia, 1967), página 13.

zação, constitui-se — em termos práticos — uma das mais relevantes restrições.

V.2 - O ESTADO E O ABASTECIMENTO INTERNO

Através de uma perspectiva formal, observando-se o papel do Estado na economia brasileira, é-se levado a crer que a filosofia do Governo seja de apoio a um regime de mercado.

A despeito da excessiva estatização ultimamente tão em voga, determinados setores da atividade econômica são preponderantemente de responsabilidade da iniciativa privada. Ela tem sustentação do poder público e é por ele estimulada, objetivando a ocupação de vazios nas áreas em referência.

Atua, porém, o Governo onde não haja imediato interesse e mesmo capacidade do setor privado — função de maciços investimentos e baixa rentabilidade do capital — e em caso de segurança nacional.

Na área do abastecimento, o Governo vem interferindo tanto de acordo com o primeiro aspecto, em zonas de baixa densidade populacional e baixo poder aquisitivo, como também relativamente ao segundo. Mormente no controle de preços e formação de estoques reguladores de produtos considerados básicos na alimentação popular.

Diversas são as organizações, quer públicas ou privadas, que se encontram envolvidas na tarefa de formular e implementar as políticas do governo relativas ao abastecimento. Tais organizações têm o papel de moldar e modificar as transformações sociais e culturais. Em países mais desenvolvidos, esta tarefa compete à iniciativa privada, enquanto que nos subdesenvolvidos as empresas públicas têm assumido tal missão.

No caso brasileiro, sendo manifesta a intenção do Presidente da República em enfatizar a produção agrícola de alimentos, voltada para o consumo interno e exportação, faz-se premente uma atuação segura e consciente no setor, integrando governo e iniciativa privada.

A prioridade presidencial e o destaque referenciado à produção de alimentos estão vinculados a uma exigência fundamental: o escoamento desta produção das zonas de origem até as mesas dos consumidores.

O momento atual brasileiro é caracterizado pelo crescimento acelerado dos núcleos urbanos que, configurado pela macrodivisão do trabalho entre o campo e a cidade, reflete a exacerbação de uma pressão de demanda por alimentos exercida pela faixa populacional empregada nos setores secundários e terciários da economia (Quadro IX).

Tomando-se como limites de intervalo temporal os anos 1940 e 1978, é válido tecer alguns comentários relativos à composição e crescimento da população total brasileira. No início do período em referência, 68,8% da população nacional representava a parcela rural, enquanto que 31,2% compunha o efetivo urbano.

Após 38 anos, observa-se situação diametralmente inversa. Do atual contingente populacional, somente 37,1% localizam-se nas áreas rurais, sendo que os centros urbanos abrigam 62,8% do total da população brasileira.

Tendo como base 100 o ano de 1970, nota-se que os incrementos percentuais relativos às zonas rurais e urbanas foram respectivamente 158,2% e 607,3%, enquanto que a população total teve um crescimento de 298,2% no período considerado. Depreende-se daí o chamado êxodo rural, impondo aos núcleos urbanos grandes contingentes populacionais, provocando pressões de toda ordem no macrossistema político econômico e social, com enorme ponderação ao consumo alimentar.

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE URBANA E RURAL DO BRASIL

- 1940 a 1980 -

Em: 1.000 hab.

Base - 1970 = 100

A N O S	POPULAÇÃO RESI- DENTE ESTIMADA URBANA*	VARIAÇÃO PERCENTUAL %	POPULAÇÃO RESI- DENTE ESTIMADA RURAL*	VARIAÇÃO PERCENTUAL %	POPULAÇÃO RESI- DENTE ESTIMADA TOTAL*	VARIAÇÃO PERCENTUAL %
1940	12.880,2	24,7	28.356,1	69,1	41.236,3	44,3
1950	18.782,9	36,1	33.161,5	80,8	51.944,4	55,8
1960	31.533,7	60,5	38.657,7	94,2	70.191,4	75,4
1970	52.085,0	100,0	41.054,1	100,0	93.139,1	100,0
1971	54.219,1	104,1	41.774,3	101,8	95.993,4	103,1
1972	56.606,3	108,7	42.083,9	102,5	98.690,2	106,0
1973	59.033,8	113,3	42.398,8	103,3	101.432,6	108,9
1974	61.521,8	118,1	42.721,5	104,1	104.243,3	111,9
1975	64.090,5	123,0	43.054,7	104,9	107.145,2	115,0
1976	66.726,8	128,1	43.396,7	105,7	110.123,5	118,2
1977	69.457,6	133,3	43.750,9	106,6	113.208,5	121,5
1978	72.276,6	138,8	44.116,5	107,4	116.393,1	125,0
1979	75.177,2	144,3	44.492,8	108,4	119.670,0	128,5
1980	78.153,3	150,0	44.878,8	109,3	123.032,1	132,1

FONTE: Anuário Estatístico do Brasil - 1977.

(*): Os dados referentes a 1940, 1950, 1960 e 1970 referem-se à população presente e reconseada.

Faz-se necessário, pois, que o atendimento desta população seja empreendido por instrumentos ágeis, dotados de estruturas flexíveis e apoiados em diretrizes claras e objetivas, que venham oferecer produtos alimentícios nas quantidades e qualidades requeridas, a preços compatíveis com o respectivo poder de compra.

Mormente no que diz respeito a produtos hortigranjeiros, avulta-se a importância da eficiência distributiva e da eficácia organizacional, visto que o consumo vem apresentando alarmantes índices de crescimento.

Evidencia-se através dos quadros X e XI, a importância relativa que vem assumindo o grupo de produtos hortigranjeiros na pauta de consumo da população brasileira.

Os quadros mencionados foram obtidos através do reagrupamento dos dados levantados pelo Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF, em recente pesquisa voltada para o consumo e gasto alimentar a nível nacional²⁰². A ênfase especial dada pelo ENDEF à coleta de informações sobre consumo alimentar teve como objetivos permitir uma avaliação do estudo nutricional das famílias, ao mesmo tempo que contribuía para a elaboração de balanços de consumo-produção com vistas ao abastecimento.

Observa-se que, diferentemente do que se propalava antes dos resultados da pesquisa do ENDEF, o consumo por comensal/ano de produtos hortigranjeiros é muito significativo e bastante elevado²⁰³. Dentre os nove grupos de produtos classificados, o de

²⁰² Brasil, Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Fundação IBGE, Superintendência de Estudos Geográficos e Sócio-Econômicos, Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF - Dados preliminares. (Rio de Janeiro: Departamento de Estudos do Consumo, 1978), páginas 61-78.

²⁰³ A Food and Agriculture Organization (FAO) atribuía um consumo "per capita"/ano de hortaliças no Brasil, na ordem de 10 kg, em princípio da década 70. Ver sobre o assunto Fernando Antonio Reis Filgueira, Manual de Olericultura - cultura e comercialização de hortaliças, (São Paulo: Editora Agronômica Ceres Ltda., 1972)-página 33. Também, a pesquisa de Orçamentos Familiares desenvolvida pela Fundação Getúlio Vargas em 1968 - apesar de apresentar características bem mais restritas que a do ENDEF - presumia um consumo "per capita" de 1 kg de produtos hortigranjeiros para cada 2 kg de grãos e derivados. Dez anos após, observa-se a proporção de 1 para 1, relativamente aos grupos de produtos referenciados.

QUADRO X
BRASIL
CONSUMO DE ALIMENTOS POR COMENSAL/ANO
AGOSTO/74 A AGOSTO/75

P R O D U T O S	Em Kg	
	BRASIL ¹ (em quilos)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS GRUPOS (em %)
TOTAL	<u>351,5</u>	<u>100,0</u>
1. Graãos	<u>61,8</u>	<u>17,6</u>
2. Produtos Derivados ²	<u>58,1</u>	<u>16,5</u>
3. Açúcares e Derivados	<u>27,9</u>	<u>7,9</u>
4. Carnes e Pescados	<u>36,8</u>	<u>10,5</u>
5. Leite e Queijos	<u>43,9</u>	<u>12,5</u>
6. Óleos e Gorduras	<u>9,9</u>	<u>2,8</u>
7. Bebidas e Diversos	<u>16,8</u>	<u>4,8</u>
8. Leguminosas e Oleaginosas...	<u>2,1</u>	<u>0,6</u>
9. Hortigranjeiros "in Natura".	<u>94,2</u>	<u>26,8</u>

FONTE: Estudo Nacional da Despesa Familiar - ENDEF/Fundação IBGE.
Dados Preliminares.

OBS.: Os dados referentes à população brasileira foram extraídos da Sinopse Estatística do Brasil - 1977 - Fundação IBGE.

¹ Consumo por Comensal/ano do Brasil foi calculado segundo a fórmula:

$$\frac{\text{Cons.p/Comensal/ano da Reg.1} \times \text{Pop.Reg.1} + \dots + \text{Cons.p/Comensal/ano da Reg.VII} \times \text{Pop. Reg. VII}}{\text{Pop. Região 1} + \dots + \text{Pop. Região VII}}$$

Pop. Região 1 + ... Pop. Região VII

2. Para simplificação, incluíram-se neste grupo: suco de frutas, doce de frutas, massa de tomate, farinha e fécula de mandioca.

hortigranjeiros contribui com 26,8% dos 351,5 quilogramas absorvidos por comensal/ano, representando a maior participação individual por grupo.

Quando se adiciona grãos e produtos derivados — os dois segundos grupos mais significativos — nota-se que percentualmente supera-se em pouco o grupo de hortigranjeiros (34,1% contra 26,8%), considerando-se o âmbito nacional. Todavia, detalhando-se o consumo brasileiro por regiões, pode-se detectar vantagens relativas ao grupo hortigranjeiro nas regiões I e V. Ao mesmo tempo, nota-se que é bastante elevado o consumo de hortigranjeiros nas regiões I, II e III, as quais contêm centros urbanos importantes e onde se requer maior intensidade no desempenho da função abastecimento²⁰⁴.

Finalmente, pode-se concluir pela extrema importância que vem assumindo o subsetor abastecimento de hortigranjeiros, no tocante à orientação, coordenação e execução de medidas — através de organizações governamentais e de iniciativa privada — que atendam as necessidades e aspirações populares concernentes à alimentação.

A formulação e a implementação de políticas públicas, voltadas para a área específica de hortigranjeiros, devem representar, respectivamente, os esforços dos governos na sintetização dos anseios populares e na posta em prática de medidas no sentido de atingir o desejado.

Para se lograr êxito na fase de implementação, necessário se faz dotar a máquina burocrática de organizações hábeis, compatíveis com o momento atual da realidade brasileira e flexí -

²⁰⁴ *Governo do Estado do Rio de Janeiro, Forum de Debates Sobre 'Produtos Hortigranjeiros', (Rio de Janeiro: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, 1978), página 155. "É uma regra básica em literatura mundial que os níveis nutricionais se elevam à medida que há incremento de renda e de nível educacional, e que dentro da composição do prato das populações, os hortigranjeiros tendem sempre a ter uma participação mais elevada em áreas de maior densidade de renda e de maior nível educational".*

QUADRO XI
BRASIL
CONSUMO DE ALIMENTOS POR COMENSAL/ANO
AGOSTO/74 A AGOSTO/75

A L I M E N T O S	CONSUMO POR COMENSAL/ANO, EM kg							BRASIL
	REGIÕES*	I	II	III	IV	V	VI	
1. Hortigranjeiros in natura".....		108,1	105,4	111,7	81,7	85,1	87,0	94,2
a. olerícolas.....		62,0	59,3	82,7	51,7	49,5	47,5	57,7
b. frutícolas.....		39,5	39,4	22,7	26,1	33,1	33,5	31,8
c. ovos		6,6	6,7	6,3	3,9	2,5	6,0	4,7
2. Grãos e derivados		105,3	111,6	124,4	112,3	69,9	105,3	100,0
3. Leite, laticínios, óleos e gorduras		62,9	69,7	73,9	55,8	33,1	75,2	53,8
4. Carnes e pescados		44,2	38,5	40,3	24,8	32,4	36,8	36,8
5. Leguminosas e oleaginosas.....		0,9	1,0	0,7	2,2	4,3	0,5	2,1
6. Açúcares e derivados.....		30,7	29,2	30,5	41,7	20,9	24,1	27,9
7. Farinhas e féculas.....		5,8	1,3	4,3	9,8	46,9	2,8	19,0
8. Bebidas e diversos.....		24,5	21,3	22,9	14,2	9,4	15,9	16,8

FONTE: Fundação IBGE - ENDEF - Estudo Nacional de Despesa Familiar

Elaboração: COBAL - Dados preliminares

OBS.:* Região I : Estado do Rio de Janeiro

Região II : Estado de São Paulo

Região III: Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul

Região IV : Estados de Minas Gerais e Espírito Santo

Região V : Nordeste (MA, PI, CE, RN, PB, PE, AL, SE e BA)

Região VI : Distrito Federal

Região VII: Rondônia, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Goiás e Mato Grosso

BRASIL: Calculado segundo a fórmula: $\frac{\text{Cons/comensal-ano da Reg. I} \times \text{população Reg. I} + \dots}{\text{população da Reg. I} + \dots}$ 197

$\frac{+ \text{ cons/comensal-ano da Reg. VII} \times \text{pop Reg VII}}{\text{população da Região VII}}$

Os dados referentes à população brasileira foram extraídos da Sinopse Estatística do Brasil - 1977. IBGE.

veis a ponto de empreender o processo modernizante. Compreende-se, assim, que a institucionalização de organismos governamentais é condição fundamental para se obter sucesso na implementação e alcançar os objetivos do planejamento global.

É muito importante, no entanto, entender que os problemas identificados no setor abastecimento, as comumente chamadas crises de abastecimento, não representam apenas ineficiências organizacionais e dificuldades a nível dos agentes e/ou canais de distribuição.

As "crises" expressam um fenômeno bastante abrangente, cuja magnitude inclui aspectos relativos à produção, distribuição e também consumo. Envolvem desde a correta e realística programação para a produção, a utilização eficaz dos apoios de armazenagem, transporte, crédito e comercialização, até os componentes relativos da estrutura de renda da população, que representam elementos básicos para estudo, pesquisa e formação de conhecimentos, determinantes para adequação das forças antagônicas de oferta e demanda.

No caso brasileiro, identifica-se um tipo de estrutura econômica desde o início voltada para fora — com base na grande empresa agrômercantil exportadora —, composta de uma pequena classe dominante íntima dos fluxos de economia externa, subordinada à divisão internacional do trabalho e em função da qual se reproduzia.

Obviamente, o segmento privilegiado seria o de culturas de exportações, relegando, assim, o mercado interno e o do cultivo de seus produtos para um plano secundário.

Todavia, pressões sociais oriundas dos centros urbanos e manifestas pela demanda de hortigranjeiros, aliadas a insatisfações relativas aos respectivos preços, sucitavam o Governo

federal a propor a modernização da estrutura comercial voltada para aqueles produtos. Caberia ao Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento levar a cabo tal missão e ao mesmo tempo — em função de sua já prevista incapacidade — tornar-se um anteparo às críticas contra o Governo relativas ao setor, corroborando, assim, o grau de formalismo da administração pública brasileira.

Necessariamente, tal organização, além de seus objetivos manifestos, traria em seu bojo uma função latente bem própria do sistema capitalista que a gerara. Assim sendo, o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento trouxe consigo, em sua fase inicial, o favorecimento do segmento moderno da distribuição varejista (supermercados e agentes mais capitalizados), penalizando o tradicional (feiras livres).

O segmento tradicional de varejo de hortigranjeiros, constituído por pequenos quitandeiros e feirantes, foi o mais prejudicado com a implementação das CEASAs. Ao apresentar extrema descapitalização, não possuindo transporte próprio e efetuando compras em pequenos lotes, identifica-se na distância entre o novo mercado atacadista e o âmbito de suas atribuições, o principal motivo penalizador de tal grupo de agentes.

Independentemente do efeito "back wash"²⁰⁵ que se observa entre áreas geográficas e componentes no âmbito do SINAC, identifica-se, por outro lado, o segmento moderno da distribuição varejista favorecendo-se da maior proximidade entre os grandes atacadistas (opções de compra concentrada) e da disponibilidade de áreas para suas operações de desdobramento. Dessa forma fica assegurada a obtenção do objetivo latente do SINAC: o favorecimento da acumulação capitalista.

205 *Gunnar Myrdal - Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas (tradução de N. Palhano, 3a, edição, Rio de Janeiro: Editora Saga, 1972), página 53.*

Numa segunda fase, que seria de disciplinamento do mercado, tem-se observado uma gama de dificuldades provenientes de grupos de agentes – principalmente aqueles que até então foram mais beneficiados pelo Sistema – tendentes a obstaculizar a consecução das funções manifestas do SINAC. Como consequência, procura-se desviar a atenção governamental do problema específico da distribuição de hortigranjeiros, para novamente se privilegiar os aspectos voltados para produção²⁰⁶.

V.3 - POSICIONAMENTO INSTITUCIONAL

O perfil institucional do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento apresenta uma organização que, numa primeira etapa, empreendeu seu processo de desenvolvimento institucional, tendo entretanto arrefecido seu ritmo de institucionalização em sua fase mais importante, quer seja, quando da operação de mudanças substantivas originárias de sua atividade-fim.

Considera-se que as causas determinantes do sofrível grau de institucionalização do SINAC estejam menos ligadas às suas variáveis internas, mas preponderantemente afetas àquelas ambientais. Identifica-se, portanto, como a grande disfunção organizacional do SINAC, a ineficácia. Enquanto os produtos continuam sendo injustamente remunerados por seu trabalho, os consumidores vêm pagando elevados preços pelos produtos hortigranjeiros.

O equívoco doutrinário inicial, de apresentar CEASAs como equipamento para produtores e consumidores, influiu como elemento sensibilizador de segmentos sociais importantes

²⁰⁶ Observar a grande ênfase dada no início do mandato do atual Ministro da Agricultura para os projetos de Cidades Hortigranjeiras. Ver "Estado de S. Paulo" de 28 de março de 1979, Caderno I, página 27., "Delfim sugere cidades hortigranjeiras" e "Correio Braziliense" de 28 de março de 1979, Caderno I, página 03, "Cidades Hortigranjeiras vão abastecer o Nordeste".

de suporte para aceitação e incorporação de valores institucionais. Por outro lado, gerou uma expectativa que não viria a se concretizar na fase posterior da organização, tendo em vista a incoerência entre os objetivos organizacionais reais e os veiculados.

As transações empreendidas com os elos capacitadores do SINAC pautaram-se por um nível de formalismo que veio exacerbar-se em sua fase posterior, quando da operacionalização propriamente dita da organização.

Os elos funcionais do SINAC representam elementos de significativa importância para a explicação dos tipos de transações empreendidos e do grau de institucionalização organizacional, uma vez que se constituem nos beneficiários diretos da organização.

Os objetivos da organização procuram atingir seus beneficiários, oferecendo aos seus elos funcionais os resultados do desempenho operacional. Identifica-se pois, como objetivos manifestos do SINAC o beneficiamento dos agentes (produtores, atacadistas, varejistas, cooperativas) do processo produção-consumo, bem como do público de maneira geral. Aumento da oferta de hortigranjeiros, maior acessibilidade ao mercado (em função do preço, qualidade e concorrência), melhoria do padrão alimentar, solução de problemas urbanísticos exprimem os macro objetivos manifestos do SINAC.

Por outro lado, existe um objetivo informal que procura orientar a alguns de seus elos institucionais, as benesses concernentes a um sistema de base capitalista. A acumulação de capital para grupos beneficiários representa tal objetivo latente do Sistema.

Na fase inicial, quando os interesses do capital podiam ser expressos e defendidos por intermédio das companhias construtoras e firmas de consultoria e assistência técnica, foi quando se observou o maior desenvolvimento institucional do SINAC.

Nesta etapa, os canais das transações achavam-se na maioria das vezes desimpedidos e imprimiu-se um ritmo à organização que lhe possibilitou identificar variáveis significativas de seu processo de institucionalização. A liderança institucional assumia uma visão teleológica, a autonomia organizacional era preservada (apesar das aberrações do esquema financeiro, havia recursos), e finalmente a organização empreendia a normatização de procedimentos ao mesmo tempo em que transferia valores que vinham de ser aceitos pelo contexto social.

A modernização da estrutura distribuidora de hortigranjeiros requeria mudanças físicas, porém não era somente a construção de modernos mercados que ultimaria a proposta organizacional.

A partir do instante em que se procurou romper barreiras comerciais existentes pela introdução de tecnologia e valores novos, passou-se a sentir oposições resistentes e o processo institucional do SINAC diminuiu seu ritmo, quando não estagnou.

Os interesses do capital, inicialmente identificados no âmbito das empresas construtoras e de consultoria, foram assumidos numa fase posterior de operação do SINAC pelos grandes comerciantes. Esses usufruíram das vantagens que o Sistema oferecia até o ponto que lhes interessava (descapitalização pela venda de pontos e instalações e consequente ampliação do capital de giro), a partir de quando deixaram de incorporar os valores da organização, penalizando seu processo de institucionalização.

Sob a bandeira da eficiência operacional, tem-se privilegiado os grupos mais fortes de mercado, ampliando seus espaços organizacionais pela expulsão de comerciantes "ineficientes". Fatores como este possibilitam, por algum período, uma convivência "interessante" entre a organização e algum de seus elos funcionais, proporcionando aumento do grau de institucionalização organizacional, ao mesmo tempo que propiciam a acumulação para os agentes.

Na medida em que deixa de haver interesse em privilegiar o fator capital, desencadeia-se um esquema de rejeição às idéias e valores difundidos pelo SINAC, implicando na contenção do seu processo de expansão institucional.

O Sistema objetiva, contudo, beneficiar também os pequenos produtores e comerciantes, além de todo o público consumidor. Isto faz com que se verifique uma grande receptividade ao SINAC de uma forma genérica e pouco expressiva — apesar de ampla —, em termos de grupos sociais. A sociedade brasileira, como um todo, sensibiliza-se e está diretamente envolvida nos problemas de abastecimento de hortigranjeiros, sendo consequentemente simpática à organização. Identifica-se, assim, a razão da sobrevivência do Sistema SINAC.

Utilizam-se, pois, as elites dominantes, de órgãos como o SINAC para demonstrar sua eficiência administrativa em função de uma infra-estrutura física e também para servirem de anteparo às críticas e insatisfações expressas, que na falta daqueles seriam direcionadas para si. Os professores Francisco Carlos e Maria Yedda Linhares assim se referem a esse fenômeno organizacional: "...tais órgãos... eram mais importantes ao nível do discurso, cuja eficácia é momentânea, do que, propriamente, na prática concreta, notando-se aí a grande distância entre intenção e gesto"²⁰⁷.

Desta forma, conclui-se, mantém o Governo brasileiro uma organização pouco institucionalizada, com características típicas de formalismo, não lhe permitindo realizar plenamente suas proposições, uma vez que se identifica grande defasagem entre a norma expressa e o procedimento real.

207

Maria Yedda Linhares e Francisco Carlos Teixeira da Silva, *História Política do Abastecimento (1918-1974)*, (Brasília: Biblioteca Nacional da Agricultura, 1979, página 183.

V.4 - VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE E RECOMENDAÇÕES

A hipótese inicialmente formulada era de que: se o SINAC não se encontra, nos dias atuais, num elevado grau de institucionalização, é por falta de uma orientação governamental — concreta, específica e contínua por parte de seus elos capacitadores — consubstanciada numa política para o setor, bem como e principal-mente dos meios para sua implementação.

Na verdade, a hipótese fica como constatada, uma vez que a imprecisão, a incoerência e a ambiguidade entre os termos doutrinários e de execução foram evidenciados ao longo do estudo da organização.

A formulação e principalmente a implementação de uma política sólida e coerente para o setor abastecimento interno, implicaria em contrariar interesses já cristalizados no processo de acumulação capitalista.

A partir de um certo ponto — em que se viria introduzir modificações na estrutura e formas comerciais —, a institucionalização do SINAC contraria o capital, que passa a perder em vantagens comparativas com o maior disciplinamento do setor abasteci-mento.

Através da modernização do segmento atacado, depois do varejo, da produção e inclusive de orientação ao contexto consumidor, busca-se, pela atuação do SINAC, oferecer maiores benefícios aos extremos do processo e maior equidade aos agentes envolvidos.

Os extremos do processo são representados por produtores e consumidores, os quais, na sua maioria, não compartilham da intimidade do capital e não possuem representatividade política concentrada. Ironicamente, estes são os elementos que se pre-

tende beneficiar. Por outro lado, entre os agentes envolvidos — também pretensos beneficiários — há uma minoria detentora de capital, a quem não interessa a equidade de condições comerciais. Quanto maiores as distorções e diferenças no âmbito do processo comercial, proporcionalmente também maiores serão seus ganhos que necessariamente se apóiam na base do capital. São exatamente estes os fatores que concorrem para a inexistência de uma política realista para o setor, bem como de instrumentos eficazes de implementação. Em última instância, este fato implica na não institucionalização organizacional do SINAC.

Na busca da realização das funções manifestas do SINAC, direcionando-se a organização aos seus mais puros elementos doutrinários, representados pela tendência a um sistema de concorrência perfeita e com a distribuição dos benefícios gerados proporcionalmente através dos diversos agentes envolvidos emergem orientações de alternativas para ação.

Através de reformulação organizacional à empresa gestora procurar-se-ia oferecer-lhe as reais condições de dirigir o abastecimento interno de produtos hortigranjeiros, contribuindo efetivamente para contenção das altas taxas do processo inflacionário observadas no país. Nesta sugestão, implica a minimização do grau de formalismo imposto à organização pela coalizão dominante da sociedade. Conforme exposto, tal reformulação prende-se muito mais a definições de objetivos, proposições e reais possibilidades de implementação resultantes de apoio externo do que a mudanças internas relativas a estrutura, liderança e programas. Não obstante, ações inovadoras direcionadas às variáveis institucionais internas deverão merecer atenção da parte dos "institution builders", mormente no tocante a recursos.

De extrema importância se revestem os investimentos em pesquisa e educação na área substantiva da comercialização de produtos hortigranjeiros. Todavia, a ênfase que se pretende sugerir quanto a estes investimentos é muito mais voltada para a

profissionalização do que ao academicismo. A simbiose entre o "know-how" e a experiência de grupos envolvidos na comercialização hortigranjeira apoiada nos investimentos necessários retrataria parte da recomendação. Sua complementação estaria cingida à pesquisa, primordialmente de características operacionais mais exequíveis e pragmáticas.

Finalmente, conclui-se que, para o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento ocupar seu espaço organizacional reservado, no âmbito da distribuição hortigranjeira, institucionalizando-se e contribuindo efetivamente para o desenvolvimento global, é fundamental que se defina e implemente seus objetivos de acordo com as disponibilidades; que se amplie sua capacidade de ação e que se difunda sua imagem no sentido de obter o apoio necessário na ambiência externa.

BIBLIOGRAFIA

Livros e Folhetos

- ACKOFF, Russell L. Planejamento Empresarial. Tradução de Marco Tulio de Freitas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1976.
- AFONSO, Carlos A. e SOUZA, Herbert de. O Estado e o Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.
- ANDERSON, Walfred A. et al. Uma Introdução à Sociologia, tradução de Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.
- BACHA, Edmar L. Os Mitos de uma Década. 2a. edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1978.
- BELLO, Eduardo. Metodo para evaluar el desarrollo institucional en estaciones experimentales agropecuárias. Montevideo: Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas - IICA/OEA. 1975.
- BLASE, Melvin G. Institution Building: a source book. Washington D.C.: Agency for International Development, 1969.
- BRASIL, Câmara dos Deputados - O Plano Salte. Comissão de Agricultura, Rio de Janeiro: 1948.
- BRASIL, Ministério da Agricultura. Companhia Brasileira de Alimentos. Legislação sobre intervenção do Estado no Domínio Econômico. Brasília: Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento, 1973.
- _____. Companhia Brasileira de Alimentos. Instruções e Recomendações para Implantação das Centrais de Abastecimento. Brasília: Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento, 1972.

BRASIL, Ministério da Agricultura. Companhia Brasileira de Alimentos. Relatório anual do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento - 1975. Brasília: Departamento de Centrais de Abastecimento, 1976.

_____. Companhia Brasileira de Alimentos. Pesquisa de Avaliação - CEASAS BA, SE, PE e CE. Brasília: Departamento de Centrais de Abastecimento, 1976.

_____. Companhia Brasileira de Alimentos. A COBAL no 15º Aniversário. Brasília: Assessoria de Divulgação, 1977.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Programa de Ação Econômica do Governo - 1964/1966. Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: 1965.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral - Programa Estratégico de Desenvolvimento - 1968/1970. Brasília: 1968.

BRASIL, Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estudo Nacional da Despesa Familiar - Consumo Alimentar - Despesas das Famílias. Rio de Janeiro: Superintendência de Estudos Geográficos e Sócio-Econômicos, 1978.

BRASIL, Presidência da República - Programa de Metas. Conselho de Desenvolvimento Econômico, Rio de Janeiro; 1958.

_____. Metas e Bases para a Ação do Governo. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Brasília; 1970.

_____. I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974). Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Brasília; 1970.

_____. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Brasília; 1974.

BRASIL, Presidência da República. Novos Mecanismos para o Desenvolvimento da Agropecuária. Brasília: Conselho do Desenvolvimento Econômico, Junho-1974.

_____. Comissão de Desenvolvimento Industrial. O Problema da Alimentação no Brasil. Relatório Klein e Saks. Rio de Janeiro: 1954.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Departamento de Censos. Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1970. VIII Recenseamento Geral. Rio de Janeiro: 1970.

BUCKLEY, Walter. A Sociologia e a Moderna Teoria dos Sistemas. 2a. edição. Tradução de Otávio M. Cajado. São Paulo: Editora Cultrix, 1976.

BUMGARDNER, Harvey L. e outros. A guide to institution building for team leaders of technical assistance projects. North Carolina: North Carolina State University, 1971.

CAIDEM, Naomi e WILDAVSKY, Aaron. Planning and budgeting in poor countries. U.S.A.: Interscience, 1974.

CALDENTEY, Pedro. Comercializacion de Productos Agrarios. Madrid: Editora Agrícola Española, 1972.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Modelo Político Brasileiro. 3a. Edição. Rio de Janeiro: Difusão Editorial, 1977.

CARVALHO, Getúlio. Petrobrás: do Monopólio aos Contratos de Risco. 1a. Edição. Rio de Janeiro: Editora Forense - Universitária Ltda., 1976.

CASTRO, Antonio Barros de. 7 Ensaaios Sobre a Economia Brasileira. 3a. Edição. Vol. 1. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1977.

CASTRO, Paulo Rabello de. "Agropecuária: Exame de Algumas Políticas de Produção e de Abastecimento". Contribuições em Economia. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda., 1977, páginas 153-176.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à Teoria Geral da Administração. 1a. Edição. São Paulo: Editora McGraw-Hill do Brasil Ltda., 1976.

CONFERENCE ON INSTITUTION BUILDING AND TECHNICAL ASSISTANCE. Washington - D.C. 4-5 December, 1969. Proceedings of a Conference held in Washington - D.C., under auspices of the Committee on Institutional Cooperation and the Agency for International Development. Washington-D.C.: D.W. Thomas and J.G. Fender Co-Editors, 1969.

CONTADOR, Cláudio R. "Determinantes da Tecnologia Agrícola no Brasil". Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola. Editado por Cláudio R. Contador. Rio de Janeiro: INPES/IPEA, 1975. monografia nº 17, páginas 131-179.

DAEMON, Dalton e outros. Estrutura Física de Comercialização: Projetos. 1a. Edição, Porto Alegre: Editora Globo S.A., 1977.

EATON, Joseph W. Institution Building and Development - from Concepts to Application. 1a. Edição. Beverly Hills: Sage Publications, 1972.

ESMAN, Milton J. O papel da institucionalização organizacional no processo de desenvolvimento nacional. Escola Interamericana de Administração Pública - EIAP/FGV, 1968 (mimeografado).

_____ e BLAISE, Hans C. Institution Building Research-The Guiding Concepts. Pittsburgh: Inter-University Research Program in Institution Building, 1966.

ESPAÑA, Ministério de Agricultura. Los mercados en origen de la red Mercorsa. Mercados en Origen de Productos Agrarios S.A. - Mercorsa. Madrid: 1972.

ETZIONI, Amitai. Organizações Complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais. 4a. Tiragem, 1a. Edição em Português, Tradução de João Antonio de Castro Medeiros, São Paulo: Editora Atlas, 1975.

- ETZIONI, Amitai. Organizações Modernas, 4a. Edição, São Paulo: Livraria Pioneira Editora. Tradução de Miriam L. Moreira Leite, 1974.
- FICHTER, Joseph H. Sociology. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- FOSTER, George M. As Culturas Tradicionais e o Impacto da Tecnologia. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. Análise do "Modelo" Brasileiro. 5a. Edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- GODELIER, Maurice. Racionalidade e Irracionalidade na Economia. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, sem data.
- GONÇALVES, Jerusa B. Desenvolvimento Institucional: um guia de ação. Escola Interamericana de Administração Pública - EIAP/ Rio de Janeiro: FGV, 1968 (mimeo)
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. Administração e Estratégia do Desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração. 1a. Edição, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- HARRISON, Kelly et al. Mejoramiento de los sistemas de comercialización de alimentos en los países en desarrollo. San José: Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas - IICA/OEA, 1976.
- HEADY, FERREL. Administração Pública: Uma perspectiva Comparada, 1a. Edição, Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1970.
- HORTON, Paul B. et al. Introdução à Sociologia. Tradução de Paulo Roberto Palm. São Paulo: Editora Brasiliense, 1975.
- HUBERMAN, Leo. História da Riqueza do Homem, 14a. edição, Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- HUGUES, Rose. Metodologia e Estratégia da Organização. Tradução de Jorge A.S.B.Freitas. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1972.
- HUNTINGTON, Samuel P. A Ordem Política nas Sociedades em Mudança. Tradução de Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Editora Formal Universitária, 1975.

- KATZ, Daniel e KHAN, Robert L. Psicologia Social das Organizações 1a. Edição. São Paulo: Editora Atlas Ltda. Tradução de Auriphebo Simões, 1970.
- KULA, Wiltod. "Da tipologia dos Sistemas Econômicos". ECONOMIA. Organizado por Jean Fourastié et al. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975.
- LANGONI, C. Geraldo. Distribuição de Renda e Desenvolvimento Econômico do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1973.
- LINHARES, Maria Yedda L. et al. História Política do Abastecimento. Brasília: Biblioteca Nacional da Agricultura - BINAGRI Edições, 1979.
- LODI, João Bosco. A Diretoria da Empresa - Estratégia e Estrutura. 2a. edição. São Paulo: Editora Pioneira, 1974.
- LOURAU, René. A análise institucional. Petrópolis: Editora Vozes. Tradução de Mariano Ferreira, 1975.
- MARINI, Frank. Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective, New York: Chandler Publishing Company, 1971.
- MARTINDALE, Don. La Teoria Sociologica - naturaleza y escuelas. Madrid: Graficas Color, 1971.
- MARTINEZ, Ildemaro. Instituciones para el desarrollo: analisis ' de fundacomún en Venezuela. Ediciones Iesa. Caracas: Instituto de Estudios Superiores de Administracion. Prensas Venezolanas de Editorial Arte, 1974.
- MARTINS, José de Souza. Sobre o Modo Capitalista de Pensar. São Paulo: Editora Hucitec, 1978.
- MARX, Karl. O Capital. Resumo de Julian Borchardt. Tradução de Ronald A. Schmidt. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1973.

- MOREIRA, Roberto M. e CASTRO, Paulo Rabello de. "A Agricultura de Exportação". Contribuições em Economia. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda., 1977, páginas 177-192.
- NICHOLLS, William H. "A Economia Brasileira: Desempenho e Política Recente". Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola. Editado por Cláudio R. Contador. Rio de Janeiro: INPES/IPEA. Monografia nº 17, páginas 47-87.
- NOGUEIRA, Antonio Carlos. O abastecimento alimentar brasileiro, Rio de Janeiro: FGV/Escola Interamericana de Administração Pública, 1978, 41 p. (Curso de Planejamento do Abastecimento).
- NORMANO, J. F. Evolução Econômica do Brasil. Coleção Brasileira. Vol. 152. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1975.
- OLIVEIRA, Francisco T.G. de e BRANDT, Sérgio Alberto. O Novo Modelo Brasileiro de Desenvolvimento Agrícola - Dinâmica dos Projetos Empresariais, 1a. Edição. Rio de Janeiro: APEC Editora S.A., 1975.
- ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. Medidas para Mejorar el Rendimiento de la Empresa Pública en los Países en Desarrollo. Documento S.73.II.H.2, 1974.
- PAIVA, Ruy Miller et al. Setor Agrícola do Brasil - comportamento econômico, problemas e possibilidades, 2a. Edição, Rio de Janeiro: Editora Forense-Universitária, 1976.
- PARSONS, Talcott. Ensayos de Teoria Sociologica. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1954.
- PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1974.
- _____. História e Desenvolvimento. 2a. Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1978.
- PRESTES MOTTA, Fernando C. Teoria Geral da Administração - Uma Introdução, 5a. Edição. São Paulo: Pioneira Editora, 1976.

PRESTHUS, Robert. The Organizational Society - an analysis and a theory. New York: Vintage Books - Random House, 1962.

REGIONAL CONFERENCE ON INSTITUTION BUILDING. - Utah. 17-21 ' August. 1970. Proceedings of a Regional Conference on Institution Building held in Logan, Utah, under the auspices of the Utah International Education Consortium and the United States Agency for International Development. Logan: Utah State University, 1970.

REZENDE, Fernando et al. Aspectos da Participação do Governo na Economia. Série Monográfica. Rio de Janeiro: Serviço Editorial IPEA/INPES, 1976.

RIGGS, Fred W. A Administração nos Países em Desenvolvimento. 1a. Edição, Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1968.

SCHON, Donald A. Beyond the stable state. 1a. Edição. New York: The Norton Library, 1971.

SCHUH, G. Edward. "A Modernização da Agricultura Brasileira: uma interpretação". Tecnologia e Desenvolvimento Agrícola. Editado por Cláudio R. Contador, Rio de Janeiro: INPES/IPEA. 1975. Monografia nº 17, páginas 7-45.

SELZNICK, Philip. A liderança na administração: uma interpretação sociológica. 1a. Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. Tradução de Arthur Pereira e Oliveira Filho, 1971.

SILVA, Sergio. Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

SIMON, Herbert A. e MARCH, James G. Comportamento Administrativo. 1a. Edição. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto, 1965.

SINGER, Paul. A Crise do "Milagre". 4a. edição: Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

SKIDMORE, Thomas E. Brasil: De Getúlio a Castelo. 5a. Edição. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

SODRÉ, Nelson Werneck. História da Burguesia Brasileira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1976.

_____. Formação Histórica do Brasil. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.

ST. THOMAS, Charles E. A Prática do Planejamento Empresarial. Tradução de Suely M. Brazão e Vicente P.R. Adorno. Recife: Editora McGraw Hill do Brasil, 1974.

THOMAS, D. Woods. Institution Building: A Model for Social Change. Cambridge: Schenkman Publications, 1972.

VIEIRA, Paulo Reis. Em busca de uma teoria de descentralização. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WAHRLICH, Beatriz Marques de Souza. Uma análise das Teorias de Organização. 3a. Edição. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WALDO, Dwight. O Estudo da Administração Pública, 2a. Edição, Tradução de Mauro Vilar. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1971.

WEBER, Max. "Os Fundamentos da Organização Burocrática: Uma construção do Tipo Ideal". Sociologia da Burocracia. Organizado por Edmundo Campos. 2a. Edição. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

Teses

CARVALHO, José Silva de. An Experiment in Institution Building. (Tese de Doutorado apresentada à Universidade do Sul da Califórnia), 1967.

- CASTRO, Armando Barros de. Aspectos da Interdependência Econômica entre a Estrutura do Consumo e a Comercialização Agrícola. (Tese de Doutorado apresentada à Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz" da Universidade de São Paulo), 1972.
- LOUREIRO PINTO, Aluizio. IBAM: Uma experiência de Institucionalização Organizacional no Brasil. (Tese de Doutorado apresentada à Universidade do Sul da Califórnia), 1967.
- PEÇANHA, Angela M. M. Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública: um estudo de desenvolvimento institucional. (Tese de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP/FGV.), 1976.
- PEDONE, Luiz. Desenvolvimento Institucional e Desenvolvimento Regional: um estudo de caso para o centro-oeste brasileiro. (Tese de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília), 1978.
- RODRIGUES, José de Arimatéia. Planejamento Agrícola a Nível Federal: uma análise do período - 1960/74. (Tese de Mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública - EBAP/FGV), 1978.
- VIEGAS DE OLIVEIRA, Waldyr. Formalismo e Institucionalização: Estudo sobre o Banco Nacional de Habitação e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. (Tese de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília), 1978.

Periódicos

- BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral "A Política Nacional das CEASAS". Planejamento e Desenvolvimento. Coordenação de Relações Públicas. Rio de Janeiro: Ano 1. Nº 2 (agosto/1973), páginas 26-36.
- CARVALHO, Getúlio. "A Empresa Pública: uma análise Administrativa". Revista de Administração Municipal. nº 116. jan/fev.1973, páginas 5 - 27.

DUARTE, João Carlos e QUEDA, Oriovaldo. "Agricultura e Acumulação". Revista Debate e Crítica. Nº 2 (jan-jun/1974). São Paulo: Editora Hucitec, páginas 90-97.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, Instituto Brasileiro de Economia. "CEASAS - Sistema Integrado de Modernização do Abastecimento". Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro: Volume 28. Nº 4 (abril/1974), páginas 72-77.

_____, Instituto Brasileiro de Economia. "Mercado Atacadista de Produtos Hortigranjeiros - Modernização da Estrutura". Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro: volume 28, Nº 28 (agosto/1974) páginas 133-137.

_____, Instituto Brasileiro de Economia. "Abastecimento - novos caminhos?" Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro: Volume 28. Nº 04. (abril/1974), páginas 66-70.

LOUREIRO PINTO, Aluizio. "A Institucionalização Organizacional como estratégia de desenvolvimento". Revista de Administração Pública. Volume 3. Nº 1. (jan-jun/1966), páginas 7-25.

MOTTA, Paulo Roberto. "Administração para o Desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância". Revista de Administração Pública. Volume 6. Nº 3. (jun-set/1972), páginas 39-53.

_____. "Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico". Revista de Administração Pública. Volume 10. Nº 2, (abr.jun/1976), páginas 85-107.

NASCIMENTO, Kleber T. "Implicações do Moderno Conceito de Administração para a Formulação de uma Estratégia de Reforma Administrativa" Revista de Administração Pública. Volume 6. Nº 1 (jan-mar/1972), páginas 5-31.

OLIVEIRA, Francisco de. "A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista". Seleções CEBRAP. Nº 1, 1977, páginas 7-78.

- PAIVA, Ruy Miller. "Modernização e Dualismo Tecnológico na Agricultura". Pesquisa e Planejamento Econômico, Volume 1. Nº 2 (dezembro/1971), páginas 171-234.
- REZENDE, Gervásio C. "Estrutura e Nível Técnico da Agricultura Brasileira". Pesquisa e Planejamento Econômico. Volume 5. Nº 1 (junho/1975), páginas 219-230.
- SÃ JÚNIOR, Francisco. "O Desenvolvimento da Agricultura Nordestina e a Função das Atividades de Subsistência". Seleções CEBRAP, nº 1. 1975, páginas 80-134.
- SAMPER, Armando. "Las Instituciones como Instrumentos de Desarrollo Agrícola". Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola. Série Planejamento. Nº 6. Tomo I. 1969, páginas 466-488.
- SHERWOOD, Frank P. "Intercâmbio Social no Processo de Institucionalização de uma Organização - a Escola Brasileira de Administração Pública". Revista de Administração Pública. Volume 2. Nº 3. (jun-set/1968), páginas 47-94.
- STEFANI, Giorgi. "Le Financiacion de la Empresa Pública" Economía Financiera Española. Madrid: Nº 31/32 (1969), páginas 17-55.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- ANTONIO MARTINS CHAVES - Assessor do Ministro da Agricultura, ex-Secretário Executivo do GEMAB.
- ANTONIO SALLES LEITE - Presidente da COBAL.
- GILBERTO GATTI - Assessor da Presidência da COBAL, ex-componente do GEMAB/COTEC.
- JOSÉ GERARDO FONTELLES - Assessor do Secretário Nacional do Abastecimento, ex-Chefe do DECEN.

JOSÉ LUIS CARAM - ex-consultor jurídico do GEMAB e chefe da Consultoria Jurídica da COBAL.

LUIZ HENRIQUE FERREIRA HORTA - ex-Presidente da CEASA/DF.

MÁRIO RAMOS VILELA - ex-Presidente da COBAL (1974/1979).

ROBERTO PINHEIRO NUNES - ex-membro do GEMAB e chefe da Consultoria Técnica da COBAL-COTEC.

RUBENS JOSÉ DE CASTRO ALBUQUERQUE - ex-Presidente da COBAL (1970/1974).