

## O SISTEMA CEASA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SUAS ESTRATÉGIAS ESPACIAIS<sup>1</sup>

Jeniffer Silvana Silva Dias<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0003-4124-1452>

Erika Vanessa Moreira Santos<sup>3</sup>

<https://orcid.org/0000-0001-8918-0068>

Recebido em: 29/08/2021

Publicado em: 30/11/2021

### RESUMO

As centrais de abastecimento são mercados atacadistas localizados em espaços específicos e com o objetivo de possibilitar a comercialização de gêneros agrícolas. O sistema Ceasa/RJ abarca seis unidades distribuídas nas diferentes regiões de governo. O objetivo deste artigo versa compreender as estratégias espaciais, políticas e organizacional interna das unidades da Ceasa no território fluminense à luz das propostas de Cunha (2011) e Corrêa (2000). Para a consecução da pesquisa foram realizados o levantamento bibliográfico, as entrevistas junto aos gestores de todas as unidades e a pesquisa de campo com observação sistemática realizada no ano de 2019. Como constatações gerais, destaca-se que a rede de comercialização da CEASA-RJ é centralizada, complexa e assimétrica. Centralizada porque é fortemente vinculada a uma normativa federal e estadual, possuindo um centro de comando específico, a unidade Grande Rio; complexa pela inserção no circuito de produção e comercialização por diferentes agentes (grandes operadores logísticos, pequenos e médios produtores) e assimétrica cuja unidade de comando é a unidade Grande Rio.

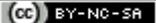
**Palavras-chave:** Ceasa-RJ; estratégias; abastecimento alimentar.

### THE CEASA SYSTEM IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO AND ITS SPATIAL STRATEGIES

### ABSTRACT

Supply centers are wholesale markets located in specific spaces and with the objective of enabling the commercialization of agricultural products. The Ceasa/RJ system comprises six units distributed in different government regions. The aim of this article is to understand the spatial, political and internal organizational strategies of Ceasa units in the state of Rio de Janeiro in light of the proposals by Cunha (2011) and Corrêa (2000). To carry out the research, a bibliographic survey, interviews with managers of all units and field research with systematic

---

<sup>1</sup>  BY-NC-SA

DIAS, J. et all. Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY-NC-SA 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

<sup>2</sup> Graduada em Direito e Graduada em Geografia, Mestra em Geografia pelo PPG-UFF Campos dos Goytacazes;

<sup>3</sup> Professora do Departamento de Geografia de Campos da Universidade Federal Fluminense e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF Campos

observation carried out in 2019 were carried out. As general findings, it is highlighted that CEASA-RJ's commercial network is centralized, complex and asymmetric. Centralized because it is strongly linked to federal and state regulations, having a specific command center, the Grande Rio unit; complex due to the insertion in the production and commercialization circuit by different agents (large logistic operators, small and medium producers) and asymmetric, whose command unit is the Grande Rio unit.

**Keywords:** Ceasa-RJ; Strategies; Food Policy.

## EL SISTEMA CEASA EN EL ESTADO DE RIO DE JANEIRO Y SUS ESTRATEGIAS ESPACIALES

### RESUMEN

Los centros de abastecimiento son mercados mayoristas ubicados en espacios específicos y con el objetivo de posibilitar la comercialización de productos agrícolas. El sistema Ceasa / RJ comprende seis unidades distribuidas en diferentes regiones gubernamentales. El objetivo de este artículo es comprender las estrategias organizativas internas, políticas y espaciales de las unidades Ceasa en el estado de Río de Janeiro a la luz de las propuestas de Cunha (2011) y Corrêa (2000). Para la realización de la investigación se realizó un relevamiento bibliográfico, entrevistas a responsables de todas las unidades e investigación de campo con observación sistemática realizada en 2019. Como hallazgos generales, se destaca que la red de marketing CEASA-RJ es centralizada, compleja y asimétrica. Centralizado porque está fuertemente vinculado a las regulaciones federales y estatales, teniendo un centro de comando específico, la unidad Grande Rio; compleja por la inserción en el circuito de producción y comercialización por parte de diferentes agentes (grandes operadores logísticos, pequeños y medianos productores) y asimétrica, cuya unidad de mando es la unidad Grande Rio.

**Palabras clave:** Ceasa-RJ; estrategias; abastecimiento alimentar.

### 1. INTRODUÇÃO

As centrais de abastecimento são mercados atacadistas localizados em espaços específicos e com o objetivo de possibilitar a comercialização de gêneros alimentícios, reunindo para isso produtores, intermediários e consumidores. A principal atividade da Ceasa é o abastecimento do mercado de hortigranjeiro, sendo atividade secundária os serviços complementares de bens e serviços. A CEASA-RJ foi criada nos anos de 1970 de forma regionalizada e distribuída em quatro regiões de governo, sendo as unidades Grande Rio e São Gonçalo inseridas na Região Metropolitana, a unidade de Nova Friburgo localizada na Região Serrana do estado, a unidade de Ponto Pergunta (Itaocara), na Região Noroeste do estado, a unidade de São José de Ubá, na Região Norte Fluminense (Região Noroeste Fluminense segundo a regionalização do estado atualizada) e a unidade de Paty do Alferes, na Região Médio Paraíba

Nesse sentido, visando entender os dilemas e as estratégias do sistema CEASA- RJ, fundamentou-se o objetivo nas proposições de Cunha (2006, 2011) sobre as dimensões estratégicas da Ceasa e Corrêa (2000) sobre a organização espacial. Portanto, as estratégias apontadas no trabalho de Cunha (2006 e 2011) são os pontos de partida para pensar as unidades da CEASA-RJ.

A amostra do estudo, no que tange à atividade de campo, focalizou na estrutura administrativa e gerencial da CEASA-RJ, para identificar as nuances do modo de operação e do padrão de comercialização. A aplicação dos roteiros semiestruturados junto aos gestores das unidades possibilitou traçar um perfil das seis unidades em operação integrantes do sistema CEASA-RJ. Tanto a observação sistemática, quanto a aplicação dos roteiros semiestruturados, possibilitaram identificar a realidade fática do sistema CEASA-RJ, bem como os desafios enfrentados pelo sistema no contexto atual.

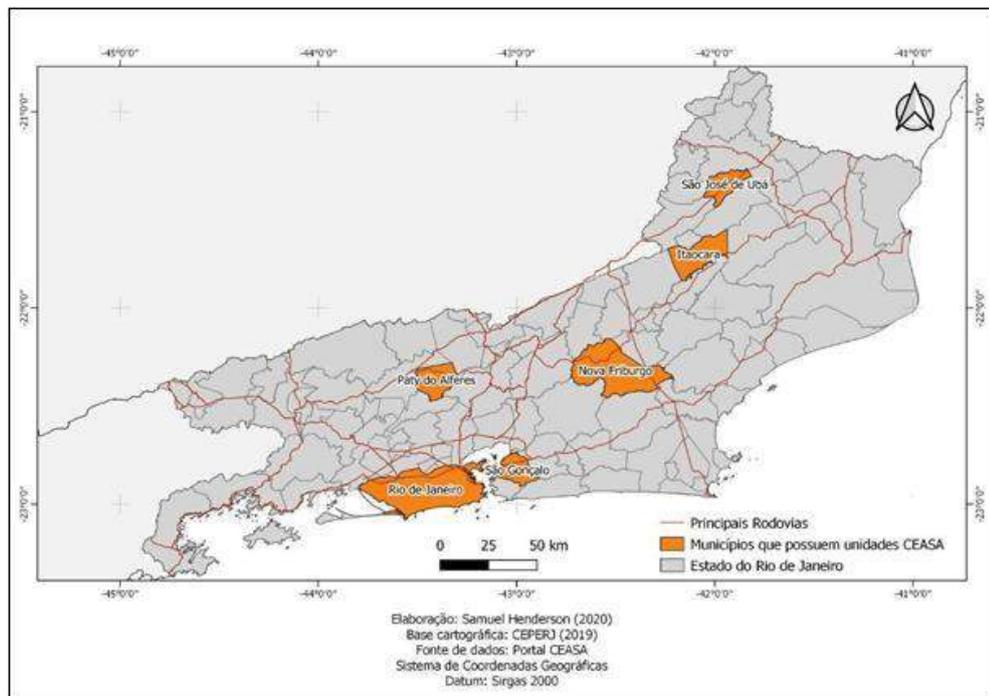
Para a compreensão do sistema Ceasa no território fluminense foram analisados os principais aspectos da comercialização e distribuição de gêneros agrícolas na CEASA-RJ a partir de três dimensões estratégicas: espacial, política e organizacional interna.

## **2. AS DIMENSÕES ESTRATÉGICAS DO SISTEMA CEASA-RJ**

### **2.1 Estratégia espacial**

Para Cunha (2006, p. 7), “a estrutura atacadista implantada no Brasil foi concebida como uma rede formal, estruturada em protocolos técnicos e de informação para o abastecimento urbano e para a comercialização da produção hortigranjeira nacional”. A rede CEASA-RJ foi, então, organizada privilegiando o abastecimento agrícola da região metropolitana do Rio de Janeiro. A crise de abastecimento experimentada pela cidade, sobretudo no último quartel do século XIX ensejou a intervenção do Estado e, posteriormente, a adoção de uma política agrícola de nível estadual nos anos de 1989, formalizada com a Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Assim, o sistema CEASA-RJ foi estruturado de modo regionalizado a partir da divisão regional do estado do Rio de Janeiro à época da implementação, como mostra o mapa 01.

**Mapa 01 - Localização das Unidades CEASA-RJ**



Fonte: Pesquisa de Campo (2019)

As unidades CEASA-RJ seguem a organização regional da década de 1980, com a implementação nas regiões norte, sul, serrana, noroeste e metropolitana. A presença das rodovias é um elemento importante nessa distribuição espacial, visto que a circulação de mercadorias é essencial para o pleno funcionamento das unidades.

Utilizou-se como referencial para a compreensão da estratégia espacial os trabalhos de Corrêa (2000 e s/d) acerca da organização espacial e das práticas espaciais. Entende-se que a produção do espaço se dá a partir das categorias de forma, função, processo e estrutura (CORRÊA, 2000), ou seja, o espaço não é apenas material, consubstanciado no plano cartesiano, mas relacional e processual.

Dito isso, a compreensão do sistema CEASA-RJ deve ser pautada no conceito de espaço, pois as formas estão representadas, materializadas nas unidades (na forma de galpões/pavilhões e mercados), cuja função versa a distribuição, a circulação e as políticas de abastecimento de gêneros agrícolas. A estrutura, segundo Corrêa (2000, p.33), com base no estudo de Santos (1991), significa como:

Os objetos estão organizados, refere-se não a um padrão espacial, mas à maneira como estão inter-relacionados entre si. Diferentemente da forma, a estrutura não constitui algo que tenha uma exterioridade imediata. Ela é invisível, estando subjacente à forma, uma espécie de matriz onde a forma é

gerada. Estrutura é a natureza social e econômica de uma sociedade em um dado momento do tempo (CORRÊA, 2000, p. 33).

Desse modo, a estrutura das unidades está diretamente relacionada à distribuição espacial regionalizada e à forma hierárquica e assimétrica destas em relação à unidade Ceasa - Grande Rio. Essa relação hierárquica visa a constituição de centros de distribuição e circulação de mercadorias. A última categoria presente na produção do espaço é o processo. Para Corrêa (2000, p. 34):

Processo é definido como uma ação que se realiza continuamente, visando um resultado qualquer, implicando tempo e mudança. Os processos acontecem dentro de uma dada estrutura social e econômica e resultam das contradições internas da mesma. Com isto, estamos dizendo que processo é uma estrutura em seu movimento de transformação. Se considerarmos, portanto, apenas as categorias de estrutura e processo, estaremos fazendo uma análise a-espacial, não geográfica, absolutamente incapaz de captar a organização espacial de uma dada sociedade em um dado momento do tempo ou suas mudanças no mesmo.

O processo dentro deste estudo sobre a CEASA-RJ se refere à produção e à reprodução de uma lógica de controle e de normativas no plano da política de abastecimento, no qual a presença do Estado não é isolada, mas ora em conflito, ora em parceria com os permissionários, os autorizatários, os produtores rurais e os proprietários de empresas de transporte de mercadoria.

Santos (1991, p. 100 e 101) menciona que mercado e Estado se configuram como um par dialético, sendo o “mercado um fator de controle, um dado de unificação”, e a intervenção do Estado (normas, políticas públicas) uma relação dialética e contraditória. Essa relação contraditória pode ser constatada na própria constituição do sistema Ceasa como política de regulação e de abastecimento alimentar, nos anos de 1970, e atualmente, como espaços políticos e espaços de ação de política de segurança alimentar. Há, portanto, uma relação dialética entre o Estado e o mercado no âmbito interno das centrais de abastecimento.

A leitura sob a ótica de organização espacial de Corrêa (2000) é o referencial para compreender a estratégia espacial do sistema CEASA-RJ, pois, segundo o referido autor:

Organização espacial, ou seja, o conjunto de objetos criados pelo homem e dispostos sobre a superfície da Terra, é assim um meio de vida no presente (produção), mas também uma condição para o futuro (reprodução). [...] a organização espacial é, como já vimos, expressão da produção material do homem, resultado de seu trabalho social. Como tal, refletirá as características

do grupo que a criou. Em uma sociedade de classes, a organização espacial refletirá tanto a natureza classista da produção e do consumo de bens materiais, como o controle exercido sobre as relações entre as classes sociais que emergiram das relações sociais ligadas à produção (CORRÊA, 2000, p. 24).

O sistema CEASA-RJ representa uma forma materializada e localizada estrategicamente nas regiões de governo com a finalidade de facilitar a distribuição, a circulação e o consumo, além de ser determinada por normas de controle e de decisão, com decretos aprovados ao longo do tempo. A espacialização das unidades é uma rede própria hierárquica, com atuação de grupos especializados em importação de frutas na unidade Grande Rio, grupos locais nas unidades do interior e a presença do Estado na gestão compartilhada na unidade norte.

Os entrepostos funcionam como verdadeiras feiras, realçando o componente cultural da população local. Assim, o espaço reservado para comercialização ganha novos contornos, funcionando também como espaço de lazer e convivência, no caso da Unidade Grande Rio. Portanto, as Ceasas são espaços constituídos de diferentes agentes sociais que organizam espacialmente a rede pelo estado do Rio de Janeiro. E as próprias Ceasas, além de abranger diferentes agentes sociais, também são agentes na organização dos seus sistemas.

A grande concentração de pessoas e transportes no interior e no entorno das unidades impactam a mobilidade social nas cidades, ensejando uma remodelação no trânsito por parte do poder municipal. Embora as centrais possuam um sistema de segurança privado, há necessidade de uma ação coordenada com as instâncias governamentais para a proteção dos frequentadores. Para Cunha (2006, p. 13), “pressões no trânsito e segurança tem forte implicação na própria organização do espaço urbano de seu entorno”.

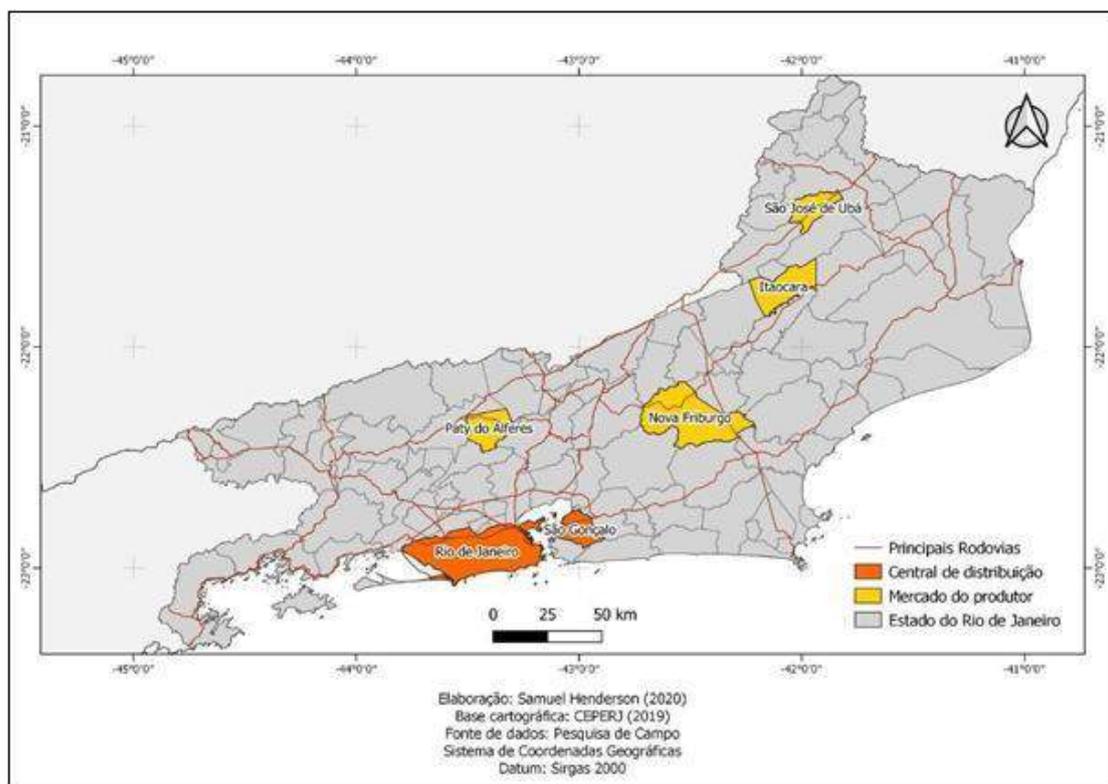
Observa-se, com base na análise do roteiro estruturado, uma diversificação quanto aos produtos comercializados nas unidades integrantes do sistema CEASA-RJ. A diversificação da produção leva em consideração o perfil de cada unidade, a questão regional e os arranjos institucionais do sistema. Com base na análise de perfil, as seis unidades podem ser divididas em 2 grupos: centrais de comercialização e distribuição e mercado do produtor (mapa 02). O quadro 01 apresenta a classificação das unidades integrantes do sistema CEASA-RJ.

**Quadro 01** – Classificação das unidades integrantes do sistema CEASA-RJ.

<i>Centrais de Comercialização e Distribuição</i>	<i>Mercado do Produtor</i>
◆Unidade Grande Rio	•Unidade Serrana
◆Unidade São Gonçalo	•Unidade Noroeste Fluminense
	•Unidade Norte Fluminense
	•Unidade Médio Paraíba

Org: Autoras, 2019.

**Mapa 02** – Tipologia das unidades CEASA-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo realizado pelas autoras (2019)

Os centros de distribuição são unidades denominadas “receptoras” e são o destino dos produtos agrícolas das unidades interioranas. Já os mercados do produtor, são as unidades localizadas na faixa de produção. Dois mercados de comercialização e distribuição integram o sistema CEASA-RJ, também chamadas de unidades atacadistas (unidades Grande Rio e São Gonçalo) e quatro mercados do produtor, que operam num grau de maior proximidade com os agricultores locais do estado. Para Seabra; Marafon (2004), os mercados produtores atuam “centralizando a comercialização dos produtos da área sob sua influência, informando-lhes cotações de preços praticados na unidade Grande Rio, principal fixo do sistema CEASA-RJ” (SEABRA; MARAFON, 2004, p. 5).

A organização e o funcionamento das Centrais de Abastecimento e Mercados seguem os ditames da Lei Estadual nº 6.482 de 2 de julho de 2013. A lei visa orientar e disciplinar a distribuição e a comercialização de hortigranjeiros e outros produtos alimentícios administrados pela CEASA-RJ.

A diversificação da comercialização possui estreita ligação com a classificação da unidade integrante do sistema. As centrais de comercialização e distribuição possuem uma ampla cartela de produtos, enquanto as unidades classificadas como mercados do produtor possuem um leque de variedades mais restrito. A unidade que possui a maior diversificação de produtos, pertencente ao quadro dos mercados do produtor, é a unidade serrana, enquanto a que possui menor diversificação é a unidade do norte fluminense.

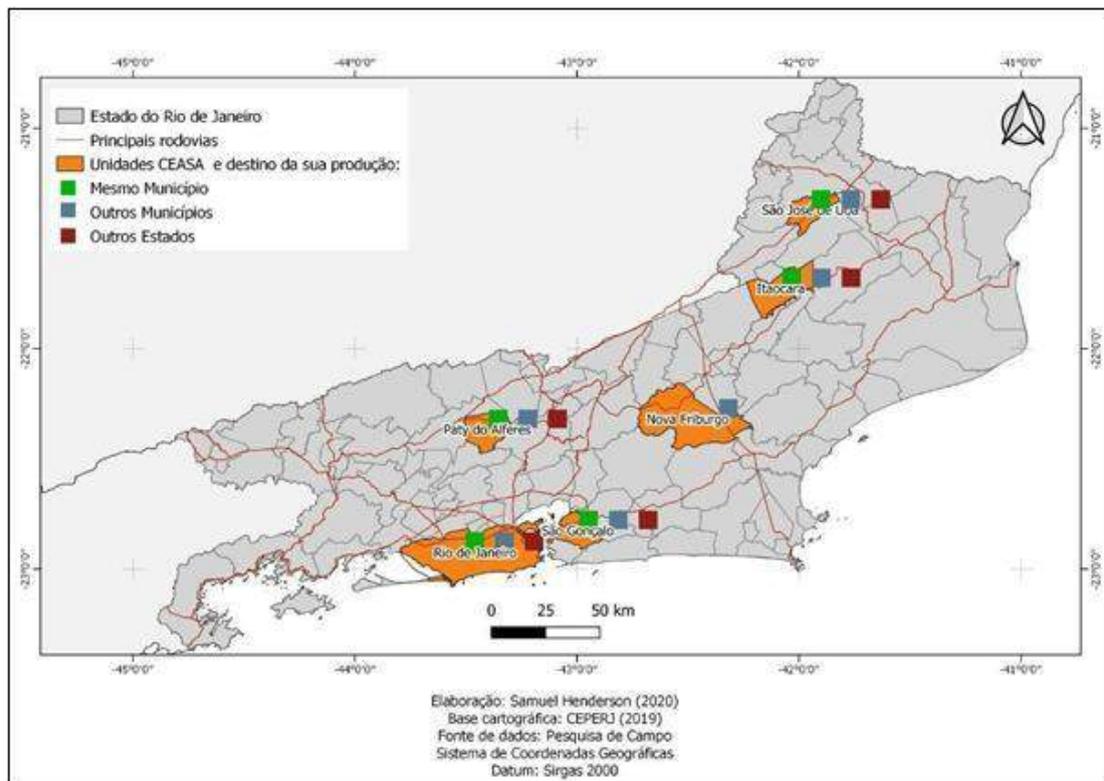
De modo geral, em relação à origem dos produtos, a produção fluminense se destaca no campo das hortaliças, principalmente os municípios da Região Serrana. Nova Friburgo, Teresópolis e Sumidouro são responsáveis por cerca de 80% da produção de alface, 12% da produção de chuchu e 33% da produção de repolho do estado. Para Seabra; Marafon (2004, p. 13-14), “o abastecimento de hortaliças caracteriza a zona serrana como aquilo que mais se aproxima com o cinturão verde da metrópole carioca”.

Em se tratando de frutas, a maioria tem sua origem no estado de São Paulo, que fornece 97% dos produtos. O abacaxi fluminense é uma exceção, já que nos anos 2000 representava cerca de 50% da produção do estado. Os municípios que mais se destacam na produção são: São Francisco do Itabapoana e São João da Barra, ambos situados na região Norte Fluminense (SEABRA; MARAFON, 2004, p.12).

Ainda, em relação à origem dos produtos, a CEASA-RJ estabelece limitação para os mercados do produtor, não permitindo a entrada de produtos de outros estados. Já os centros de comercialização e distribuições não possuem essa limitação, sendo permitida entrada de produtos de outros países. Contudo, na pesquisa de campo efetuada na unidade de São Gonçalo não foram identificados produtos originários de outros países. Na unidade Grande Rio há a presença de produtos importados, principalmente alho e cebola, provenientes da Argentina e da Espanha.

Quanto ao destino das vendas, as unidades integrantes do sistema CEASA-RJ possuem alcance variado. A unidade serrana é a única que não opera nos três níveis elencados na pesquisa. O mapa 03 apresenta o alcance das redes de comercialização.

**Mapa 03** – Destino da produção das unidades CEASA-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo (2019)

As Ceasas Grande Rio, São Gonçalo, Noroeste Fluminense e Norte Fluminense destacam-se na comercialização dentro dos limites municipais. A Ceasa Serrana não abastece o município de forma considerável, pois o mercado local utiliza outras redes de distribuição, como o mercado municipal e a rede supermercadista. A Ceasa serrana também não participa do comércio em outros estados. Todas as unidades CEASA-RJ abastecem outros municípios.

Com o intuito de traçar um perfil do modelo de gestão e comercialização das unidades, a pesquisa levantou questões no roteiro semiestruturado que foram respondidas pelos encarregados da administração das unidades.

As unidades São Gonçalo, Noroeste Fluminense, Norte Fluminense e Médio Paraíba consideraram o modelo de comercialização satisfatório, já as unidades Grande Rio e Serrana, consideraram o modelo mediano.

Em relação ao transporte de mercadorias, nas unidades caracterizadas como centros de distribuição (Grande Rio e São Gonçalo), os produtores e comerciantes utilizam as modalidades frete e veículo próprio para transportar as mercadorias. Na unidade Serrana e no Médio Paraíba destaca-se a utilização de veículos próprios. Nas unidades Noroeste e Norte Fluminense, há a predominância da utilização do frete. Nesses últimos, o valor do frete costuma ser dividido entre

os pequenos produtores rurais.

Quanto à redistribuição dos produtos para outras unidades, as unidades Grande Rio e São Gonçalo, por serem centrais de abastecimento, apenas recebem os produtos hortigranjeiros dos mercados do produtor (Serrana, Itaocara, São José de Ubá e Médio Paraíba). Já os mercados do produtor redistribuem produtos para todas as unidades.

No tocante ao espaço físico, as unidades Grande Rio, São Gonçalo e Norte Fluminense não estão satisfeitas com a área que ocupam, já as unidades Serrana, Noroeste e Médio Paraíba mostraram-se satisfeitas com o tamanho físico. Em relação à localização, todas as unidades mostraram-se satisfeitas. Na pesquisa, foi questionado aos gestores se o número de unidades integrantes do sistema Ceasa era suficiente para atender ao mercado. A unidade Grande Rio manifestou-se negativamente, enquanto as unidades São Gonçalo, Serrana e Médio Paraíba manifestaram-se positivamente. As unidades Noroeste e Norte Fluminense não quiseram se manifestar. As respostas contraditórias apontam para a falta de consenso dos gestores no que diz respeito à expansão do sistema.

Em relação à possibilidade de existir acordos firmados entre as centrais e o seguimento varejista, as unidades Grande Rio e São Gonçalo manifestaram-se negativo. Para as unidades, a Ceasa deve manter uma postura indiferente. As demais unidades (os mercados do produtor) não quiseram se manifestar. Sobre a relação que a Ceasa possui com os grandes varejistas, a unidade Grande Rio mostrou-se indiferente, as unidades São Gonçalo e Médio Paraíba mostram-se satisfeitas, a unidade Serrana se manifestou no sentido de que há pouco entrosamento com a rede varejista e as unidades Noroeste e Norte Fluminense não quiseram se manifestar.

Sobre a relação que a Ceasa possui com os pequenos produtores, a unidade Grande Rio mostrou-se indiferente, as unidades São Gonçalo, Noroeste Fluminense e Médio Paraíba mostraram-se satisfeitas, a unidade Serrana se considerou mediana e a unidade Norte Fluminense não quis se manifestar.

### **1.1 - Dimensão política**

A dimensão política é a que mais chama atenção na configuração do sistema CEASA-RJ quer pela sua estruturação, relacionada a uma política pública de abastecimento e segurança alimentar, quer pela administração, já que grande parte dos seus quadros de pessoal foi indicado

pelo poder constituído em âmbito municipal ou estadual.

Sendo um sistema altamente padronizado, a CEASA-RJ pode ser entendida como “um espaço de regulação normativa” (CUNHA, 2006, p. 40). Com a incumbência de organizar a comercialização e distribuição no estado do Rio de Janeiro, o sistema estabelece desde o preço mínimo dos produtos agrícolas até normas sanitárias. Contudo, o componente político não está presente apenas no poder de regulação do Estado, mas também em outras instâncias sociais. Para Romano (2009, p.36), a política resulta da interação de diferentes grupos sociais. “O processo de formulação de políticas dentro do Estado constitui uma tentativa de mediação entre interesses opostos” (2009, p. 36).

Uma das problemáticas da CEASA-RJ na atualidade é a herança de formas estabelecidas na época de sua criação, quando havia a prevalência dos grandes atravessadores no campo do abastecimento no estado. A ideia de “espaço herdado”, fazendo, aqui, referência à noção de “rugosidades<sup>85</sup>” de Santos (2006, p.25), condiciona as relações sociais e atividades posteriores, exercendo o que o autor chama de uma inércia dinâmica. A CEASA-RJ, por exemplo, mantém a forma de comercialização na “pedra”, forma estabelecida desde a época de sua criação e que persiste até hoje. Essa modalidade de comercialização impõe muitas dificuldades para os pequenos produtores, sobretudo para os diaristas que, não conseguindo comercializar sua produção integralmente, deverão arcar com o custo do transporte das mercadorias, ante a impossibilidade de deixá-las armazenadas no entreposto.

As normas que dificultam a comercialização dos pequenos produtores frente aos grandes intermediários podem ser consideradas injustas, manifestando o uso arbitrário das normas imposta pelo Estado.

Contudo, a participação ativa da associação de produtores familiares, por exemplo, tem pressionado o sistema para a obtenção de melhorias, tanto no campo da acessibilidade, quanto na infraestrutura organizacional. Há, portanto, o enfrentamento por parte desses agentes na busca de estratégias organizacionais para a reprodução social e econômica.

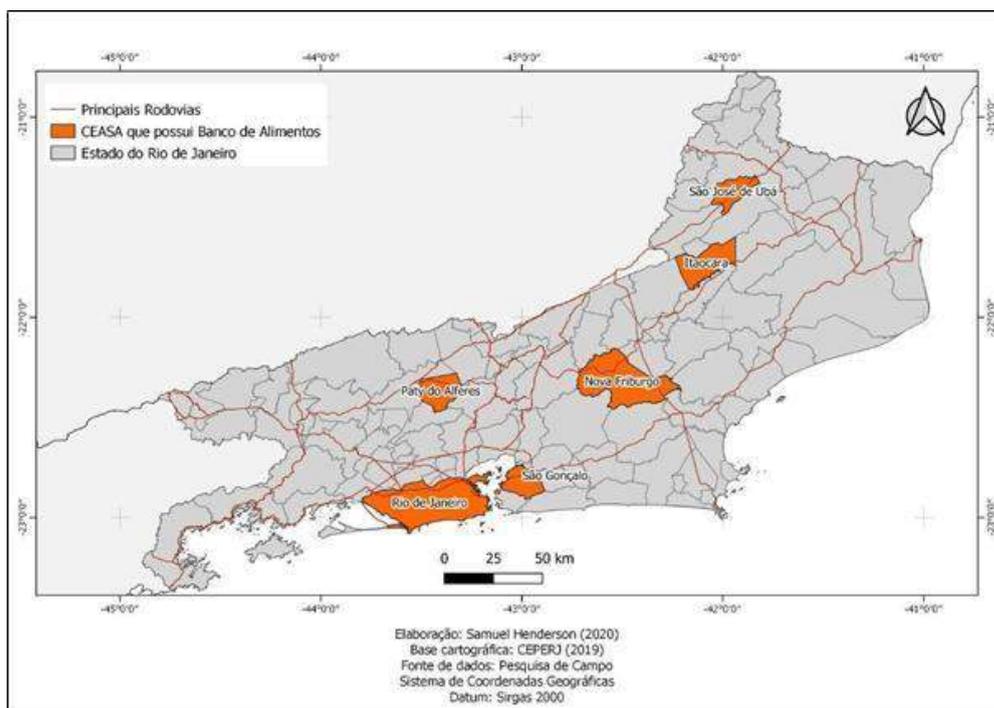
Assim, os pequenos produtores, ao se inserirem num sistema marcadamente assimétrico, encontram grandes dificuldades em romper com as práticas comerciais anteriormente estabelecidas, fazendo com que a luta para a permanência no sistema se transforme numa verdadeira batalha de “Davi contra Goliás”. Contudo, a prática do associativismo é uma estratégia de enfrentamento no campo da comercialização nas CEASAS-RJ.

Em relação à consistência participativa, a associação de agricultores do estado do RJ e dos produtores familiares, por meio de mobilização da categoria, conseguiu, no ano de 2014, na unidade Grande Rio, fomentar a inauguração de um pavilhão destinado à comercialização de produtos de safra, contando, ainda, com espaço para feirantes e freteiros. O pavilhão foi batizado como Pavilhão da Couve Flor.

Para Santos (2006, p. 174), “as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e de consumo. Um exemplo é a maneira como produtores rurais se reúnem para defender os seus interesses”. Para o autor, pensar no advento de novas horizontalidades possibilita ressignificar o espaço hierarquicamente normatizado, o que contribui para a construção de políticas públicas menos verticalizadas e de maior alcance social. Assim, valorizar o espaço é entender a sua relevância no contexto da sociedade concreta, não apenas no campo jurídico/político (de acordo com a política pública que estabeleceu as diretrizes do sistema Ceasa em âmbito nacional com rebatimento na escala estadual), mas, sobretudo, levando em consideração os anseios dos trabalhadores que, de forma direta ou indireta, estão envolvidos com e no sistema CEASA-RJ, sejam administradores, permissionários, ambulantes, carroceiros, catantes, entre outros. Entender o sistema através da realidade social e da luta política é fundamental para entender a importância da Ceasa no estado do Rio de Janeiro e evitar discursos que levam à privatização.

As centrais de abastecimento desenvolvem programas no campo social, o mais representativo é o Banco de Alimentos, comentado de maneira proeminente no capítulo 1, presente em todas as unidades CEASA-RJ, cujo objetivo principal envolve a questão alimentar e nutricional.

**Mapa 04** – Localização do Banco de Alimentos nas unidades CEASAS-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo realizada pelas autoras (2019)

Todas as unidades entrevistadas possuem o Programa Banco de Alimentos, como visualizado no mapa 04, sendo um importante instrumento dentro da política de segurança alimentar, amplamente estudado por Maluf (2015).

Com base nas respostas do questionário apresentado aos responsáveis pela administração das unidades CEASA-RJ, percebe-se que cada unidade possui um perfil particular que repercute no plano organizacional da unidade. Assim, embora as unidades integrem o sistema CEASA-RJ, submetendo-se às suas normativas, no plano concreto os gestores têm autonomia para administrar segundo suas experiências e visões de mercado. Também é importante destacar que algumas questões não foram respondidas pelos gestores. A principal delas foi sobre a existência ou não de acordos com o setor varejista (quatro unidades não quiseram responder). Esse dado apresenta grande relevância e demonstra que não há uma diretriz clara sobre a possibilidade ou não de estreitamento de laços com o setor varejista.

Em relação aos programas e ações voltados para a segurança alimentar e nutricional do estado do RJ, as unidades entrevistadas possuem perfis diferenciados. Nesse sentido, as questões apresentadas aos responsáveis pela administração das unidades foram as seguintes. Questionadas sobre se há perdas dos produtos comercializados, as unidades Grande Rio e São

Gonçalo responderam de forma afirmativa sobre a existência de desperdícios. As unidades Serrana, Noroeste e Norte responderam negativamente. A unidade do Médio Paraíba respondeu que há um nível de perda mediano.

Em relação ao estímulo pelo uso das embalagens adequadas, todas as unidades se manifestaram positivamente, reconhecendo a necessidade de substituição das caixas de madeira por embalagens adequadas, importante por estender a vida útil dos produtos e proteger a saúde do consumidor.

Sobre a influência da UNACOOOP (União das Associações e Cooperativas de Pequenos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro) na organização dos agricultores rurais da região, as unidades Grande Rio, Noroeste e Norte ressaltaram a pouca ingerência da organização UNACOOOP, enquanto as unidades São Gonçalo, Serrana e Médio Paraíba não quiseram se manifestar. Em relação à existência de articulação da UNACOOOP com a Ceasa do município, a unidade Grande Rio considerou a articulação mediana, enquanto todas as outras unidades não quiseram se manifestar.

Sobre a existência de ações para promover a capacitação e a assessoria dos agricultores familiares, a unidade Grande Rio disse que há ações em curso, contudo, possuem eficácia mediana, enquanto todas as outras unidades não quiseram se manifestar. As ações desenvolvidas não foram informadas.

Em relação à aderência dos produtores ao programa Banco de Alimentos, a unidade Grande Rio considerou de pouca aderência, a unidade São Gonçalo considerou a aderência mediana e as unidades Serrana, Noroeste, Norte e Médio Paraíba consideraram muito boa. O Programa Banco de Alimentos, dentro das políticas de segurança alimentar, é desenvolvido justamente nas centrais de abastecimento alimentar.

Sobre a existência de câmara frigorífica no centro de captação do Banco de Alimentos, as unidades Grande Rio, Noroeste e Norte responderam que possuem o equipamento, enquanto as unidades São Gonçalo, Serrana e Médio Paraíba responderam que não possuem. A câmara frigorífica tem importante função conservativa, sendo de extrema importância para o Programa Banco de Alimentos, uma vez seu objetivo – captar alimentos com pequenas avarias – necessita de um equipamento que aumente a vida útil dos alimentos. Em relação à mão de obra para realizar a triagem dos alimentos do programa BA, todas as unidades responderam que possuem o efetivo necessário para o desenvolvimento de tal mister.

Com base nas respostas dos responsáveis pela administração das unidades, percebe-se

que as centrais de distribuição e comercialização (unidades Grande Rio e São Gonçalo) possuem os maiores volumes de perdas. As unidades também apresentam grande quantidade de catantes, revelando a grande problemática social da Região Metropolitana – a fome urbana. É interessante destacar o cenário paradoxal nas unidades Grande Rio e São Gonçalo, com presença marcante de estruturas empresariais e não se sentem estimuladas para aderir aos programas sociais, sobretudo o Banco de Alimentos. O resultado disso é o grande descarte de produtos hortigranjeiro no interior das unidades, os quais poderiam ser destinados às famílias em situação de vulnerabilidade social e às instituições filantrópicas. Nos mercados do produtor esta lógica se inverte, já que os pequenos produtores, incentivados pelos recursos do PAA, fornecem alimentos para o Banco de Alimentos.

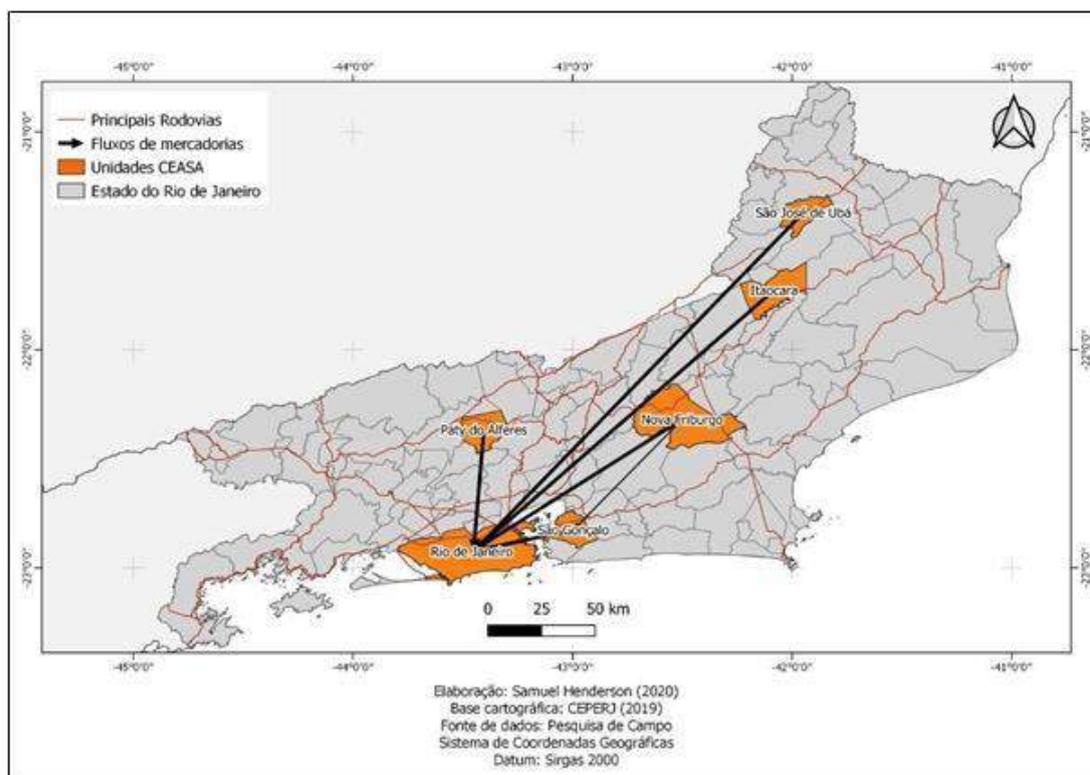
Com a realização da pesquisa constatou-se, por meio das entrevistas, que há estímulo da CEASA-RJ na adoção de embalagens adequadas. Embora exista estímulo por parte do sistema, há intensa rejeição por parte dos produtores em adotar as embalagens de material não poroso, como as plásticas. Contudo, a falta de uma ação eficiente por parte da CEASA-RJ, no que tange à padronização das embalagens, impede o sistema de expandir sua rede de comercialização. O CEAGESP (Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo) tem dificultado o ingresso de mercadorias em razão da não utilização de embalagens higienicamente adequadas. Tal situação obstaculiza a expansão do volume de comercialização da CEASA-RJ para outras centrais de abastecimento fora do estado do Rio de Janeiro.

## **1.2 Dimensão organizacional interna**

A CEASA-RJ foi criada num período em que predominavam as diretrizes do Bem Estar Social. A logística do modelo foi então elaborada de forma a possibilitar alimentos com um custo mais baixo para a população metropolitana fluminense.

Para Seabra; Marafon (2004, p.8), a comercialização de produtos hortigranjeiros no estado do RJ é caracterizada pela relação de “convergência/ divergência e coleta/ expedição”. Essa relação acontece porque os produtores encontram-se pulverizados no território fluminense, sendo necessário reunir a produção para posteriormente distribuí-la aos consumidores, apresentando uma dinâmica de “dispersão – concentração – dispersão” (CORRÊA, 1985, *apud* SEABRA; MARAFON, 2004, p.8), conforme se observa no mapa 05.

**Mapa 05** – Hierarquia das unidades CEASAS-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo (2019)

Todos os mercados do produtor abastecem o centro de distribuição da unidade Grande Rio. Em relação ao centro de distribuição da unidade São Gonçalo, o mercado do produtor de Friburgo é o principal fornecedor de hortigranjeiros, em especial, de hortaliças folhosas. Constatou-se, portanto, que no sistema CEASA-RJ há uma relação hierárquica entre as unidades, pois o espaço do comando e da regulamentação é a unidade Grande Rio. No setor da logística, Ferreira (2011, p. 81) destaca alguns dos aspectos que influenciam o campo operacional dos mercados atacadistas: o trânsito e o estacionamento e a carga e a descarga. Em relação ao trânsito, os produtores e empresas de logística (incluindo os freteiros) enfrentam grandes dificuldades para acessar os centros de distribuição localizados nas áreas metropolitanas. Ferreira (2011, p. 82) aponta que, nos anos de 1970, os caminhões de médio porte representavam 70% da frota total que transitava nas unidades. Tais caminhões possuíam comprimento que não alcançavam 10 metros. Atualmente, os caminhões que comercializam alimentos alcançam mais de 20 metros, e esse aumento considerável dos veículos automotores dificulta a estada e a movimentação nas unidades. A tentativa para lidar com esse impedimento estrutural ensejou a edição de normativa que impedia a permanência de caminhões completos (com carroceria) no interior das unidades. A normativa não surtiu efeito já que, na ausência de

espaço específico para o estacionamento dos cavalos mecânicos<sup>87</sup>, os motoristas continuaram a ter que manobrar os veículos lentamente, ocasionando congestionamentos dentro e fora das unidades. Além do problema do trânsito, o estacionamento em local inadequado é uma prática frequente no interior das unidades, o que coloca em risco a segurança dos pedestres e contribui para a degradação da infraestrutura.

A premissa de melhorar o trânsito com a criação das centrais de abastecimento não se concretizou, carecendo de maiores esforços tanto do poder público quanto da iniciativa privada. A carga e descarga segue o projeto estruturado nos anos de 1970, realizado por meio de plataformas nas áreas permanentes e sem plataformas nas áreas não permanentes. Ferreira (2011) salienta que, para possibilitar a integração das áreas permanentes e não permanentes, o sistema previu a utilização de carrinhos de madeira a tração humana. Os carroceiros, também denominados de “burro sem rabo”, desempenham função primordial na distribuição da comercialização dos produtos pois, além de interligarem as supracitadas áreas, eles conseguem chegar onde, por uma impossibilidade infraestrutural, os veículos automotores não conseguem. É interessante destacar que essa mão de obra é adotada desde o início do século XIX, não restrita apenas às CEASAS, mas também utilizada na área central da cidade do Rio de Janeiro.

Ferreira (2011, p. 88) elaborou um esquema que explicita o fluxo de mercadorias na unidade Ceasa, integrando a figura do carroceiro na distribuição. A figura 01 apresenta o trajeto nos pavilhões permanentes.

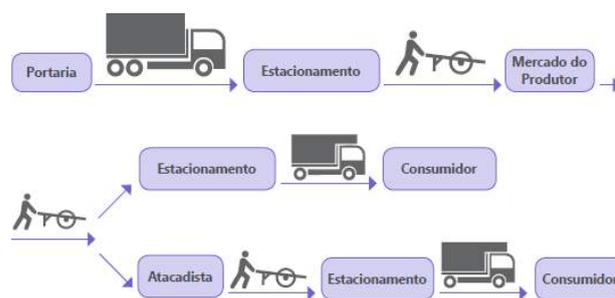
**Figura 01**– Percurso nos pavilhões permanentes.



**Fonte:** FERREIRA, 2011, p. 88.

A figura 02 ilustra o percurso nos pavilhões não permanentes.

**Figura 02** – Percurso nos pavilhões não permanentes.



Fonte: FERREIRA, 2011, p.88.

Para Ferreira (2011, p.88), a integração de carrinhos de tração humana no fluxo de mercadorias é um fator limitante para a reestruturação do sistema CEASA. A alternativa, visando conferir maior celeridade à comercialização, seria a paletização. A utilização de paletes permite a otimização do transporte de cargas pelo uso da empilhadeira ou paleteira. Como vantagens, o autor aponta a redução do custo homem/hora, a rapidez na estocagem do espaço de armazenagem, a racionalização do espaço de armazenagem, com melhor aproveitamento vertical da área, a redução de acidentes pessoais, a diminuição de danos aos produtos, entre outros.

Contudo, o supracitado autor não levou em conta o componente social na estruturação da central. Quando o sistema foi construído levou-se em consideração a geração de postos de trabalho nos locais onde as centrais foram construídas. Caso houvesse a substituição do transporte de tração humana para a utilização da empilhadeira, o impacto social na CEASA- RJ seria extremamente importante, ocasionado a redução dessa forma de trabalho.

Além da grave questão social, a adoção da paletização importaria num alto custo para o Estado, pois, sendo o maior acionista do sistema, precisaria investir grandes somas na alteração da infraestrutura e da logística, como a aquisição de paletes e de equipamentos para a movimentação das unidades de carga, melhorias nas plataformas, treinamento de pessoal capacitado para operar empilhadeiras etc.

A pesquisa contemplou algumas questões relacionadas ao sistema de escolha da diretoria e a participação do estado no âmbito da administração das unidades. Questionados sobre como é escolhida a diretoria/gerência, todos os responsáveis pela administração das unidades demonstraram conhecimento acerca do modelo da indicação. É interessante ressaltar que este modo contratação está presente em diversas Ceasas do país. A alta rotatividade dos cargos também merece destaque, já que os gestores mencionaram

que, em média, o administrador permanece no cargo por um prazo de dois anos. Sobre a ingerência do Estado na CEASA, a unidade Grande Rio respondeu ser mediana, enquanto a unidade São Gonçalo respondeu ser grande. As demais unidades não quiseram se manifestar.

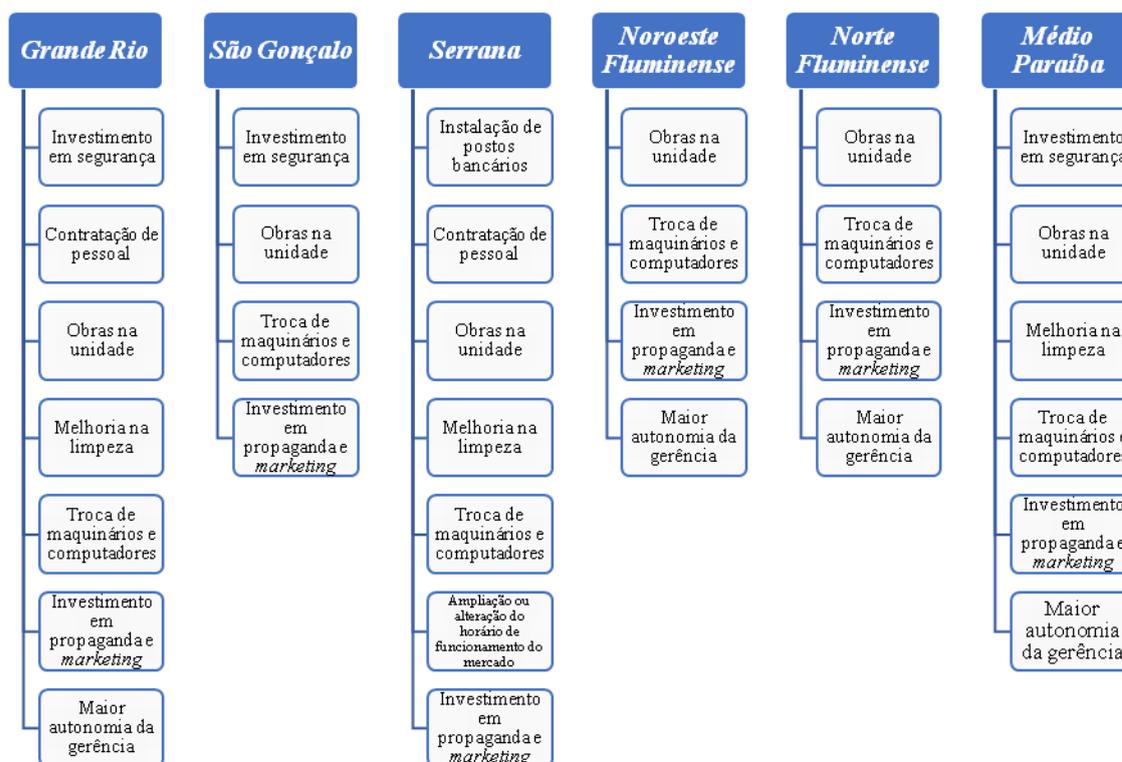
Sobre a existência de alguma política pública que beneficie a CEASA-RJ (além do BA), a unidade Grande Rio manifestou-se negativamente, enquanto as outras unidades não quiseram se manifestar.

No tocante ao convênio de gestão compartilhada celebrado entre prefeituras e unidades CEASA-RJ, as únicas unidades que se enquadram nesta situação são as unidades Médio Paraíba (Paty do Alferes) e Norte Fluminense (São José de Ubá), realizados, respectivamente, em 2011 e 2012. As duas unidades consideraram o modelo de gestão compartilhada satisfatório. A unidade noroeste fluminense manifestou interesse num possível contrato de gestão com a prefeitura de Itaocara.

A pesquisa também abordou a situação de uma possível transferência da sede da unidade Grande Rio, localizada no bairro de Irajá, para o município de Duque de Caxias, consubstanciada no projeto de Lei nº 3.326/07. A diretoria dessa unidade manifestou entendimento de que nunca fora cogitada a saída da central do bairro de Irajá. Em verdade, o município de Duque de Caxias, apropriando-se do nome da empresa, tentou implementar central de abastecimento na sua circunscrição. O projeto de lei encontra-se arquivado na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Todos os gestores das unidades entrevistadas consideraram satisfatória a facilidade de aproximação com a sede do sistema.

Em relação às sugestões de melhorias na infraestrutura e administração, as unidades apresentam demandas diferenciadas. As maiores demandas das unidades são de caráter infraestrutural. A necessidade de obras foi levantada por todos os gestores. A troca de maquinário/computadores também foi apontada na pesquisa. A unidade do Norte Fluminense (São José de Ubá) demanda troca de quadro elétrico. A unidade do Noroeste Fluminense demanda conserto de telhado. A unidade Serrana planeja a implementação de um sistema de energia solar fotovoltaica na unidade. A unidade Grande Rio (Irajá) demanda troca de mobiliário. As unidades Grande Rio e São Gonçalo possuem demandas ligadas à segurança e a necessidade de ampliação do pavilhão do produtor, pois há lista de espera para os produtores que desejam comercializar no estabelecimento comercial.

**Figura 03** – Melhorias na infraestrutura e na administração das unidades pertencentes ao sistema CEASA-RJ.



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Org: Autora, 2019.

Do ponto de vista empresarial, as CEASAS são prestadoras de serviços sob o crivo do Estado. Assim, o sistema fornece apoio à comercialização, estrutura física adequada com energia, água e esgoto, serviços de fiscalização, limpeza, vigilância e sistema de informação. Esses serviços são ofertados pela “empresa gestora de forma direta, ou através da gestão de contratos e remunerados por tarifas de aluguel (concessão de usos) e condomínio (tarifa de serviços)” (CUNHA, 2006, p.7).

Em relação à rede de comercialização do sistema CEASA-RJ, as unidades integrantes do sistema estabelecem circuitos espaciais de produção e comercialização distintos. A pesquisa identificou a presença de grandes operadores logísticos atuando na unidade Serrana. O grupo JFC – José Ferreira Campanha é o maior operador logístico da região, responsável pela distribuição de produtos agrícolas para diversas redes varejistas na Região Metropolitana. O grupo Campanha possui a marca *natural salads*, líder no setor de produtos hortigranjeiros embalados e higienizados, prontos para o consumo no estado do Rio de Janeiro.

Na unidade Noroeste Fluminense, a empresa Comercial Friburguense Ltda. destaca-se no setor agropecuário e *petshop*. A empresa possui três boxes nas instalações da unidade,

totalizando uma área de 133,57 m<sup>2</sup>. A empresa, fundada em 1950, possui oito lojas distribuídas pelo estado do RJ, cinco na Região Serrana, duas na Região Noroeste Fluminense e uma na Região Centro Sul. No Norte Fluminense e no Médio Paraíba não há empresas que se destaquem. Mas há presença de atravessadores encarregados de escoar a produção para outros municípios e estados. As unidades Grande Rio e Serrana possuem um amplo alcance. A pesquisa identificou a presença de operadores logísticos dos outros estados, como do estado do Espírito Santo.

## **2. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O sistema CEASA-RJ surgiu com o objetivo de fomentar e organizar a produção de gêneros hortigranjeiros, integrando produtores, comerciantes e consumidores de diferentes partes do estado do Rio de Janeiro. Neste sentido, a CEASA-RJ é estruturada por meio de uma rede interligando diversas estruturas, formando assim, uma organização espacial com a participação de agentes estatais e privados. Com base em Corrêa (2000, p. 28), os agentes desenham suas redes, nesse caso, o sistema CEASA-RJ tem sua própria rede e suas estratégias espaciais. Para o referido autor, as organizações têm “uma dimensão econômica extremamente complexa, uma jurídico-política e uma ideológica. Estas três dimensões entre si cruzam-se e completam-se. Isto porque a organização espacial é um reflexo e uma condição da sociedade” (CORRÊA, 2000, p. 29). Portanto, a questão normativa (decretos e leis) está presente na organização do sistema Ceasa como uma estratégia na imposição de preços e distribuição, sendo importante reiterar que as leis, os decretos, ou seja, as normas jurídicas são reflexos de relações de poder e de imposição de controle do Estado.

Em relação à rede de comercialização, a CEASA-RJ apresenta uma rede logística centralizada, complexa e assimétrica. Centralizada porque é fortemente vinculada a uma normativa federal e estadual, possuindo um centro de comando específico, a unidade Grande Rio; complexa porque insere no circuito de produção e comercialização diferentes agentes (grandes operadores logísticos, pequenos e médios produtores e produtores oriundos da agricultura familiar); e assimétrica porque a inserção não acontece de forma isonômica, garantindo a todos as mesmas oportunidades. Acrescenta-se o caráter hierárquico entre as unidades, cujo espaço de comando é a Unidade Grande Rio.

Os desafios enfrentados pelo sistema estão relacionados, sobretudo, ao aspecto espacial, cujo desafio é adequar o sistema às exigências de mercado atuais, tornando a estrutura

competitiva, principalmente em relação à rede supermercadista, contudo, sem deixar de lado o componente social, que são os trabalhadores vinculados ao sistema de forma direta ou indireta. No campo político, que as normatizações levem em consideração as demandas dos produtores e consumidores. A normatização de embalagens, por exemplo, limita a possibilidade de comercialização, causando tensão na cadeia de produção e distribuição.

## REFERÊNCIAS

CEASA-RJ. CEASA-RJ inaugura pavilhão da couve-flor. 2014. Disponível em: [http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa\\_portal/view/Noticia.asp?idNoticia=954](http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa_portal/view/Noticia.asp?idNoticia=954). Acesso em: 05 jun. 2020.

CEASA-RJ. Disponível em: [http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa\\_portal/view/portal.asp](http://www.ceasa.rj.gov.br/ceasa_portal/view/portal.asp) Acesso em: 05 jun. 2020.

CORREA, R. L. **Corporação, práticas espaciais e gestão do território**. IGEO,[s.l.s.d].

CORREA, R. L. **Região e organização espacial**. São Paulo: Ática, 2000.

CUNHA, A. R. A. de A. Antigos e novos papéis das centrais de abastecimento brasileiras. **Manual Operacional das CEASAS do Brasil**. ABRACEN. Belo Horizonte, BH: ad2 editora, 2011.

CUNHA, A. R. A. de A. **Os paradigmas de uma gestão participativa: a importância das alianças estratégicas para a sustentabilidade dos mercados**. 2006. Disponível em: [http://www.ceasaminas.com.br/informacoesmercado/artigos/altivo\\_port.pdf](http://www.ceasaminas.com.br/informacoesmercado/artigos/altivo_port.pdf). Acesso em: 07 jun. 2020.

CUNHA, A. R. A. de A.; BELIK, W. Entre o declínio e a reinvenção: atualidade das funções do sistema público atacadista de alimentos no Brasil. **RESP**, Piracicaba, Vol. 50, nº 3, p. 435-454, jul/set, 2012.

FERREIRA, R. S. Logística física. **Manual Operacional das CEASAS do Brasil**. ABRACEN. Belo Horizonte, BH: ad2 editora, 2011, p. 80-91.

MALUF, R. S. J. Diretrizes e componentes de uma política nacional de abastecimento alimentar e questões de implementação. **Observatório de políticas públicas para a agricultura - OPPA: nova organização produtiva e social da agricultura familiar brasileira – uma necessidade**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 8, p. 1-14, mar. 2015.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

SANTOS, M. **Metamorfose do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1991.

SANTOS, M. **A natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp. 2006.

SEABRA, R. S. A rede de comercialização agrícola no Rio de Janeiro: processos, dimensões, técnicas e agentes. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 302-331, 2017.

SEABRA, R.S; MARAFON, G.J. **Considerações sobre o CEASA-RJ – Comercialização Agrícola no Estado do Rio de Janeiro**. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Geografia). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Rio de Janeiro, 2004.