



**UFRRJ**

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA

**TESE**

COMIDA IMPORTA?  
A POLÍTICA DOS ALIMENTOS NA TRAJETÓRIA DE CONFORMAÇÃO  
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO IMPORTADOR DE  
ALIMENTOS.

**GISMÁLIA LUIZA PASSOS TRABUCO**

**2022**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE - CPDA**

**TESE DE DOUTORADO**

**COMIDA IMPORTA?  
A POLÍTICA DOS ALIMENTOS NA TRAJETÓRIA DE  
CONFORMAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COMO  
IMPORTADOR DE ALIMENTOS**

**GISMÁLIA LUIZA PASSOS TRABUCO**

*Sob a Orientação do Professor  
Renato Maluf*

Tese submetida como requisito parcial  
para obtenção do grau de **Doutora em  
Ciências Sociais**, no Programa de Pós-  
Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e  
Sociedade – CPDA.

Rio de Janeiro  
Julho de 2022

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

T758c Trabuco, Gismália Luiza, 1979-  
Comida importa? A política dos alimentos na  
trajetória de conformação do Estado do Rio de Janeiro  
como importador de alimentos. / Gismália Luiza  
Trabuco. - Rio de Janeiro, 2022.  
237 f.: il.

Orientador: Renato Maluf. Tese(Doutorado). --  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro,  
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA, 2022.

1. Abastecimento. 2. Política Pública. 3. Segurança  
Alimentar e Nutricional. 4. Estado do Rio de Janeiro.  
5. Política dos Alimentos. I. Maluf, Renato, 1952-,  
orient. II Universidade Federal Rural do Rio de  
Janeiro. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais  
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade - CPDA  
III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal  
de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA)

**GISMÁLIA LUIZA PASSOS TRABUCO**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 01/07/2022.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

---

Prof. Dr. RENATO SERGIO JAMIL MALUF (CPDA/UFRRJ)  
(Orientador)

---

Prof.ª Dr.ª CLAUDIA JOB SCHMITT (CPDA/UFRRJ)

---

Prof. Dr. JORGE OSVALDO ROMANO (CPDA/UFRRJ)

---

Prof. Dr. NILSON MACIEL DE PAULA (UFPR)

---

Prof.ª Dr.ª LUCINE BURLANDY CAMPOS DE ALCÂNTARA (MNS-UFF)

---

Emitido em 01/07/2022

**DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 12204/2022 - DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)**

**(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)**

*(Assinado digitalmente em 11/07/2022 12:58 )*

CLAUDIA JOB SCHMITT  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)  
Matrícula: 1432841

*(Assinado digitalmente em 04/07/2022 16:41 )*

JORGE OSVALDO ROMANO  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)  
Matrícula: 387225

*(Assinado digitalmente em 05/07/2022 11:19 )*

RENATO SERGIO JAMIL MALUF  
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR  
DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)  
Matrícula: 387054

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: **12204**, ano: **2022**, tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: **04/07/2022** e o código de verificação: **bad24e8645**



---

Emitido em 01/07/2022

**DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS Nº 12822/2022 - DeptDAS (12.28.01.00.00.00.84)**

**(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)**

*(Assinado digitalmente em 13/07/2022 11:39 )*

NILSON MACIEL DE PAULA  
CPF: ####.###.038-##

*(Assinado digitalmente em 14/07/2022 15:28 )*

LUCIENE BURLANDY CAMPOS DE ALCÂNTARA  
CPF: ####.###.267-##

Visualize o documento original em <https://sipac.ufrrj.br/documentos/> informando seu número: **12822**, ano: **2022**, tipo: **DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS**, data de emissão: **13/07/2022** e o código de verificação: **155541eff**

## BRAÚNA

*Braúna, o meu machado te corta,  
Braúna, o meu machado te corta,  
Braúna, o meu machado te corta,  
Braúna, o meu machado te corta,*

*Mas eu já mandei acunhar,  
Botei na pedra pra amolar,  
Não apinhei pra não virar,  
Essa braúna é muito grossa,  
Pode ser lenheira ou torta,  
Eu não quero na minha porta,  
Braúna, o meu machado te corta.*

Autor: **Roque Trabuco**

(in memorian)

À Painho (Roque Trabuco) e à Mainha (Maria Amélia), por terem me dado o machado pra cortar as braúñas da vida: amor e exemplos de integridade, força, coragem, empatia e senso de justiça.

## AGRADECIMENTOS

A escolha da chula “BRAÚNA”, uma composição de Painho, não é apenas uma justa homenagem e uma maneira de mantê-lo presente em meus momentos de alegria e conquista, mas também uma forma de me apropriar da sabedoria, da sensibilidade e da forma simples e potente com a qual ele expressava, através da sua arte, conteúdos de enorme valor filosófico que sempre serviram como ferramentas fundamentais na minha busca por compreender a vida. Porque não há melhor metáfora para a experiência de escrever esta tese, ao final de 06 (seis) longos e difíceis anos do doutorado, do que cortar uma braúna, árvore pesada e dura, típica da caatinga.

Iniciado em 2016, ano do golpe político que inaugurou o desmonte do caminho de direitos que vínhamos construindo, o doutorado foi realizado paralelamente ao cumprimento de 40 horas semanais de trabalho, sob profunda crise fiscal e política do Estado do Rio de Janeiro, que fez a todos nós, servidores estaduais, convivermos com salários atrasados, baratas em nossos locais de trabalho e bombas de gás em nossas tentativas coletivas de resistir. A difícil eleição de 2018, e o seu resultado, foi mais uma casca dessa braúna grossa que passou a ser a vida em um Brasil de governo fascista. Como se não bastasse, uma pandemia nos isolou e imergiu num tempo de medo e incertezas, e aprofundou a fome que o golpe trouxe de volta ao Brasil.

No meio disso tudo, uma servidora estadual, vivendo longe da família, autocobrada a fazer o seu trabalho na Superintendência de Segurança Alimentar e Nutricional dar alguma resposta à grave situação de fome de milhares de pessoas, com todas as contingências políticas e burocráticas, tinha que escrever uma tese num prazo que a assombrava como um fantasma. E para cortar essa braúna, muita gente me ajudou a acunhar o meu machado, com muitos e tão importantes apoios.

Começo agradecendo a mim por não ter sucumbido à ideia que rondava por vezes a minha cabeça, de desistir. Mas se a braúna é dura, ela também é lenheira. E foi a aridez da situação que me levou a transmutar dificuldades e desafios em consciência e força, acedendo em mim a resistência de uma braúna. Contribuíram para isso o aconchego, o amor e o apoio da minha família, que pude experimentar com a retomada do convívio durante um momento da pandemia. Agradeço especialmente às rezas diárias de Mainha, às leituras cuidadosas e indicações do meu irmão Zózimo, professor e doutor em História Social, e ao auxílio da minha sobrinha, Vitória, na transcrição das entrevistas.

Mas se o doutorado foi dureza, ele também foi a possibilidade de ter uma formação de alta qualidade acadêmica, em um espaço acolhedor, humanizado, diverso e cativante, como o CPDA. Um lugar que cruzou gente de tantos lugares (Colômbia, Rio Grande do Sul, Pará, Paraíba, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro) para formar uma turma sustentada no afeto e na cumplicidade, que pavimentou o chão onde o meu machado foi amolado. Além da parceria de todos e todas, ressalto a contribuição que os trabalhos de Juliano Palm, Matheus Korting e Vanessa Schottz deram a esta tese, e a amizade e trocas profundas que tive com minhas colegas e amigas queridas: Ariane Brugnara, Aline Maia, Daniela Egger e Patrícia Silva.

E como não realçar esse time de professores do CPDA? Eles que já eram para mim grandes referências dos estudos rurais, passaram à categoria de pessoas queridíssimas que admiro imensamente como intelectuais, cidadãos e pessoas. Destaco especialmente aqueles e aquelas com quem tive o enorme prazer de contar na minha formação de forma direta: Nelson

Delgado, Leonilde Medeiros, Jorge Romano, Sérgio Leite, Karina Kato, John Wilkinson, Thereza Menezes, Renato Maluf e Cláudia Schmitt.

Devo agradecimentos especiais à professora Leonilde Medeiros pela sugestão do tema de pesquisa e da leitura seminal dos trabalhos de Linhares; à disponibilidade, à generosidade e ao brilhantismo de Cláudia Schmitt, que contribuiu enormemente com os rumos que o trabalho tomou, não apenas nas ocasiões em que dialogou com ele (banca de qualificação e colóquio de pesquisa), mas também nas reflexões que incitou durante as disciplinas e nas sessões de laboratório do Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (Ceresan); ao meu orientador, Renato Maluf, pela disponibilidade em partilhar o acúmulo da sua trajetória inspiradora e pela forma tão compreensiva e carinhosa com que tratou as minhas insuficiências e dificuldades.

A todos e todas que compõem o Ceresan e que me possibilitaram um espaço constante, consistente e instigador para a reflexão de uma gama diversa de questões que foram ajudando a compor este trabalho. Muito obrigada! Em especial a Luciene Burlandy, por pontuações que reorientaram significativamente a pesquisa, e a Emília Jomalinis, que tão generosamente partilhou comigo fontes, dados, referências e questões em torno dos nossos objetos.

Em face da angústia e da ansiedade que me acompanharam ao longo deste trabalho, quão importante foram os momentos com a Diáspora Baiana, regados a dendê e axé, que trouxeram o gosto, o cheiro e o som da terra que nos deu régua e compasso. Gratidão a Bruno, Clarice, Cecília, Rosa, Renan, Márcia, Débora, Yuri e, especialmente, à minha família no Rio (Rafael Rodrigues, Fernanda Adães e Ernesto) e a Antônio, meu amigo querido, que sempre trouxeram luz aos meus momentos mais difíceis.

Agradeço à parceria tão fundamental de colegas de trabalho e amigos tão especiais, que além de segurarem as pontas, como retaguarda nas minhas ausências no trabalho, requeridas pelas atividades do doutorado, me deram força, suporte emocional e incentivo: Taís Damasceno, Leandro Torquato, Camila Linche, Andréa Cota, Renata Bravin, Márcia Monteiro e todos e todas que compuseram a equipe da Superintendência de SAN.

Aos membros da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN-RJ) e do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado do Rio de Janeiro (CONSEA-RJ), ofereço este trabalho em retribuição a todo o aprendizado que a convivência com militantes tão comprometidos me proporcionou: desejo que ele possa contribuir de alguma maneira para a nossa luta. Busquei com este trabalho trazer dados e informações sistematizadas, com a expectativa de que possam instrumentalizar análises que ajudem a desvendar um conjunto de processos que demandam maior compreensão, de modo a contribuir para o dimensionamento de possibilidades concretas de atuação, tanto no âmbito político quanto acadêmico.

Gratidão infinita à também socióloga e nordestina, minha amiga-irmã, Débora Dornelas, que dividiu comigo uma casa, o desafio de morar em outras terras e de enfrentar as dificuldades de fazer um trabalho acadêmico nesse contexto. E quanta gratidão pela fartura de amor, cuidado e companheirismo recebido de vocês: Roberta Leite, Poliana Rodrigues, Valéria Burity, Katiana Teléfora, Glenda Lino e Daniel Abreu.

Por fim, agradeço imensamente à leitura atenta e cuidadosa realizada pelos professores e professoras Nilson Maciel de Paula, Jorge Romano, Renato Maluf, Cláudia Schmitt e Luciene Burlandy, que compuseram a Banca Examinadora e às valiosas contribuições que qualificaram tão significativamente a versão final deste trabalho.

Termino com um trecho de outra chula de Roque Trabuco, que expressa o quanto esse trabalho carrega um pouco de cada um e de cada uma de vocês:

*“Tem água do Rio Verde lá,  
tem água do Rio Verde no mar”.*

## RESUMO

TRABUCO, Luiza. **Comida importa? A política dos alimentos na trajetória de conformação do Estado do Rio de Janeiro como importador de alimentos.** 2022. 237p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Programa de Pós-Graduação em Ciência Sociais, Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

O trabalho analisa a interface tecida entre os fluxos e dinâmicas que mediam a produção e o consumo de alimentos no Estado do Rio de Janeiro e as políticas públicas estaduais, buscando observar como a política dos alimentos e a trajetória institucional do Estado influenciaram a conformação de um padrão de intervenção pública estadual que contribuiu para consolidar e ampliar a dependência da importação de alimentos como modelo de abastecimento. Para tanto, foi realizado um estudo de caso utilizando pesquisa documental, dados secundários e entrevistas, que buscou localizar as principais transformações no abastecimento e mapear os instrumentos utilizados pelo Governo do Estado voltados à produção, à comercialização e ao acesso aos alimentos (e os referenciais de políticas públicas que neles se estabilizam). Por ser o principal equipamento estadual de abastecimento, a trajetória da Central Estadual de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro (CEASA-RJ) foi analisada como um processo permeado de controvérsias, mediadas pela interação de múltiplos atores públicos e privados que atuaram no processo de Instrumentação da Ação Pública (IAP) no campo do abastecimento. A despeito das dificuldades impostas pela própria fragilidade institucional da máquina pública estadual à coleta de dados e informações, a análise do conjunto do material reunido fundamentou a interpretação defendida por esta tese de que o processo de desagriculturação e de crescente deslocalização do sistema alimentar, que ocorre de modo intensivo no Estado do Rio de Janeiro, potencializaram a sua dependência às cadeias externas de suprimento. Contribuíram para isso a rápida e intensa metropolização, a histórica desarticulação territorial e a utilização preponderante de instrumentos estaduais (incentivos fiscais do RIOLOG, gestão privada da CEASA-RJ e parcos incentivos à produção agrícola), que esvaziaram a intervenção pública e potencializaram o peso de atores privados ligados à importação (distribuidores), consagrando uma lógica mais privatizante na coordenação do abastecimento. Esta lógica foi sendo possibilitada pela alta permeabilidade dos interesses do capital comercial na máquina pública estadual, construída pela ação política de setores econômicos vinculados à importação ao longo da trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro.

Palavras-chaves: Abastecimento. Política Pública. Política dos Alimentos.

## ABSTRACT

TRABUCO, Gismália Luiza Passos. **Food matters? Food politics in the trajectory of conformation of the state of Rio de Janeiro as a food importer.** 2022. 237p. Thesis (PhD in Social Sciences in Development, Agriculture and Society), Postgraduate Program in Social Sciences in Development, Agriculture and Society, Institute of Human and Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2022.

This thesis analyzes the interface woven between flows and dynamics that mediate food production and consumption in the state of Rio de Janeiro, and the state's public food policies. It seeks to observe how the politics of food and its institutional trajectory influenced the conformation of a state public intervention pattern that contributed to consolidate and expand the dependence on food imports as a supply model. To this end, this investigation was based on a case study built upon documentary research, secondary data analysis and the realization of interviews, aimed on locating the main transformations in food supply dynamics, and mapping the instruments and public policies used and adopted by the Government of the state of Rio de Janeiro regarding food production, commercialization and access. The trajectory of CEASA-RJ, the main state supply equipment, was analyzed as a process permeated by controversies, and mediated by the interaction of multiple public and private actors who acted in the scope of shaping the Instrumentation of Public Action (IAP) in the field of food supply. Despite of the difficulties imposed by the institutional fragility of the state public machine regarding the collection of data and information, the analysis of the material gathered during this research supports the interpretation, defended by this thesis, that the processes of "de-farming" and constant "des-location" of the food system, which occurs intensively in Rio de Janeiro, increased its dependence on external supply chains. The rapid and intense metropolization, the historical territorial disarticulation, and the predominant use of state instruments (such as tax incentives and private management of CEASA-RJ) contributed to this scenario by emptying the role of public intervention, and by potentiating the weight of private actors linked to food imports. This logic was made possible by the high permeability of commercial capital interests in the state public machine, built by the political action of economic sectors linked to imports, throughout the institutional trajectory of the State of Rio de Janeiro.

**KEYWORDS:** Food Supply. Public Policies. Food Politics.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Valor médio mensal da cesta básica no Rio de Janeiro e Belo Horizonte (1994-2018).....	36
Gráfico 2 - Valor mensal da cesta básica no Rio de Janeiro e Belo Horizonte (abril-agosto de 2018).....	36
Gráfico 3 – Domicílios por situação de Segurança Alimentar e Nutricional - Brasil (2004-2022).....	58
Gráfico 4 - Participação da agropecuária no valor adicionado bruto – 2002 a 2014 .....	70
Gráfico 5 - Participação dos estabelecimentos agropecuários por grupo de área .....	73
Gráfico 6 - Estabelecimentos agropecuários no Estado do Rio de Janeiro .....	74
Gráfico 7- Área total (ha) dos estabelecimentos agropecuários no ERJ .....	74
Gráfico 8 - Estabelecimentos agropecuários de acordo com a utilização das terras.....	75
Gráfico 9 - Número de estabelecimentos agropecuários de acordo com a utilização das terras (ERJ)– 1995 a 2017 .....	76
Gráfico 10 - Produção Agrícola no Estado do Rio de Janeiro (2010-2018).....	76
Gráfico 11 -Cultivo de Feijão no Estado do Rio de Janeiro (2010-2018).....	77
Gráfico 12 - Cultivo de Arroz no Estado do Rio de Janeiro (2010-2018).....	77
Gráfico 13 – Banana produzida no ERJ (toneladas).....	77
Gráfico 14 - Efetivo de bovinos e produção de leite no ERJ .....	78
Gráfico 15 - Área colhida no Estado do Rio de Janeiro (ha) - 2017 .....	78
Gráfico 16 - Produção de ovos de galinha no ERJ (1.000 dúzias) .....	81
Gráfico 17 - Aquisição domiciliar per capita anual de FLV no ERJ (KG) .....	83
Gráfico 18 - Volume de hortigranjeiro comercializado na CEASA – RJ, unidade Grande Rio (2000 – 2018) .....	84
Gráfico 19 - Volume de hortigranjeiro comercializado na CEASA – RJ, unidade São Gonçalo (2000 – 2018) .....	84
Gráfico 20 - Volume de hortigranjeiros comercializados - Paty de Alferes (2000-2019) .....	85
Gráfico 21 - Volume de hortigranjeiros comercializados - São José de Ubá.....	85
Gráfico 22 - Volume de hortigranjeiros comercializados - Nova Friburgo (2000-2019) .....	86
Gráfico 23 -Volume de hortigranjeiros comercializados - Mercado do Produtor de Itaocara (2012-2019) .....	86
Gráfico 24 - Distribuição percentual do gasto mensal familiar médio com alimentação, por local de compra (Brasil, 2002-2003, 2008-2009).....	91
Gráfico 25 - Produtos comercializados na CEASA-RJ – Irajá (2008-2012).....	92
Gráfico 26- Volume de produtos diversos comercializados - Irajá e São Gonçalo (2000-2018) .....	92
Gráfico 27 - Gastos com alimentação no total das despesas de consumo no ERJ.....	97
Gráfico 28 - Distribuição percentual do gasto mensal familiar médio com FLV – Brasil (2009) .....	98
Gráfico 29 - Distribuição percentual do gasto mensal médio com alimentação – Brasil (2009) .....	99
Gráfico 30 - Pobreza e extrema pobreza (mil) – Estado do Rio de Janeiro (2000/2017).....	101
Gráfico 31 – Domicílios por situação de Segurança Alimentar e Nutricional no ERJ.....	101
Gráfico 32 - Valor médio mensal da cesta básica no Rio de Janeiro (1994 – 2021).....	102
Gráfico 33 – Participação no crédito rural por atividade agropecuária - ERJ (2017) .....	137
Gráfico 34 - Bases físicas da EMATER-RJ .....	138
Gráfico 35 – Cupons distribuídos pelo Programa Cheque Cidadão (2000-2007) .....	141
Gráfico 36 - Famílias beneficiárias do programa Bolsa Família no ERJ .....	141
Gráfico 37 – Benefícios concedidos pelo Programa Renda Melhor .....	141
Gráfico 38 - Pobreza e extrema pobreza (mil) .....	142

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Proporção da população da capital sobre a população do Estado - Rio de Janeiro e São Paulo .....	68
Quadro 2 - População Urbana e Rural no Estado do Rio de Janeiro.....	70
Quadro 3 - Participação da Agropecuária no PIB das regiões administrativas do ERJ (2010-2017).....	70
Quadro 4 - Participação dos estabelecimentos por grupo de área (ERJ).....	73
Quadro 5 - Produção por produto – Estado do Rio de Janeiro (1970-2017) .....	73
Quadro 6 - Produção Agrícola Estadual X Aquisição Domiciliar de Alimentos Selecionados no Estado do Rio de Janeiro .....	81
Quadro 7 - Despesa média mensal familiar com alimentação no domicílio no ERJ.....	90
Quadro 8 - Aquisição alimentar por grupo de alimentos - Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Kg) .....	99
Quadro 9 - Aquisição alimentar por grupo de alimentos - Estado do Rio de Janeiro (Kg)....	100
Quadro 10 - Aquisição de alimentos da agricultura familiar executado pela Secretaria Estadual de Educação através do PNAE .....	139
Quadro 11- Quadro síntese sobre relação segmentos/políticas estaduais.....	209
Quadro 12- Pesquisa Anual do Comércio - Estado do Rio de Janeiro (2007-2018) .....	214
Quadro 13- Participação no Varejo - Estado do Rio de Janeiro (2007-2018).....	215
Quadro 14- Participação no Atacado no Estado do Rio de Janeiro (2007-2018).....	215

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Reportagem do jornal O Globo de 05/03/1986.....	53
Figura 2 - Reportagem do jornal O Globo de 29/05/1983.....	80
Figura 3 - Pavilhão 21 da CEASA .....	95
Figura 4 - Reportagem do jornal O Globo de 28/09/1977.....	107
Figura 5 - Reportagem do jornal O Globo de 11/08/1979.....	108
Figura 6 - Reportagem do jornal O Globo de 30/06/1978.....	109
Figura 7 - Reportagem do jornal O Globo de 02/02/1981.....	110
Figura 8 - Reportagem do jornal O Globo de 12/07/1981.....	111
Figura 9 - Reportagem do jornal O Globo de 12/07/1981.....	112
Figura 10 - Reportagem do jornal O Globo de 12/09/1982.....	112
Figura 11 - Reportagem do jornal O Globo de 02/02/1983.....	115
Figura 12 - Reportagem do jornal O Globo de 31/07/2001.....	123
Figura 13 - CEASA - Colubandê (São Gonçalo) .....	150
Figura 14- CEASA - Irajá (Rio de Janeiro).....	151
Figura 15- Mercado do Produtor da Região Serrana.....	152
Figura 16- Mercado do Produtor de Paty do Alferes.....	153
Figura 17- Mercado do Produtor do Noroeste Fluminense – São José de Ubá.....	154
Figura 18- Mercado do Produtor de Ponto de Pergunta - Itaocara .....	154
Figura 19- Reportagem publicada em O Globo (22/08/1980).....	155
Figura 20- Reportagem publicada em O Globo (03/04/1982).....	155
Figura 21- Reportagem publicada em O Globo (03/09/1980).....	156
Figura 22- Reportagem publicada em O Globo (10/04/1982, 04/04/1982).....	157
Figura 23- Reportagem publicada em O Globo (04/04/1995, 07/04/1995))...	161
Figura 24- Reportagem publicada em O Globo (01/01/1997, 01/04/1998).....	161
Figura 25- Reportagem publicada em O Globo (17/01/1998, 19/04/1998).....	163
Figura 26- Reportagem publicada em O Globo (24/02/2012).....	168
Figura 27- Foto do Jantar em Comemoração à aprovação da Lei Estadual 15+15).....	170
Figura 28- Reportagem publicada no G1 (20/05/2019).....	173
Figura 29- Reportagens publicadas em O Globo em 1987.....	193
Figura 30- Revista Eletrônica "Conteúdo Digital" - 3 <sup>a</sup> edição - ADERJ.....	207
Figura 31- Publicações na conta @asserj do Instagram (2017-2020).....	208
Figura 32- Lançamento do Movimento Rio de Mão Dadas.....	212

## SUMÁRIO

<b>1. APRESENTAÇÃO .....</b>	15
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	17
<b>3. CAPÍTULO 1: O ESTADO E O SISTEMA AGROALIMENTAR.....</b>	25
3.1. A Regulação Pública do Sistema Agroalimentar.....	27
3.2. O Sistema Agroalimentar e o Abastecimento.....	28
3.3. Estado e Mercado.....	37
3.4. Recursos teóricos para compreender o Estado.....	39
<b>4. CAPÍTULO 2: O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE INTERVENÇÃO.....</b>	46
4.1. Trajetória de intervenção pública no abastecimento.....	48
4.2 Federalismo e Políticas Públicas. ....	59
<b>5. CAPÍTULO 3 - O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	68
5.1 Desagriculturização. ....	70
5.2 Deslocalização. ....	78
5.3 Redução do consumo e perda de participação da CEASA-RJ na comercialização de hortigranjeiros.....	83
5.4 Principais transformações na comercialização. ....	93
5.5 Transformações no acesso aos alimentos. ....	97
<b>6. CAPÍTULO 4 - AÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS NO ABASTECIMENTO ..</b>	105
6.1 Breve retrospecto da atuação estadual no abastecimento. ....	106
6.2 Os principais instrumentos utilizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro....	133
6.3 Os referenciais das políticas públicas estaduais. ....	142
<b>7. CAPÍTULO 5 - A CEASA-RJ E AS CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA GESTÃO DO ABASTECIMENTO .....</b>	149
7.1 Linha de tempo da CEASA-RJ.....	149
7.2 As controvérsias em torno da gestão da CEASA-RJ.....	174
<b>8. CAPÍTULO 6 – A POLÍTICA DOS ALIMENTOS A PARTIR DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA NO ABASTECIMENTO .....</b>	187
8.1 Os atores do abastecimento.....	190
8.2 Gestão privada de equipamentos de abastecimento no ERJ.....	210
8.3 O segmento comercial no Estado do Rio de Janeiro.....	212
<b>9. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	221
<b>10. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS: .....</b>	228

## 1. APRESENTAÇÃO

O presente texto apresenta as interpretações formuladas a partir da análise do conjunto de dados levantados sobre o objeto, que foi conduzida pela problematização trazida pelas questões teórico-metodológicas que orientaram a pesquisa. O texto também expõe as referências teóricas e os caminhos metodológicos percorridos, que fundamentaram tais interpretações.

Cumpre ressaltar que, no percurso do doutorado, o interesse sempre claro de estudar políticas públicas relacionadas com a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), deu origem a dois projetos: o primeiro, apresentado na ocasião da seleção para o doutorado, pretendia estudar os planos estaduais de SAN; o segundo, formulado ao final da disciplina Seminários de Tese, objetivava analisar como os temas de regulação do sistema agroalimentar foram tratados pelas instâncias do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A redefinição do objeto, que passou a ser a atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro no abastecimento, se vincula à minha experiência profissional, marcada por uma atuação de 16 anos na esfera estadual de Governo nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro. Desde 2007 atuo no campo da Segurança Alimentar e Nutricional, inicialmente como coordenadora de programas de SAN da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) do Estado da Bahia. Entre os programas coordenados estavam o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); o Programa Leite Fome Zero; o Programa Água para Todos, para construção de cisternas; a gestão de Equipamentos Públicos de SAN, tais como restaurantes populares, bancos de alimentos e cozinhas comunitárias; projetos de Agricultura Urbana e de Educação Alimentar e Nutricional- (EAN) e o Programa Nossa Sopa. Neste período também participei com o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (CONSEA-BA) da organização de 12 conferências territoriais e da 3<sup>a</sup> Conferência Estadual de SAN, além de ter integrado o Grupo de Trabalho, instituído pelo Governador, que foi responsável pela elaboração da minuta de Projeto de Lei que deu origem à Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional da Bahia (Lei Estadual n.º 11.046/2008) e sua regulamentação (Decreto Estadual n. 12.116/2010).

A partir de 2011, assumi a função de Secretaria Executiva da instância estadual do SISAN, composta por sete Secretários de Estado, um comitê técnico com representantes das mesmas áreas e uma Secretaria Executiva. Na CAISAN Estadual, coordenei o processo de elaboração da Política Estadual de SAN (Decreto Estadual n. 14.684/2013) e conduzi o trabalho intersetorial e participativo de elaboração do I Plano Estadual de SAN, iniciado em 2011.

Com a aprovação no concurso público para o cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), do Governo do Estado do Rio de Janeiro, assumi a função em fevereiro de 2014, tendo atuado até junho de 2018 como coordenadora na Subsecretaria de Planejamento. De julho de 2018 a novembro de 2021, atuei como Superintendente de Segurança Alimentar e Nutricional, quando foi iniciada a elaboração do I Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional e quando foi realizada a V Conferência Estadual de SAN do Estado do Rio de Janeiro. O assessoramento aos municípios para adesão ao SISAN, a coordenação do trabalho intersetorial da CAISAN Estadual e a gestão de equipamentos (restaurantes populares) e de programas de SAN (RJ Alimenta e Café do Trabalhador), estavam entre as atribuições deste setor.

Esta mudança de contexto institucional suscitou muitas indagações sobre as especificidades das máquinas públicas nestes dois estados e o padrão de intervenção pública que conformam, reforçando o interesse em observar o processo de formulação e implementação das políticas públicas estaduais como objeto de estudo. A migração para o abastecimento foi

motivada tanto pelos episódios recentes de desabastecimento alimentar, provocada pela greve dos caminhoneiros em 2017, momento em que alguns aspectos da repercussão da deslocalização do sistema alimentar ficaram evidentes, quanto pelos processos recentes de privatização de instrumentos de intervenção pública no abastecimento. Ademais, considerou-se oportuno aproveitar toda a expertise acumulada pelo meu orientador neste tema.

A exposição dessa trajetória visa não apenas justificar a escolha do objeto de estudo, mas também explicitar um lugar de observação. A entrada analítica realizada por essa pesquisa, na leitura desses processos, se deu pelas políticas públicas e a partir de um olhar de dentro, como gestora. Essa demarcação se torna importante por compreender que a imersão no universo que pretendo estudar certamente apresenta ganhos e desafios, pois:

[...] se é verdade que somos o produto do mundo em que estamos e que tentamos compreender, é evidente que essa compreensão primeira que devemos a nossa imersão no mundo que tentamos compreender é particularmente perigosa, e precisamos escapar a essa compreensão primeira (BOURDIEU, 2014, p. 15).

Esse lugar de observação me possibilitou acesso a determinadas informações, atores, documentos, situações, mas me desafiou a adotar cuidados para limitar a repercussão desta inscrição, uma gestora pública olhando a dinâmica de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro a partir das políticas públicas do Governo Estadual, na apreensão da ação do Estado de modo acentuadamente superlativo. Buscando amenizar essa tendência, buscou-se integrar o máximo possível de perspectivas sobre o objeto, embora esse esforço tenha esbarrado na dificuldade de acesso às interpretações de alguns atores importantes.

## 2. INTRODUÇÃO

O Brasil ainda convive com uma questão alimentar importante, caracterizada pela contradição entre a posição que ocupa no sistema alimentar global, como um dos principais produtores e exportadores de gêneros agrícolas do mundo, e as condições de insegurança alimentar e nutricional que acomete parte significativa da sua população, associadas aos níveis de pobreza, verificados inclusive entre pequenos produtores de alimentos.

Depois de vivenciar um ciclo de expansão de políticas públicas voltadas à promoção da SAN e do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), que resultaram na saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO/ONU) em 2014, o país tem assistido ao crescimento da extrema pobreza, retorno da fome, alta persistente no preço dos alimentos e instabilidade no abastecimento alimentar em conjunturas específicas. Esses fatos recolocam a importância de estudar o abastecimento, superando aqueles enfoques mais restritos à questão da comercialização agrícola e às atividades de intermediação entre produção e consumo.

Acreditamos que as crises não são meras obstruções nos “canais de abastecimento”. Tal termo, ao nosso ver, engloba um fenômeno muito mais amplo, envolvendo questões como a produção (o que se produz? onde? Para que mercado?), a circulação – englobando aí transporte, comercialização e armazenagem – e o consumo (e, é claro, envolvendo a questão da distribuição/centralização da renda, pois, se em determinados momentos desaparecem certos produtos indispensáveis, na maioria dos casos existem gêneros, o que falta é dinheiro) (LINHARES, 1979, p. 18).

Para MALUF e BELIK (2000), o abastecimento alimentar constitui um sistema inter-relacionado e interdependente composto por um conjunto heterogêneo de agentes privados e organizações públicas e por uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais. Nessa concepção, o abastecimento engloba um

[...] conjunto diverso e complexo de atividades na esfera da circulação que medeia o acesso aos alimentos e sua produção, atividades nas quais estão envolvidos diversos atores sociais, destacando-se os agentes econômicos privados, bem como órgãos de Estado. Isso significa que tratar do abastecimento implica ir muito além da mera disponibilidade física e da comercialização de bens na medida em que as formas como se organizam as referidas atividades estão entre os próprios determinantes dos modos como se dão tanto o acesso/consumo quanto a produção desses bens (MALUF, LUZ, 2017 p. 214).

No espaço produtivo percorrido pelo alimento do campo até a mesa, diferentes agentes atuam e se movimentam dentro das características informadas pela cultura local, estrutura produtiva, forma de inserção destes territórios na dinâmica dos mercados agroalimentares e ambiente institucional, fazendo com que a forma como o alimento é produzido e consumido esteja diretamente ligada a esses fatores. Esses e outros elementos delimitam as especificidades dos sistemas alimentares e demandam que as políticas públicas apresentem soluções diferenciadas.

A noção de Sistemas Alimentares Descentralizados, proposta por MALUF (2021), busca focalizar escalas territoriais de análise das dinâmicas alimentares, sem perder a perspectiva das relações, conexões e interdependências que esses sistemas descentralizados estabelecem com processos globais, nacionais, regionais e locais. Nessa abordagem, as dinâmicas alimentares apresentam a coexistência de sistemas de diferentes escalas que se interpenetram nos processos responsáveis pelo abastecimento no âmbito territorial,

expressando não apenas fluxos de produção e consumo, mas também relações sociais e políticas.

Essa noção surge da percepção de que características gerais do sistema alimentar nacional e mundial são apropriadas pelos atores locais e, junto com as dinâmicas locais, participam do delineamento de sistemas alimentares com características próprias de cada contexto socioespacial. Essa tese se insere neste esforço de identificar e observar a diversidade de dinâmicas, fluxos e processos de interpelação entre sistemas alimentares que conformam o abastecimento de um território e das relações políticas e econômicas que estão na sua base, tendo como foco de análise a atuação das políticas estaduais neste processo.

A pluralidade e a coexistência de sistemas alimentares com distintas escalas e amplitudes (mundial, nacional e subnacional) se expressam na alimentação das localidades e respectivos territórios envolvendo dinâmicas econômicas, atores sociais e fatores políticos que conformam o abastecimento em termos da disponibilidade e do acesso aos alimentos e à alimentação que são específicos em cada contexto... Para captar essa coexistência, recorre-se à noção de sistemas alimentares descentralizados (SADs) que correspondem aos modos como se caracterizam a produção, a circulação e o consumo de alimentos nas localidades, resultantes do entrecruzamento de dinâmicas sistêmicas em âmbito local, nacional e internacional envolvendo uma diversidade de atores sociais, conflitos e processos decisórios igualmente multiescalares (MALUF, BURLANDY, 2021, p. 08).

Uma primeira dificuldade no estudo sobre o abastecimento é que ele não é um tema que tem recebido atenção privilegiada nos estudos acadêmicos. De certo modo, esta secundarização reflete como a narrativa hegemônica do Brasil agroexportador é traduzida em muitos campos, inclusive no científico. O investimento mais sistemático de pesquisa no tema do abastecimento foi realizado por LINHARES (1979), com o projeto de pesquisa sobre a História do Abastecimento, iniciado em 1977, sob o patrocínio do Ministério da Agricultura. A “[...] história do abastecimento é, em certa medida, a que procura mostrar a face oculta de uma economia cujo destino era o de produzir para exportar” (LINHARES, 1979, p. 219). Nesta ocasião, ela já apontava a necessidade de serem estudados “*sistemas regionais de abastecimento*”, por reconhecer que “*esta história não pode ser pesquisada em âmbito nacional*”, tendo em vista que:

Cada centro urbano tem sua estrutura particular de consumo e de consumidores, a qual é determinada pelas condições sociais que o caracterizam; da mesma forma, ele tem problemas de abastecimento, que se vinculam às características do sistema produtivo regional, da estrutura urbana, das funções que lhe cabem com relação a outros centros e ao campo que o cerca. A história do abastecimento é, pois, uma história que se regionaliza, que foge do nacional, que se particulariza, embora suas grandes coordenadas estejam presas às determinantes do sistema maior (LINHARES, 1979, p. 24).

A necessidade de regionalizar o estudo das dinâmicas de abastecimento se torna ainda mais premente em pesquisas que, como essa tese, se interessa pela observação das políticas públicas como elemento importante para a compreensão da conformação do abastecimento, uma vez que, no Brasil, diferentes entes federativos incidem na intervenção estatal no abastecimento. A Constituição Brasileira de 1988 estabelece como competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar (BRASIL, 1988). Como um processo com determinações e governança multiníveis, sob o qual incidem diferentes entes federativos, o abastecimento foi observado nesse trabalho a partir da atuação da esfera meso do Estado Brasileiro, o governo estadual.

O estudo realizado por CUNHA *et al* (2000) na cidade de Belo Horizonte aborda a esfera local de governo, seguindo a tendência da maioria das pesquisas no campo das políticas públicas, interessadas em geral nas políticas locais e nacionais. Nele, CUNHA *et al* (2000) aponta enorme diversidade nos arranjos institucionais voltados ao abastecimento local, distintas interfaces e arranjos de cooperação intra e intergovernamental e de interação com a iniciativa privada e a sociedade civil.

Busca-se com esse trabalho contribuir para preencher a lacuna identificada na literatura sobre o federalismo e as políticas públicas no Brasil, que pouco tem se dedicado à análise do papel dos governos estaduais na federação brasileira.

É necessário uma compreensão mais abrangente e comparativa sobre as políticas desenvolvidas na esfera dos Estados. Muitos países federativos já têm uma longa tradição em pesquisas nessa área, no sentido de entender por que os Estados dão respostas diversas às questões sociais. Já temos estudos importantes sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabemos ainda muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual. Não sabemos ainda, por exemplo, por que existem diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implementadas pelos governos estaduais (SOUZA, 2003a, pp. 18-19).

Para alguns autores, essa lacuna reflete certo esvaziamento dos governos estaduais na implementação das políticas públicas após a Constituição de 1988. O movimento combinado de fortalecimento do Governo Federal como principal formulador e financiador das políticas públicas e o crescente empoderamento dos municípios como executores, intensificado com o processo de descentralização, tornou as competências e as atribuições dos estados pouco claras e com caráter muitas vezes suplementar.

GONÇALVES (2009) compartilha o diagnóstico de que os governos estaduais tenham competências imprecisas e atuem de forma frágil no processo de coordenação federativa, mas adverte que esta indefinição não tem significado inação. Os estudos realizados sobre políticas públicas de habitação (GONÇALVES, 2009), educação (SEGATTO, 2015), saúde e assistência social (ARRETCHE, 2002; SILVA, 2013), reforçam a importância do papel da coordenação federativa e da influência de mecanismos estaduais de incentivos e indução no sucesso das políticas nacionais. Mas também apontam que elas ocorrem de modo diferenciado em cada unidade federativa, o que sugere que a atuação dos governos estaduais seja um elemento relevante para explicar o status de uma política pública num determinado território.

O papel indutor do Governo Federal nas políticas públicas nas últimas décadas foi decisivo e a resposta dos Estados foi dispare. O pressuposto desse trabalho é que essa diversidade passa pela política. Por isso, essa pesquisa buscou na *Política dos Alimentos* e na trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro as luzes para compreender qual o padrão de intervenção pública estadual no abastecimento e como esse padrão contribuiu para a consolidação de um modelo de abastecimento dependente da integração aos fluxos e dinâmicas externas, que intensificou a importância e a participação da importação de alimentos como estratégia de abastecimento.

O trabalho problematiza o discurso de inexorabilidade em torno deste padrão predominante de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro (ERJ), buscando na política as pistas para compreender como se conformou e se consolidou esse modelo.

A *Política dos Alimentos* é observada pela recuperação da trajetória institucional do Estado e do processo de instrumentação da ação pública que se efetiva em torno da gestão da CEASA-RJ. A escolha da CEASA-RJ foi uma opção metodológica para um mergulho mais aprofundado sobre as políticas estaduais, tanto por ser um dos principais instrumentos utilizados pelo Governo do Estado no abastecimento, como por permitir uma entrada nos fluxos, dinâmicas e processos que estruturam o abastecimento no Estado, que tem nela um importante

campo de articulação. Esse recorte, no entanto, representa apenas um canal de acesso explorado por esta pesquisa, dada a impossibilidade de explicar toda a ação do Governo Estadual no abastecimento somente a partir da CEASA e por considerar a existência de muitos fluxos e dinâmicas de abastecimento que a extrapolam e margeiam.

A reconstituição da trajetória da CEASA-RJ possibilitou a emersão de atores e de controvérsias, conferindo contornos importantes sobre o processo histórico de apropriação deste instrumento público pelos agentes políticos que representam os capitais aplicados na distribuição, trazendo indicações sobre como essa apropriação se estruturou, como ela foi operada, quais as estratégias destes atores na relação com o governo estadual e como a CEASA teve lugar nessas estratégias.

As especificidades institucionais, que se materializam nos instrumentos de intervenção dos governos estaduais, contribuem para compreender como um determinado modelo de abastecimento vai sendo configurado. Essa interpretação se assenta na ideia de que além da multiplicidade de agentes privados e das dinâmicas econômicas que interferem decisivamente no sistema agroalimentar, a atuação do Estado, por meio das políticas públicas, é elemento fundamental para a compreensão de como se configura o abastecimento nos territórios.

A pesquisa buscou paralelizar duas dinâmicas e observar as conexões entre estes processos: o que foi ocorrendo com a produção, a comercialização e o consumo de alimentos no ERJ, de um lado; e, de outro, a trajetória institucional do ERJ, com foco nas políticas públicas estaduais e na trajetória do principal equipamento público estadual de abastecimento, a CEASA-RJ. As questões que o trabalho buscou explorar foram: quais as grandes mudanças efetivadas no abastecimento alimentar no ERJ? quais foram os instrumentos acionados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para a promoção da produção, da comercialização e do acesso aos alimentos? quais os referenciais de políticas públicas se estabilizam nestes instrumentos? que padrão de intervenção pública conformam? quais processos influenciaram a conformação do padrão de intervenção pública no abastecimento verificado no Estado do Rio de Janeiro? que controvérsias emergiram nesse processo? como essas controvérsias foram processadas na tomada de decisões burocráticas, expressas nas políticas públicas estaduais? quais atores e interpretações incidiram sobre a instrumentação da ação do Governo do Estado no abastecimento? como a política dos alimentos repercutiu e sofreu repercussão desses instrumentos?

Em busca de resposta a essas questões, procurou-se identificar os fluxos e dinâmicas que foram estruturando o abastecimento alimentar no Estado do Rio de Janeiro; mapear os instrumentos acionados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro para a promoção do abastecimento alimentar; identificar os atores e as arenas que influenciaram a delimitação desses instrumentos, as controvérsias presentes nesses processos e as estratégias acionadas para influenciar a ação pública; observar qual o padrão de intervenção pública no abastecimento desses instrumentos conformaram e o que a trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro aporta para a compreensão deste percurso.

A discussão proposta nesse trabalho incitou reflexões acerca do papel do Estado no sistema agroalimentar, as competências federativas na promoção pública do abastecimento no Brasil e a influência das características institucionais na conformação das capacidades estatais que contribuem para compreender o contexto estadual no campo do abastecimento alimentar.

Esse trabalho assume um recorte institucional dentro do esforço coletivo empreendido pelo CERESAN, que vem buscando, por meio de outras pesquisas, compreender a conformação e especificidade de sistemas alimentares descentralizados. No entanto, não se trata de um estudo sobre sistemas alimentares descentralizados no Estado do Rio de Janeiro, mas apenas sobre a contribuição das políticas públicas estaduais na conformação do abastecimento do Estado, como um aspecto estruturante para se compreender as especificidades desses sistemas. Isso porque, apreendendo sistema alimentar como “[...] a maneira pela qual os homens se organizam,

no espaço e no tempo, para obter e consumir sua alimentação” (MALASSIS, 1994 *apud* LAMINE, MARÉCHAL, DAROLF, 2018, p. 44), considera-se que muitos outros aspectos naturais, culturais, socioeconômicos e políticos precisariam ser incorporados para uma análise apropriada dos sistemas alimentares.

No contexto dos estudos sobre federalismo e políticas públicas, esse trabalho focaliza as políticas públicas estaduais a partir de um estudo de caso, em que se buscou observar um contexto estadual como um padrão específico de intervenção pública que pode indicar pistas acerca da atuação da esfera estadual da federação brasileira no abastecimento. Com essa pesquisa, busca-se contribuir para a reflexão sobre como tem se configurado a capacidade da esfera estadual do Estado brasileiro para formular e executar estratégias de abastecimento alimentar frente ao processo crescente de predomínio das corporações privadas sobre o mercado de alimentos e de fortalecimento das demais esferas de governo na formulação e execução das políticas públicas no Brasil.

Os aportes teóricos centrais da tese foram buscados no neoinstitucionalismo histórico (HALL, TAYLOR, 2003) e na sociogênese do Estado de BOURDIEU (2014) e de ELIAS (1993), que fundamentaram metodologicamente a construção das linhas de tempo. Estas linhas procuraram recuperar a trajetória política e institucional do Estado e da CEASA-RJ a partir da discussão proposta pela ideia de *path dependency* (MAHONEI, 2008), onde se buscou identificar continuidades e permanências, mas também localizar momentos críticos que iniciaram processos de mudanças e deram início a novas rotas.

O Estado é compreendido como um espaço de luta e instrumento dela (BOURDIEU, 2014) e as políticas públicas como resultantes de processos políticos complexos e conflituosos de alocação e definição pública de recursos e oportunidades, que expressam o resultado de relações de poder e, ao mesmo tempo, orientam as condições em que essas relações continuarão a se estabelecer, pois se conformam em marcos institucionais, expressão de conflitos políticos anteriores, que definem oportunidades e limites diferenciados para os atores sociais (ROMANO, 2009).

A teoria sobre o Estado desenvolvida por BOURDIEU (2014) é utilizada por caracterizar a lógica específica que constitui o campo burocrático, que faz dele um espaço de disputa pelo poder social e, ao mesmo tempo, instrumento dessa luta; por destacar como os seus atos repercutem de forma decisiva na distribuição do poder e nas posições e condições dos agentes sociais e econômicos nesta disputa; e por se basear numa história genética, que se esforça em recuperar a gênese das coisas para desocultar os conflitos apagados pela institucionalização dos instrumentos.

As políticas públicas estaduais são analisadas a partir dos seus principais instrumentos, buscando explorar a abordagem da Instrumentação da Ação Pública (IAP), proposta pela Sociologia da Ação Pública (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004). O enfoque é dado aos instrumentos como dispositivos que atuam como instituições capazes de produzir efeitos específicos, ao mesmo tempo em que são portadores de um conjunto de ideias e valores que expressam o quadro cognitivo dos atores que conseguiram incidir sobre a ação pública. Neste esforço, foi utilizada a Cartografia de Controvérsias como recurso metodológico para desocultar as questões, os atores, as arenas e as estratégias acionadas para influenciar a ação pública, apagadas pela estabilização dos referenciais consolidados nos instrumentos que o Governo do Estado utilizou para promover o abastecimento.

O Governo do Estado não é compreendido como um ator isolado, como uma burocracia insulada que produz sozinha as ações públicas, pois essas são vistas aqui como aquilo que articula os atores, como resultantes destas forças que interagem para conformar uma ação pública. Por isso, o investimento da análise é na recuperação das controvérsias em torno do abastecimento alimentar e das coalisões formadas a partir delas, como articulações de interesses para influenciar as decisões burocráticas que se expressaram em ações públicas que impactaram

no abastecimento, tendo a trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro como um farol a iluminar elementos explicativos desses processos.

O abastecimento é abordado “como um sistema em movimento no qual produção, distribuição e consumo se interagem e se retroalimentam” (LINHARES, 1979). Observado pela perspectiva da Política dos Alimentos, a temática é tratada como problema de Economia Política, o que evidencia antagonismos entre setores da sociedade. Nessa direção, procurou-se seguir a rota teórico-metodológica traçada por LINHARES (1979), de observar as diferentes ações e intervenções governamentais ao longo do tempo, aproximando o estudo da visão histórico-estrutural do abastecimento, que busca localizar o seu papel numa determinada divisão internacional do trabalho que, no caso do Brasil, confere centralidade à grande produção exportadora e desloca a produção de alimentos para uma posição subalterna e restrita às formas familiares de produção, sem autonomia para superar as condições adversas nas quais estão inseridas (LINHARES, 1979, pp. 181-182).

Com isso, espera-se ir além de uma visão setorial que privilegia os aspectos técnicos da comercialização, transportes e armazenagem e que aposta na “eficiência dos canais de comercialização, mas deixando inalteradas as estruturas de produção e consumo” (LINHARES, 1979, p. 181) como forma de solucionar os problemas do abastecimento. Em contraposição, adota-se uma concepção mais ampla do abastecimento, que busca integrar estas dimensões, como vem sendo empreendida pelo campo político da SAN no Brasil. Abordar o abastecimento sob essa perspectiva, no entanto, trouxe desafios metodológicos por reclamar um olhar sistêmico e interdisciplinar com múltiplas entradas, elos e conexões, que complexificou sobremaneira o recorte do objeto.

O recorte espacial tem referência administrativa, visto que as políticas públicas estaduais são o objeto de estudo. Adota-se, assim, o Estado do Rio de Janeiro como unidade administrativa por compreender que seria difícil identificar elementos que amalgamassem uma unidade no abastecimento do território fluminense, dada a diversidade de dinâmicas territoriais, não necessariamente subordinadas à lógica federativa, a exemplo de circuitos e cadeias que se conectam com áreas de Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo, tais como o café de Varre-Sai, o tomate de São José de Ubá e o abacaxi de São Francisco de Itabapoana.

O recorte temporal utilizado se inicia em 1975, quando acontece a fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, dando origem a unidade federativa do Rio de Janeiro, como atualmente é delimitada. Esta periodização também possibilita abranger o período de constituição dos principais instrumentos de intervenção estatal direta no abastecimento, como a implantação da rede de centrais de abastecimento, CEASAs, que pertencem hoje aos governos estaduais, e que tiveram recentemente processos anunciados de privatização, a exemplo da Companhia de Armazéns e Silos do Estado do Rio de Janeiro (CASERJ) e da CEASA-RJ. Este período também comporta significativas transformações no sistema agroalimentar, como a ampliação do peso das grandes corporações, a expansão dos supermercados e sua participação na comercialização de alimentos, a abertura das economias nacionais, as transformações nos padrões de consumo, dentre outras, além de abranger diferentes configurações da burocracia pública, tais como tecnocracia insulada, gerencialismo público, governança democrática e desmonte de políticas<sup>1</sup>.

Buscou-se acrescentar informações acerca das transformações no sistema agroalimentar e na realidade política, econômica e social do Estado do Rio de Janeiro, numa leitura sistêmica, histórica e institucional, para compor o contexto em que as políticas foram adotadas, a partir de uma leitura longitudinal do conjunto dos processos que contribuíram para conformar um padrão de abastecimento no recorte espacial analisado.

---

<sup>1</sup> Classificação elaborada pela autora com base em leituras de BRESSER-PEREIRA (2016) e NUNES (2017).

A pesquisa documental foi o principal recurso metodológico. Os instrumentos públicos foram inventariados através do mapeamento de leis e decretos publicados entre 1975 e 2018, da análise dos Planos Plurianuais disponíveis (2000-2018), de relatórios setoriais e dos Relatórios Anuais de Execução encaminhados pelo Governo do Estado ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) de 2000 a 2018.

Investiu-se no levantamento de dados secundários para observar as transformações na produção a partir dos Censos Agropecuários de 1975, 1985, 1996, 2006 e 2017 e dos dados do Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola (ASPA) da EMATER entre os anos 2000 e 2018. A comercialização foi acompanhada através dos registros administrativos da CEASA-RJ, disponíveis no Sistema de Informações Setoriais de Comercialização (SISCOM) da CONAB, além de dados da ENDEF/IBGE (1987, 1995) e da POF/IBGE (2002/2003, 2008/2009 e 2017/2018). Estas edições da POF também foram utilizadas para observar as mudanças no consumo de alimentos no Estado do Rio de Janeiro e nas condições de acesso. Foram utilizados ainda os dados da PNAD/IBGE sobre pobreza e extrema pobreza e o seu Suplemento sobre Segurança Alimentar e Nutricional de 2004, 2009 e 2013.

A disponibilidade de diferentes recortes temporais vinculados a essas bases de dados, além da inexistência, indisponibilidade e baixa qualidade dos registros administrativos pesquisados, acarretaram enormes dificuldades para a análise das transformações de todo o período abarcado pela tese, possibilitando apenas a composição de um grande mosaico, que deverá ser melhor explorado por pesquisas posteriores.

A partir do levantamento de material jornalístico e dos discursos na tribuna da ALERJ foram localizadas as principais controvérsias, exploradas a partir da análise de declarações institucionais dos atores nela envolvidos, com destaque para informativos, revistas e sites institucionais e reportagens jornalísticas<sup>2</sup> sobre as organizações que representam os diferentes segmentos que atuam no abastecimento, além da realização de 11 entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores estaduais e dirigentes de entidades representativas de alguns destes segmentos<sup>3</sup>.

Os dados levantados sugerem que o Estado do Rio de Janeiro não desenvolveu uma intervenção pública consistente no abastecimento alimentar tanto por incapacidade operativa (baixa capacidade estatal) quanto pela alta permeabilidade de interesses dos grandes distribuidores na máquina pública, que consagrou uma lógica mais privatizante na coordenação do abastecimento.

O processo de desagriculturação, de metropolização e de intensificação da deslocalização do sistema alimentar no Estado aprofundou a sua dependência à importação de alimentos para promover o abastecimento alimentar. Se no Estado não tem um setor agropecuário com produção robusta e conectada aos circuitos de abastecimento, não é pela inexistência de agricultores que produzem e apresentam potencial para contribuir de modo mais significativo em determinados circuitos. Além de outros aspectos que foram conferindo menor competitividade e vantagens comparativas nas relações comerciais com outros Estados, a predominância da importação no Rio também foi reforçada por uma intervenção pública que não promoveu a produção fluminense, tendo sido continuamente esvaziada e direcionada para instrumentos reforçadores do peso dos atores ligados à importação, na coordenação dos fluxos de abastecimento e da inscrição subordinada da agropecuária e, sobretudo, da agricultura familiar estadual, na estruturação destes fluxos.

---

<sup>2</sup> Foram identificadas 246 matérias com o descritor “CEASA” e 56 registros com o descritor “ACEGRI” nas publicações de *O Globo* desde 01 de janeiro de 1970, disponíveis em: [www.oglobo.com](http://www.oglobo.com). Acessado em 01/08/2020.

<sup>3</sup> O anexo I apresenta os roteiros utilizados nas entrevistas, indicando os interlocutores entrevistados e suas respectivas funções;

A incidência política dos capitais aplicados no varejo e no atacado de alimentos<sup>4</sup> sobre o Estado, presente desde a formação do Rio de Janeiro como Município Neutro até os dias atuais, a hegemonia do petróleo e do turismo como principais âncoras da economia fluminense, a debilidade econômica e política do agronegócio no Estado e a marginalização da produção familiar e urbana de alimentos ajudam a compreender esse quadro como resultado do jogo político que forjou uma máquina pública frágil, que historicamente apostou na promoção de intervenções referenciadas na “*alimentação pelo mercado*” (GRISA, 2021), onde a perspectiva da comida como direito foi negligenciada.

A disposição dos capítulos apresenta o olhar afunilado que foi sendo construído por essa tese. O Capítulo I apresenta as referências teóricas para pensar a relação Estado x Mercado, além de abordar as principais transformações ocorridas no sistema agroalimentar e no escopo da regulação pública. O segundo capítulo joga o olhar sobre o Brasil e a trajetória das políticas nacionais voltadas ao abastecimento, posto que forma um repertório referencial para as políticas estaduais. Esse capítulo discute, ainda, as competências federativas no abastecimento para localizar a contribuição dos governos estaduais neste campo de intervenção. No terceiro capítulo a atenção é voltada ao Estado do Rio de Janeiro e as principais transformações ocorridas na produção, na comercialização e no acesso aos alimentos, desde a fusão até 2018 para, no capítulo seguinte, focar a observação sobre as ações estaduais que foram sendo empreendidas pelo Governo Estadual nestas dimensões. Além de mapear as ações, buscou-se no Capítulo IV analisar quais os referenciais elas portaram e que padrão de intervenção conformaram. O quinto capítulo se concentra no principal instrumento estadual voltado ao abastecimento, a CEASA-RJ, e nas principais controvérsias em torno da gestão pública do abastecimento. Esse investimento possibilitou observar a Política dos Alimentos que está na base da instrumentação da ação pública, explorada no último capítulo, onde se resgata a trajetória institucional do Estado para compreender esses processos políticos. Por fim, foram tecidas considerações finais que buscam sintetizar a interpretação construída pela pesquisa e apontar algumas limitações e insuficiências que poderão guiar futuros estudos.

---

<sup>4</sup> Em substituição ao termo “capital comercial”, por sugestão da Banca Examinadora, optou-se por falar em capitais aplicados nas atividades relacionadas ao abastecimento e/ou setor econômico que atua no varejo e no atacado de alimentos, para não sombrear coisas, dada a heterogeneidade de capitais aplicados na circulação, onde se destacam diversas conexões e ramificações do capital financeiro nestas atividades.

### 3. CAPÍTULO I.

## O ESTADO E O SISTEMA AGROALIMENTAR

A análise sobre as políticas públicas voltadas para o abastecimento exige uma reflexão sobre o escopo da regulação pública no sistema agroalimentar. Tal reflexão se torna central no atual cenário, em que se assiste a uma intensa investida sobre a estrutura estatal constituída para viabilizar direitos e que vem configurando um novo ciclo de hegemonia neoliberal.

No Brasil, essa investida ocorre após um ciclo de geração de políticas públicas que inseriram pautas e dispositivos inovadores na estrutura do Estado, transformando o país em referência mundial de política social. Especificamente na área do abastecimento, este processo se expressa na intenção anunciada de privatizar instrumentos de intervenção pública, como os armazéns da CONAB e as centrais de abastecimento de Minas Gerais, da Bahia e do Rio de Janeiro. As primeiras são estruturas de gestão federal, enquanto as duas últimas são geridas pelos respectivos governos estaduais.

O atual cenário, de volatilidade e alta constante no preço dos alimentos, de problemas de acesso por contingentes expressivos da população e de dificuldades enfrentadas para a integração da produção familiar nos canais de comercialização, recoloca o debate sobre a capacidade dos instrumentos de mercado para solucionar problemas de abastecimento, reforçando a pertinência de debater o papel do Estado na garantia do abastecimento alimentar das suas populações, sobretudo frente ao aumento expressivo da fome e da insegurança alimentar e nutricional.

MALUF e BELIK (2000) destacam que, no passado, o abastecimento era tido como uma questão de Estado, que em muitas conjunturas tomaram para si a tarefa de gerenciar os fluxos para combater a carestia através da implantação de políticas que percorriam toda a cadeia produtiva, desde a produção até a distribuição. Essa intervenção se dava em geral por meio de políticas visando autossuficiência produtiva, pela utilização e gestão de estoques reguladores, através da administração de centrais atacadistas, via tabelamento de preços e até mesmo com confisco de estoques, em determinadas circunstâncias.

O recuo da intervenção estatal a partir da década de 1980, que ocorre de modo bastante diferenciado nos países e esferas subnacionais, também esteve associado às dificuldades impostas pela crise fiscal dos Estados e a inadequação de muitos dos instrumentos de intervenção existentes para atuar num novo cenário, conformado por profundas transformações no sistema agroalimentar.

Um dos efeitos deste recuo foi o predomínio que a iniciativa privada e as grandes corporações da produção, da agroindústria e do grande varejo, foram adquirindo na coordenação do sistema agroalimentar, resultando numa forte incidência coorporativa na definição das condições em que os alimentos são ofertados à população. Para MCMICHAEL (2016) estes seriam traços de um III Regime Alimentar<sup>5</sup>, surgido da superação de um padrão de regulação do sistema agroalimentar centrado nos Estados Nacionais, que marcou o II Regime.

---

<sup>5</sup> O conceito de *regimes alimentares* foi introduzido por Harriet Friedmann e Phil McMichael (1989), para apontar que a política global de alimentos é um instrumento das relações econômicas internacionais, em que um poder econômico hegemonic prescreve uma forma específica de produção e consumo alimentar. Essa abordagem busca interpretar as formas como o capitalismo reorganizou a agricultura mundial para possibilitar a acumulação em cada conjuntura. Um regime é composto de regras implícitas gestadas nas negociações e práticas produtivas, comerciais e de poder em resposta a problemas de produção, distribuição e comércio, que faz surgir um padrão estável de produção, correspondente a um papel específico que a agricultura

Como lente para a análise da estruturação da produção e da circulação de alimentos em âmbito nacional, o conceito de regimes alimentares fornece elementos para compreender como a inserção no sistema agroalimentar mundial condiciona um conjunto de processos relacionados à produção, à circulação e ao consumo de alimentos, mas deve ser incrementada com aspectos relacionados ao desenvolvimento específico dos contextos territoriais, extraídos de uma história e de características institucionais singulares. Importa, ainda, considerar que o conceito de regime alimentar focaliza a lógica predominante numa parte do mundo, ignorando dinâmicas mais periféricas e a existência de *ordens alimentares*<sup>6</sup> simultâneas (NIERDELE, 2017).

A despeito da abordagem dos regimes alimentares permitir apenas análises macro dos processos econômicos e políticos que configuram uma determinada ordem para o sistema agroalimentar mundial, possibilitando observar a inserção das economias nacionais no sistema global, o cenário que é possível constituir por esta abordagem incita duas indagações relevantes para a presente pesquisa: a) quais são os processos que contribuíram para que o Estado do Rio de Janeiro, unidade federativa de uma economia nacional inserida no contexto global como exportadora de *commodities* agrícolas, conforma um modelo de abastecimento de fraca participação deste padrão de produção e estruturado na dependência dos fluxos externos para seu suprimento de alimentos; e b) como as políticas estaduais desenvolvidas desde a conformação do Estado do Rio de Janeiro, a partir da fusão, dialogam com o reposicionamento que a regulação pública vai assumindo no decurso das transformações que ocorrem nas relações entre Estado e mercado, no âmbito do sistema agroalimentar.

Uma hipótese que orientou a presente pesquisa é que a condição de cidade porto, especializada no comércio intercontinental de metais preciosos e de pessoas escravizadas, não integrado ao fluxo de exportação de bens agrícolas, constituiu no Rio de Janeiro uma importante praça de comércio, responsável por abastecer de bens de consumo uma localidade que vivenciou um brusco e intenso processo de urbanização e metropolização, potencializado, sobretudo, a partir da chegada da Família Real portuguesa. Tal processo teria conferido ao capital comercial, formado por comerciantes e importadores, um considerável poder econômico e enorme ascensão sobre o poder público. Esta trajetória histórica criou condições favoráveis para a articulação entre estes segmentos e os poderes de Estado, constantemente explorado por uma intensa atuação política de segmentos que atuam no comércio de alimentos, que através das suas organizações, como FECOMÉRCIO, ADERJ, ACERJ, ACEGRI e ASSERJ, foi influenciando a ação pública e conformando uma predominância de instrumentos de políticas públicas que resultaram no esvaziamento e no enfraquecimento da intervenção do Estado no abastecimento (isenções fiscais, privatização *sui generis* da CEASA-RJ, tímidos incentivos à agricultura), e no fortalecimento dos operadores logísticos como agentes centrais do modelo de

---

passa a cumprir no processo geral de acumulação do capital e de estruturação e consolidação do poder estatal (FRIEDMANN, 1993). Entre um regime e outro há um colapso até que se consolida um marco regulatório, um padrão tecnológico e uma dieta que estrutura a relação da agricultura com o desenvolvimento capitalista e com a constituição de uma hegemonia estatal. MCMICHAEL (2016) identifica que a crise do II Regime Alimentar se expressa pelas dificuldades na definição de acordos internacionais de comércio agrícola, retração da regulação estatal da economia e ascensão e predomínio das dinâmicas privadas no sistema alimentar mundial, enquanto para Friedman, mais recentemente, este seria um período transicional.

<sup>6</sup> Nexos coerentes entre práticas, instituições e artefatos que fundamentam a conformação e estabilização dos mercados (ordens), assim como são capazes de explicar as crises e mudanças nestes, decorrentes de alterações nos nexos entre esses componentes, dando origem a novas práticas, artefatos e instituições. O autor distingue seis ordens alimentares (industrial, comercial, doméstica, estética, cívica e financeira) que coexistem em forma de tensão, umas tentando impor-se sobre as outras para fazer valer suas próprias lógicas institucionais. Ressalta, no entanto, que em nenhum momento histórico essas ordens se estabeleceram como a única forma de ordenamento das práticas de produção e consumo alimentar, como faz supor a abordagem dos regimes alimentares (NIERDELE, 2017, p. 23). A admissão de que há áreas de sobreposição entre as ordens, permite observar como certas práticas, artefatos e instituições são funcionais a distintas lógicas de produção e consumo e a identificar movimentos de “apropriação”, por meio dos quais uma determinada ordem tenta expandir seu domínio, apropriando-se de artefatos, regras, valores, discursos etc. que passam a se ajustar a outros arranjos de práticas sociais. (NIERDELE, 2017, p. 23).

abastecimento do Estado, sustentado cada dia mais pelos fluxos de suprimento externos e pelas cadeias longas de fornecimento.

### **3.1 A Regulação Pública do Sistema Agroalimentar**

O controle corporativo dos sistemas agroalimentares, apontado por MCMICHAEL (2016) como característica do III Regime Alimentar, aprofundou mercados e cadeias de suprimentos globais, provocando deslocamentos importantes: “[...] da iniciativa pública para a privada, de grãos básicos para alimentos de maior valor (proteína animal, frutas, vegetais, insumos químicos), e de mercados domésticos para globais” (MCMICHAEL, 2016, p. 75).

Observa-se um deslocamento também nos mecanismos de controle sobre os Estados, que nos regimes anteriores eram acionados por outro Estado Nação, via relações coloniais (I Regime) ou ajuda alimentar (II Regime), e atualmente é exercido pelo capital financeiro, via dívida fiscal: os alimentos baratos consumidos no Norte ajudam os países do Sul a pagarem a sua dívida (PATEL, 2007, p. 96 *apud* MCMICHAEL, 2016, p. 96). Outra repercussão importante é que as questões fiscais têm servido como discurso de justificação para o encolhimento da intervenção pública.

No atual contexto, por exemplo, o financiamento se constitui em importante mecanismo de controle, contribuindo para a autonomização do sistema financeiro e seu crescente poder sob as formas de coordenação do sistema agroalimentar. A dívida pública é um dos principais dispositivos, sendo corriqueiramente utilizada como recurso para disciplinar os Estados endividados, impondo-lhes políticas de austeridade fiscal, que fragilizam a capacidade dos Estados de definirem suas políticas.

O capital financeiro e as corporações transnacionais se tornaram agentes centrais pelo papel desempenhado pelas instituições e instrumentos financeiros na reorganização de vários estágios da cadeia de suprimento agroalimentar, o que tem modificado os termos e as condições sob as quais outros atores da cadeia podem operar. O abastecimento global por empresas transnacionais subordina as estratégias econômicas nacionais à concorrência internacional e os mercados de capital global sobrepujaram o poder de reguladores nacionais.

No entanto, apesar do poder das corporações na definição e organização dos processos produtivos da cadeia global de suprimentos, o reposicionamento de países como a China, o Japão e os NACs, assim como os impasses provocados na OMC em torno dos subsídios agrícolas fornecidos pelos EUA e pela União Europeia, resultam de uma atuação significativa dos Estados na implementação de estratégias de desenvolvimento nacional, que demonstram grande impacto na reconfiguração do sistema agroalimentar no sentido de constituição de novos e múltiplos centros de poder.

No contexto da crise do Regime de Excedentes, por exemplo, os países dependentes de importação, como Japão e China, para garantirem a segurança alimentar da sua população, utilizaram a demanda interna crescente e a diversificação das fontes de abastecimento como recurso de poder para constituírem novos polos de articulação e poder no sistema agroalimentar, nos quais se integraram também os NACs (MCMICHAEL, 2016).

Para a presente pesquisa, importa observar o impacto da dívida sobre a capacidade de intervenção pública no Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1980, quando a crise fiscal enfrentada pelos estados brasileiros no contexto da crise da dívida dos países do então chamado Terceiro Mundo serviu de fundamento para a primeira onda de privatizações. Naquela ocasião, o Estado do Rio de Janeiro se transformou no laboratório brasileiro das políticas de austeridade fiscal com a aprovação do Programa Estadual de Desestatização (PED), o que

incluía a privatização da CEASA-RJ<sup>7</sup> (BELTRÃO, ABRÚCIO, LOUREIRO, 1998; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2013; NETO, SANTOS, 2013 *apud* TINOCO, 2017).

Vinte anos depois, novamente tendo a crise fiscal e a dívida do Estado como justificativas, o Rio de Janeiro foi o primeiro estado a assinar um Plano de Recuperação Fiscal, que teve com principais medidas a privatização de empresas estatais e o congelamento de despesas com pessoal e custeio, a despeito de desconsiderar os diagnósticos de que a origem do desequilíbrio fiscal era proveniente de uma queda brusca de receitas, principalmente nas fontes relacionadas à exploração de petróleo (royalties e ICMS da cadeia de Petróleo e Gás).

### **3.2. O Sistema Agroalimentar e o Abastecimento.**

Os sistemas alimentares sofrem hoje a influência decisiva de uma reestruturação produtiva iniciada na década de 1970, intensificada nos anos 1990, que privilegiou a produção de *commodities*, principalmente de culturas flexíveis para diversas finalidades, inclusive industriais (e não apenas alimentares), e da integração da produção e do abastecimento ao capital financeiro, que passa a ter papel relevante na coordenação de todo o sistema.

São aspectos característicos dessa influência: financeirização do sistema agroalimentar, das terras e da natureza; substituição de áreas de produção de alimentos por *commodities*; aumento e volatilidade no preço dos alimentos (especulação); a preponderância dos supermercados como principal meio de aquisição dos alimentos; homogeneização de produtos; preponderância de ultraprocessados na dieta; disponibilidade de alimentos de forma contínua, independente de safra; ampliação do tempo de prateleira dos alimentos; disseminação e espalhamento de particularidades locais culinárias e distribuição em escala global de alimentos locais; transformação nas práticas alimentares e ampla disponibilidade de alimentos exógenos para quem pode consumir, comprometendo o acesso das populações que os têm na base da sua alimentação pela redução da disponibilidade e aumento do preço, dentre outras.

Algumas das transformações no sistema agroalimentar mundial, ocorridas a partir da década de 1970, apontadas pela literatura são: integração e a monopolização de grandes corporações (complexos agroindústrias transnacionais) na produção de insumos e no processamento industrial; massificação de dietas a base de carne, que intensificou a produção pecuária e a demanda por alimentos industriais compostos de soja e milho; integração dos cultivos agrícolas nacionais às cadeias globais de suprimentos de insumos importados, que tornaram as corporações transnacionais atores poderosos nas dinâmicas do sistema agroalimentar contemporâneo; crescente dissociação das receitas agrícolas da produção agrícola, pelo fato do setor agroalimentar estar mais centrado na indústria e nos serviços e não mais na agricultura (FRIEDMANN, 1993); novas formas de governança privada de alimentos e a articulação dos movimentos sociais globais para influenciar a reconfiguração do sistema agroalimentar (FRIEDMANN, 2005; MCMICHAEL, 2005); coordenação exercida pelas corporações transnacionais, sobretudo varejistas de atuação global, na organização de cadeias de suprimento agroalimentar, com base em padrões de qualidade regulados pela iniciativa privada; apropriação do ambientalismo de consumo para renovação da acumulação e a contestação pelas empresas dos padrões alimentares públicos (FRIEDMAN, 2005).

#### **3.2.1 De onde vem a comida?**

Nas últimas décadas se intensificou a dissociação espacial entre a produção e o consumo de alimentos, com a comida de quase 1 (hum) bilhão de pessoas, 16% da população mundial, sendo produzida fora dos seus países. Esta desconexão amplia a dependência dos países importadores em relação aos recursos naturais externos, assim como potencializa a importância

---

<sup>7</sup> Lei Estadual n. 2.470/1995.

do comércio internacional nas estratégias para assegurar o abastecimento alimentar das populações no âmbito de um sistema alimentar global cuja interação ocorre, sob esse aspecto, entre dois tipos de países: aqueles com potencial para produção de excedente agrícola e aqueles dependentes de importação, com diferentes graus de dependência (FADER, 2013).

A liberalização comercial e a maior abertura econômica colocaram as políticas nacionais sob o impacto da alteração da hegemonia da noção de autossuficiência na produção de alimentos (*food self-sufficiency*), que fundamentou por um período a intervenção pública no abastecimento, pela de autocapacidade na obtenção de alimentos (*food self-reliance*). MALUF (2000) alerta para o falso dilema entre produzir internamente todo o alimento necessário *versus* especializar-se em produtos em que se é mais competitivo, já que:

A produção doméstica de alimentos sempre foi econômica e politicamente relevante mesmo nos países muito dependentes do comércio exterior, assim como as importações de alimentos fazem parte do abastecimento de todos os países, em maior ou menor grau, como recurso permanente ou eventual (MALUF, 2000, p. 39).

O paradigma da autocapacidade, defendido pela FAO, contribuiu para a centralidade que os mecanismos de mercado, como o comércio internacional, passaram a ter como instrumento privilegiado para garantir a segurança alimentar dos países. Contribuiu, ainda, para o estabelecimento desse paradigma a reafirmação da questão do acesso como condicionante principal da segurança alimentar, levando os países a priorizar estratégias para acessarem os alimentos disponíveis em quantidade suficiente via comércio internacional ou ajuda alimentar, assim como ações visando afetar os condicionantes de renda e o tratamento da pobreza. Essa alteração somou-se à perspectiva que orientou os tratados firmados no âmbito do GATT e que rege a OMC (MALUF, 2000, p. 40).

A opção por este paradigma no Brasil, desde o início dos anos 1990, ajuda a compreender as opções de políticas adotadas para garantir o acesso à alimentação desde então, quando as capacidades estatais para atuar no abastecimento passaram a ser sistematicamente reduzidas, contribuindo para entender a ausência, até o presente, de uma política nacional de abastecimento.

A pesquisa realizada por FADER (2013) questiona a capacidade de os países garantirem autossuficiência alimentar utilizando os seus próprios recursos naturais. O autor associa o nível de dependência da importação de alimentos às restrições domésticas de terra e água, apontando para uma espécie de limite natural dos países. O cenário apontado é de crescente dependência em relação ao comércio internacional e aos recursos naturais externos. Isso ocorre em alguns países devido à existência de restrições físicas nos seus territórios, mas, também, em outros casos, pela identificação de vantagens comparativas, pela destinação dos recursos naturais para outras atividades econômicas ou para objetivos de preservação ambiental ou, ainda, por possuírem deficiência em recursos de capital, trabalho e conhecimento.

Acrescente-se o fato de algumas regiões não estarem aptas a produzirem alimentos na quantidade e diversidade necessárias para o abastecimento de sua população, devido a fatores climáticos, à qualidade do solo ou por limitações causadas por diversos fatores, incluindo as escolhas políticas e o perfil da atividade agrícola nelas desenvolvidas. Nesses casos, as cadeias longas, nacionais e globais, assumem maior participação na garantia da disponibilidade de alimentos não produzidos localmente.

Ainda que as relações comerciais de importação e exportação de alimentos tenham sido uma prática já comum entre os povos egípcios e romanos antigos, é somente no período pós-guerra, e com a implementação dos programas de desenvolvimento focados na tríade modernização da agricultura, urbanização e industrialização, que vai

se consolidar um cenário de deslocalização do sistema alimentar a nível mundial (PREISS, MARQUES, 2015, p. 270).

Essa deslocalização do sistema alimentar está muito associada à especialização da produção agrícola estendida entre países e continentes, que abriu um vasto espaço entre o local onde as pessoas vivem e a origem dos produtos que consomem. Para além do crescente distanciamento geográfico entre os espaços de produção e consumo, a deslocalização se refere também à desnaturalização e à desterritorialização do alimento, que retira deles suas características e seu vínculo sociocultural, posto que a sua oferta em larga escala e para lugares cada vez mais distantes de onde são produzidos exige uma durabilidade garantida por uma técnica e uma ciência a favor da industrialização da natureza (PEREZ-CASSARINO *et al.*, 2018, p. 15). Tem-se, então, sistemas alimentares estruturados a partir de

[...] vários elos que distanciam o consumidor daquilo que consome, o produtor daquilo que produz, transformando-os – consumidores e produtores – num sistema abstrato e com mútuo desconhecimento. Esse distanciamento não ocorreu sem prejuízos para ambas as partes e para a natureza (PEREZ-CASSARINO, *et al.*, 2018, p. 15).

A forma de conexão entre produtores e consumidores, e não apenas o tempo e a distância percorrida entre o local de produção e consumo, é ressaltada por MARSDEN (2003) como um aspecto central para definir o caráter de uma cadeia (curta ou longa/convencional). Nesse sentido, uma cadeia curta pode ser caracterizada pela existência de alguma forma de conexão entre produtores e consumidores que fazem

[...] o produto chegar ao consumidor embebido de informação, dando-lhe condições de fazer conexões e associações com um mínimo de dados sobre o lugar e o espaço onde foi produzido, os valores e as pessoas envolvidas e os métodos empregados (PEREZ-CASSARINO, *et al.*, 2018, p. 1-19).

É essa reconexão entre produtores e consumidores que passam a formar a base de práticas de produção, comercialização e consumo que buscam se contrapor aos problemas de ordem social, ambiental e política gerados pelo processo de deslocalização dos sistemas alimentares.

Em vez de comida de nenhum lugar, cultivada por produtores desconhecidos, embalada e transportada através de longas distâncias por grandes corporações, ganham visibilidade outras práticas – antigas, novas ou renovadas – sinalizadoras de um jeito diferente de produzir, distribuir, escolher, valorizar e consumir (SCHMITT, 2011, p. 4, *apud* NIERDELE, 2018, p. 46).

Os problemas ambientais, de saúde e socioeconômicos gerados pelos modelos convencionais de produção, associados a um maior ativismo do consumidor, têm se refletido no interesse crescente por mais informações sobre os aspectos do processo produtivo, da composição dos alimentos e dos seus efeitos sobre a saúde e o ambiente, que se expressam na busca por alimentos frescos com origem identificada e produzidos por meio de processos mais sustentáveis e justos. Agricultura urbana, produção e feiras agroecológicas, *slowfood*, Iniciativas Colaborativas de Compras (ICCs), Comunidades que Sustentam a Agricultura (CSAs) e os mercados institucionais que estimulam a formação de circuitos curtos, como o PAA e o PNAE, são algumas destas estratégias de aproximação de agricultores e consumidores em sistemas mais diversificados de produção e comercialização de produtos diferenciados (locais, agroecológicos, artesanais, solidários, etc.), de novos padrões de consumo e de

qualidade, onde estão envolvidos simbolismos políticos, ecológicos e culturais, que valorizam a origem sociocultural e ecológica dos alimentos (FERNANDES, 2002, p. 274).

Atualmente, assiste-se ao fortalecimento simultâneo destas duas tendências contraditórias: o movimento ascendente do deslocamento entre a produção e consumo de alimentos, como intensificação deste processo que é histórico, mas que foi acelerado no período pós Segunda Guerra Mundial, por um lado; e, por outro, a criação, o fortalecimento e a disseminação de iniciativas que buscam alternativas ao sistema predominante de cadeias de fornecimento longas e centralizadas pela aliança agroindústria/grande varejo, através da criação de formas mais estreitas de conexão entre produtores e consumidores, baseados em novos requisitos de preferência de alimentos associados a aspectos ambientais, sociais, culturais e políticos.

Esses processos simultâneos de deslocalização e relocalização, no entanto, ocorrem em ritmos, intensidades e formas diferenciadas segundo os contextos institucionais, pois as localidades possuem uma dinâmica interna e uma forma específica de apropriação de processos globais, o que ocorre segundo uma cronologia própria, “[...] não imediata e mecanicamente sujeita, em ordem automática, à conjuntura externa” (LINHARES, 1979, p. 127).

Os processos que concorreram a nível mundial para o aprofundamento da deslocalização do sistema alimentar ocorreram no Estado do Rio de Janeiro de modo intensivo no tempo e no espaço, sobretudo pelo processo de metropolização, que esteve associado às alterações no seu status institucional, com a chegada da Família Real e sua transformação em capital do Império e, posteriormente, da República, e ao processo de industrialização concentrado entre os anos 1940 e 1950, que geraram rápida e intensa concentração urbana na Região Metropolitana.

Em paralelo, ainda que não haja dados sistematizados, cabe registrar a existência de uma rica diversidade de experiências de relocalização do sistema alimentar, a exemplo da Rede Carioca de Agricultura Urbana (Rede CAU); dos Circuitos Carioca e Fluminense de Feiras Orgânicas e Agroecológicas; dos espaços de comercialização direta das organizações camponesas como o Raízes do Brasil do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Armazém do Campo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Pavilhão 30 da CEASA-RJ, gerenciado pela UNACOOP; além da crescente inserção de cooperativas e associações de agricultores familiares nos mercados institucionais (PAA e PNAE).

No entanto, a ausência de estruturas de governança, de instrumentos de planejamento público e de ações públicas destinadas especificamente à promoção do abastecimento não possibilita a articulação entre os elos do sistema, agravando os deletérios efeitos da ascensão privilegiada de alguns atores da cadeia de abastecimento sobre as políticas estaduais, bem como o alijamento de outros.

Tais lacunas dificultam a construção de processos de transição para sistemas alimentares sustentáveis como nos casos estudados por LAMINE, MARÉCHAL e DAROLF (2018), que realizaram uma análise comparativa entre as experiências de estruturação de sistemas alimentares sustentáveis em cidades da França e do Brasil. Nesse estudo, as políticas públicas aparecem como um elemento central na combinação de fatores que tem fundamentado a transição para um sistema alimentar sustentável na cidade de Curitiba (PR). Outros três aspectos são apontados como relevantes nestes processos de transição: a) as mudanças políticas que favorecem ou obstruem a participação dos atores sociais, através de suas organizações, a participarem do planejamento do território e da formulação e execução de políticas públicas em nível local; b) o grau de organização da sociedade civil, observável pela existência de experiências de organização socioprodutiva; e c) a boa articulação entre os elos do sistema alimentar (produção, assistência técnica, pesquisa, ensino, políticas públicas, agroindústria de transformação e organização de consumidores para o consumo sustentável) (LAMINE, MARÉCHAL, DAROLF, 2018, pp. 55-56).

Os casos estudados pelos autores mostram que existem diferentes equilíbrios entre os papéis das políticas públicas e da sociedade civil. Nos casos franceses, como também na França de forma geral, foram as redes agrícolas alternativas e a sociedade civil que contribuíram como atores principais no desenvolvimento dos circuitos curtos de comercialização e na relocalização do sistema agrialimentar. No Brasil, na década de 1990, foram os movimentos sociais e as Organizações Não Governamentais em parceria com a pesquisa, o ensino e a extensão que organizaram as primeiras redes alimentares alternativas; todavia, nos últimos 10 anos, o impacto das políticas públicas tem sido decisivo (LAMINE, MARÉCHAL, DAROLF, 2018, p. 56).

A interação entre os elementos é crucial para a emergência e sustentação destes processos de transição, tendo em vista que, como destacam os autores, dinâmicas que se estruturam exclusivamente a partir das ações de governos e autoridades locais se fragilizam pelo risco sempre presente de descontinuidade política (LAMINE, MARÉCHAL, DAROLF, 2018, p. 58). No Estado do Rio de Janeiro, as mudanças políticas foram consolidando espaços desiguais de acesso dos atores ao planejamento da ação pública.

Observar a intervenção do Estado por meio das políticas públicas e a atuação política dos atores da cadeia do abastecimento no processamento das controvérsias em torno do abastecimento se mostram como aspectos importantes para compreender como e porque se conformou no Estado um modelo de abastecimento dependente da elevada integração do Estado do Rio de Janeiro às cadeias externas de suprimento.

### **3.2.2 O desafio de conciliar o global e o local na abordagem do abastecimento**

A observação sobre a influência e a interrelação entre dinâmicas globais, nacionais e locais sobre a forma como se estrutura o abastecimento em cada localidade constitui um desafio metodológico e epistemológico, pois a análise de objetos caracterizados pela interação constitutiva entre processos globais e locais demanda uma reflexão sobre a própria utilização das categorias “global” e “local” como perspectivas de análise. Essas categorias são comumente admitidas como instrumentos para expressarem processos de dimensões macro e micro, respectivamente. A primeira privilegiaria processos, fluxos e conexões que se alongam em escalas de tempo e espaço amplas. Por privilegiarem uma visão panorâmica sobre os processos sociais e investirem na identificação da influência dos movimentos globais sobre as dinâmicas locais, se incapacita a captar a diversidade e as especificidades que constituem os “locais”, e nem de perceberem como as diversas conexões que essas localidades estabelecem com os fluxos globais acabam por dificultar a apreensão do global como uma totalidade única.

Por outro lado, o local é geralmente mobilizado como a possibilidade de mergulhar mais profundamente em contextos interativos capazes de expressar a diversidade e destacar a agência dos atores locais na constituição de padrões específicos de ação e organização, sem, no entanto, atribuir maior peso à influência de grandes agregados sociais. Interessa a esta abordagem micro/local interpretações que deem conta da especificidade, esgotando-se em si mesma, sem a pretensão de estendê-la para contextos similares, enquanto a abordagem macro se esforça em evidenciar os vínculos que essas interações mantêm com os sistemas sociais que demonstram potência em influenciá-los e explicá-los.

Privilegiar uma dessas abordagens seria desconsiderar que os processos sociais estão inseparavelmente ligados a dinâmicas micro e macrossociais e que esses planos não são inteiramente autônomos e nem plenamente determinados. Tomados *a priori*, levam a análises reducionistas, pois o potencial interativo entre os aspectos micro e macro ocorrem em graus variados e se revelam pela pesquisa, e não antes dela.

As abordagens macro e micro apresentam o potencial de apreender determinados aspectos, mas, quando adotadas isoladamente, acabam permitindo o acesso a dimensões unilaterais do objeto. Os impasses e limites destas abordagens também não recomendam a

escolha de um ou outro, até porque as diferentes abordagens das Ciências Sociais não negligenciam completamente a perspectiva oposta, apenas lhes atribuem pesos diferenciados. O desafio estaria em articular essas abordagens como apreensões distintas do social, buscando superar os monismos metodológicos e os antagonismos que derivam da dicotomia fundante da Sociologia entre indivíduo/sociedade, na direção da construção de sínteses teórico-metodológicas orientadas pelos desafios que a questão e o objeto de pesquisa suscitam.

A utilização das categorias global e local não apenas possibilita apreender, ocultar ou ofuscar fenômenos, processos, fluxos e relações diferentes, como também desconsidera as conexões constitutivas que são estabelecidas entre esses diferentes planos e escalas e, sobretudo, que o processo de definição da escala é um assunto eminentemente político, pois ela estrutura as relações possíveis a partir do capital político que a escala definida permite mobilizar.

SWYINGEDOUW (2004), JESSOP (2003) e WOODS (2007), por exemplo, submetem o conceito de globalização a uma crítica epistemológica, destacando as suas insuficiências como instrumento para captar uma multiplicidade de dinâmicas, assim como apontando os seus efeitos políticos, à medida que a sua adoção privilegia e fortalece determinados processos (circulação global de capitais) e escalas (supranacionais), enquanto fragiliza e invisibiliza outras (Estado nacional, processos locais), interferindo, mais do que contribuindo para compreender, na luta incessante em torno da delimitação das escalas como lócus central da disputa política.

É preciso ainda relativizar as oposições entre “global” e “local” colocando-as como integrantes de perspectivas de análise e não como expressões do real, para identificar os limites de compreensão que elas incorrem e as possibilidades que a articulação delas permite. Os conceitos de “configurações escalares” e “glocalização” de SWYINGEDOUW (2004) e o de “campo global” de WOODS (2007) vão nesta direção.

A incorporação não problematizada da categoria global, por exemplo, pode trazer embutida a ideia de força dos movimentos transnacionais e de enfraquecimento de determinadas escalas de regulação, como a do Estado Nacional. Da mesma forma, a apreensão da categoria local como escala de análise deve atentar-se ao risco da essencialização e naturalização do lugar e do espaço, além da necessidade de percebê-lo como resultante de uma articulação específica entre dinâmicas escalares distintas, como propõe, por exemplo, o conceito de Sistemas Alimentares Descentralizados, cunhado por MALUF (2021).

Com a abordagem multiescalar chega-se ao plano dos territórios e localidades no qual a disponibilidade de alimentos, as formas de acesso a eles e a própria formação de hábitos alimentares refletem a interação entre sistemas alimentares com distintas escalas, envolvendo fluxos e interações entre atores sociais, agentes privados e organizações públicas, além de uma intrincada articulação entre mercados locais, regionais, nacionais e internacionais (MALUF, BURLANDY, 2021, p. 19).

Atento a essa confluência de dinâmicas escalares distintas, que conformam o local, WOODS (2007) formula o conceito de “campo global”. Ele seria o resultado final da articulação de processos globalizantes em espaços particulares, produzidos pela interação de atores locais e globais, humanos e não humanos, que resultam na sua reconfiguração como um espaço híbrido. A singularidade das localidades seria delimitada não só pelo grau de penetração dos processos de globalização, mas também pela forma como esses processos são mediados e incorporados nos processos locais de criação e reconfiguração dessas localidades. Nessa interpretação, os atores locais (humanos e não humanos) retém a agência para moldar as circunstâncias e o caráter de sua inscrição nesses processos globalizantes e de reformulação do espaço.

Apreende-se dessa perspectiva que as instituições de governança local podem ser limitadas em sua capacidade de controlar os processos e consequências da globalização, mas o

local é visto como a esfera onde ocorre a contestação da globalização e a reafirmação do lugar, onde os conflitos locais são travados em torno de percepções contrastantes da Globalização e seus efeitos. Esses conflitos, embora conduzidos nas localidades, não são contidos nela, pois a noção de campo rural busca observar o imbricamento dos atores “locais” numa teia de relações, onde se verificam conexões curtas e longas, para as quais os conceitos de “global” e “local” se mostram insuficientes.

Alguns episódios analisados nesta tese, importantes para compreender as controvérsias em torno da gestão pública do abastecimento no Estado do Rio de Janeiro, configuram a forma específica como os atores que atuam no âmbito estadual processaram as disposições trazidas pelos ventos do neoliberalismo em um contexto com uma historicidade institucional peculiar.

Buscou-se, portanto, adotar uma proposta analítica pautada em interações escalares, que reconheça o processo histórico e como as especificidades estaduais interagem com o global, por considerar que análises localistas e globalistas corroboram o receituário neoliberal de enfraquecimento da escala nacional, e do Estado nacional, por decorrência, levando a uma percepção de completo esvaziamento da potência das políticas públicas, perspectiva não assumida por essa tese.

As propostas conceituais de configurações escalares de SWYINGEDOUW (2004) e de campo global de WOODS (2007) também buscam superar a percepção do espaço como elemento meramente contextual e passivo nas relações sociais, dialogando com a perspectiva epistemológica que destaca a agência de elementos não humanos na produção do social e da necessária percepção da realidade como coprodução entre elementos naturais e sociais. Nessa linha, a análise deve ser feita como observação da reconfiguração perpétua do espaço e da organização espacial, destacando o caráter constitutivo do espaço como elemento dos processos sociais.

Longe de reclamar uma abordagem naturalmente determinista, essa perspectiva pragmática destaca como as especificidades dos objetos de pesquisa podem ser apreendidas pela forma como aspectos naturais e sociais são articulados no tempo e no espaço, buscando observar como as condições artificialmente criadas são expressões de processos sociotécnicos e institucionais nos quais estão imbricadas cultura e natureza.

Os apontamentos dessa perspectiva epistemológica alertam para a necessidade de integrar à análise dos processos sociais e históricos que impactam no abastecimento do Estado do Rio de Janeiro, a atuação dos aspectos naturais do seu território (porção considerável de relevo acidentado, relevantes reservas de petróleo, concentração de atrativos turísticos naturais, sua posição geográfica etc.) e as características dos próprios bens materiais (alimentos) que orientam as atividades voltadas ao abastecimento. A comercialização agrícola, por exemplo, enfrenta a enorme imprevisibilidade da produção em virtude da maior dependência de fatores naturais e exposição às intempéries biológicas, a despeito de todo o arsenal tecnológico destinado a reduzi-las, tais como sementes modificadas, sistemas de irrigação, fertilizantes, defensivos, máquinas etc.

(...) até 1960 você tinha um tempo de comercialização longo. No mínimo uns cinco dias para sair da roça até chegar no Rio de Janeiro. Então, era muita batata, cebola, cenoura, beterraba, principalmente de raízes e tubérculos. Quando abrem a Tere-Fri (estrada que interliga os dois municípios) é que começa a mudar (...). Que é aí que as folhosas e hortaliças chegam (Renato Linhares de Assis, pesquisador da Embrapa NPTA *apud* PAIM, 2021).

Esta abordagem torna claro, ainda, que a definição da escala estadual para a análise do objeto desta pesquisa acaba por delimitar um determinado campo político, apontando determinadas arenas e recursos de poder em disputa, assim como compõe um quadro específico

de atores que participam desse jogo em torno da disputa pela formatação da ação pública observada, a saber, as políticas públicas estaduais no abastecimento.

A escalaridade como expressão de relações de poder também se expressa, no caso da comercialização agrícola, no maior potencial que determinados agentes do abastecimento (grandes redes varejistas) possuem para controlar os fluxos de comercialização, pela capacidade de construírem os parâmetros técnico-logísticos tornados hegemônicos nas redes de comercialização, exatamente pela sua atuação transescalar (SEABRA, 2015, p. 160).

Essa perspectiva analítica também possibilita perceber que, na análise dos processos que conformam o abastecimento, algumas dinâmicas globais, relacionadas às formas de estruturação e funcionamento do sistema agroalimentar global, não podem ser sobrevalorizadas como elementos explicativos suficientes para compreender a dinâmica de formação dos preços dos alimentos nos territórios, dentre outros aspectos, por exemplo.

Os apontamentos sobre os distintos cenários de influência dos preços internacionais nos contextos nacionais e subnacionais, realizados por MCMICHAEL (2016), KATO (2017) e MALUF (2017), põem em relevo como a atuação dos Estados imprimem formas diferenciadas do impacto dessas dinâmicas em cada contexto. A volatilidade no preço dos alimentos, verificada a partir da crise alimentar de 2008, foi sentida em todos os países inseridos nas cadeias globais de suprimentos. No entanto, aqueles que dispunham de uma estrutura institucional de regulação do comércio e controle de preço sofreram menos impacto, a exemplo do ocorrido com o preço do arroz na Indonésia e em grande parte do sudeste asiático (MCMICHAEL, 2016).

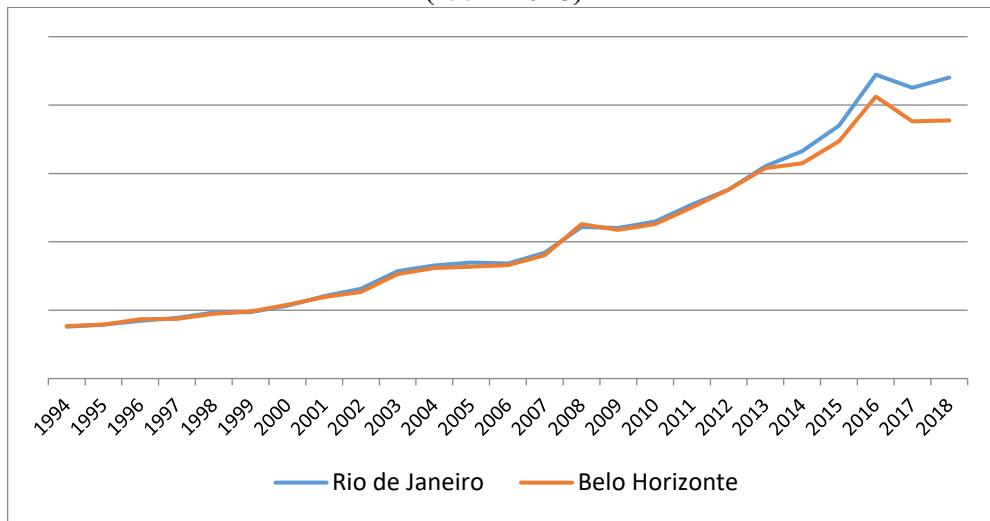
KATO (2017, p. 199) destaca como este cenário, no qual os alimentos estão significativamente mais caros e sujeitos a mercados mais voláteis, coloca desafios para a segurança alimentar nos contextos nacionais. A partir de uma análise temporal do comportamento do preço dos alimentos no Brasil, combinada com a análise internacional comparativa, a autora procurou mostrar as relações estabelecidas entre os preços internacionais, regionais e nacionais num contexto recente de maior liberalização e financeirização dos mercados agrícolas, demonstrando que o comportamento dos preços resulta da combinação de fatores internacionais e nacionais, estruturais e conjunturais.

A análise temporal permitiu à autora sustentar a tese de uma “[...] transmissão incompleta dos preços internacionais das commodities agrícolas para os preços domésticos no Brasil” (KATO, 2017, p. 197), posto que, além dos impactos parciais da alta dos preços globais, os preços domésticos foram também influenciados por fatores internos. O grau de concentração dos mercados, o custo produtivo e logístico, as condições climáticas e o tamanho da área colhida e plantada são apontados como elementos que tiveram papel decisivo na inflação dos alimentos observada no Brasil. A análise internacional comparativa identificou importante diferença na magnitude do repasse entre os países que permitiram a transmissão dos movimentos dos preços internacionais em seus mercados domésticos e aqueles que buscaram atenuar esse impacto recorrendo a instrumentos de política pública, como (estoques reguladores, compras públicas, restrições comerciais, tarifas, subsídios, garantia de preços, dentre outros).

MALUF (2017) também destaca que, além da diferenciação relacionada às características peculiares a cada produto ou cadeia, é notável a diferenciação regional da inflação de alimentos, que precisa ser mensurada e compreendida, tendo em vista que a diferença desse encarecimento entre capitais tenha sido de quase o dobro no auge da crise de preços.

Embora não seja possível estabelecer uma relação direta entre estruturas e políticas de abastecimento estaduais e o preço da alimentação nas capitais brasileiras, já que isto representaria um salto muito grande que desconsidera as inúmeras mediações de mercado, chama a atenção o descolamento no preço da cesta básica que se verifica entre as capitais do Estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, a partir de um determinado período.

**Gráfico 1. Valor médio mensal da cesta básica no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte (1994-2018)**

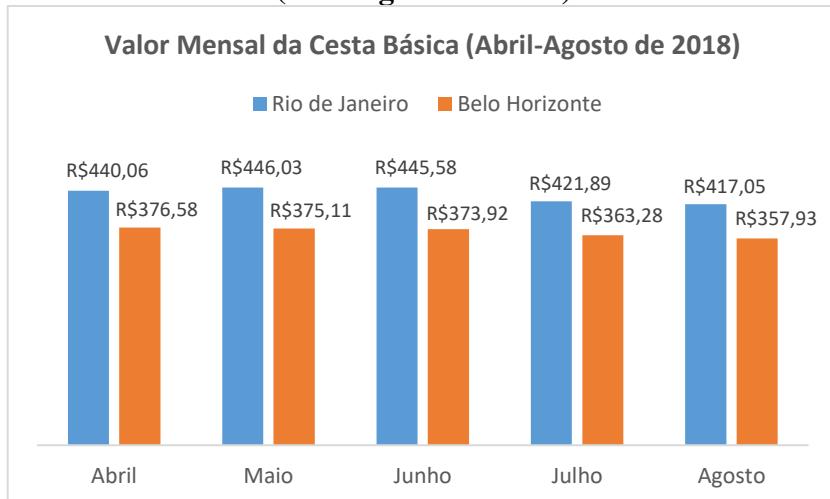


Fonte: DIEESE.

Algumas questões conjunturais, como os grandes eventos realizados na cidade do Rio de Janeiro (Copa do Mundo em 2014 e Olimpíadas em 2016), que encareceram o custo de vida, podem sinalizar alguns elementos explicativos do descolamento que ocorre, a partir de 2013, no preço médio da cesta básica na cidade do Rio de Janeiro e em Belo Horizonte.

Por outro lado, a relação desta diferença com os padrões de intervenção pública no abastecimento, verificados nos dois contextos institucionais, exige um estudo específico e aprofundado para compreender, por exemplo, porque no contexto da greve dos caminhoneiros a cesta básica na cidade do Rio de Janeiro sobe de R\$ 440,06 (quatrocentos e quarenta reais e seis centavos) para R\$ 445,58 (quatrocentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos) entre abril e junho de 2018, enquanto em Belo Horizonte, que desde a década de 1980 constituiu diversos instrumentos de intervenção pública no abastecimento (CUNHA, 2001), houve queda de R\$ 376,58 (trezentos e setenta e seis reais e cinquenta e oito centavos) para R\$ 373,92 (trezentos e setenta e três reais e noventa e dois centavos), no mesmo período.

**Gráfico 2.- Valor mensal da cesta básica no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte (abril-agosto de 2018)**



Fonte: DIEESE (<https://www.dieese.org.br/cesta/>)

O aprofundamento da deslocalização das fontes de abastecimento, analisado no Capítulo III, e o perfil das políticas estaduais que intensificam a participação das cadeias longas de fornecimento, observado no Capítulo IV, podem ser elementos potencializadores de uma maior vulnerabilidade da cidade do Rio de Janeiro às situações de bloqueio a estas fontes mais distantes, como no evento mencionado.

(...) A gente se vê muito vulnerável. A gente conseguiu verificar isso friamente na greve dos caminhoneiros. A gente ficou praticamente desabastecido em uma semana. Coisa de uma semana a gente não tinha mais produto no mercado. O que tinha era o que descia, era o que conseguia descer aqui da região produtora aqui. né, da Serrana, que é o que absorve, que é absorvido pelo público do Rio de Janeiro. Folhosas, principalmente, a gente é autossuficiente. Agora outros produtos não. Então a gente percebeu que a gente tá num nível assim de insegurança alimentar altíssimo. Então, basicamente 75%, 80% do que entra na Central de Abastecimento [de Irajá, grifo nosso] hoje no estado é de fora, são de outros estados, não é do Estado do Rio de Janeiro (Rosana, Diretora Técnica da CEASA-RJ).

Esta informação apresentada pela Diretoria Técnica da CEASA-RJ ilustra a preponderância da produção de fora na disponibilidade de alimentos frescos no principal entreposto público de abastecimento do Estado do Rio de Janeiro. Esta alta dependência do comércio externo para promover o abastecimento alimentar; a redução crescente da sua produção agrícola, que resulta num baixo volume e decrescente representação da agropecuária no PIB Estadual; e a forte concentração urbana da sua população na Região Metropolitana (75% dos habitantes do Estado), que forma o segundo maior mercado consumidor de alimentos do país, constituem algumas das especificidades que se correlacionam com os processos globais para delimitar as dinâmicas de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro.

### 3.3 Estado e Mercado

NIERDELE (2017) aponta como os mercados permanecem como uma incógnita para as Ciências Sociais, mesmo tendo ocupado a centralidade de interpretações clássicas sobre a organização da sociedade. O autor pontua um redirecionamento recente na compreensão dos mercados, a partir da ideia de “*construção social dos mercados*”, que os concebe como “[...] estruturas institucionais edificadas pelas mãos visíveis de indivíduos, organizações, empresas e movimentos sociais” e não mais a partir da imagem predominante de “um mecanismo impessoal pautado pela busca de um equilíbrio irreal” (NIERDELE, 2017, p. 11).

Esta abordagem da “*construção social dos mercados*” se mostra mais potente para a compreensão da complexidade dos mercados alimentares que, por abranger um tipo de lógica cercada por valores, crenças e simbologias, jamais permitiria reduzir o alimento a uma mercadoria ‘pura’, sendo, por isso, considerados “*mercados especiais*” (STEINER, 2006 *apud* NIERDELE, 2017, p.11).

A relação Estado/Mercado em BOURDIEU (2014) é tributária da perspectiva apresentada por POLANYI (1944), que apresenta o mercado como uma construção histórica para a qual muito contribuiu o Estado. Nesta linha, BOURDIEU (2014, p. 301) defende que “o mercado tal como o conhecemos, aquele que os economistas aceitam como um dado universal, como uma natureza, é na verdade um artefato construído em grande parte pelo Estado”. Para o autor, os vínculos entre ambos são caracterizados como constitutivos da formação do Estado, já que “[...] a gênese de um poder fiscal e de um poder econômico de base fiscal se passa junto com a unificação do espaço econômico e com a criação de um mercado nacional” (BOURDIEU, 2014, p. 271).

A formação das economias nacionais como um espaço econômico e político coerente e unificado, constituído pelos Estados Nacionais, que não apresentava barreiras internas à circulação do capital e cujas atividades podiam ser desenvolvidas em conjunto numa mesma direção, foi um processo central para os vínculos históricos estabelecidos entre o Estado e o capital, assim como os movimentos constantes de expansão destes Estados que favoreceram a expansão de capitais no rastro dos novos territórios conquistados (FIORI, 2007).

Os movimentos de expansão dos Estados nacionais, motivados pela busca incessante de ampliação e/ou manutenção do poder (inclusive como condição de sobrevivência), transforma a conquista em uma atividade central dos Estados. Esta motivação para a conquista (e manutenção) de territórios de influência política e econômica aproxima o Estado do capital, a quem interessa usufruir das oportunidades de exploração econômica criadas por esta expansão (FIORI, 2007).

ELIAS (1993) também evidencia esses vínculos ao mostrar que o capital não apenas se beneficia dessa associação, já que ele também é gerador de poder político, mas também contribui para ele, o que o colocou como parceiro estratégico no projeto expansionista dos Estados Nacionais. FIORI (2007) também salienta que o avanço dos capitais para além das fronteiras nacionais ainda hoje depende muito do apoio dos Estados nacionais e dos seus projetos de expansão econômica e política.

Do ponto de vista do capital, o financiamento das conquistas expansionistas dos Estados representou uma oportunidade para multiplicação do capital por meio das dívidas, dos créditos e da administração do câmbio das moedas, além da conquista favorecida a partir de posições monopolistas em todos os campos da atividade econômica, obtidas nos territórios conquistados (ELIAS, 1993). Por outro lado, este movimento expansionista exige que a produção e a riqueza interna de cada país cresçam, dado que ela é condição indispensável do poder internacional que os Estados pleiteiam. Isso explica o fato da ‘moeda internacional’ ser sempre a do Estado/economia nacional mais poderoso em determinada região e durante determinado tempo (FIORI, 2007, p.33).

Apesar da reprodução do capital no capitalismo moderno estar cada vez mais ocorrendo a partir da movimentação livre de capitais financeiros, descolados de uma base produtiva e territorializada, e da competição intercapitalista operar cada dia com maior autonomia ante as regulações pactuadas no âmbito de instâncias multilaterais, que marcaram o regime internacional anterior, o Estado segue tendo centralidade para a expansão de capitais, pois a dinâmica do sistema econômico mundial ainda reserva a ele instrumentos fundamentais que podem facilitar ou obstaculizar processos de expansão econômica.

Essa centralidade está relacionada não apenas à capacidade do Estado de tributar e financiar exércitos dirigidos à conquista/manutenção de espaços de influência econômica, como ocorreu nos primórdios do capitalismo, como também pela relação que as oportunidades abertas aos capitais, pelo expansionismo dos Estados, mantêm com a força das moedas nacionais, ainda fortemente influenciadas pela ação dos Estados na direção do fortalecimento das suas economias nacionais, sobretudo neste contexto de acirramento da competição intercapitalista e da fragilidade dos mecanismos de regulação pactuada para as relações econômicas e políticas no âmbito internacional (FIORI, 2007). Essa perspectiva contradiz o diagnóstico, construído e disseminado pelo pensamento neoliberal, de enfraquecimento dos estados nacionais.

Essas formulações se aproximam da abordagem dos regimes alimentares, que associam as dinâmicas do sistema agroalimentar, continuamente em transformação, aos processos simbióticos de acumulação de capital e de formação, manutenção e expansão do poder estatal. Para FRIEDMANN (1993), embora a regulação nacional esteja em crise, os estados nacionais ainda são o lócus das decisões políticas que estruturam as relações agroalimentares, embora a sua autonomia seja desafiada pelo capital transnacional e por instituições e ideologias que defendem a desregulação (PAULA, 2017).

Para BONNANO e WOLF (*apud* NIERDELE, 2017), vivemos um pós-neoliberalismo que comprehende que o Estado e a ação política afetam de maneira decisiva os processos econômicos, mas lhes atribui uma condição subjugada aos interesses das corporações e suas lógicas financeiras e industriais. Assim, o mais apropriado não seria referir-se à ‘desregulação’, mas apontar os ‘processos de neoregulação’, por meio dos quais o Estado promove políticas e regras que facilitam o controle corporativo, o domínio das multinacionais do agronegócio e uma nova dinâmica que vários autores têm denominado *agroextrativista* ou *neoextrativista* (HARVEY, 2004; ACOSTA, 2016a; LORIS, 2017 *apud* NIERDELE, 2017, p. 34).

Ante o exposto, cabe refletir se o regime corporativo designado por MCMICHAEL (2016) representaria o declínio da hegemonia do Estado ou expressa uma forma de gestão/apropriação do Estado que evidencia ainda mais a sua imprescindibilidade à acumulação do capital, por um lado, e para a garantia de direitos, por outro, já que as estratégias de reforço ou esvaziamento do poder corporativo necessariamente passam por ele.

Na discussão sobre a reconfiguração do papel de regulação do Estado no atual estágio de desenvolvimento capitalista e de redefinição no sistema agroalimentar, é importante refletir se o padrão binário público/privado, associado aos dois primeiros regimes, é suficiente para captar a complexidade de uma era caracterizada por novas regras de mercado ligadas à hegemonia corporativa e à implantação da dívida como um mecanismo disciplinar a serviço do comércio internacional e de lucros financeiros.

Os Estados participam decisivamente da expansão dos direitos e poderes corporativos via mobilização e/ou omissão de instrumentos de poder relacionados à soberania estatal. Em muitos contextos é possível observar cumplicidade estatal em relação às estratégias de poder corporativo, a exemplo da sua atuação diversificada na facilitação do processo de aquisição de terras e de apropriação de recursos naturais e no favorecimento de lucros via regulamentação monetária (taxas de juros e câmbio), regimes tributários, créditos, leis trabalhistas e outros regulamentos.

Nessa análise, é fundamental não superestimar a divisão público-privada, pois há novos nexos entre o Estado e o setor privado, tendo em vista que os Estados, muitas vezes, adotam um papel de suporte diplomático, financeiro e legal às iniciativas e investimentos privados, assim como acordos assinados por governos frequentemente são conduzidos por operadores privados, demonstrando que a linha limítrofe entre investimentos públicos e privados se mostra bastante flexível e nebulosa (COTULA, 2012 *apud* MCMICHAEL, 2016, p. 172).

Na área do abastecimento, SCHEJTMAN (2000) considera que a questão estaria em identificar qual é a melhor combinação entre intervenções públicas e privadas, capaz de assegurar o funcionamento e a dinamização recíproca de suas respectivas potencialidades para alcançar a segurança alimentar e nutricional. Para ele, essa resposta não pode ser universal, devendo corresponder aos desafios e especificidades de cada contexto, cuja análise fornecerá os elementos para a definição do melhor formato da divisão de trabalho entre o público e o privado.

Esse trabalho considera que o Estado continua presente, com mecanismos poderosos e decisivos para a acumulação, mas na definição dos seus instrumentos, a perspectiva da proteção social nessa atuação tem sido enfraquecida neste contexto de novo ciclo de hegemonia neoliberal.

### **3.4 Recursos Teóricos para Compreender o Estado**

A linha teórica adotada nessa pesquisa é que o Estado, a sociedade e o mercado são compreendidos como campos que se interpenetram de forma complexa, sendo o estudo das políticas públicas uma oportunidade para observação das distintas formas dessa interação, que se dá atualmente em um contexto de profundas transformações, como: multiplicação de atores organizados na vida política e social; ampliação dos alvos de intervenção estatal com

disseminação de sujeitos intervenientes nas políticas públicas e grande diferenciação funcional dos programas de ação pública; descentralização e fragmentação do Estado; erosão das fronteiras entre público e privado; crescente papel dos atores privados nas ações públicas; e transnacionalização das políticas públicas (LE GALÉS, 1985 *apud* ROMANO, 2007, p. 101).

Nesta perspectiva, comprehende-se o Estado como um espaço de luta e instrumento dela (BOURDIEU, 2014) e as políticas públicas como resultantes de processos políticos complexos e conflituosos de alocação e definição pública de recursos e oportunidades, que expressam o resultado de relações de poder e, ao mesmo tempo, orientam as condições em que essas relações continuarão a se estabelecer, pois se conformam em marcos institucionais, entendidos como expressão de conflitos políticos anteriores, que definem oportunidades e limites diferenciados para os atores sociais (ROMANO, 2009).

A teoria sobre o Estado desenvolvida por BOURDIEU (2014) destaca como os seus atos repercutem de forma decisiva na distribuição do poder e nas posições e condições dos agentes sociais e econômicos nesta disputa, considerando que “[...] esse capital público, esse capital de interesse geral ou esse poder público é a um só tempo um instrumento de luta social e um objeto de lutas sociais de primeira grandeza” (BOURDIEU, 2014, p. 449).

### **3.4.1 A teoria de Estado de Bourdieu.**

As definições sociológicas clássicas do Estado — como monopólio da violência legítima e do ato de tributar (Weber), como fundamento da integração lógica e moral do mundo social (Durkheim) e como aparelho de coerção a serviço da classe dominante para a reprodução da ordem social (Marx) —, BOURDIEU (2014, p. 20) apresenta ponderações e acréscimos, retendo, de Weber, o aspecto do ‘sequestro da autoridade’; de Marx, a apropriação dos ganhos da autoridade do Estado pelos grupos dominantes; e de Durkheim, a relação existente entre as categorias lógicas de classificação e as formas de divisão do mundo social, para as quais o Estado é decisivo em sua delimitação.

No entanto, o autor busca enfatizar a dimensão simbólica, retratando o Estado como um espaço de relações não só de força, mas também de sentido, como produtor de princípios de classificação suscetíveis de serem aplicados ao mundo social, capazes de gerar uma “[...] obediência generalizada de que se beneficia o Estado, sem apelar à coerção” (BOURDIEU, 2014, p. 22).

O Estado não se reduz a um aparelho de poder a serviço dos dominantes nem a um lugar neutro de reabsorção dos conflitos: ele constitui a forma de crença coletiva que estrutura o conjunto da vida social nas sociedades fortemente diferenciadas (BOURDIEU, 2014, p. 493).

A construção da sua teoria do Estado se baseia numa história genética, por considerar que “uma das maneiras de compreender um funcionamento social é analisar a sua gênese” (BOURDIEU, 2014, p.133). Fazer uma história genética do Estado é, para BOURDIEU (2014, p. 166), um antídoto ao que ele chamou de ‘amnésia da gênese’, inerente a todo processo de institucionalização, pois “[...] uma instituição exitosa se esquece e se faz esquecer como tendo tido um nascimento, como tendo tido um começo”. O pensamento genético busca então fazer ressurgir o arbitrário dos inícios para desbanalizar e superar a amnésia dos inícios, inerente à institucionalização. A gênese do Estado é por ele descrita como o:

[...] processo de concentração de diferentes espécies de capital (físico, econômico, cultural e simbólico) que conduz à emergência de uma espécie de “metacapital”, capaz de exercer um poder sobre as outras espécies de capital, e do Estado como campo em que se desenrolam lutas tendo por objeto o poder sobre os outros campos, notadamente

aquele que se encarna no direito e em todas as espécies de regulamentação de validez universal (na escala de um território) (BOURDIEU, 2014, p. 486).

Os monopólios identificados por Weber (militar e fiscal) criaram condições para a concentração de diversos capitais em poder do Estado. No entanto, BOURDIEU (1989) destaca que esse processo não ocorreria sem a concentração de capital simbólico - o monopólio do universal - tendo em vista a necessidade de conferir legitimidade aos atos do Estado. Ao caracterizar estes monopólios como legítimos, Weber, de alguma forma, já aponta para a dimensão simbólica presente na necessidade de reconhecimento social do poder do Estado. GRAMSCI (2004) também ressalta que as formas de dominação do Estado não se limitam ao uso da força, mas se estruturam também na sua função de estabelecer e reproduzir consensos.

As lutas em torno do Estado estariam então relacionadas à possibilidade dos agentes monopolizarem o universal, “[...] recurso fundamental, progressivamente acumulado”, que legitima um conjunto de agentes a falar em nome de todos, de um bem público (BOURDIEU, 2014, p.195) e, ao mesmo tempo, dele se apropriar, pois o processo de concentração de capitais também é um processo de desapossamento da condição de existência de tudo aquilo que deixa de integrar o oficial, o universal. Neste sentido, “O oficial é censura”, pois “[...] onde havia o diverso, o disperso, o local, há o único” (BOURDIEU, 2014, pp. 90, 146).

O monopólio do *universal* também confere ao Estado a capacidade de naturalizar e, assim, legitimar o caráter arbitrário dos pressupostos que constituem uma ordem social. O que torna o Estado um objeto privilegiado de lutas, então, é o fato dele ser uma espécie de “*banco central de capital simbólico*”, um local onde se geram e se garantem todas as moedas fiduciárias que circulam no mundo social (BOURDIEU, 2014, p. 233).

O poder de nomeação talvez seja um dos que mais expressa como os atos do Estado repercutem decisivamente no jogo social, pois é um poder de criação social e de desapossamento, quase mágico, que faz a pessoa ou a coisa nomeada existir ou deixar de existir conforme a nomeação (BOURDIEU, 2014, p. 361). A sua força de legitimação deriva, ainda, da capacidade de fazer os seus atos serem apreendidos como expressão de desinteresse e imparcialidade, associados à ideia de interesse público. Segundo suas próprias palavras, o Estado:

[...] reforça um ponto de vista entre outros sobre o mundo social, que é o lugar de luta entre os pontos de vista. Ele diz acerca desse ponto de vista que é o ponto de vista certo, o ponto de vista dos pontos de vista, o “geometral de todas as perspectivas”. É um efeito de divinização. E para isso, ele deve fazer crer que ele mesmo não é um ponto de vista. Para isso, é capital que ele faça crer que é o ponto de vista sem ponto de vista (BOURDIEU, 2014, p. 61).

BOURDIEU (2014) adverte que esta imparcialidade é apenas um recurso de legitimação, posto que os capitais, concentrados pelo Estado, são redistribuídos de modo diferencial. Neste processo de controle e redistribuição dos recursos concentrados pelo Estado, o autor confere um destaque ao poder que os agentes do oficial, a burocracia, vão acumulando à medida que sua atuação vai constituindo o Estado e, paralelamente, o seu poder como agente do *universal*.

### 3.4.2 A teoria de Estado de Elias

A discussão proposta por Elias sobre a formação do Estado aponta elementos sociológicos fundamentais para a compreensão do papel que ele cumpre até hoje e das relações que podem ser observadas entre sociedade, Estado e mercado. Na argumentação de Elias, a monopolização característica do Estado aparece como tendência de uma sociedade estruturada a partir da livre competição, cuja ausência de regulação prévia levaria à eliminação das unidades

derrotadas pelas unidades vitoriosas e a uma consequente concentração de poder social em poucas mãos.

É a existência de uma autoridade central, que monopoliza a tributação e o uso das armas, que possibilita a substituição da ‘livre competição’ que tende ao monopólio, por uma competição ‘não livre’, centralizada e regulada por um órgão central de coordenação, garantindo que a concorrência ocorra em termos puramente econômicos e não pelo uso da violência e assegurando relações mais democráticas de competição pelas oportunidades econômicas.

Essa argumentação de Elias vai na contramão da tese proclamada pelas correntes liberais, de que o mercado autorregulado e a não interferência do Estado na economia seriam condições fundamentais para garantir a livre competição. Em contraposição, o autor considera que a livre competição, sem a interferência reguladora do Estado, resultaria em monopólio, sendo o Estado aquele que seria capaz de garantir o desenvolvimento do capital, pois cria um ambiente mais equânime de competição pelas oportunidades sociais.

Na fundamentação de Elias, o Estado atua como um grande árbitro, uma espécie de ‘mecanismo régio’ das tensões entre antagonistas interdependentes, que atuam simultaneamente como parceiros e adversários na construção de uma dada configuração social. Ele regula uma relação de dependência mútua da qual depende o funcionamento da máquina social, dado que “(...) as tensões entre as partes interdependentes não podem ameaçar a existência da configuração social que formam” (ELIAS, 1993, p.147). Atuando como regulador sob um eixo de tensão bipolarizada, o raio de ação do Estado e o seu poder se ampliam na medida em que cresce a tensão entre estes grupos.

É com este raciocínio que o autor explica o poder adquirido por Luís XIV a partir da mediação do conflito entre a nobreza decadente e a burguesia em ascensão. Tal capacidade de mediação, segundo o autor, só foi seriamente restringida quando a balança sobre a qual se colocava se inclinou radicalmente em favor da burguesia e um novo equilíbrio social, com novos eixos de tensão, se estabeleceu entre a burguesia e o proletariado nascente. Numa concepção de Estado próxima à de ELIAS, CASTEL (1998) defende que:

[...] el estado no es un árbitro neutro entre los interlocutores sociales. Pero tampoco es el instrumento exclusivo de la dominación de una clase. Él es el que la mayoría de las veces conduce a los compromisos entre esos interlocutores en nombre del mantenimiento de la cohesión social, y en todo caso los ratifica y les da fuerza de ley...daba un carácter legal y obligatorio a los equilibrios negociados entre los intereses del capital y los del trabajo. (CASTEL, 1998, p. 23).

A formação do Estado na teoria de ELIAS (1993) é então apresentada como resultado de uma sociogênese, que se dá no âmago do processo de complexificação da sociedade, que o autor denominou de *processo civilizador*. É este processo avançado de diversificação social e de ampliação das interdependências que torna necessária a constituição e manutenção duradoura de uma máquina, o corpo burocrático, capaz de regular essa sociedade diferenciada.

### 3.4.3 – A burocracia a partir das teorias de Bourdieu e Elias

A constituição dessa máquina de gestão do monopólio estatal se caracteriza como um processo crescente de despersonalização e institucionalização do exercício do poder, que conduzem a cadeias mais longas e a redes mais densas de interdependência, onde “[...] os recursos centralizados e monopolizados tendem aos poucos a passar das mãos de alguns indivíduos para as mãos de indivíduos cada vez mais numerosos e a tornar-se finalmente função da rede humana interdependente como um todo” (ELIAS *apud* BOURDIEU, 2014, p. 185).

Para BOURDIEU (2014, p. 487), o surgimento de “[...] um aparelho complexo que consegue gerir o monopólio estatal”, é um processo ao término do qual se acha definida uma

longa cadeia dos agentes encarregados da gestão do público e do universal, constituída por uma rede de agentes ligados por interconexões complexas, estabelecidas pelo alongamento das cadeias de autoridade, baseada na delegação e controles mútuos entre indivíduos ‘pré-qualificados’, delimitada entre agentes que se garantem e controlam.

[...] uma força de poder em que cada detentor de poder é controlador e controlado...uma estrutura, que é uma proteção relativa contra o arbitrário, pelo fato de que o exercício do poder é dividido entre pessoas interconectadas e unidas por relações de controle mútuo (BOURDIEU, 2014, p. 405).

Esta dinâmica gerou um processo de “[...] autonomização de um espaço particular, de um jogo particular, de um campo particular no qual se joga um jogo particular” (BOURDIEU, 2014, p. 261), no interior do qual funciona uma racionalidade de Estado, resultante da transformação, que se operou durante séculos, do poder pessoal concentrado na pessoa do rei aos poderes difusos e diferenciados, associados à ideia de Estado (BOURDIEU, 2014, p. 313), que BOURDIEU descreve em seu artigo *De la Maison du roi à la raison d'État* (1977).

A burocracia, para WEBER (2009), estaria imbuída e seria disseminadora de certa forma de racionalização da sociedade, que funcionou como tecnologia de exercício de uma forma específica de dominação, a racional-legal. FOUCAULT (2008) também investiu na correlação entre formas de dominação e um conjunto de dispositivos técnicos, formas concretas de ação e conjunto de práticas pelas quais se exerce materialmente o poder.

Apesar de realçar a emergência de uma *raison d'État* como constitutiva do campo burocrático, o autor rompe com a ideia que associa a burocracia a uma completa racionalização, presente nos desdobramentos da teoria weberiana. Em *La Noblesse d'État*, BOURDIEU (1989) adverte que restam, nas sociedades burocratizadas, mecanismos de transmissão do patrimônio econômico e cultural pela mediação da família, que não deixam de ter semelhança com os mecanismos que eram a condição da reprodução do Estado dinástico (BOURDIEU, 1989, p. 297). Essa perspectiva fundamenta modelos de análise de políticas públicas que investem nas redes pessoais e políticas como canais potentes para a compreensão dos seus processos de formulação.

## Síntese do Capítulo I

Buscou-se no Capítulo I refletir sobre o escopo da regulação pública no sistema agroalimentar, observando a reconfiguração do papel do Estado no atual estágio de desenvolvimento capitalista e as transformações ocorridas nos sistemas agroalimentares nas últimas décadas.

A partir da revisão da literatura foi possível identificar que o recuo da intervenção estatal a partir da década de 1980, que ocorre de modo bastante diferenciado nos países e esferas subnacionais, também esteve associado às dificuldades impostas pela crise fiscal dos Estados e a inadequação de muitos dos instrumentos de intervenção existentes para atuar num novo cenário, conformado por profundas transformações no sistema agroalimentar. Um dos efeitos deste recuo foi o predomínio que a iniciativa privada e as grandes corporações da produção, da agroindústria e do grande varejo foram adquirindo na coordenação do sistema agroalimentar, resultando numa forte incidência coorporativa na definição das condições em que os alimentos são ofertados à população.

Os sistemas alimentares hoje sofrem influência decisiva de uma reestruturação produtiva iniciada na década de 1970, e intensificada nos anos 1990, que privilegiou a produção de *commodities*, principalmente de culturas flexíveis para diversas finalidades, inclusive industriais, e não apenas alimentares, e da integração da produção e do abastecimento ao capital financeiro, que passa a ter papel relevante na coordenação de todo o sistema.

Contrapondo-se à perspectiva da autossuficiência, o paradigma da autocapacidade, defendido pela FAO, contribuiu para a centralidade que os mecanismos de mercado, como o comércio internacional, passaram a ter como instrumento privilegiado para garantir a segurança alimentar dos países. A reafirmação da questão do acesso como condicionante principal da segurança alimentar contribuiu para o estabelecimento desse paradigma, o que levou à priorização pelos países de estratégias para acessarem os alimentos disponíveis em quantidade suficiente via comércio internacional ou ajuda alimentar, assim como ações visando afetar os condicionantes de renda e o tratamento da pobreza.

Atualmente, assiste-se ao fortalecimento simultâneo de duas tendências contraditórias: o movimento ascendente do deslocamento entre a produção e consumo de alimentos, como intensificação deste processo que é histórico, mas que foi acelerado no período pós-Segunda Guerra Mundial, por um lado; e, por outro, a criação, o fortalecimento e a disseminação de iniciativas que buscam alternativas ao sistema predominante de cadeias de fornecimento longas e centralizadas pela aliança agroindústria/grande varejo, através da criação de formas mais estreitas de conexão entre produtores e consumidores, baseados em novos requisitos de preferência de alimentos associados a aspectos ambientais, sociais, culturais e políticos.

Esses processos simultâneos de deslocalização e relocalização, no entanto, ocorrem em ritmos, intensidades e formas diferenciadas, segundo os contextos institucionais, pois as localidades possuem uma dinâmica interna e uma forma específica de apropriação de processos globais que ocorre segundo uma cronologia própria (LINHARES, 1979). Os processos que concorreram a nível mundial para o aprofundamento da deslocalização do sistema alimentar ocorreram no Estado do Rio de Janeiro de modo intensivo no tempo e no espaço, sobretudo pelo processo de metropolização, associado às alterações no seu status institucional com a chegada da Família Real, sua transformação em capital do Império e, posteriormente, da República, e ao processo de industrialização concentrado entre os anos 1940 e 1950, fatores que geraram rápida e intensa concentração urbana na Região Metropolitana. Em paralelo, ainda que não haja dados sistematizados, cabe registrar a existência de uma rica diversidade de experiências de relocalização do sistema alimentar no território fluminense.

No contexto de transformações do sistema agroalimentar, o capital financeiro e as corporações transnacionais foram se tornando agentes centrais, devido ao papel desempenhado pelas instituições e instrumentos financeiros na reorganização de vários estágios da cadeia de suprimento agroalimentar, o que tem modificado os termos e as condições sob as quais outros atores da cadeia podem operar. A dívida pública, por exemplo, é um dos principais dispositivos corriqueiramente utilizado como recurso para disciplinar os Estados endividados, impondo-lhes políticas de austeridade fiscal que fragilizam a capacidade de os Estados definirem suas políticas. Mostrou-se relevante observar o impacto da dívida sobre a capacidade de intervenção pública no Estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1980, quando a crise fiscal enfrentada pelos estados brasileiros no contexto da crise da dívida dos países do então chamado Terceiro Mundo serviu de fundamento para a primeira onda de privatizações. Naquela ocasião, o Estado do Rio de Janeiro se transformou no laboratório brasileiro das políticas de austeridade fiscal com a aprovação do Programa Estadual de Desestatização (PED), que incluía a privatização da CEASA-RJ (BELTRÃO, ABRÚCIO, LOUREIRO, 1998; GAMA NETO, 2011; BRANDÃO, 2013; NETO, SANTOS, 2013 *apud* TINOCO, 2017). Vinte anos depois, novamente tendo a crise fiscal e a dívida do Estado como justificativas, o Rio de Janeiro é o primeiro estado a assinar um Plano de Recuperação Fiscal que previa a privatização de empresas estatais e outras de austeridade.

Assumindo que o modo de inserção no sistema agroalimentar mundial do país e da esfera subnacional, sob a qual esta tese se debruçou, condiciona um conjunto de processos relacionados à produção, à circulação e ao consumo de alimentos, compreendeu-se que a análise pretendida devia ser incrementada com aspectos relacionados ao desenvolvimento específico

dos contextos territoriais, extraídos da história, das características institucionais singulares e da dinâmica econômica e política do Estado do Rio de Janeiro. As reflexões do presente capítulo buscaram fornecer elementos para enfrentar duas indagações relevantes para a presente pesquisa: a) quais processos contribuíram para que o Estado do Rio de Janeiro, unidade federativa de uma economia nacional inserida no contexto global como exportadora de *commodities* agrícolas, conforma um modelo de abastecimento de fraca participação deste padrão de produção e é estruturado na dependência dos fluxos externos para seu suprimento de alimentos; e b) como as políticas estaduais desenvolvidas desde a conformação do Estado do Rio de Janeiro, a partir da fusão, dialogam com o reposicionamento que a regulação pública vai assumindo no decurso das transformações que ocorrem nas relações entre Estado e mercado, no âmbito do sistema agroalimentar.

A tese buscou analisar como características informadas pela estrutura produtiva, cultura política local, forma histórica de inserção desse território na dinâmica dos mercados agroalimentares e ambiente institucional criaram uma especificidade na organização do abastecimento e na maneira como os processos globais e nacionais se conformaram aqui, expressando um imbricamento específico entre dinâmicas e atores globais, nacionais e estaduais. A despeito do nível sistêmico central da tese estar no território estadual, definido pelos limites político-administrativos do Estado brasileiro, são acionados outros níveis de análise para compreender as interações das transformações do sistema agroalimentar com o contexto estadual (global); a influência das políticas federais (fiscal, agrícola, fundiária, social) nas condições de oferta e acesso dos alimentos no território fluminense (nacional); e os arranjos conformados pela articulação de dinâmicas locais (territorial), a exemplo do circuito Serra/Metropolitana.

Para as análises propostas pela presente pesquisa, foram mobilizados recursos teóricos de BOURDIEU (2014) e ELIAS (1993) para compreender a relação orgânica entre os processos de constituição do poder estatal e da conformação dos mercados e dos capitais, que contribuíram também para discriminar elementos definidores do campo burocrático, que se mostraram fundamentais para a observação das políticas públicas.

## **4. CAPÍTULO II**

### **O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO BRASIL E OS INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE INTERVENÇÃO**

O abastecimento alimentar é um tema que articula um conjunto de aspectos econômicos, sociais e políticos, e exige o acionamento de conhecimentos interdisciplinares para a abordagem de ao menos três questões fundamentais: 1) como e para que os alimentos são produzidos; 2) como os alimentos chegam até as pessoas; 3) como as pessoas se apropriam dos alimentos.

Analizar de forma articulada essas questões possibilita compreender a questão alimentar que se caracteriza pela existência de quase 828 milhões de pessoas sem acesso suficiente aos alimentos e parcela significativa da população mundial com problemas relacionados à má nutrição (desnutrição, sobrepeso e obesidade), enquanto são produzidos alimentos suficientes para alimentar 12 bilhões de pessoas, quantidade superior as 7,8 bilhões de pessoas que formam a população mundial, aproximadamente (FAO, 2016, 2022)<sup>8</sup>.

Este quadro revela que a fome não está associada à falta e/ou insuficiência de alimentos, mas à má distribuição daquilo que é produzido. Assim, o enfrentamento da questão alimentar pela perspectiva produtivista, defendida pela Revolução Verde, a partir do aumento da produção, mostrou-se falaciosa, exigindo um olhar sobre a forma e os parâmetros pelos quais os sistemas alimentares e as estratégias de abastecimento estão organizadas: quais modelos de produção de alimentos predominam? quais alimentos estão disponíveis e quem consegue acessá-los? quais dinâmicas estruturam a disponibilidade e o acesso aos alimentos (concentração/desconcentração da produção, do processamento e da distribuição dos alimentos, volatilidade dos preços, regulação do Estado, políticas públicas).

Importa registrar a impossibilidade de abarcar a plenitude das lógicas e dinâmicas que conformam o abastecimento, dada a multiplicidade e diversidade de conexões que se estabelecem com a produção, com a estrutura de consumo, com a cultura alimentar, com os ambientes institucionais, entre outras dimensões. Fica evidente, portanto, que qualquer análise comporta uma parcialidade delimitada pelo recorte da pesquisa. Neste trabalho, o recorte é dado pelas políticas públicas estaduais e como elas dialogam com as dinâmicas que foram conformando o padrão predominante de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro, analisadas a partir da forma como as principais controvérsias em torno da gestão pública do abastecimento foram processadas e sintetizadas nos instrumentos de ação pública.

GRISA e PORTO (2020) enfatizam como a alimentação reflete prioridades políticas e modelos de desenvolvimento, assim como depende de e produz efeitos na produção, no manejo da natureza, nos agro ecossistemas, nas formas de processamento/distribuição, nos mercados e nos territórios.

A história brasileira assistiu a frequentes crises de abastecimento, que têm como uma das suas causas estruturais a adoção histórica de um modelo de desenvolvimento que sempre privilegiou a grande propriedade rural e a produção das culturas voltadas para a exportação, em detrimento da produção de alimentos destinada ao abastecimento interno. A intervenção estatal nesse setor foi sempre marcada pela necessidade imediata de enfrentar estas crises.

A expansão das cidades e a intensificação da urbanização tornou crucial o abastecimento alimentar para a redução do custo de vida dos trabalhadores urbanos e para a garantia do acesso

---

<sup>8</sup> Relatório Estado da Segurança Alimentar e Nutrição no Mundo 2022, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) em 06 de julho de 2022, disponível em <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1794722>.

a alimentos diversificados e seguros. Os mercados passam a ter uma função central, tendo em vista que os quintais domésticos não poderiam atender à demanda de alimentação e as áreas de produção foram sendo deslocadas das áreas urbanas para as suburbanas e destas para áreas rurais cada vez mais distantes, tornando as cidades vulneráveis a crises de abastecimento recorrentes.

O principal elo entre o urbano e o rural, nesse caso, se estabelece pelo abastecimento alimentar, seja ele o entorno rural dos núcleos urbanos, seja o rural longínquo conectado por cadeias agroalimentares de maior alcance. Este elo tem as características de via de mão dupla, embora com predominância de determinantes urbanos (MALUF, 2021, p.4).

A essa percepção fundamental de que o abastecimento constitui um elo fundamental entre o rural e o urbano, apontada por MALUF (2021), cabe pontuar que, como tradicional função atribuída ao campo, presente inclusive em representações dos movimentos sociais rurais (“se o campo não planta a cidade não janta”), o abastecimento não é função exclusiva do espaço rural, como demonstram as experiências de agricultura urbana muito presentes no Estado do Rio de Janeiro. Tal concepção, inclusive, ao reduzir o campo a esta função produtivista, desconsidera que o rural é mais múltiplo e complexo em si e em suas interações com a cidade, tornando necessário observar que as transformações nas interações rural/urbano repercutem de diversas formas nas dinâmicas de abastecimento. Assim, entende-se que o abastecimento não é algo que apenas conecta o rural e o urbano, mas que os circuitos de abastecimento criam distintas ruralidades e urbanidades.

Segundo BELIK (2017), a preocupação com o abastecimento de alimentos surge a partir da segunda metade do século XIX com o avanço da urbanização, o que colocava a preocupação das autoridades com a necessidade de garantir o acesso da população aos alimentos em condições de higiene adequadas. Para tanto, caberia aos municípios a construção de mercados municipais localizados em áreas de fácil transporte, de livre acesso ao consumidor e em condições técnicas favoráveis. Dentre as primeiras iniciativas estava a construção de Mercados Municipais, que eram equipamentos de comercialização geralmente situados nos centros das cidades grandes e médias, caracterizados na literatura especializada como “Mercados de Primeira Geração” (GREEN, 2003 *apud* BELIK, 2017, p. 63).

Na cidade do Rio de Janeiro, capital do Império à época, foi construído o primeiro mercado municipal do Brasil. Criado em 1841, na área da Candelária, esse mercado foi demolido em 1911 e sucedido pelo Mercado Municipal da Praça Mauá, construído em 1908 e demolido nos anos 1960, ambos na área portuária e no coração comercial da metrópole (FRANÇA, REZENDE, 2010 *apud* BELIK, 2017, p. 66). A primeira geração de mercados públicos no Brasil foi composta ainda pelo Mercado de São Paulo (1867), que era a segunda cidade em população do país neste período, de Porto Alegre (1869), do Recife (1875), de Campinas (1908) e o Mercado Modelo de Salvador (1912).

Em *História Política do Abastecimento*, LINHARES (1979) pontuam que apenas em 1918 a questão alimentar passou a ser incorporada como problema público, ensejando iniciativas governamentais, ainda que de curta duração e de efeitos frustrados. A partir da literatura consultada, foi organizada uma periodização da trajetória da intervenção pública no abastecimento, tendo os três primeiros períodos uma fundamentação baseada em LINHARES (1979) e os seguintes nos trabalhos de MALUF (2000), GRISA e SCHNEIDER (2015), BELIK (2017) e GRISA e PORTO (2020).

## 4.1 Trajetória da Intervenção Pública no Abastecimento.

### a) 1918-1920:

Durante o período de 1918 a 1920, a economia agrário-exportadora, fortemente influenciada por princípios liberais, assiste à primeira intervenção pública no abastecimento, a fim de fazer frente à crise provocada pelas repercuções na disponibilidade e no preço dos alimentos, decorrentes do conflito mundial da Primeira Guerra Mundial. A crise de abastecimento caracterizada pela carestia e pelo desaparecimento de gêneros alimentícios no mercado interno, em virtude de grande parte dos alimentos produzidos no Brasil serem direcionados a abastecer os países beligerantes, enseja a Criação do Comissariado de Alimentação Pública, órgão de vida curta, porém de prolongada influência (LINHARES, 1979, p. 23). O Comissariado surgiu em um contexto de situação extrema (escassez e carestia), de aumento da pressão política no país (revoltas populares) e de um contexto externo complexo (avanço do comunismo e da disputa geopolítica da Primeira Guerra Mundial), devendo a este cenário os amplos, porém não efetivados, poderes de intervenção na economia do abastecimento, como o controle das exportações, a requisição de estoques e sua distribuição aos retalhistas etc. Por isso, a pressão contra o Comissariado fez o Congresso votar a Lei n. 4.039, regulamentada pelo Decreto n. 14.027, instituindo a Superintendência do Abastecimento, que iniciou os seus trabalhos em 24 de janeiro de 1920 (LINHARES, 1979, p. 51). O novo órgão passou a se voltar mais ao fomento do que a regulação, como forma de minimizar a reação dos setores econômicos ligados ao abastecimento.

### b) 1930-1945

Nesse período, a intervenção do Estado no abastecimento se deu após os impactos da crise de 1929 e no bojo de um processo de reorganização econômica e política do país que estruturou a transição de um modelo exclusivamente primário-exportador para um desenvolvimento mais autárquico, baseado na “criação e recriação do mercado interno que se poderia expressar no processo de industrialização e de interiorização da economia, com notáveis repercuções sobre a agricultura e o consumo interno” (LINHARES, 1979, p. 184). A alimentação passa a ser tratada como uma questão estratégica para o processo de industrialização, sobretudo através da transferência de capitais da agricultura para a indústria, e da relação identificada entre os preços agrícolas e o custo de reprodução da força de trabalho. Nesse contexto foram implantadas a Comissão de Abastecimento, o Serviço de Assistência e Previdência Social (SAPS), a Comissão de Mobilização Econômica e a Comissão Nacional de Alimentação:

- **Comissão de Abastecimento:** criada em 1939 e vinculada ao Ministério da Agricultura, era composta por representantes de oito ministérios<sup>9</sup> e tinha a finalidade de regular a produção e o comércio de gêneros alimentícios, medicamentos, materiais de construção, combustíveis, lubrificantes e outros artigos de primeira necessidade. Com atuação nacional através de delegados especiais ou por intermédio das administrações estaduais e municipais, tinha a competência de levantar os estoques comerciais, quando necessário; estabelecer preço máximo de venda de mercadorias para o comércio atacadista e varejista; requerer mercadorias declaradas pelo Governo de necessidade pública; e fomentar sua distribuição aos centros consumidores, além de adquirir

---

<sup>9</sup> Ministério da Agricultura; Ministério do Trabalho; Ministério da Indústria e Comércio; Ministério da Fazenda; Ministério da Guerra; Ministério da Educação e Saúde; Ministério da Justiça e Ministério dos Negócios Interiores, Marinha e Distrito Federal.

mercadorias nas fontes de origem (centros produtores) nacionais ou estrangeiras e distribuí-las, pelo preço de custo, quando fosse determinado pelo Presidente da República (LINHARES, 1979, pp. 109-110);

- **Serviço de Alimentação da Previdência Social – SAPS<sup>10</sup>** (Decreto-Lei n. 2.478/40): subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, foi criado para *“assegurar condições favoráveis e higiênicas à alimentação dos segurados dos Institutos e Caixas de Aposentadorias e Pensões subordinados aos respectivos Ministros”* ( LINHARES, 1979, p. 109). Atuava na promoção do acesso à alimentação através do funcionamento de restaurantes populares e da garantia de fornecimento, pelas empresas, de alimentos aos seus trabalhadores em refeitórios (Decreto-Lei n. 1.238/39). Operou ainda com o fornecimento de gêneros de primeira necessidade pelo preço de custo, acrescido de uma taxa de administração (10%) para cobertura das despesas de transporte com a aquisição e a distribuição de mantimentos. Entre 1942 e 1943, através de portarias, e sob a justificativa dos impactos da Segunda Guerra Mundial, foram criados postos de emergência para venda no Distrito Federal de gêneros alimentícios e tecidos populares, através de barracas e caminhões, e os gêneros de primeira necessidade foram discriminados e denominados como populares, tendo o lucro sobre eles limitado a 10% (LINHARES, 1979, pp. 110, 113);
- **Coordenação de Mobilização Econômica – CME** (Decreto-Lei n. 4.750/42): visando *“estabelecer a mobilização completa dos recursos econômicos existentes no território nacional, em virtude da inclusão do Brasil entre os países beligerantes na II Guerra Mundial”*, a CME incluiu o abastecimento como um dos seus temas estratégicos e criou em janeiro de 1943 o Serviço Técnico de Alimentação Social para realizar estudos e pesquisas sobre o problema da alimentação, sugerindo as medidas técnicas indispensáveis à melhoria das condições de nutrição (LINHARES, 1979, pp. 115-116);
- **Comissão Nacional de Alimentação** (Decreto-Lei n. 7.328/45): criada para dedicar-se ao estudo da alimentação da população brasileira, passou ao Ministério da Educação e Saúde (Lei n. 970/1949) após a extinção do Conselho Federal de Comércio Exterior, a quem era vinculada, sendo transformada em Comitê Nacional de Organização da Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (Decreto n. 29.446/51), quando da assinatura do I Acordo de Assistência Técnica entre o Brasil e a Organização de Alimentação e Agricultura das Nações Unidas. Como *“órgão incumbido de assistir o Governo na formulação da política nacional de alimentação, coordenando, para esse fim, os vários órgãos da administração pública”*, o Comitê tinha como atribuição a realização de estudos para orientar elaboração das normas da política nacional de alimentação e para fixação de tipos populares de rações alimentares para cada região do país, tendo em vista os hábitos regionais, as exigências biológicas da nutrição, as disponibilidades locais e os acessos econômicos. Tais atribuições

---

<sup>10</sup> O SAPS foi um dos órgãos públicos voltados para a questão alimentar dirigidos por Josué de Castro, que além das contribuições teórica e política decisivas na formulação de uma interpretação político-estrutural do problema da fome, presente em sua principal obra, a *Geografia da Fome* (1946), teve destacada atuação executiva como diretor do Serviço Técnico de Alimentação Nacional (1942), do Instituto de Tecnologia Alimentar (1944), da Comissão Nacional de Alimentação (1945) e da Comissão Executiva da FAO.

foram revogadas pelo Decreto n. 38.730/56, que instituiu em seu lugar a Comissão Nacional da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (LINHARES, 1979, p.117).

### c) 1950-1974

Período que marca a etapa final do processo de industrialização por substituição de importações, no qual o papel da agricultura é ressaltado como geradora de divisas e de matéria prima para a indústria, como mercado para os produtos e insumos industriais e voltada para o achatamento dos salários dos trabalhadores urbanos, sendo relegada ao segundo plano a produção de alimentos, como ficou evidenciado pelo impasse na realização da reforma agrária. Com a intensificação da industrialização e da urbanização, ocorre a ampliação da demanda da produção agrícola para abastecer trabalhadores urbanos e baratear a reprodução da força de trabalho, em um contexto marcado pela “modernização” da agricultura e pela industrialização da alimentação. Nesse contexto, o papel do Estado no setor do abastecimento se torna relevante com a criação de vários órgãos: Companhia Brasileira de Armazenamento (COBAL), Centrais de Abastecimento (CEASAs), Companhia de Financiamento da Produção (CFP); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Empresa Brasileira de Extensão Rural (EMBRATER), Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN) e o Programa de Alimentação do Trabalhador (LINHARES, 1979, pp. 184-185).

Os problemas de abastecimento dos grandes centros na década de 1960, entendidos como as dificuldades de se fazer chegar os alimentos aos consumidores, pelo controle da estocagem por intermediários, motivou a criação da Comissão Consultiva de Armazéns e Silos, em 1956, seguida pelas suas congêneres estaduais CASEMG, CAGESP, CESA – RS, COPASA e COSEA/CASERJ-RJ, cujo objetivo era o de estabelecer um sistema coordenador de armazéns e silos capaz de resolver os entraves de infraestrutura.

Sob a influência dos encontros regionais de abastecimento, realizados em 1961, o Congresso Nacional, que vivia uma fase de regime parlamentarista, extinguiu a rede da Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) através de leis delegadas, substituindo-a pela Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), complementada pela COBAL, pela Companhia Brasileira de Armazenagem (CIBRAZEM), e pela Comissão de Financiamento da Produção (CFP). Segundo LINHARES (1979), a extinção da COFAP também atendia a uma recomendação do relatório Klein e Sakc para abertura do mercado atacadista à grande competição comercial.

Em 1962, as propostas e sugestões desses encontros vinham sendo sistematizadas em um Plano Nacional de Abastecimento, que procuraria “armar o poder público de instrumentos estruturais e funcionais que lhe permitissem dinamizar e regularizar as atividades de abastecimento” (LINHARES, 1979, p. 157), porém, foi interrompido pelo Golpe Militar de 1964. Em lugar de executar o plano, o Regime Militar buscou conter a inflação via controle dos salários, fomento à produção e estabelecimento de preços mínimos para uma lista definida pela SUNAB como produtos essenciais (arroz, feijão, milho, soja, sisal, amendoim e juta), ao mesmo tempo em que substituiu o tabelamento de preços pela autolimitação (Portaria n. 71 da Comissão Nacional de Estabilização de Preços – CONEP). Essa substituição transformava a SUNAB em mera fiscalizadora do abastecimento, representando um esvaziamento do órgão que foi criado para executar o Plano Nacional de Abastecimento; elaborar programas para a expansão e operação da rede nacional de armazéns, silos e frigoríficos; aplicar a legislação de intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de mercadorias e serviços essenciais; promover a manutenção de estoques reguladores do mercado e estabelecer um sistema de informação sobre a produção, distribuição e consumo (LINHARES, 1979, p. 168). O esvaziamento da SUNAB também ocorreu:

- a) Pela transferência da competência de fixação de quotas para a importação e exportação de produtos essenciais para o Conselho Nacional de Comércio Exterior (CONCEX);
- b) Pela vinculação institucional da SUNAB ao Ministério da Agricultura, que fragilizou a função de coordenação intersetorial do seu conselho deliberativo, composto por vários órgãos da área econômica do Governo Federal, cuja função era adotar as medidas necessárias sobre a política de abastecimento do país, por meio de suas resoluções;
- c) Pela criação da Comissão de Coordenação Executiva do Abastecimento, conhecida como SUNABÃO, que era presidida pelo Presidente da República e composta pelos ministros da área econômica, pelo presidente do Banco do Brasil, pela Superintendência da SUNAB e pelo Ministério da Viação e Obras Públicas. No âmbito desta Comissão foi instituído um Departamento de Planejamento e Controle visando montar uma central de informações ligada ao Ministério da Agricultura para outorgar as autorizações para quotas de exportação, indicar os estoques reguladores a serem mantidos para evitar as excessivas oscilações de preços, recomendando a importação do que estivesse em falta.

Além disso, foi promovida uma ampla reorganização administrativa dos órgãos ligados ao abastecimento, com:

- a) a instituição do Grupo Executivo de Movimentação de Safras (GREMOS), que visava a otimização da infraestrutura viária e das instalações de beneficiamento e estocagem, principalmente no que tange à exportação de cereais, do qual participavam representantes ministeriais da rede ferroviária e da administração portuária;
- b) a reorientação da finalidade da CIBRAZEM, criada pelas leis delegadas para administrar redes de armazenamento, passou a ser definida como instrumento técnico e financiador de ajuda à iniciativa privada;
- c) a incorporação à Comissão de Financiamento da Produção (CFP) do Serviço de Controle e Recebimento de Produtos Agrícolas e Matérias-Primas, incumbido do recebimento, verificação e classificação de estoques recebidos pelo Governo Federal;
- d) a transformação da COBAL em uma grande “dispensa nacional” para constituir estoque regulador e comercializar os produtos adquiridos pela CFP. Passou também a ter a incumbência de financiar a modernização dos métodos de comercialização (os supermercados) e a administrar o programa Alimentos para o Povo, que deveria redistribuir os alimentos presos em várias partes do país por deficiência dos transportes. Buscava-se dar a ela uma orientação exclusivamente “empresarial”, criticando-se o fato de nunca ter gerado lucro desde a sua criação;
- e) a criação, em 1965, da Comissão Nacional de Estímulo e Estabilização de Preços (CONEP) para conter a pressão inflacionária via execução da Portaria Interministerial n. 71, sob direção da SUNAB. (LINHARES, 1979, p. 170);
- f) a criação, em 1974, do Conselho Nacional de Abastecimento (CONAB), com a representação dos ministérios da Agricultura (que o presidia), da Fazenda, dos Transportes e da Secretaria do Planejamento, para coordenar e executar a Política Nacional de Abastecimento, orientada pela ideia de “proteger o mercado interno de gêneros alimentícios, pela intervenção na produção e comercialização dos produtos essenciais”, retirando as funções executivas da SUNAB e transformando-a em uma instância de assessoria e planejamento. Neste mesmo ano também foi criada a Comissão Coordenadora de Política de Crédito Rural (CONCRED), para propor medidas creditícias para o setor agropecuário.

O abastecimento foi um dos temas contemplados no I Plano Nacional de Desenvolvimento (IPND - 1972/1974), o qual propunha a criação de corredores de transportes, associados à modernização dos principais portos, crédito aos produtores rurais para ampliar a capacidade de estocagem em nível de fazenda, financiamento ao setor privado para expandir a armazenagem intermediária, instalação do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) e expansão das redes de supermercados e outros sistemas de autoserviço nos grandes centros urbanos. (LINHARES, 1979, pp. 172-173).

Como expressão da direção paradoxal que políticas públicas de um mesmo governo podem assumir, observa-se, no mesmo período deste esforço para a construção das Centrais de Abastecimento por parte dos governos militares, o lançamento do Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC), voltado para o setor privado, com financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDE) e recursos do Programa de Integração Social (PIS), visando a instalação de redes de supermercados, o que levava à redução drástica no número de pequenos varejistas (CYRYLLO, 1987 *apud* BELIK, 2018, p. 68).

A implantação do SINAC se dá em um contexto de influência sobre os estados nacionais de organismos internacionais como a FAO, que orientaram a implantação de mercados atacadistas alimentares públicos, definidos pela literatura como “Mercados Atacadistas de Segunda Geração” (GREEN, 2003 *apud* BELIK, 2000, p. 64). SEIDLER (2001 *apud* BELIK, 2000, p. 64) destaca as agências de cooperação nacional francesa e espanhola como importantes difusoras desta ação na América Latina.

No bojo de uma política que pretendia racionalizar o atacado e criar as bases para a estruturação de um segmento de varejo moderno, apto a fornecer alimentos para cidades em crescimento acelerado, foi criada uma rede de centrais de abastecimento no âmbito do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC). Buscava-se, a partir da reunião de produtores e consumidores intermediários, em grandes mercados e com escala comercial expressiva, orientar o estabelecimento de padrões de qualidade, sanidade e preços para uma agricultura em processo de modernização acelerada. Com investimento sem precedente no país, centrado na infraestrutura de abastecimento, o SINAC criou, em articulação com estados e municípios, 22 empresas de abastecimento atacadistas (CEASAs), 47 entrepostos e mercados expedidores e 158 equipamentos varejistas nos principais centros urbanos do país entre 1970 e 1988.

#### **d) Década de 1980**

Até os anos 1980, o Estado brasileiro mobilizou diversas formas de intervenção. Tendo como motivação o controle de preços, exerceu não apenas a regulação das relações entre produção e distribuição, mas também atuou diretamente no armazenamento, no atacado e no varejo de alimentos. BELIK (2000, 2018) destaca que a rede de CEASAs foi a principal referência na formação de padrões comerciais para produtos hortigranjeiros no Brasil, com a definição dos padrões de classificação, embalagem e qualidade, bem como da informação de preços e centralização de grandes quantidades comercializadas.

A crise da dívida do final da década de 1980 afetou a capacidade de financiamento da intervenção pública, levando a processos de privatização em várias áreas. No abastecimento, a saída para a crise financeira e gerencial do SINAC foi a sua extinção e a transferência do controle acionário e da gestão das CEASAs para os estados e alguns municípios. Paralelamente, ocorre a concentração produtiva nos setores de distribuição com a rápida expansão dos supermercados e ampliação do seu controle sob a cadeia do abastecimento.

A expansão dos supermercados na América Latina ocorreu de forma intensa e rápida durante a década de 1990, período suficiente para assumirem a mesma importância que os supermercados levaram 50 anos para adquirirem nos Estados Unidos (REARDON *et al*, 2002,

2005). Entre 1976 e 1998 as unidades de supermercado saltaram de 997 para 51.500 lojas no Brasil (SILVEIRA, SANTOS, 2001).

Essa expansão ocorre no Brasil em um contexto de desmonte da regulação pública dos alimentos. Com a extinção do SINAC, foi criada, em 1986, a Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (ABRACEN), a fim de estabelecer um elo entre as 22 associadas que a compõem e representantes de 60 mercados atacadistas em 18 estados. A associação é filiada à *World Union of Wholesale Markets* (WUWM), e à Federação Latino-americana de Mercados de Abastecimento (FLAMA).

Para a ABRACEN, o histórico do sistema de abastecimento no Brasil possui três marcos institucionais: a) a constituição do SINAC, em 1972, que determinou os padrões e formato das centrais de abastecimento e sua lógica sistêmica; b) a extinção do SINAC, em 1988, que desestruturou o sistema e resultou na estagnação das CEASAs; e c) a criação do Programa Brasileiro para Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT - Portaria Mapa n. 171/2005) e a retomada da lógica sistêmica a partir da adesão voluntária para a reestruturação do sistema com a criação e expansão de centrais de abastecimento (ABRACEM).

Desde a década de 1980, o reposicionamento das centrais de abastecimento, a privatização de algumas e a estadualização de outras afetou a concepção sistêmica que orientou a constituição do SINAC, resultando numa frágil articulação nacional das CEASAs, o que ocorre paralelamente ao crescimento da articulação das redes de grandes varejistas. Essas mudanças fragilizaram funções estratégicas dos entrepostos públicos (informação, formação de preços e de parâmetros técnicos), comprometendo a capacidade pública de gerenciar os fluxos de comercialização.

Este cenário fez SEABRA (2015) considerar que a ABRACEN, criada para substituir o SINAC, “era outrora o símbolo da desregulamentação e é atualmente uma possibilidade de ressignificação das centrais de abastecimento”, já que o eixo central das suas propostas está na aposta da ação estatal em conjunto com a ação privada, como provedores de alimentos à população.

A década também vivencia a mudança institucional com o primeiro Governo Civil, após 21 anos de regime militar. Patrocinador do Plano Cruzado, o Governo Sarney investiu em instrumentos como o tabelamento de preços, visando combater a hiperinflação que marcava o cotidiano brasileiro. Nesta época, as CEASAs foram utilizadas para execução do tabelamento de preços no atacado, instrumento utilizado também no varejo. Tal mecanismo se mostrou ineficaz, dada a dificuldade do Governo de contornar os desdobramentos dessa política na disponibilidade dos alimentos e da impossibilidade de contemplar, na definição dos preços congelados, as complexas variáveis que incidem sobre a formação dos preços, como aborda matéria do jornal *O Globo*, de 05/03/1986:

## Ceasa entrega a atacadistas de hortigranjeiros a nova tabela

A Ceasa distribuiu ontem entre os produtores de hortigranjeiros e atacadistas de São Paulo a nova tabela de congelamento de preços no atacado — de acordo com os preços comercializados em 20 de fevereiro —, para dar cumprimento às medidas econômicas adotadas pelo Governo Civil.

Nas versões, a tabela foi bem acolhida, com os produtores e atacadistas reconhecendo os benefícios de uma política antinflacionária — será possível, por exemplo, calcular o congelamento real, não investindo na produção, sem sofrer com os aumentos nos insumos —, mas receberam também algumas críticas por apresentar distorções.

Além disso, o que o congelamento atingiu alguns produtos da época de safra, cujo preço agora congelado não vai cobrir os custos de produção na época de expressa-sa. O Presidente da Associação dos Produtores de Horticolas Brasileiros do Estado, Ademar Ferreira Viegas, citou o caso de

queijo extra, caixa de 15 a 18 quilos, congelado a Cr\$ 60. O preço para venda, segundo Ademar, é baixo, porque o que é feito é o produto sumir do mercado, porque os produtores não vão se sentir estimulados a plantar com mais gastos.

Outro problema grave apontado pelo presidente da Associação Comercial dos Produtores e Usuários da Grasa no Grande Rio (Acregr), Agostinho Taveira, é que o congelamento surpreendeu os produtores com preços diferentes nos Estados. O maior é comum, caixa dupla 28 a 32 quilos, foi congelado no Rio a Cr\$ 39, enquanto que em São Paulo o congelamento foi feito por um preço menor, ainda com preços diferentes (nos dias 26 e 27 de fevereiro, o mimo estava mais caro para os paulistas do que para os cariocas).

O resultado já foi sentido: ontem esse tipo de atum não foi comercializado no Rio porque os produtores preferiram enviar a

produção para São Paulo, onde obtinham margem de lucro maior.

Em reunião feita ontem na sede da Acregr, os atacadistas decidiram apoiar integralmente o plano econômico do Governo, mas fizeram a proposta de que os preços de hortigranjeiros —

— devem haver distorções —, baseando-se em conta que os produtos perdecem a variação de preço de acordo com a oferta — não sejam tabelados. Ou, pelo menos, obedecam a uma tabela semanal.

Em Brasília, o Diretor-Geral das Centrais de Abastecimentos, Wilson de Luca, disse que a lista deve ser afixada em locais visíveis. Segundo ele, os preços no atacado, que é o que os hortigranjeiros poderão sofrer redução em alguns meses, pois o congelamento foi decretado quando o mercado estava em alta. Em maio, acreditava de Luca, com maior oferta de produtos, o mercado atacadista poderá desaquecer.

**Figura 1.** Reportagem do jornal *O Globo* de 05/03/1986. Fonte: *O Globo*.

### e) Década de 1990

O contexto internacional foi marcado neste período por novos mecanismos de regulação do comércio internacional, pela constituição de blocos regionais e pela intensificação da internacionalização do sistema agroalimentar. Nesta década, predomina uma agenda neoliberal com a realização de ajustes fiscais, privatizações, abertura dos mercados e enfraquecimento dos instrumentos públicos.

Como forma de compensação à abertura da economia brasileira ao comércio internacional, a instituição da Lei Kandir, que isentou o ICMS para os produtos primários destinados à exportação, aprofundou o modelo agrário-exportador por representar um desestímulo à produção voltada para o abastecimento interno, além de ter fragilizado a receita tributária dos estados brasileiros.

No Brasil, a diretriz passa a ser a não intervenção. O Governo Federal abdicou de exercer uma política soberana de abastecimento ao intensificar o desmonte do aparato público, expresso no sucateamento da CONAB. Entre 1991, ano do início das atividades da CONAB, e 2002, a companhia perdeu 60% dos armazéns, passando de 349 para 140. Em julho de 1987, o Brasil mantinha mais de sete milhões de toneladas de milho em estoques estratégicos. Seis anos depois, em 1993, o estoque era 92% menor, com pouco mais de 500 mil toneladas. Ocorreu o mesmo com o arroz: enquanto em julho de 1988 havia mais de cinco milhões de toneladas armazenadas, no mesmo mês do ano de 1993, pouco mais de 800 mil toneladas<sup>11</sup>.

As exceções ficaram por conta de algumas administrações municipais que preservaram ou implantaram programas estruturados em equipamentos públicos de abastecimento, a exemplo das prefeituras de Belo Horizonte (MG), Porto Alegre (RS) e Araraquara (SP).

O processo de liberalização de mercados, ocorrido a partir dos anos 1990, gerou impactos bastante significativos no funcionamento do abastecimento alimentar no país. Com as transformações no sistema agroalimentar, outros agentes surgem na cadeia produtiva, a exemplo das empresas de logística e dos centros de compras e de distribuição, que passam a estabelecer novas formas de relacionamento direto entre produtores, processadores, distribuidores e consumidores, sob a coordenação do grande varejo (rede de supermercados). O avanço destas formas de relacionamento direto passou a evidenciar uma perda de densidade dos instrumentos de intervenção governamental no abastecimento de gêneros alimentícios que ainda persiste, baseado no modelo implantado na década de 1970, levando BELIK (2000, pp. 149, 154) a considerar que “a continuidade da regulação estatal na forma como foi praticada desde o final dos anos 1960 se esgotou”.

A década de 1990 também assistiu à intensificação dos conflitos de terra e ao fortalecimento das organizações do campo no Brasil, que levaram o Governo Federal a promover a implantação de assentamentos rurais e a conceder linha específica de crédito para a agricultura familiar através da criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A estabilização da economia e o controle da inflação, promovidas pelo Plano Real, repercutiram na alimentação ao proteger o poder de compra dos salários, mas o elevado desemprego, verificado ao final da década, resultou em milhões de brasileiros passando fome.

### f) De 2002 a 2015

A instituição de uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, nos anos 2000, marca um modo de atuação mais sistemático e articulado do Estado brasileiro

---

<sup>11</sup> Série Histórica de Estoques Públicos por Produto, elaborada pela CONAB, acessível em: <https://www.conab.gov.br/estoque/gestao-dos-estoque-publicos>

na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. A partir do Governo Lula, observa-se a retomada do papel do Estado em várias frentes fundamentais, como na promoção do acesso aos alimentos e da produção agrícola familiar, mas com insuficiente visão estratégica e baixo grau de coordenação destes instrumentos numa ótica de abastecimento alimentar (MALUF, 2012).

Neste período, o combate à fome é colocado como agenda prioritária e a democratização das práticas decisórias resultam em um conjunto de iniciativas que retiraram o Brasil do Mapa da Fome da FAO, em 2014. Dentre elas: a criação de milhões de postos formais de trabalho e a ampliação da renda do trabalho; a expansão da transferência de renda para milhões de famílias através do Programa Bolsa Família; a ampliação do crédito e implantação de outros programas de apoio à agricultura familiar, incluindo a aquisição institucional da sua produção através do PAA e do PNAE; a instalação de uma rede de equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (restaurantes populares, bancos de alimentos, cozinhas comunitárias, dentre outros), a expansão do acesso à água no semiárido através da construção de cisternas e outras tecnologias sociais, para citar aquelas de maior alcance.

Embora essas iniciativas tenham sido relevantes, o governo não avançou na implementação de uma política nacional de abastecimento, conforme proposto pelo CONSEA (2005). Pelo contrário, diversas ações contraditórias e omissões estiveram presentes como a prioridade para a produção de commodities, os subsídios fiscais para o agronegócio e o setor industrial e a ausência de regulações para dinâmicas concentradoras do setor privado (GRISA, PORTO, 2020).

Para GRISA e PORTO (2020), os Governos Lula e Dilma são marcados pela contradição entre a criação de programas públicos voltados à ampliação do acesso à alimentação, do apoio à agricultura familiar e de fortalecimento de instrumentos públicos (como a CONAB) e institucionalidade comprometidas com a garantia do DHAA (Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN), de um lado, e, de outro, o fortalecimento do agronegócio e a intensificação da inserção do Brasil como exportador de *commodities*, com consequências negativas para os sistemas alimentares. Para os autores, apesar do conjunto eficaz de políticas que promoveram a redução, expressiva e histórica, da insegurança alimentar e nutricional no país, não houve ações efetivas para a ampliação da produção de alimentos destinados ao abastecimento interno. Eles destacam a expansão de 18% da área colhida entre 2007 e 2016, superior ao aumento de 10,7% da população brasileira, que não significou maior disponibilidade de alimentos no mercado interno, já que essa expansão foi concentrada nas culturas voltadas à exportação de *commodities* agrícolas (37,9% da produção de soja, 30,7% da cana de açúcar e 7,9% de milho), enquanto houve encolhimento dos cultivos de alimentos que formam a dieta básica da alimentação dos brasileiros (redução de 46% da área colhida de feijão, 48% de arroz, 34% de mandioca e 9% de banana). O predomínio das *commodities* se expressa ainda, segundo os autores, na participação da soja, do milho e da cana de açúcar na área colhida no Brasil, que passou de 68% para 78% entre 2007 e 2016, restando apenas 21% para outras culturas, incluindo aquelas não alimentares como o algodão, o sisal e outras.

Reconhecendo que o Brasil apresentava problemas de abastecimento, que se mostram nas dificuldades de acesso, na volatilidade dos preços, nas dificuldades de produção e comercialização dos agricultores familiares e povos tradicionais e na predominância de dietas não saudáveis, condicionadas pela dinâmica do sistema agroalimentar nas diferentes escalas, o CONSEA (2005) reafirmou a necessidade de o Brasil retomar a formulação e implementação de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar (PNAA). A PNAA reivindicada pelo Conselho parte do pressuposto de que o papel do Estado na regulação de um sistema nacional de abastecimento deve ser recuperado e recolocado, pois considera um equívoco subtrair do poder público o papel regulador da produção, do processamento, da distribuição e do consumo

de alimentos, sob o vago entendimento de que os mecanismos de mercado, por si só, seriam capazes de equacionar a questão do abastecimento, algo que se mostra inválido, especialmente em um país de dimensões continentais e com profundas desigualdades econômicas e sociais, como o Brasil.

Neste período, a elevação no preço dos alimentos, provocada em 2008 pela Crise de Alimentos, trouxe o tema do abastecimento para a agenda política, com debates sobre a relevância da atuação do Estado na formação de estoques reguladores e emergenciais de alimentos. Diferente do que ocorreu em 2020, quando o instrumento pensado para minimizar o impacto da elevação do preço de itens como o arroz foi a redução das tarifas de importação, a resposta, em 2008, foi o Programa Mais Alimentos e o “Plano Safra Turbinado”. Estas medidas repetiram o modelo clássico de intervenção governamental a partir do trinômio: crédito, seguro agrícola e ATER, mas expandiram a atuação com a ampliação da compra institucional de alimentos através de aportes orçamentários no PAA e da determinação do percentual de 30% de recursos do PNAE para aquisição de alimentos da agricultura familiar (Lei n. 11.947/2009), da ampliação do Programa “1 Milhão de Cisternas” com financiamento de tecnologias voltadas à produção de alimentos (P1MC+2), e da retomada não consensual da política de estoques, acompanhada de realinhamento dos preços mínimos e do orçamento do Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

Nesse contexto, a mobilização dos estoques de milho da CONAB foi de extrema importância para regular a oferta para abastecimento animal, refletindo no preço da carne e do leite. Em julho de 2010, a CONAB chegou a ter mais de 5,5 milhões de toneladas de milho armazenadas e pouco mais de 1,5 milhão de toneladas de arroz em 2012<sup>12</sup>.

### **g) A partir de 2016**

Período que sucede o Golpe Parlamentar de 2016, em que se assiste à fragilização do Estado Democrático e ao desmantelamento das políticas públicas, caracterizando um perfil de gestão ultraliberal e autoritária do Estado brasileiro. Nessa direção, foi promovido o teto de gastos, através da Emenda Constitucional n. 95, que congelou os investimentos públicos por 20 anos, e operado o desmonte das institucionalidades (órgãos, instâncias de construção de políticas e programas) voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar (CONDRAF) foram extintos. A CONAB foi sucateada e enfraquecida com o anúncio de venda de armazéns, redução drástica dos estoques públicos de alimentos e do orçamento de programas como o PAA. O Programa Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil, que subverte a lógica do combate à pobreza ao criar outros benefícios dispersos (bolsa iniciação científica e bolsa para famílias de atletas) com condicionantes excludentes<sup>13</sup>. A inflação voltou ao patamar de dois dígitos e a política de preços da Petrobrás foi alterada, resultando em uma alta volatilidade no preço dos combustíveis, com fortes repercuções no preço dos alimentos. Todo esse desmonte foi acompanhado por reação das organizações que militam pelo DHAA, como explicam MALUF e BURLANDY (2021):

---

<sup>12</sup> Série Histórica de Estoques Públicos por Produto, elaborada pela CONAB, acessível em: <https://www.conab.gov.br/estoque/gestao-dos-estoque-publicos>;

<sup>13</sup> Como o *voucher* creche, destinado a famílias que comprovem ter atividade remunerada ou emprego, ao invés de focalizar naquelas que se encontram desempregadas.

(...) desmonte de programas reconhecidamente exitosos e articulados intersetorialmente substituídos por outros cuja concepção tem sido amplamente criticada por desfigurar objetivos, desassociar-se de visão integrada de política social e ter execução plena de lacunas. Em reação a esse processo, diversas organizações da sociedade civil vêm se mobilizando para que políticas públicas estratégicas para a transição para sistemas alimentares justos, sustentáveis e saudáveis não sejam destruídas (FBSSAN, CPCE e ANA, 2021; CFOAB, 2021) (MALUF, BURLANDY, 2021, p. 13).

Para Grisa (2022<sup>14</sup>), as várias formas de desmantelamento de políticas públicas levada a curso neste período, incluindo a fragilização e desconstrução da burocracia pública, evidenciaram que o desmonte não abrangia apenas as políticas públicas, mas o próprio Estado Democrático de Direito e as suas capacidades estatais.

A diretriz do Governo Temer, seguida pelo Governo Bolsonaro, foi de alterar os instrumentos operados pela CONAB. Segundo a proposta, o órgão deve passar a atuar mais com informações estratégicas (estimativa de safras e preços de mercado) do que com estoques reguladores. Exemplifica essa diretriz o anúncio da venda de 27 das 92 unidades armazenadoras da Companhia, cuja maioria se localiza em Goiás e Mato Grosso do Sul, e servem às compras públicas de alimentos destinados à doação às famílias ameaçadas pela fome, à formação de estoques públicos estratégicos para abastecimento de pequenos agricultores e para regular preço de mercado de alimentos básicos. O Ministro da Agricultura que iniciou a proposta durante o governo Temer, Blairo Maggi, é produtor conhecido como o “Rei da Soja” e proprietário de uma empresa que faz armazenagem privada de grãos<sup>15</sup>.

Este anúncio realizado pelo Governo Federal foi fundamentado em um discurso que sublinha os déficits operacionais e a necessidade de economia e arrecadação via venda de ativos. Tal justificação desconsidera o impacto social e produtivo de instrumentos como os estoques públicos, que viabilizaram, por exemplo, o abastecimento de milho subsidiado para criadores durante a maior seca vivida pelo Nordeste nos últimos 100 anos, ocorrida entre 2011 e 2013, por meio do Programa Vendas em Balcão<sup>16</sup>. Ações como essa se tornam inviáveis em um cenário de drástica redução dos estoques, como o verificado em 2019, quando o estoque de milho era de apenas 660 mil toneladas, 88% menos que em 2010 (CONAB).

A narrativa de ausência de retornos econômicos do órgão oculta resultados sociais expressivos, como o beneficiamento de 128,8 mil agricultores familiares com aquisição de 297 mil toneladas (R\$ 586 milhões investidos) pelo PAA em 2012, ao passo que legitima a drástica redução sofrida por este programa em 2018, cujo orçamento foi capaz de alcançar apenas 9.675 agricultores com 23 mil toneladas com investimento de apenas R\$ 63 milhões.

A ausência dos estoques públicos de alimentos é caracterizada pelo campo político da SAN como uma questão de soberania alimentar, pois a ausência/insuficiência de estoques, além de impossibilitar a assistência alimentar pública para as populações vulneráveis em momentos de calamidade (seca, inundações, pandemia e carências extremas), fragiliza a possibilidade de regulação de preço de itens em momentos de carestia e indisponibilidade, além de garantir condições de produção para os pequenos produtores, podendo ter reflexos no encarecimento dos alimentos para os consumidores.

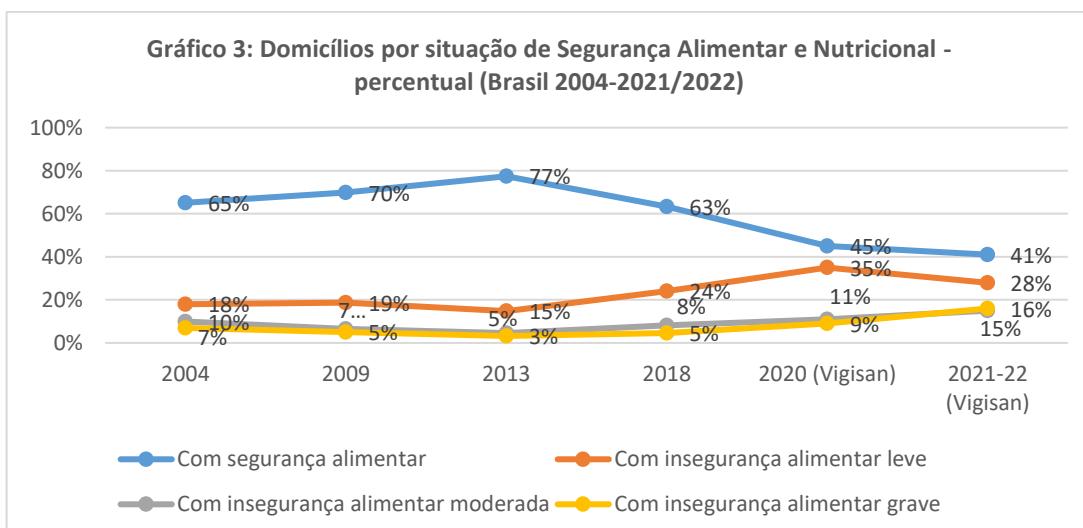
---

<sup>14</sup> Exposição realizada pela autora no V Encontro Nacional da Rede de Pesquisadores em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (PENSSAN), realizado de modo virtual entre os dias 06 e 10 de junho de 2022;

<sup>15</sup> “O fim anunciado dos estoques públicos de alimentos no Brasil”, publicado em *O Joio e o Trigo* em 21/11/2019, por João Peres e Victor Matioli. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2019/11/o-fim-anunciado-dos-estoces-publicos-de-alimentos-no-brasil/>.

<sup>16</sup> O Programa Venda em Balcão garante acesso a grãos a preços mais baixos que do mercado, influenciando no preço do leite e da carne que chega à mesa. Entre 2015 e 2018 cobriu 5.074 municípios, 138 mil criadores de pequeno porte e 1,2 bilhão de quilos de milho.

O cenário produzido por estas medidas resultou na carestia dos alimentos, no aumento da pobreza, no retorno da fome e no aprofundamento das desigualdades, representando retrocessos em relação aos avanços conquistados nas últimas décadas, ao que foram acrescentados os impactos da pandemia da COVID-19 e da forma negligente com a qual foi tratada pelo Governo Federal, fazendo o percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional, após significativa redução, alcançar patamar superior àquele verificado em 2004, como mostram os dados da PNAD/IBGE (2004, 2009 e 2013), da POF/IBGE (2017/2018) e dos Inquéritos Nacionais realizados pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – Rede PENSSAN (VIGISAN I e VIGISAN II), apresentados no gráfico abaixo.



Fonte: PNAD/IBGE (2004-2013), POF/IBGE (2018) e VIGISAN I e II/Rede PENSSAN (2020-2021-2022).

A análise retrospectiva dessa trajetória evidencia que a alimentação e o abastecimento nunca foram preocupação constante do Estado brasileiro. Em conjunturas específicas, para atender a um determinado modelo de desenvolvimento, controlar pressões sociais em eventos momentâneos, ou prioridades políticas passageiras colocaram os temas da fome, da alimentação e do abastecimento na agenda política, fundamentando intervenções sem a profundidade e amplitude de uma política de abastecimento, que logo foram substituídas por interpretações de estado mínimo e ajuste fiscal.

Para LINHARES (1979), o caráter episódico e conjuntural da intervenção estatal no abastecimento gerou organismos que não apresentavam uma visão geral da economia e da realidade, resultando numa atuação meramente setorial, limitada e insuficiente para responder àquelas crises que se constituíram na motivação da criação dessas estruturas. Foram os casos do Comissariado da Alimentação Pública, criado no bojo da crise de abastecimento de 1917-1918; do Serviço de Assistência da Previdência Social (SAPS), na década de 1940; e da Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), no contexto da crise de 1961-1963. Além das suas próprias deficiências, a reação à intervenção pública no abastecimento, por parte dos agentes econômicos, explica o porquê estes órgãos tiveram vida curta, ao contrário daqueles cuja atuação estava mais voltada ao fomento e ao crédito.

(...) tais órgãos ao serem criados em momentos de crise, eram mais importantes no nível do discurso, cuja eficácia é momentânea, do que, propriamente, na prática concreta (...) não estavam aparelhados para uma ação em profundidade capaz de apresentar soluções concretas (LINHARES, 1979, pp. 183-184).

## 4.2 Federalismo e Políticas Públicas

Além de compor o quadro referencial das políticas públicas estaduais a partir da recuperação da trajetória da intervenção pública no abastecimento, em sua interação com os contextos econômicos, sociais e político-institucionais do Brasil, interessa refletir sobre o lugar que a esfera subnacional foi assumindo no âmbito do federalismo brasileiro neste campo de política pública.

A análise do papel dos estados nas políticas públicas retoma o debate sobre o impacto que o desenho federativo exerce nas relações intergovernamentais e, por outro lado, como as especificidades de cada política influenciam o federalismo, sobretudo as relações entre os diferentes níveis de governo.

Enquanto forma de organização territorial do poder e de distribuição da autoridade política entre os Estados nacionais e os governos locais, o federalismo afeta a produção de políticas públicas que é, por sua vez, intensamente influenciada pelo desenho institucional do país (ELAZAR, 1987; ABRUCIO, 2000; ARRETCHE, 2002).

A coexistência de diferentes níveis de governo atuando em uma mesma área de política, e/ou sobre a mesma população e território, pode tanto promover incentivos a inovações em políticas públicas, como promover riscos de conflitos, problemas de coordenação de objetivos e aumento de custos de implementação de políticas.

A República do Brasil já nasce como estado federal em 1889 e a sua modelagem foi sendo constituída por distintos momentos de alternância de poder, ora prevalecendo o governo central, ora prevalecendo os governos estaduais.

(...) em determinados momentos, os governos estaduais foram importantes atores do jogo político nacional, assim como também tiveram, em alguns períodos, sua autonomia e capacidade para formular e executar políticas bastante reduzidas. A trajetória dos estados imbrica-se nas transformações das instituições federativas brasileiras ao longo de sua história (GONÇALVES, 2009, p. 25)

O desenvolvimento das políticas públicas esteve sempre inserido no jogo de disputa entre poder central e elites regionais que marcou a história de construção da nossa federação (GONÇALVES, 2009, p. 17), pois, ao contrário da federação americana, originária da reunião de partes autônomas (estados), com posterior criação de um poder central que não existia, a federação brasileira resulta de um processo de descentralização de poder da União para os estados, visto que aqui ela antecedeu as suas partes (ABRUCIO, 1998, 2000; ARRETCHE, 2001).

Destaca-se ainda que a criação das instituições federativas no Brasil teve como propósito inicial manter a união, a partir da desconcentração do poder central para as unidades federadas, o que levou ao fortalecimento do poder executivo estadual, num contexto em que os governadores – as oligarquias regionais e provinciais – dispunham de amplo poder político e influência no plano federal (OLIVEIRA, 1995). Trata-se da Primeira República, período marcado pela '*política dos governadores*' ou, em outras palavras, pelo poder oligárquico de um grupo de estados com forças para formar um núcleo hegemônico capaz de governar o país (ABRUCIO, 1998, p. 27).

Após 1930, com o estabelecimento do Estado Novo, e ao longo do período varguista, ocorre uma expressiva centralização do poder no Executivo Federal, com o fortalecimento e a ampliação da intervenção estatal, tanto no plano econômico, como no plano social. "As oligarquias regionais não desaparecem, mas o poder de tipo oligárquico, baseado na força dos estados, perde terreno (FAUSTO, 2003) e a tendência centralizadora que marca o período irá, portanto, alterar a distribuição de poder entre as unidades da federação" (GONÇALVES, 2009). Neste período, os estados sofreram intervenção política, com a nomeação de intervenidores para

governar os estados, e a anulação da autonomia legislativa, além de uma abrupta redução de sua arrecadação, com a transferência de praticamente toda a arrecadação para o Governo Federal (NUNES, 2003).

No período posterior, o federalismo é retomado como fundamento da República (Constituição de 1946). As elites regionais recuperam poder e a questão regional ganha instrumentos institucionais destinados à busca de maior simetria, a exemplo da regulamentação constitucional da representação dos partidos no Legislativo Federal, em função da distribuição geográfica da população, que promoveu a sub-representação dos estados mais desenvolvidos e a sobre-representação dos estados mais atrasados.

Outro momento de excessiva centralização do poder ocorreu após o golpe de 1964 com a instalação do regime autoritário. As relações intergovernamentais foram marcadas pela verticalização e autoritarismo, configurando um tipo de *cooperação de mão única* (ABRUCIO, 1998, 2000), na qual os governos subnacionais deviam obedecer e colaborar com os objetivos da União. Isto não impediu, no entanto, que o Governo Federal tenha sido constrangido a negociar com as elites estaduais em determinados momentos (ABRUCIO, 1998, 2000).

O processo de redemocratização do país contou com o protagonismo dos governadores, que atuaram como articuladores e mobilizadores de forças políticas importantes na transição democrática. Esta atuação fortaleceu as unidades estaduais, mas não se desdobrou em dispositivos constitucionais que conferissem aos estados maior protagonismo na implementação das políticas públicas, visto que o fortalecimento dos municípios é, sem dúvida, uma das principais transformações introduzidas no federalismo brasileiro pela Constituição de 1988.

O processo de democratização produziu alterações significativas nas políticas públicas brasileiras, sobretudo com a transferência significativa de competências e de atribuições para os níveis subnacionais de governo, configurando uma tendência descentralizadora da Constituição de 1988, que tem sido ressaltada pela literatura.

A descentralização das políticas públicas no Brasil tornou-se uma reivindicação associada à luta pela democracia dos anos 1970 e 1980, opondo-se ao período do regime militar, que era caracterizado pela excessiva centralização, e teria produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório (ARRETCHE, 1996a). AFRÂNIO (2013) chama a atenção para a associação automática que inadvertidamente é feita entre federalismo e descentralização. O primeiro refere-se à forma de organização (distribuição de autoridade) política dos Estados nacionais. Já a descentralização diz respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, podendo apresentar diferentes graus e formas variadas de transferência de recursos e delegação de funções, as quais permitem que certo nível de governo desempenhe funções de gestão de uma dada política, independentemente de sua autonomia política e fiscal (RIKER, 1987).

A federação brasileira é marcada por profundas desigualdades socioeconômica, territoriais e institucionais entre seus membros, no plano vertical e horizontal. É a única federação do mundo que possui o município como ente autônomo declarado constitucionalmente. Após a Constituição de 1988, a autonomia dos entes subnacionais da Federação foi reforçada pelo processo de descentralização, marcada pela ampliação de receitas a partir da criação dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE), mas demarcou o fortalecimento dos municípios, pela assunção crescente de atribuições executivas nas políticas públicas, e da coordenação federal, o que impactou o espectro de atuação dos governos estaduais.

A Constituição enumerou os poderes da União e os poderes definidos indicativamente para os municípios, restando aos estados ‘o que sobra’, ou os poderes remanescentes (SILVA, 2008). A única competência material privativa explícita dos estados é a exploração, direta ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado. A Constituição de 1988 também

concedeu aos estados autonomia para criarem municípios, o que desencadeou uma verdadeira proliferação de novos municípios, com a emancipação de 1.325 entre 1989 e 1997, muitos deles fortemente dependentes de transferências federais e estaduais. Dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 30% foram criados neste período (28 novos municípios).

Nesse novo cenário de relações intergovernamentais, aponta-se que os estados não teriam encontrado uma forma de atuação em relação às políticas públicas, sobretudo porque,

a municipalização de várias políticas públicas [...] retirou os governos estaduais da execução direta de vários serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta ao governo local – tarefas que não foram completamente digeridas pelos estados, num processo que ocorre de forma heterogênea entre os entes estaduais (ABRUCIO e GAETANI, 2006).

Por outro lado, há autores que consideram que a fragilização dos Estados-Nacionais provocada pela globalização teria ressaltado as instâncias subnacionais como espaços privilegiados para negociação direta da expansão empresarial. (CARGNIN, 2014, p. 58 *apud* SEABRA, 2015, p. 156). Essas negociações diretas foram fortalecidas pela forma de estruturação das relações horizontais entre as unidades estaduais que passam a ser marcadas pela competição federativa, expressa pela guerra fiscal, com intensa disputa pela atração de investimentos, mediante a concessão de incentivos fiscais a empresas (ABRUCIO, COSTA, 1999; AFFONSO, 2000). No Estado do Rio de Janeiro essa negociação ocorre sob a mediação da ação política das entidades representativas do capital comercial (ADERJ, ASSERJ, ACEGRI, FECOMÉRCIO) que possuem presença marcante em espaços decisórios e relações estreitas com agentes públicos estaduais.

#### **4.2.1 Competências federativas no abastecimento**

MALUF (2015) destaca a importância de retomar e reforçar o papel do Estado no abastecimento, apresentando uma espécie de divisão do trabalho entre as esferas de governo para a área. Nesta distribuição de competências, o Governo Federal seria o coordenador de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar e responsável por ações diretas na área do atacado e do controle de preços. O município é considerado a esfera por excelência das ações de abastecimento, devendo se utilizar dos instrumentos de ordenamento do espaço urbano, de promoção da produção e comercialização urbana de alimentos e da incorporação das áreas rurais, ficando para os governos estaduais ações com ótica da comercialização agrícola (escoamento das safras) e a gestão de entrepostos.

Algumas medidas são indicadas pelo autor para a composição de uma política de abastecimento. Para ele, a esfera do atacado é aquela na qual se coloca a perspectiva da regulação de mercado, com base em instrumentos relacionados com a comercialização agrícola e com a regulação de preços e formação de estoques. Avalia, no entanto, que os estoques públicos e a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) não tem tido papel relevante na regulação do atacado nos últimos anos, dado que o seu uso foi irregular e tópico, assim como reclama a falta de aplicação de instrumentos básicos em relação aos estoques privados, como a notificação obrigatória.

É destacada pelo autor a importância da gestão de equipamentos públicos de atacado, como as centrais de abastecimento, ainda que parte significativa do atacado convencional tenha sido absorvida pelas grandes redes de supermercado. No varejo é ressaltada a necessidade de uma fiscalização ordinária fiscal e sanitária das grandes redes, da regulação da ocupação do espaço urbano e da proteção do varejo de pequeno porte, segmento que deve ser qualificado para a oferta de alimentos seguros e diferenciados, na perspectiva de constituir circuitos alternativos à grande distribuição, estruturados a partir de sinergias com a agricultura familiar local e regional, visando explorar “franjas” de mercado que, segundo a POF/IBGE (2008/2009),

podem representar entre 20 e 50% das compras de alimentos realizadas em outros equipamentos que não supermercados (MALUF, 2018).

Como instrumentos municipais são apontados as feiras e os mercados do produtor e ressaltado o papel dos varejões e sacolões públicos, fixos ou móveis, nos quais os permissionários devem obedecer a parâmetros de preços e variedade de produtos, com forte incidência na formação dos preços de varejo em sua área de influência e relevante papel na oferta de produtos frescos. Já os mercados municipais, para o autor, vêm perdendo as características e papéis originais na medida em que se convertem em espaços gastronômicos, dirigem-se a alimentos diferenciados e ampliam o comércio de produtos não alimentares (MALUF, 2018).

Grande diversidade é observada na atuação da esfera estadual no abastecimento, com alguns estados desenvolvendo programas próprios de distribuição de alimentos. No entanto, a intervenção estadual tem se limitado muito à área da comercialização agrícola com a gestão das centrais de abastecimento. A atuação na capacitação dos municípios e na coordenação intermunicipal, que seriam muito importantes, é menos frequente, segundo MALUF (2018).

CUNHA (2000) considera que “o espaço efetivo de elaboração e gestão das políticas é o poder público local”. A despeito de concordar que os municípios possuem importantes mecanismos para atuar no abastecimento, como aqueles identificados em Belo Horizonte pelo autor e os descritos por CUNHA e PORTO (2000), para a composição de uma política local de abastecimento, considera-se importante identificar os instrumentos abarcados pelas prerrogativas estaduais, visando observar arranjos federativos profícuos à promoção do abastecimento.

Este projeto assume como pressuposto que o abastecimento é um campo que reserva aos governos estaduais papel fundamental, seja na implementação de importantes instrumentos da política, a exemplo da gestão de equipamentos públicos, seja pela utilização de mecanismos fiscais e regulatórios e através do desempenho da coordenação federativa visando à integração de programas para a conformação de estratégias territoriais de abastecimento.

Esse pressuposto se assenta na compreensão de que alguns recursos institucionais à disposição dos Estados interferem decisivamente na produção e na distribuição dos alimentos, sobretudo na logística, que vem sendo cada vez mais uma área decisiva para o abastecimento alimentar. Dentre estes recursos podem ser destacados a regulação sobre a utilização produtiva dos territórios através do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE), a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a construção e recuperação de estradas intermunicipais, a regulação da circulação via instrumentos fiscais (ICMS), as regras de inspeção e vigilância sanitária intermunicipais, a regulação dos transportes intermunicipais, a implantação de equipamentos públicos de comercialização, como as centrais de abastecimento e os mercados regionais, e os canais institucionais de comercialização (PNAE, PAA, compras institucionais) para abastecimento de uma ampla rede de serviços públicos estaduais de educação, saúde, assistência social e rede penitenciária.

A implementação de políticas para o abastecimento no âmbito estadual é uma intervenção que se dá em um espaço supramunicipal, onde múltiplas dinâmicas de abastecimento circulam. A articulação interfederativa e a coordenação de políticas para conformar estratégias regionais de abastecimento alimentar se colocam como contribuições relevantes das unidades estaduais em um campo de política pública onde intervém concomitantemente o Governo Federal, os municípios e outros agentes públicos e privados.

Embora se compreenda que a concentração de recursos institucionais e orçamentários no Governo Federal confira enorme capacidade de indução às políticas federais, à medida que os seus instrumentos (transferência voluntária de recursos, editais, condicionantes de adesão, leis, decretos etc.) contribuem para hegemonizar determinados referenciais de políticas públicas, o impacto e importância dos governos estaduais e municipais e das iniciativas da

sociedade civil na ativação de processos territoriais não se invalida, sobretudo nos períodos de omissão federal ou de desmonte de políticas nacionais, como o atual.

Esta pesquisa parte do pressuposto de que a atuação dos estados não possui caráter apenas suplementar, mas, sim, que é fator determinante para a efetividade das políticas públicas, sendo decisivos os instrumentos que estes acionam para produzir determinados resultados.

A hipótese é que há enorme diversidade nas formas de participação dos estados e que as especificidades socioeconômicas e institucionais, em contextos históricos localizados, contribuem para explicar as diferentes configurações do abastecimento nos estados brasileiros. Assim, importa observar se e como a trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro aporta elementos diferenciadores capazes de explicar o padrão de intervenção pública no abastecimento promovido desde a fusão.

Um dos principais instrumentos de intervenção dos governos estaduais são as Centrais de Abastecimento, cuja atuação tem sido fragilizada, tanto por deficiências de infraestrutura relacionadas à falta de investimentos na qualificação destes equipamentos, quanto pelo que BELIK (2017) denominou como crise de modelo.

A partir da desarticulação do SINAC, diversas CEASAs sofreram deficiências estruturais e conceituais, obsolescência das estruturas físicas de comercialização e a perda de eficiência dos métodos de gestão empresarial, ausência de uma visão estratégica de longo prazo e na falta de aproximação e interação entre os agentes envolvidos no processo de produção, comercialização, distribuição e consumo, mas mantiveram uma parte das funções necessárias para alimentar um sistema nacional de informações sobre a comercialização de produtos hortigranjeiros (BELIK, 2017).

O autor explica que esta crise de modelo foi sentida antes pelos mercados atacadistas europeus, referência dos modelos latino-americano e brasileiro. Lá, entretanto, o setor passou por uma reestruturação através da profissionalização da gestão dos mercados atacadistas, da melhoria dos sistemas logísticos e da geração de novos valores baseados na informação, rastreabilidade, padronização e adequação para novos serviços como *catering*, segmentação de produtos e processamento mínimo, configurando a “Terceira Geração de Mercados Atacadistas” (GREEN, 2000, 2003 *apud* BELIK, 2017).

Esse processo não ocorreu com a rede de centrais de abastecimento no Brasil. Nas últimas décadas, o serviço oferecido pelos atacadistas tradicionais, além de ter se tornado caro, não atende às necessidades das grandes redes de supermercados, que passaram a ter papel central na distribuição de alimentos no País. Esta rede demanda seleção, conservação, embalagem, preços competitivos e gestão de marcas, serviços não oferecidos nas centrais de abastecimento. Este vácuo foi sendo ocupado por operadores logísticos que, desde então, passaram a ser importantes atores da cadeia de abastecimento (SEABRA, 2015).

Um dos principais elementos de reestruturação dos mercados atacadistas europeus, segundo BELIK (2017), foi a atração das plataformas logísticas privadas para dentro das suas unidades. As CEASAs brasileiras, no entanto, não passaram por esta adequação e foram se deteriorando, tanto em razão da crise fiscal do Estado, que resultou em falta de investimentos, quanto pela ausência de um papel claro e estratégico na estruturação do abastecimento após as profundas transformações ocorridas nas dinâmicas do sistema agroalimentar das últimas décadas. Isso resultou na perda de poder de mercado e de coordenação, como aponta CUNHA:

Na última década a quantidade comercializada de FLV – Frutas, Verduras e Legumes cresceu menos do que a renda e o PIB e o preço dos principais produtos FLV não é mais formado dentro das Centrais de Abastecimento, mas nos brokers e mercados especializados (CUNHA, 2010, p. 72).

A estagnação no volume comercializado de FLV nos entrepostos públicos contrasta com a ampliação da participação dos supermercados neste mercado, uma vez que, se até os anos 1980 os alimentos frescos eram vendidos quase que na sua totalidade em outros locais que não os supermercados, recentemente, os supermercados passaram a ser o local de compra de frutas, legumes e verduras para mais de 50% dos domicílios pesquisados pela POF (2008/2009) no Brasil. Esta predominância afeta, sobretudo, as feiras livres e quitandas, que vêm perdendo participação como local de compra de itens de alimentação. Nos anos de 1987 e 1995, os gastos com alimentação em feiras correspondiam a 7% e 3,5% das despesas de consumo, respectivamente, enquanto os supermercados já ultrapassam 50% destes gastos (ENDEF/IBGE).

A despeito disso e do desconhecimento das CEASAs acerca das demandas do consumidor final e do segmento de restauração alimentar (restaurantes, hotéis, cafés), BELIK (2017) ressalta o papel estratégico delas no abastecimento. Atualmente, as estruturas implantadas pelo SINAC totalizam 57 entrepostos localizados em 21 estados brasileiros, que comercializam anualmente 12,7 milhões de toneladas anuais de produtos hortigranjeiros, cuja movimentação comercial supera a cifra de R\$ 42,2 bilhões anuais (SISCOM/CONAB, 2020)<sup>17</sup>. Além disso, as CEASAs gerenciam um significativo volume de informações e dados estatísticos, regularmente coletados nestes entrepostos, e que poderiam se tornar informações estratégicas para produtores, consumidores e gestores públicos, inclusive na antecipação de problemas com o fornecimento de determinados gêneros. O autor se refere às informações que as CEASAs registram cotidianamente sobre quantidade, valor e origem de expedição da produção que chega a seus entrepostos, que constitui um valioso, e ainda subaproveitado, banco de dados. “É lamentável observar que as recorrentes crises de abastecimento de determinados produtos hortícolas, como aconteceu com o tomate em 2012 no Brasil, poderiam ter sido antecipadas pela análise dos dados que as Centrais produzem com regularidade” (BELIK, 2017, p. 73).

No desafio de reformular e requalificar a atuação das Centrais, além da modernização logística, necessária para promover maior eficiência econômica das atividades de abastecimento, BELIK (2017) recomenda que as Centrais de Abastecimento brasileiras se aproximem do conceito de Polos Agroalimentares, espaços de comercialização onde se observa uma valorização dos produtos regionais, articulados com uma rede logística eficiente e gestão profissionalizada, definido como um “*mercado de Quarta Geração*” (CUNHA *et al.*, 2011). Isto porque, segundo ele, no Brasil, estes equipamentos públicos não incorporaram o mote da qualidade, da segmentação e da diferenciação dos produtos, da rastreabilidade e dos orgânicos, requisitos que foram absorvidos pelos supermercados e pelo “[...] varejo repaginado como gourmet [...]” (BELIK, 2017, p. 70; grifos no original).

Esta reconfiguração demandaria a inserção de novos produtores e regiões no mercado, possibilitando a estruturação de uma base regional de produção, assim como exigiria a assimilação das novas demandas de consumidores, produtores e agentes do varejo. Nessa direção, as centrais de abastecimento brasileiras precisariam buscar:

- 1 - Atender aos novos valores desejados por consumidores, com a oferta de produtos locais, frescos, saudáveis e com menor intermediação comercial, com informação nutricional, de procedência conhecida (onde, quem e como foi produzido) e com qualidade sanitária;
- 2 - Fazer com que a escolha dos consumidores favoreça a entrada de novas regiões agrícolas, valorizando os aspectos locais e regionais associados à gastronomia;

---

<sup>17</sup> Em 2014 eram 16,1 milhões de toneladas anuais de produtos hortigranjeiros e movimentação comercial de US\$ 10 bilhões.

3 - Oportunizar aos operadores atacadistas realizar transações rápidas, com baixos custos, em ambiente físico limpo e seguro;

4 - Oferecer condições e oportunidades para inserção de produtores rurais que estão à margem do sistema da grande distribuição supermercadista através da identificação e valorização do quesito regional, social e da forma de produção, como produtos locais, produtos orgânicos, de fair trade e oriundos da produção familiar (BELIK, 2017).

Esta reorientação, no entanto, esbarra na indefinição em torno do futuro de equipamentos públicos de abastecimento, ante as recentes iniciativas de privatização das unidades federais (São Paulo e Minas Gerais) e estaduais (Bahia e Piauí). A efetivação dessa medida impactaria de modo significativo na estruturação do abastecimento, considerando que grandes centrais como a CEAGESP, maior Central de Abastecimento do Brasil, atua como um grande *hub* de distribuição, sendo responsável por 25% da comercialização de hortigranjeiros e por 10% do total de gêneros que passam por todas as CEASAs do Brasil (CUNHA, 2015). CUNHA (2015) estimou que pelo menos 6% da origem total de frutas comercializadas entre as CEASAs têm como origem as grandes centrais de abastecimento, sendo que 4% vêm do sistema atacadista da CEAGESP (BELIK, 2017, p. 69).

O Estado do Rio de Janeiro, que foi a instância subnacional que protagonizou a agenda neoliberal no Brasil na década de 1990, com a venda do BANERJ e outras empresas estatais, iniciou recentemente (2016) outro ciclo de austeridade, sendo o primeiro estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, que já resultou na venda da CEDAE. O aparato estatal constituído para o abastecimento, com dois centros de abastecimento e quatro mercados regionais expedidores, vem apresentando redução da quantidade de hortigranjeiros comercializada e ampliação do volume de outros produtos, expressando a ascensão dos interesses dos distribuidores sobre o entreposto. Esta ascensão se vincula à forma peculiar de gestão dos entrepostos de Irajá e São Gonçalo, que está no centro de uma controvérsia iniciada em 1998 e que configura um caso *sui generis* de “privatização”, sendo abordado no Capítulo V.

As transformações observadas na trajetória das intervenções públicas no abastecimento refletem como vai ocorrendo uma transição entre um período com maior presença de instrumentos de regulação estatal (1970 a meados da década de 1980) para uma fase de crescente predomínio da regulação privada neoliberal. Essa transição ocorre em graus e ritmos diferenciados nos países e instâncias subnacionais, posto que se relaciona com as trajetórias e os contextos institucionais próprios, constituindo uma forma específica de processamento dos reflexos localmente sentidos das alterações nos sistemas alimentares.

## **Síntese do Capítulo II**

O Capítulo II realiza uma retrospectiva da intervenção pública no abastecimento e busca dimensionar o lugar da esfera estadual nesta intervenção. A partir da literatura consultada foi organizada uma periodização desta trajetória, tendo como referência os trabalhos de LINHARES (1979), MALUF (2000), GRISA e SCHNEIDER (2015), BELIK (2017) e GRISA e PORTO (2020).

As transformações observadas nessa trajetória refletem como vai ocorrendo uma transição entre um período com maior presença de instrumentos de regulação estatal (1970 a meados da década de 1980) para uma fase de crescente predomínio da regulação privada (neoliberalismo). Essa transição ocorre em graus e ritmos diferenciados nos países e instâncias subnacionais, posto que se relacionam com as trajetórias e os contextos institucionais próprios.

No Brasil, a alimentação e o abastecimento nunca foram preocupações constantes do Estado brasileiro. Em conjunturas específicas, para atender a um determinado modelo de desenvolvimento, controlar pressões sociais em eventos momentâneos, ou prioridades políticas passageiras colocaram os temas da fome, da alimentação e do abastecimento na agenda política, fundamentando intervenções sem a profundidade e amplitude de uma política de abastecimento, que logo foram substituídas por interpretações de estado mínimo e ajuste fiscal.

As especificidades da federação brasileira e a repercussão do seu modelo nas relações intergovernamentais se mostram úteis para pensar a atuação da esfera estadual nas políticas públicas de modo geral, e no campo do abastecimento. Marcada por profundas desigualdades socioeconômica, territoriais e institucionais entre seus membros, no plano vertical e horizontal, é a única federação do mundo que possui o município como ente autônomo declarado constitucionalmente. A autonomia dos entes subnacionais reforçada pelo processo de descentralização promovido pela Constituição de 1988, demarcou o fortalecimento dos municípios e da coordenação federal, impactando o espectro de atuação dos governos estaduais. Nesse novo cenário de relações intergovernamentais, aponta-se que os estados não teriam encontrado uma forma de atuação em relação às políticas públicas, num processo que ocorre de forma heterogênea entre os entes estaduais (ABRUCIO, GAETANI, 2006). Por outro lado, há autores que consideram que a fragilização dos Estados Nacionais, provocada pela globalização, teria ressaltado as instâncias subnacionais como espaços privilegiados para negociação direta da expansão empresarial (CARGNIN, 2014, p. 58 *apud* SEABRA, 2015, p. 156). Estas negociações diretas foram fortalecidas pela competição federativa, expressa pela guerra fiscal, com intensa disputa pela atração de investimentos, mediante a concessão de incentivos fiscais a empresas (ABRUCIO, COSTA, 1999; AFFONSO, 2000). No Estado do Rio de Janeiro essa negociação ocorre sob a mediação da ação política das entidades representativas do capital comercial (ADERJ, ASSERJ, ACEGRI, FECOMÉRCIO) que possuem presença marcante em espaços decisórios e relações estreitas com agentes públicos estaduais.

O abastecimento é um campo que reserva aos governos estaduais papel fundamental, seja na gestão de equipamentos públicos, seja pela utilização de mecanismos fiscais e regulatórios e através do desempenho da coordenação federativa, visando à integração de programas para a conformação de estratégias territoriais de abastecimento. Alguns recursos institucionais à disposição dos Estados interferem decisivamente na produção e na distribuição dos alimentos, sobretudo na logística, que vem sendo cada vez mais uma área decisiva para o abastecimento alimentar. Dentre estes recursos podem ser destacados a regulação sobre a utilização produtiva dos territórios através do Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE), a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a construção e recuperação de estradas intermunicipais, a regulação da circulação via instrumentos fiscais (ICMS), as regras de inspeção e vigilância sanitária, a regulação dos transportes intermunicipais, a implantação de equipamentos públicos de comercialização, como as centrais de abastecimento e os mercados regionais, e os canais institucionais de comercialização (PNAE, PAA, compras institucionais) para abastecimento de uma ampla rede de serviços públicos estaduais de educação, saúde, assistência social e rede penitenciária.

Embora se compreenda que a concentração de recursos institucionais e orçamentários no Governo Federal confira enorme capacidade de indução às políticas federais, à medida que os seus instrumentos (transferência voluntária de recursos, editais, condicionantes de adesão, leis, decretos etc.) contribuem para hegemonizar determinados referenciais de políticas públicas, o impacto e a importância dos governos estaduais e municipais e das iniciativas da sociedade civil na ativação de processos territoriais não se invalidam, sobretudo nos períodos de omissão federal ou de desmonte de políticas nacionais, como o atual. Atuando em um espaço supramunicipal, onde múltiplas dinâmicas de abastecimento circulam, e em um campo de determinantes e governança multi nível, com intervenções concomitantes do Governo Federal,

dos municípios e de outros agentes públicos e privados, as políticas públicas estaduais são elementos fundamentais para compreensão do modo como se estrutura o abastecimento, ainda que não possa ser explicável apenas a partir delas.

Como um dos principais instrumentos de intervenção dos governos estaduais, as Centrais de Abastecimento têm tido uma atuação fragilizada, tanto por falta de investimentos na qualificação destes equipamentos, quanto pelo que BELIK (2017) denominou como crise de modelo, pois os serviços nelas oferecidos não atendem aos demais atores da cadeia, como as grandes redes de supermercados, que passaram a ter papel central na distribuição de alimentos no País. Este vácuo foi sendo ocupado por operadores logísticos que, desde então, passaram a ser importantes atores da cadeia de abastecimento (SEABRA, 2015). A inadequação das CEASAs brasileiras não decorre apenas da crise fiscal do Estado, que resultou em falta de investimentos, mas também da falta de um papel claro e estratégico na estruturação do abastecimento, após as profundas transformações ocorridas nas dinâmicas do sistema agroalimentar das últimas décadas, que resultaram em perda de poder de mercado e de coordenação (Cunha, 2016). No entanto, ainda registram cotidianamente informações sobre quantidade, valor e origem de expedição da produção que chega a seus entrepostos, que constitui um valioso, e ainda subaproveitado, banco de dados.

O Estado do Rio de Janeiro, que foi a instância subnacional que protagonizou a agenda neoliberal no Brasil na década de 1990, com a venda do BANERJ e outras empresas estatais, iniciou recentemente (2016) outro ciclo de austeridade, sendo o primeiro estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, que já resultou na venda da CEDAE. O aparato estatal constituído para o abastecimento, com dois centros de abastecimento e quatro mercados regionais expedidores, vem apresentando redução da quantidade de hortigranjeiros comercializada e ampliação do volume de outros produtos, expressando a ascensão dos interesses dos distribuidores sobre o entreposto. Esta ascensão se vincula à forma peculiar de gestão dos entrepostos de Irajá e São Gonçalo, que está no centro de uma controvérsia iniciada em 1998 e que configura um caso *sui generis* de “privatização”, abordado no Capítulo V.

## 5. CAPÍTULO III - O ABASTECIMENTO ALIMENTAR NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A história do abastecimento no Estado do Rio de Janeiro foi de reposicionamento, passando da condição de região produtora e exportadora de alimentos, responsável pelo abastecimento das Minas durante a fase inicial do ciclo da mineração, em área consumidora e dependente da importação de alimentos provenientes de outros estados brasileiros e de outros países.

A emergência da capitania do Rio de Janeiro à condição de capital do vice-reino do Brasil, em 1763, foi associada à sua importância econômica e estratégica, relacionada sobretudo à sua proximidade com as jazidas das Minas Gerais, que a tornou proeminente centro portuário e econômico. A esta época, o Rio de Janeiro figurava também como região produtora de gêneros básicos para as Minas Gerais.

No final dos setecentos, ocorre a inversão do fluxo de abastecimento entre Rio e Minas. Se durante todo o século XVIII, a capitania do Rio de Janeiro foi a principal abastecedora da região aurífera, no fim do século, com a queda na extração de ouro e o crescimento da agropecuária nas Minas Gerais, esta província passa a abastecer a crescente cidade do Rio de Janeiro, tornando-se eminente no suprimento de gêneros para esta cidade após a chegada da Corte, em 1808, e do intenso fluxo migratório que a acompanha (ZEMELLA, 1951 apud ZEMELLA, 1990).

A partir de então o Rio de Janeiro passa por um processo rápido de urbanização, intensificado pela concentrada e efêmera<sup>18</sup> industrialização ocorrida nas décadas de 1940 e 1950, que contribuiu para torná-lo um dos principais destinos do fluxo de migração proveniente do Nordeste, que ocorre a partir da década de 1950. O crescimento demográfico de 87,5% em duas décadas fez a população da cidade do Rio de Janeiro passar de 1.764.141 mil pessoas em 1940 para 3.307.163 em 1960. Após este período, a cidade apresentou crescimento menos acelerado, sendo de 65,5% nas três décadas seguintes, chegando a 5.473.909 habitantes em 1990 e a 6.747.81572 residentes estimados em 2020 (23% em duas décadas). A perda de dinamismo industrial e a transferência da capital para Brasília, a partir dos anos 1960, têm sido apontadas por especialistas (Osório, 2005) como elementos que ajudam a explicar as sucessivas crises econômicas vividas pelo Estado, que pode ter reduzido a atração de pessoas em busca de oportunidades.

Este percurso fez o Estado do Rio de Janeiro a unidade federativa com a maior taxa de urbanização do país (96,7%), com o peso da população da sua capital no total de habitantes do Estado muito superior ao de outros Estados intensamente urbanizados, a exemplo de São Paulo, como mostra o quadro abaixo:

Quadro 1 - Proporção da população da capital sobre a população do Estado  
(Rio de Janeiro e São Paulo 1872-2010).

Capitais	1872	1890	1900	1920	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2010
Rio de Janeiro	26,0	37,3	46,7	42,6	48,8	50,9	49,3	47,4	45,1	42,8	39,5
São Paulo	3,8	4,7	10,5	12,6	18,5	24,1	29,5	33,3	33,8	30,5	27,3

(Fonte: Dados do Censo Demográfico (IBGE)

Igualmente intenso e rápido foi o crescimento demográfico na Região Metropolitana. Em 2020, o IBGE estimou que nos 22 municípios pertencentes à Região Metropolitana do Rio

<sup>18</sup> A participação da cidade do Rio de Janeiro no PIB industrial nacional foi de 24% em 1940, passando a 9,5% em 1960 (CEPERJ).

de Janeiro<sup>19</sup> residiam 13.131.590 habitantes, concentrando 75% da população do Estado, o que a caracteriza como a segunda maior área metropolitana do Brasil e a terceira da América Latina.

O processo de metropolização ampliou a demanda por alimentos ao mesmo tempo em que comprometeu a preservação de áreas de produção agrícola na cidade e em seu entorno, sobretudo na Zona Oeste e na Baixada Fluminense, que eram fontes importantes de alimentos frescos para a capital (LINHARES, 1979).

Nos estudos sobre abastecimento no Brasil é possível captar o imbricamento entre o rural e o urbano, que se expressa na estreita conexão entre a formação dos núcleos urbanos situados no litoral brasileiro e no percurso dos fluxos de abastecimento e as atividades agrícolas e comerciais que davam suporte direta e indiretamente ao abastecimento interno. “A história do abastecimento e suas crises não deixa de ser a história – social, econômica e política – do campo e da cidade” (LINHARES, 1979. p. 131).

Considerando o vínculo historicamente constitutivo entre o comportamento da produção para o mercado interno e a demanda urbana, podem-se observar importantes impactos da metropolização na produção de alimentos e consequentes rebatimentos no abastecimento do Estado do Rio de Janeiro. O fracionamento de grandes fazendas da Baixada Fluminense no início do século XX deu origem a sítios e chácaras onde a produção de frutas e hortaliças se destinava a abastecer a cidade do Rio de Janeiro. Por outro lado, as obras de drenagem realizadas na primeira metade do século XX, visando tornar habitáveis áreas da Baixada Fluminense para absorção do grande fluxo de migrantes, transformou áreas agrícolas em conjuntos habitacionais. (LAMEGO, 1949 apud LESSA, 2015).

Além disso, o fato da produção industrial se mostrar mais em conta além dos limites do Estado da Guanabara, devido aos impostos mais baixos cobrados nos municípios vizinhos fluminenses, contribuiu para a transferência de plantas industriais e ocupação residencial de trabalhadores para áreas antes ocupadas por cultivos agrícolas (MARAFON et al, 2011: 24 apud DAMACENO, 2019; LESSA, 2015: 347).

A especulação imobiliária que acompanhou o avanço da população urbana, gerada pelo processo migratório e pela industrialização, fomentou a ocupação dos municípios vizinhos à cidade do Rio de Janeiro, empurrando áreas de produção antes concentrada na periferia metropolitana para regiões mais distantes, a exemplo da produção de hortaliças e citros que foi deslocada da Baixada Fluminense para a região Serrana e para as Baixadas Litorâneas, respectivamente.

O crescimento demográfico da Região Metropolitana estruturou diversas articulações entre a produção agrícola fluminense e o consumo metropolitano, influenciadas não apenas pelo peso populacional da região como também pela desigualdade econômica entre a metrópole e o interior do Estado, que potencializou o poder gravitacional da Região Metropolitana na centralização dos fluxos de abastecimento.

Ao longo do século XX, além da perda de dinamismo industrial, em decorrência do protagonismo adquirido pela economia paulista no cenário nacional, a agricultura fluminense vai também tendo uma história de atrofia, tornando-se incapaz de abastecer o mercado consumidor carioca e fluminense, que é o segundo maior do país. Tem-se, assim, a intensificação do alongamento das fontes de abastecimento, inclusive de alimentos frescos.

---

<sup>19</sup> A delimitação da RMRJ é constantemente redefinida por meio de leis estaduais orientadas sobretudo pela inclusão de municípios nos benefícios associados à condição de área metropolitana, a exemplo de gratuidade/subsídios dos transportes públicos.

## 5.1 – Desagriculturação

O processo de urbanização no Estado do Rio de Janeiro produziu um rápido esvaziamento do campo com drástica queda da população rural. Nas últimas cinco décadas, a população rural foi reduzida à metade, num ritmo muito mais acelerado do que o verificado nas demais unidades da federação, o que fez a reversão da predominância de população rural sobre a urbana ocorrer no Rio de Janeiro antes desse fenômeno no Brasil e em outros estados.

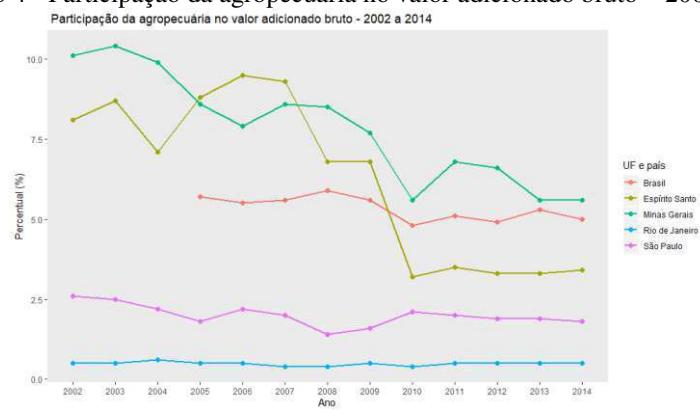
Quadro 2 - População Urbana e Rural no Estado do Rio de Janeiro.

População	1970	1980	1991	2000	2010	Estimativa 2015
RJ	Total	9.110.324	11.489.797	12.783.761	14.367.083	15.989.929
	Rural	1.097.267	943.250	606.617	568.987	525.690
	% rural	12,04	8,2	4,7	3,9	3,2

Fonte: Dados do Censo Demográfico (IBGE)

Este esvaziamento também guarda correlação com o processo de desagriculturação<sup>20</sup> que ocorre no Estado, onde a produção agrícola, responsável por parcela importante da riqueza gerada no Brasil e nos demais estados do Sudeste, foi se transformando em uma atividade econômica com pouca relevância para o PIB do Estado do Rio de Janeiro (0,6%). Apenas nas regiões Noroeste (5,33%), Serrana (3,37%) e Centro Sul Fluminense (2,29%) a agropecuária tem participação acima de 2% no PIB Regional.

Gráfico 4 - Participação da agropecuária no valor adicionado bruto – 2002 a 2014



Fonte: CEPERJ

Quadro 3 - Participação da Agropecuária no PIB das Regiões Administrativas do ERJ (2010-2017)

Estado	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Metropolitana</b>	0,40	0,49	0,48	0,46	0,49	0,54	0,57	0,52
<b>Noroeste Fluminense</b>	0,05	0,07	0,07	0,07	0,09	0,90	0,09	0,09
<b>Norte Fluminense</b>	5,85	8,10	7,46	6,18	6,20	6,28	5,97	5,33
<b>Serrana</b>	0,55	0,55	0,64	0,65	0,63	1,02	1,61	1,40
<b>Baixadas Litorâneas</b>	3,05	4,11	3,87	3,75	3,90	3,80	3,71	3,37
<b>Médio Paraíba</b>	0,40	0,40	0,34	0,41	0,39	0,64	0,91	0,88
<b>Centro Sul Fluminense</b>	0,68	0,80	0,77	0,80	0,96	0,97	1,03	0,87
<b>Costa Verde</b>	2,68	2,94	2,58	2,45	2,47	2,91	2,52	2,29

Fonte: CEPERJ

<sup>20</sup> ALENTEJANO (2012);

Se em outras unidades da federação o êxodo rural esteve fortemente associado ao processo de industrialização e de “*modernização da agricultura*”<sup>21</sup>, no caso fluminense, a expulsão do campo também guarda relação com o desequilíbrio da economia fluminense, caracterizada por sua forte concentração espacial e setorial, que levou a um processo de decadência da agricultura, com predomínio da exploração de petróleo e gás (indústria extrativista) e do setor terciário no PIB, concentrado na Região Metropolitana, em grande parte estimulado pela “*vocação*” urbana e turística atribuídas pelas estratégias de desenvolvimento empreendidas pelos governos federal e estadual.

A delimitação de áreas rurais e urbanas, inclusive, tem representado um entrave à produção agrícola no Estado do Rio de Janeiro, posto que a maioria das municipalidades, visando ampliar sua arrecadação fiscal, tem privilegiado nos seus Planos Diretores a caracterização dos seus territórios como espaços urbanos<sup>22</sup>, criando empecilhos ao enquadramento dos agricultores familiares e o seu acesso às políticas voltadas ao segmento.

A invisibilidade da agricultura também decorre da própria deficiência dos órgãos estaduais para captar e registrar a produção agrícola fluminense, como resultado do processo de sucateamento que vem sofrendo instituições como a EMATER-RJ. Além disso, a sub-representação da agropecuária na economia fluminense vem sendo reclamada pela Federação da Agricultura, Pecuária e Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FAERJ. Com base em um estudo realizado pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada – CEPEA, sob sua encomenda, a FAERJ sustenta que a contribuição do agronegócio foi de R\$ 27,86 bilhões em 2017, representando 4,15% do PIB Estadual. O contraste com a participação menor que 0,6% da agropecuária, registrado pelas Contas Nacionais, estaria associado ao perfil industrial e de serviços do agronegócio fluminense, destacado pelo presidente da entidade, Rodolfo Tavares, em matéria publicada pelo Rio em Foco da ALERJ, em 09/05/2022.

Esse quadro influenciou e foi influenciado por uma interpretação, frequentemente disseminada, de que o Rio de Janeiro não possui agricultura, presente inclusive em formulações acadêmicas sobre o desenvolvimento do Estado, como a seguinte afirmação de LESSA (2015: 121-122): “Não há estritamente um problema agrícola fluminense, pois do ponto de vista macroeconômico o estado do Rio de Janeiro não tem agricultura”.

Contrastada pelo número de estabelecimentos agropecuários e de experiências produtivas voltadas à produção agrícola, inclusive nos centros urbanos, essa interpretação é contestada pelo campo político da agricultura familiar e camponesa (movimentos sociais, órgãos públicos e conselhos voltados a esta pauta), sobretudo pelos seus efeitos práticos, que se manifestam na invisibilidade destes sujeitos e na justificação da ausência/enfraquecimento de ações públicas para o segmento.

A análise das dinâmicas do espaço rural no Estado do Rio de Janeiro deve considerar a histórica exclusão social e política da agricultura, especialmente familiar (ALENTEJANO, 2012), que foi negligenciada na agenda pública estadual, já que não havia instrumentos de política pública de desenvolvimento rural, implantados pelo Governo do Estado, até o recente surgimento do Programa Rio Rural (STRAUCH e PALM, 2019).

---

<sup>21</sup> A partir da década de 1960 foi concedida uma série de incentivos públicos à grande produção de commodities agrícolas para exportação e à conformação de complexos agroindustriais através de volumosos créditos agrícolas e isenções fiscais destinados a estimular a mecanização agrícola e a adoção de pacotes agroquímicos.

<sup>22</sup> No Brasil, as prefeituras delimitam oficialmente as áreas rurais como espécie de resíduo do perímetro urbano, composto pelas sedes municipais e distritais. As áreas urbanas são submetidas ao Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, que gera receitas municipais, pois é cobrado pelas prefeituras, enquanto o imposto que incide sobre as propriedades rurais, o Imposto Territorial Rural – ITR, é recolhido pela União a partir da declaração do contribuinte sobre o valor de mercado da terra nua (Art. 153 e 158 da Constituição Federal).

Quem diz que não há agricultura no Rio é porque não conhece o Rio, né? Porque nós temos grandes polos produtores de alimentos do Rio de Janeiro. Agora o Rio de Janeiro tem essa característica de que ele produz alimento, ele não produz commodities. E nesse Brasil nosso, cada vez mais, quando você fala em produção, você, Brasília e outros, eles estão se referindo muito mais às commodities agrícolas do que qualquer outra coisa... E é interessante você ver hoje, como a gente tem hoje uma produção orgânica, com a preocupação, a produção sustentável aqui no Estado do Rio de Janeiro. Eu acho que isso é inclusive um diferencial nosso: além de produzir alimentos, produzir alimentos de qualidade, né?" (ex-funcionária da EMATER<sup>23</sup>).

Nesta linha, a interpretação de que não há agricultura no Estado do Rio de Janeiro pode estar associada à debilidade do agronegócio no território fluminense, dada à baixa representatividade econômica e política deste segmento, em um Estado onde o capital se direciona e se concentra em outras atividades da cadeia do abastecimento, sobretudo na distribuição, através das empresas atacadistas, distribuidoras e supermercadistas.

É, a gente nunca teve agronegócio no estado, né. Pode ser que lá atrás, algumas décadas atrás, a gente tinha uma produção de arroz, ali por Miracema. Também não pode ser considerado agronegócio, porque não era uma coisa assim tão grande, que eu saiba. Acho que a única área de produção mais intensiva aqui no Rio de Janeiro é Campos, pra cana de açúcar (ex-funcionária da EMATER).

Alguns aspectos podem ter imprimido dificuldades à consolidação do agronegócio no território fluminense, como a parcela significativa de relevo acidentado e a valorização das terras, disputada para outras finalidades (especulação imobiliária, turismo, extração de petróleo e gás, etc.), que dificulta a utilização de mecanização e de extensas faixas de terra para cultivos de grande escala, que poderiam ampliar a competitividade, além da concorrência de outras atividades econômicas que apresentam maior potencial à reprodução do capital, devido às vantagens comparativas do Estado do Rio de Janeiro (localização, concentração demográfica, incentivos fiscais, etc.).

Consolidou-se, assim, uma estrutura fundiária com predomínio das pequenas e médias propriedades. Como mostram os dados do último Censo Agropecuário (2017), 92,4% dos estabelecimentos tem área inferior a 100 hectares, ocupando 41,1% da área agropecuária. A maior parte da área agricultável é ocupada por estabelecimentos médios (mais de 100 ha até 1.000 ha), com enorme diversidade dentro desta faixa. Este perfil, apesar de representar apenas 7,3% do total de estabelecimentos, ocupam 54,5% da área agropecuária. As grandes propriedades com mais de 1.000 ha, no entanto, comprometem apenas 4,5% da área e representam 0,3% dos estabelecimentos agropecuários do Estado do Rio de Janeiro.

O grande número de estabelecimentos com menos de 10 hectares, que representam atualmente 58,1% dos estabelecimentos (6,02% do total da área), resulta do aumento da participação destas propriedades no total da área, ocorrida entre 1975 e 1985 e no intervalo entre os Censos Agropecuários de 1995/1996 e 2006. Desde 1985, assiste-se à redução da área das grandes propriedades (de 17,7% para 4,5%) e ampliação da área ocupada pelos estabelecimentos com até 100 ha (de 33,4% para 41,1%) e pelos médios estabelecimentos (de 48,1% para 54,5%), como mostram o gráfico e o quadro abaixo:

---

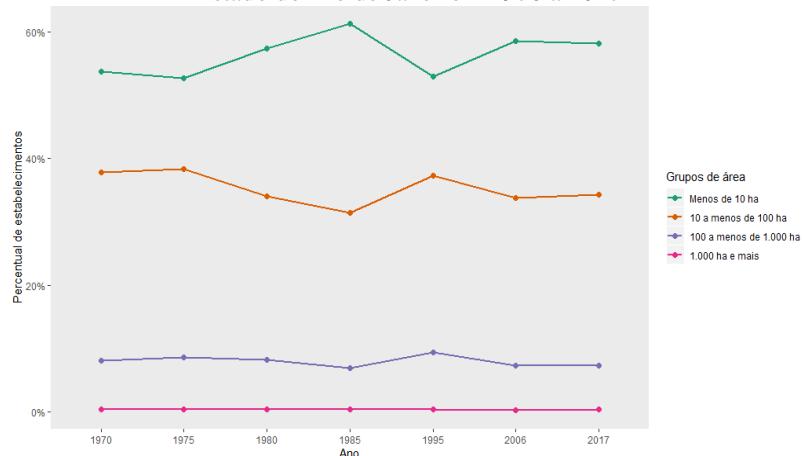
<sup>23</sup> Psicóloga, ingressou na Secretaria Estadual de Agricultura em 1987, no cargo comissionado de Assessora do Departamento de Cooperativismo e Organização Rural, e em 1988 passou a integrar a equipe da EMATER (Governo Moreira Franco). Foi uma das técnicas responsáveis pela implantação do Pavilhão 30 da CEASA-RJ, espaço destinado à comercialização direta da produção da agricultura familiar.

Quadro 4 - Participação dos estabelecimentos por grupo de área.

Grupos de área	1985		1995/1996		2006		2017	
	% estabelecimentos	% área	% estabel.	% área	% estabel.	% área	% estabel.	% área
Menos de 10 há	61,1	5,42	52,9	4,06	58,8	8,1	58,1	6,02
10 ha até 100 há	31,4	28,7	37,2	28,2	33,4	31,6	34,3	35
Mais de 100 ha até 1.000 há	6,93	48,1	9,3	52,2	7,4	51,5	7,3	54,5
Mais de 1.000 há	0,31	17,7	0,37	15,5	0,29	8,6	0,30	4,5
Estado	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Censo Agropecuário – IBGE (1985, 1995/1996, 2006 e 2017).

Gráfico 5 - Participação dos estabelecimentos agropecuários por grupo de área  
Estado do Rio de Janeiro – 1970 a 2017



Fonte: Censo Agropecuário – IBGE (1970 a 2017).

A debilidade do agronegócio também pode ser observada pela baixa e decrescente produção de commodities agrícolas no Estado do Rio de Janeiro. Os únicos cultivos com produção significativa são a cana-de-açúcar, o café e o milho, que ainda preservam uma produção relevante nas regiões Norte e Noroeste Fluminense, mas sofreram, nas últimas décadas, oscilação e/ou queda expressiva na quantidade produzida. Ressalva para a produção de milho forrageiro, cuja produção foi ampliada no intervalo entre os últimos Censos Agropecuários.

Quadro 5 - Produção por produto – Estado do Rio de Janeiro (1970-2017)

PRODUTO	1970	1975	1980	1985	1995	2006	2017
Café	6.897	3.939	9.065	17.282	9.398	10.608	9.591
Cana-de-açúcar	5.544.790	6.619.339	7.059.095	8.030.833	5.709.830	3.577.905	1.824.623
Milho	69.260	62.567	67.772	75.385	33.651	21.275	79.575
Soja	14	45	4	18	2	20	0
Trigo	0	0	0	0	2	0	0

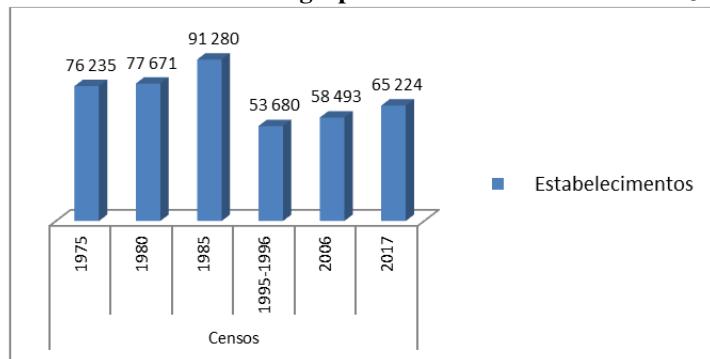
Fonte: Censos Agropecuários – IBGE (1970, 1975, 1980, 1985, 1995, 2006, 2017)

O processo de desagriculturação se evidencia também pela perda de área da agropecuária, pela redução de cultivos e pela substituição de lavouras por pastagens e outros tipos de exploração dos territórios, a exemplo da extração de petróleo e gás, do turismo e da especulação imobiliária que, dentre outros efeitos, torna as terras mais valorizadas, aumenta o custo de produção e limita a sua escala, comprometendo a competitividade da produção agrícola fluminense.

A área ocupada por estabelecimentos agropecuários foi reduzida em 31%, passando de 3.446.176 ha, em 1975, para 2.375.373 ha, em 2017. Neste mesmo período, o número de

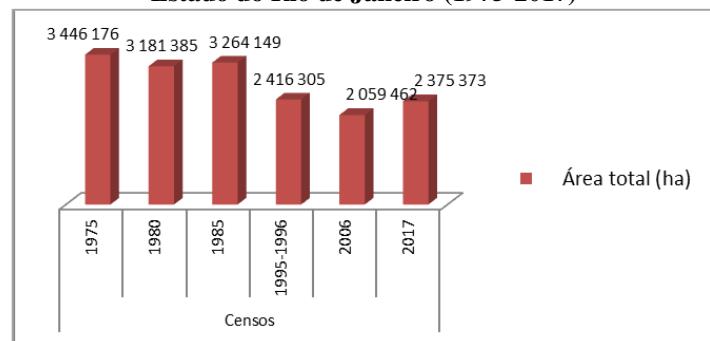
estabelecimentos passa de 76.235 para 65.224, representando uma redução de 14%. Esta trajetória, no entanto, não ocorre de modo linear, sendo possível observar uma acentuada queda entre os censos de 1985 e 2006, enquanto há uma reversão a partir daí, com a ampliação nos últimos dez anos no número de estabelecimentos agrícolas e na área ocupada por eles. A queda substancial tanto no número de estabelecimentos quanto na área agropecuária, que ocorre entre os Censos Agropecuários de 1985 e 1996, exige uma análise aprofundada, que não foi possível abranger no percurso da presente pesquisa. O gráfico abaixo mostra que em 2006 eram 58.493 estabelecimentos com 2.059.462 hectares, chegando em 2017 a 65.224 estabelecimentos ocupando uma área de 2.375.373 hectares.

**Gráfico 6 - Estabelecimentos agropecuários no Estado do Rio de Janeiro**



Fonte: Censo Agropecuário (1975-2017)

**Gráfico 7- Área total (ha) dos estabelecimentos agropecuários Estado do Rio de Janeiro (1975-2017)**



Fonte: Censo Agropecuário (1975-2017)

Não é possível estabelecer uma relação direta entre as políticas públicas e o cenário fundiário, tendo em vista que inúmeros processos incidem sobre a ocupação dos territórios. No entanto, importa registrar a correspondência cronológica entre a tímida expansão da área agropecuária com expressivo aumento do número de estabelecimentos que ocorre entre 1980 e 1985 e o processo de reforma agrária estadual, realizado pelo Governo Brizola, que resultou na criação de 31 assentamentos rurais.

Como mostram os gráficos acima, entre 1996 e 2006 é registrada a ampliação do número de estabelecimentos com redução da área agropecuária, sinalizando um processo de fragmentação das propriedades, que pode ter sido um elemento importante para a minifundização que caracteriza o perfil da maioria dos estabelecimentos no Estado do Rio de Janeiro.

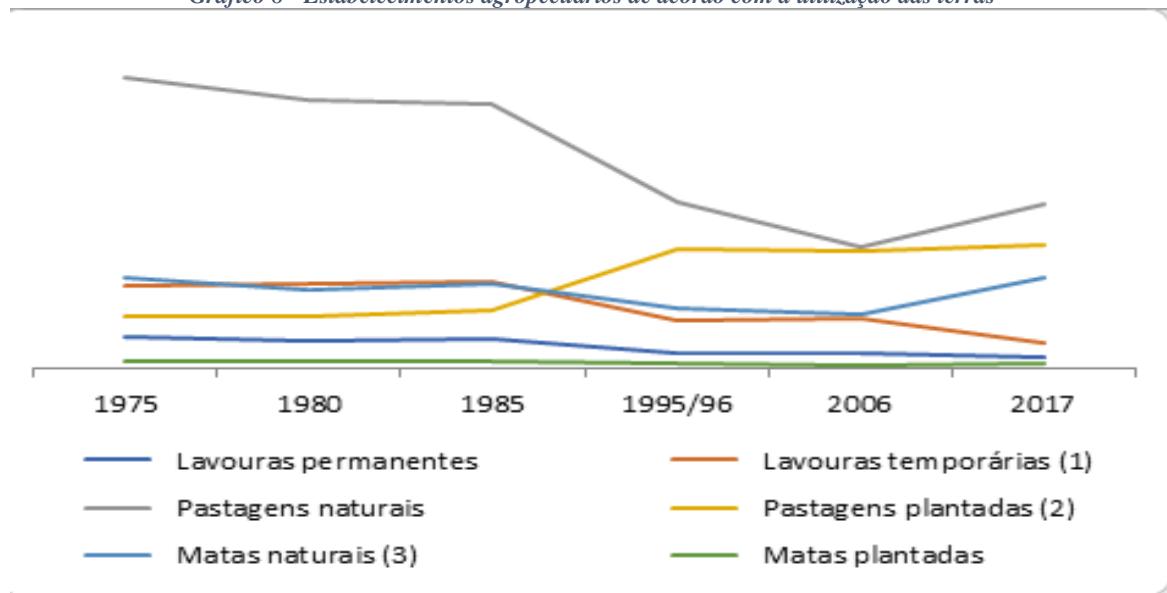
Já a coincidente expansão de área agropecuária e do número de estabelecimentos, entre 2006 e 2017, ocorre no mesmo período em que se estrutura no Brasil um conjunto de políticas federais de apoio à agricultura familiar que, no Estado do Rio de Janeiro, influenciou na

implantação da primeira iniciativa mais significativa voltada ao segmento, o programa Rio Rural.

Outra expressão da desagriculturação é a redução de lavouras temporárias e permanentes desde o Censo de 1985, que se intensifica a partir de 2006. Entre 1975 e 2017, a redução do número de estabelecimentos com lavouras temporárias foi de 64% e de 70,8% no número de estabelecimentos com lavouras permanentes.

Outra transformação no campo foi a substituição de pastagens naturais por pastagens plantadas, que ocorre de modo acentuado a partir da década de 1980, enquanto se observa uma recuperação das matas e pastagens naturais entre 2006 e 2017. Desde 1975, o número de estabelecimento com pastagens plantadas cresceu 140%, enquanto aqueles com pastagens naturais sofreram uma redução de 43%. No mesmo período, caíram os estabelecimentos com matas plantadas (-18,5%), enquanto as matas naturais tiveram uma tímida ampliação de 0,7%.

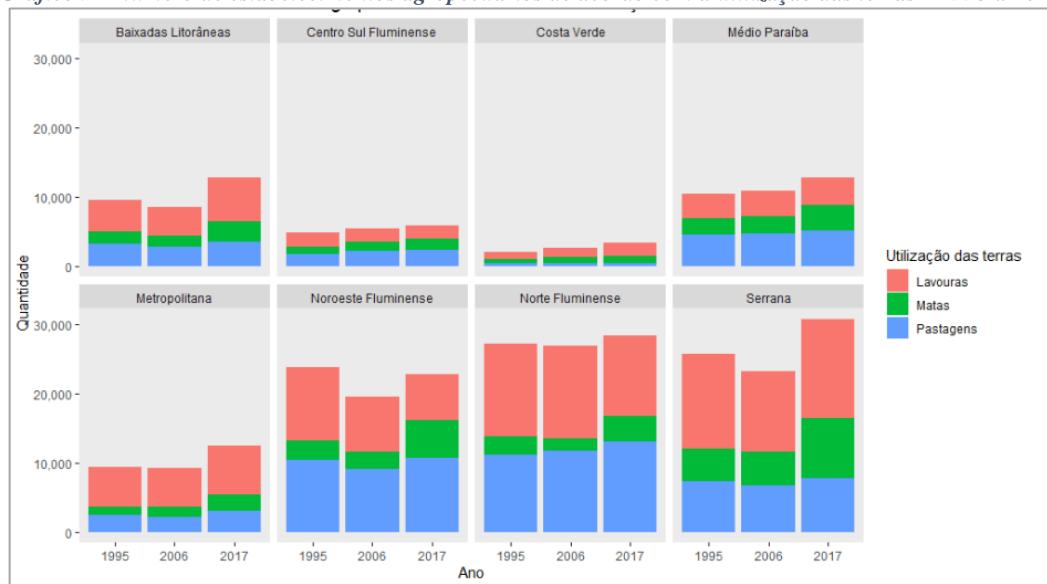
*Gráfico 8 - Estabelecimentos agropecuários de acordo com a utilização das terras*



Fonte: Censo Agropecuário 1975-2017.

Importa registrar que o movimento de redução das lavouras e aumento das pastagens, intensificada entre 2006 e 2017, ocorreu de modo diferenciado segundo as regiões, sendo possível observar que a partir de 1995 há incremento da área destinada às lavouras na região Serrana, nas Baixadas Litorâneas e na Região Metropolitana. Além do crescimento verificado, a atividade agrícola como forma de utilização das terras predomina nestas regiões, assim como na Costa Verde e no Centro Sul. Já nas regiões Norte, Noroeste e Médio Paraíba predominam as pastagens, tendo essa se ampliado, sobretudo na Região Norte. A ampliação das matas, por sua vez, ocorreu de modo mais acentuado nas regiões Serrana, Norte e Noroeste, como mostra o gráfico abaixo:

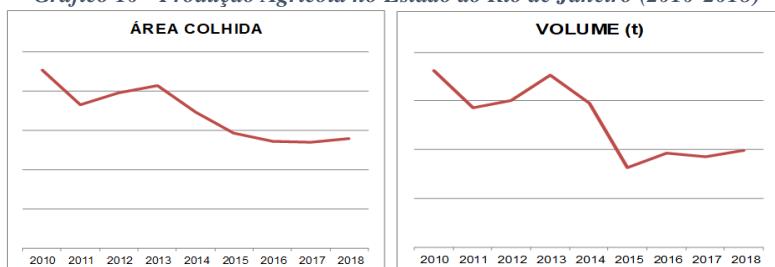
*Gráfico 9 - Número de estabelecimentos agropecuários de acordo com a utilização das terras – 1995 a 2017*



Fonte: Censos Agropecuários 1995, 2006 e 2017

A redução da área utilizada com as lavouras a partir de 1995 impactou no desempenho da produção agrícola, monitorado pelo Acompanhamento Sistemático da Produção Agrícola - ASPA da EMATER-RJ. Os dados disponíveis, referentes ao período de 2010 a 2018, apresenta desempenho decrescente, com queda substancial no volume e na área agrícola colhida no Estado do Rio de Janeiro, como mostram os gráficos abaixo. Neste período, o número de produtores passa de 71.913 para 52.181, a produção agrícola de 7.250.004,33 para 3.697.073,92 toneladas e a área agrícola é reduzida de 226.600,65 hectares para 134.012,19 hectares.

*Gráfico 10 - Produção Agrícola no Estado do Rio de Janeiro (2010-2018)*

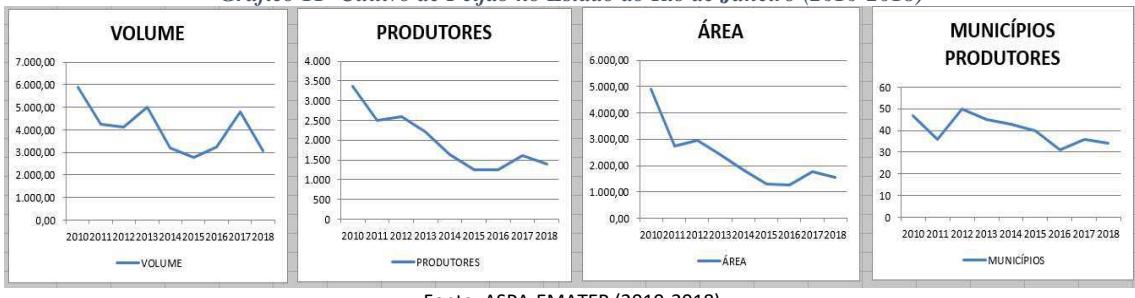


Fonte: ASPA/EMATER (2010/2018)

Através dos Censos Agropecuários é possível observar o quase desaparecimento do cultivo de arroz, que passa de 66.796 toneladas, produzidas em municípios da região Noroeste, em 1975, para 1.579 toneladas, em 2017, concentrada basicamente no município de Macaé. Cenário semelhante ocorre com o plantio de feijão, cuja produção de 7.079 toneladas, em 1975, cai para apenas 1.415 toneladas, em 2017.

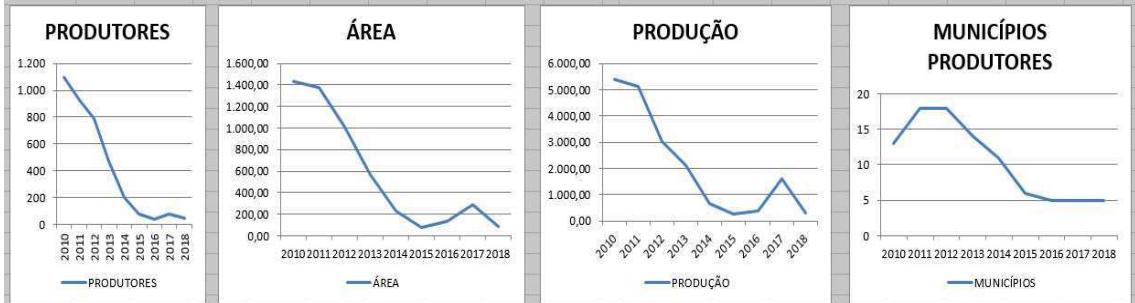
Além da expressiva queda na quantidade produzida e da concentração espacial da produção, apontados pelos Censos Agropecuários, o acentuado declínio no número de produtores e na área do território fluminense destinada ao cultivo dos dois itens mais básicos da alimentação no Brasil, também é evidenciado pelos dados da ASPA-EMATER, referente ao período de 2010-2018.

*Gráfico 11 - Cultivo de Feijão no Estado do Rio de Janeiro (2010-2018)*



Fonte: ASPA-EMATER (2010-2018)

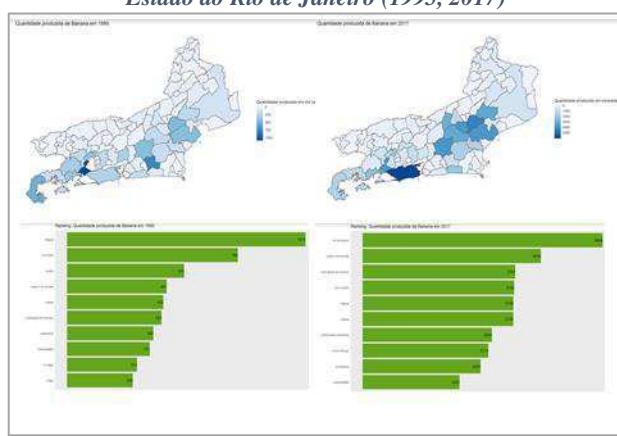
*Gráfico 12 - Cultivo de Arroz no Estado do Rio de Janeiro (2010-2018)*



Fonte: ASPA-EMATER (2010-2018)

A redução da produção agrícola é verificada também em outras culturas. Segundo os dados da Pesquisa Agrícola Municipal – PAM (IBGE), apenas a banana, o abacaxi, o coco, o tomate e o palmito apresentaram aumento da área plantada e da quantidade produzida. Além do aumento, a produção de banana foi disseminada em outros municípios e ocorreu certo adensamento regional, como mostra a comparação dos dados dos Censos Agropecuários de 1995 e 2017, apresentados no mapa abaixo.

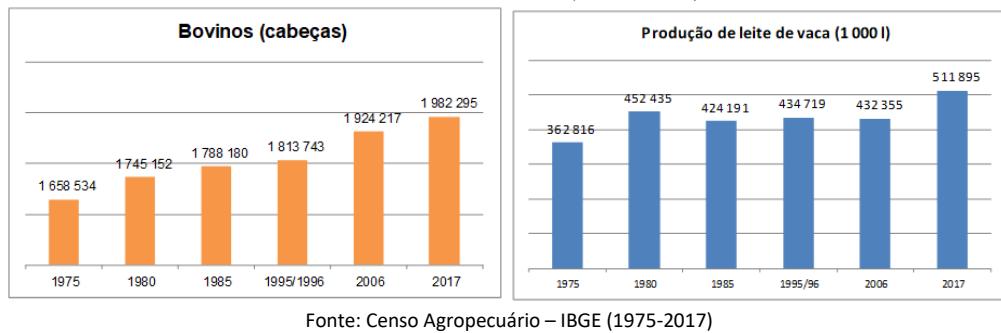
*Gráfico 13 – Banana produzida (toneladas)  
Estado do Rio de Janeiro (1995, 2017)*



Fonte: Censo Agropecuário – IBGE (1995-2017)

Essa redução pode estar associada à substituição das lavouras por pastagens, que é sugerido pelo movimento coincidente de crescimento de 19,5% no efetivo de bovinos e de 41% na produção de leite entre 1975 e 2017, ao mesmo tempo em que ocorre a retração da área agropecuária e das lavouras, demonstrada anteriormente.

**Gráfico 14 - Efetivo de bovinos e produção de leite  
Estado do Rio de Janeiro (1975 - 2017)**

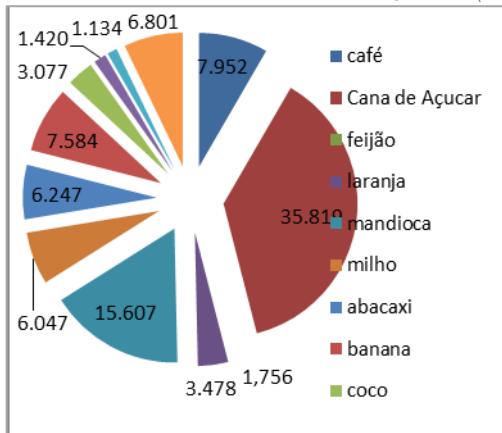


Fonte: Censo Agropecuário – IBGE (1975-2017)

A trajetória apresentada pelos distintos recortes temporais das pesquisas e levantamentos disponíveis fez o Estado do Rio de Janeiro chegar ao último Censo Agropecuário (2017) com a agropecuária representando apenas 0,52% do PIB Estadual (IBGE,2017), sendo a bovinocultura a principal atividade, responsável por 39% do faturamento bruto anual agropecuário, além de uma pauta agrícola restrita, já que 93% da área colhida no Estado é ocupada por apenas 11 culturas, com 1/3 dela comprometida apenas com a cana-de-açúcar.

É possível ainda notar certa especialização produtiva com predominância de determinados cultivos nas regiões: hortaliças na região Serrana, citros nas Baixadas Litorâneas, cana-de-açúcar no Norte, café no Noroeste, banana nas regiões Metropolitana e Costa Verde, abacaxi em São Francisco de Itabapoana e tomate no Centro Sul Fluminense.

**Gráfico 15 - Área colhida no Estado do Rio de Janeiro (ha) - 2017**



Fonte: Censo Agropecuário 2017

## 5.2 - Deslocalização.

Um dos impactos do processo de desagriculturação, pelo qual passou o Estado do Rio de Janeiro, foi o alongamento das fontes de abastecimento, que levou a grande parte dos alimentos destinados ao consumo metropolitano ser importado. Esta dependência, segundo a Diretoria Técnica da CEASA-RJ, se expressa no elevado percentual de alimentos provenientes de outros estados que são comercializados na CEASA de Irajá, principal centro de abastecimento do Estado. Segundo ela, esta dependência expõe o Estado a uma condição de grande vulnerabilidade a eventos como a greve dos caminhoneiros, ocorrida em maio de 2018.

(...) a gente não tem é uma consistência de produção nossa... A gente tem uma entrada de fora, de outros estados, muito grande, muito absurda (...). De todas as frutas que entram, a maioria é de fora, não são daqui... basicamente 75%, 80% do que entra na

central de abastecimento, hoje, no estado, é de fora, são de outros estados, não é do Estado do Rio de Janeiro (Diretoria Técnica da CEASA-RJ).

Esta declaração é corroborada pelos dados do último Informativo de Mercado, publicado no site da CEASA-RJ. Segundo o informativo, o Estado de São Paulo foi o principal fornecedor dos alimentos comercializados na CEASA de Irajá, sendo responsável por 23,9% (33.564,7) das 140.703,3 toneladas de hortigranjeiros (hortaliças, frutas e ovos) transacionadas no entreposto em dezembro de 2016. O Estado do Rio de Janeiro é o segundo maior fornecedor com 29.999,2 toneladas, representando 21,3% do total. A produção proveniente de Minas Gerais representa 17,7% do volume de hortigranjeiros comercializado (24.978,2 toneladas).

A participação de fontes externas de abastecimento é maior entre as frutas e as hortaliças do grupo raízes e tubérculos. Das 39.376,3 toneladas destas hortaliças, o estado de Minas Gerais fornece 37,7%, seguido pelo estado de São Paulo com participação de 28,3%, ficando o Rio de Janeiro com apenas 6,4%. Os principais produtos que vem de fora são a batata lisa (46,0% de Minas Gerais), a cebola (44,5% de Santa Catarina), a cenoura (82,1% de Minas Gerais) e a batata doce (64,2% de São Paulo). Outro item que tem fornecimento externo importante é a abóbora, cuja oferta é 27,4% proveniente da Bahia.

Entre as 69.521,1 toneladas de frutas nacionais comercializadas em dezembro de 2016, 26% provinham do Estado de São Paulo (18.079,8 t) e 18,9% do Espírito Santo (13.111,1 t), sendo apenas 15,5% do Estado do Rio de Janeiro (10.769,8 t). As frutas com maior volume de comercialização foram o mamão haway (84,9% do Espírito Santo), a manga (37,0% de Pernambuco) a laranja pera (81,2% de São Paulo) e a banana prata (50,3% de Minas Gerais). Neste mesmo período, foram comercializadas 864,6 toneladas de frutas importadas da Argentina, Portugal, Chile e Estados Unidos, das quais o Estado do Rio de Janeiro cumpre a função de distribuir 526,1 toneladas de pera e 231,6 toneladas de maçã. As principais frutas ofertadas pelo Estado do Rio de Janeiro foram o abacaxi<sup>24</sup> (88% das 6.083,1 t comercializadas) e a goiaba<sup>25</sup> (100% das 1.136,2 t).

A maior contribuição da produção agrícola fluminense no volume de hortigranjeiros comercializado no maior centro de abastecimento do Estado está entre as hortaliças folhosas, no qual o Estado se mostra autossuficiente ao fornecer 90,9% das 3.342,6 toneladas comercializadas. Os produtos cujo abastecimento é predominantemente suprido pela produção estadual são o repolho<sup>26</sup> (84,6% das 1.664,8 toneladas) a alface<sup>27</sup> (99,8% das 521,5 toneladas) e a couve-flor<sup>28</sup> (99% das 506,5 toneladas). Entre as hortaliças fruto, a contribuição do Estado é de 61,9%, sobretudo devido à oferta de tomate (51,5% das 9.356,1 toneladas)<sup>29</sup>, chuchu<sup>30</sup> (93% das 2.380,4 toneladas) e pimentão<sup>31</sup> (52% das 1.668,1 toneladas).

O percentual de 75 a 80%, declarado pela Diretoria Técnica da CEASA-RJ, como sendo o de procedência externa dos alimentos comercializados na CEASA-RJ, foi sendo ampliado ao longo do tempo, tendo em vista que a dependência da produção proveniente de outros estados, apresentada como principal gargalo do abastecimento no Estado do Rio de Janeiro, era dimensionada em 50% da maioria das hortaliças e frutas, segundo matéria publicada pelo O Globo, em 29 de maio de 1983.

---

<sup>24</sup> 64% proveniente de São Francisco de Itabapoana – RJ.

<sup>25</sup> 66,7% proveniente de Cachoeira de Macacu – RJ.

<sup>26</sup> 35% proveniente de Sumidouro.

<sup>27</sup> 69,6% proveniente de Teresópolis.

<sup>28</sup> 53,1% proveniente de Nova Friburgo.

<sup>29</sup> 10,8% proveniente de Paty do Alferes.

<sup>30</sup> 54% proveniente de São José do Vale do Rio Preto.

<sup>31</sup> 14,9% proveniente de Paty do Alferes.

#### O GARGALO

O grande gargalo no abastecimento de hortigranjeiros da população carioca (e fluminense) é a extrema dependência da produção de outros Estados. Há produtos que vêm da Paraíba, Bahia, Santa Catarina, Goiás. A maioria é de procedência paulista. Com o aumento crescente do combustível, é natural que os preços pressionem cada vez mais o orçamento dos consumidores.<sup>32</sup> F consumidores.

Levantamento efetuado pela Ceasa mostra que a produção estadual supre apenas a metade de grande parte das hortaliças ou frutas aqui consumidas, como vagem, pimentão, alface, batata doce, tomate (algumas épocas do ano) e até jiló.

A batatinha inglesa, o produto de maior consumo do carioca, é toda importada de outras unidades da Federação, particularmente de Minas e São Paulo. A produção estadual está abaixo de um por cento das necessidades, o mesmo ocorrendo com a cenoura. O Estado nada produz de cebola, melão, uva e somente um volume muito reduzido de alho.

A abóbora comum, que pode ser cultivada em qualquer terreno baldio, provém da Bahia e São Paulo, e o abacaxi da Paraíba e da Bahia. A produção dessa fruta no Estado ocorre apenas durante dois meses do ano. O alho, quando não importado do estrangeiro, vem de Goiás e de Santa Catarina.

Parte considerável do suprimento da banana, também de fácil cultivo, é feito pelos paulistas, o mesmo sucedendo com a laranja pêra. O chuchu é o único legume que o Rio de Janeiro tem auto-suficiência plena.

Figura 2 - Reportagem do jornal *O Globo* de 29/05/1983

Fonte: *O Globo*

Seis anos depois, em 1989, período em que a CEASA foi estadualizada, um estudo divulgado pela EMATER-RJ na seção Panorama Econômico, de George Vidor, da edição de 25/04/1989 de *O Globo*, defendia que: “70% dos produtos vendidos na CEASA-RJ são colhidos no próprio estado. Depois de São Paulo, o Rio de Janeiro é o Estado que mais produz legumes e hortaliças, atendendo a 60% do consumo fluminense”.

Essa crescente participação da produção fluminense no volume comercializado na CEASA-RJ foi apresentada no artigo de Carlos Balthazar da Silveira<sup>32</sup>, publicado na edição de 14/12/1990, de *O Globo*, como legado da gestão do Secretário de Agricultura, José Resende Peres (Governo Faria Lima). A publicação sustentava que “*a contribuição do Estado através da CEASA-RJ representou em 1975 cerca de 28% do total comercializado no setor hortigranjeiro. Em 1979 alcançou 50%, sendo que nas hortaliças foliáceos participou com 70%*”.

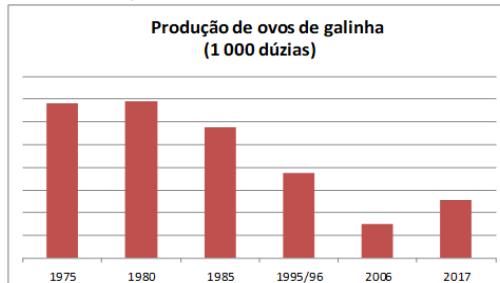
Ainda segundo o estudo da EMATER-RJ, citado na reportagem de *O Globo*, a produção agrícola fluminense abastecia percentual importante do consumo de alimentos no Estado: a cafeicultura respondia por 25%; a fruticultura por 50% do consumo estadual; a produção de açúcar cobria 80% da demanda; a produção de leite, em algumas épocas, cobria 60% do que se consumia no Estado do Rio de Janeiro; a pecuária de corte respondia por 15% do consumo de carne bovina; a carne de aves atendia a 43,3% do mercado, porque o consumo por habitante no Estado havia crescido de 9,8 quilos para 18,3 quilos nos últimos dez anos; a produção de ovos significava 21,5% do consumo e a de carne de porco 27,7%.

Mais de três décadas depois, o Estado do Rio de Janeiro, segundo o Relatório de Atividades de 2017 da mesma instituição (EMATER\_RJ), apresenta uma demanda interna de 2,5 bilhões de litros de leite, enquanto a produção estadual, apesar do crescimento apontado no gráfico mostrado anteriormente, chegou a pouco mais de meio bilhão de litros (cerca de 20% da demanda).

<sup>32</sup> Secretário de Governo de Faria Lima.

Outro item da alimentação cuja demanda é suprida com grande participação da importação de produção externa é o ovo de galinha. Das 6.190,0 toneladas de ovos comercializados na CEASA de Irajá, em dezembro de 2016, 42,8% era proveniente do Espírito Santo. Enquanto isso, o crescimento verificado na produção estadual entre 2006 e 2017 iniciou a recuperação do processo de intenso declínio na quantidade produzida desde 1980, como mostra o gráfico abaixo:

*Gráfico 16 - Produção de ovos de galinha no ERJ (1.000 dúzias)*



Fonte: Censo Agropecuário (1975-2017)

O comparativo entre a aquisição domiciliar de alguns alimentos com o volume colhido no Estado demonstra que o abastecimento de itens básicos da alimentação brasileira (feijão e arroz) tem o seu suprimento garantido pela importação de alimentos. Já o café, cuja produção no Brasil foi inaugurada em solo fluminense, já tendo o Estado chegado ao posto de maior produtor do país<sup>33</sup>, atualmente apresenta uma produção estadual capaz de abastecer 41% da demanda.

Outro cultivo tradicional do Estado, que compromete mais 1/3 da sua área colhida - a cana-de açúcar - tem produção de quase 3 (três) milhões de toneladas que, apesar de destinada também à produção de agro combustível, de cachaça e de alimentação animal, produz cerca de 195 mil toneladas de açúcar, quantidade superior à demanda estadual do produto. Dentre as culturas com maior volume colhido no Estado, além da cana-de-açúcar, o abacaxi, o tomate, o chuchu, a alface e a mandioca possuem produção estadual superior à demanda interna, enquanto a banana apresenta déficit.

*Quadro 6 - Produção Agrícola Estadual X Aquisição Domiciliar de Alimentos Selecionados no Estado do Rio de Janeiro*

Grupo	Item	Aquisição domiciliar per capita anual (Kg) <sup>1</sup>	Aquisição domiciliar anual no ERJ (toneladas) <sup>2</sup>	Produção estadual (toneladas) <sup>3</sup>	Representação da produção estadual na aquisição domiciliar (%) <sup>4</sup>
Itens básicos da alimentação	Arroz	16,960	291.712	1.596	0,54
	Feijão preto	6,058	104.060	1.514	1,45
	Açúcar	9,328	160.304	195.000	121,6
	Café	2,562	44.032	18.382	41,7
Culturas com maior quantidade de produção colhida no ERJ	Abacaxi	1,086	18.576	179.809	967,9
	Tomate	3,041	54.460	138.456	254,2
	Chuchu	0,636	10.939	103.082	942,3
	Alface	0,574	9.872	114.761	1.162,4
	Mandioca	0,690	11.868	69.184	582,9
	Laranja	3,562	61.232	58.217	95
	Banana	3,647	62.608	52.217	83,4
Hortigranjeiros com maior volume de	Repolho	0,550	9.460	27.624	292
	Couve-flor	0,211	3.629	32.711	901
	Pimentão	0,397	6.828	20.886	305
	Batata	4,636	79.739	405	0,50

<sup>33</sup> Segundo Lessa (2015:109), entre 1831 e 1840 o café é o principal produto de exportação brasileiro e o porto exportador de café é o Rio de Janeiro. Entre 1852 e 1859, 78% do café exportado pelo porto do Rio foi produzido em território fluminense.

comercialização na CEASA-RJ – Irajá <sup>34</sup>	Cebola	2.659	45.734	0	0
	Cenoura	1.589	27.330	3.047	11,1
	Batata doce	0,937	16.116	12.161	75,4
	Abóbora	0,907	15.600	15.029	96,3
	Mamão hawai	1.396	24.011	0	0
	Manga	1.108	19.057	3.379	17,7
	Pera	0,325	5.590	0	0
	Maçã	1.644	28.276	0	0
	Goiaba	0,152	2.614	16.573	634

1 – Fonte: POF-IBGE 2017/2018; 2 – Aquisição domiciliar per capita anual x população estadual estimada em 2017 pelo IBGE; 3 – Fonte: ASPA-EMATER-RJ (2017); 4 – Produção Estadual /Aquisição domiciliar anual do Estado do Rio de Janeiro.

Este exercício, além de possibilitar a percepção de que o Estado do Rio de Janeiro possui produção agrícola robusta em alguns itens, permite compreender que a significativa predominância e o crescente percentual de alimentos importados no volume comercializado na CEASA-RJ de Irajá, utilizado muitas vezes como ilustrativa da debilidade da agricultura fluminense, na verdade, expressa como o principal equipamento público estadual de abastecimento foi sendo desarticulado da produção agrícola estadual e crescentemente direcionado à intensificação da internalização de alimentos, favorecida pelo controle privado do entreposto nos últimos 20 anos. Além disso, por um conjunto de razões, uma parte do que é produzido no Estado do Rio de Janeiro não passa pela CEASA de Irajá, estando inserida em outros circuitos, como as feiras, os mercados institucionais e a venda direta para supermercados e consumidores.

Mas a gente sabe que nem tudo vem para cá, nem tudo desce... Ubá, por exemplo, o tomate de Ubá não vem todo pra cá, já vai carreta fechada, uma, duas, três, sabe-se lá quantas carretas para São Paulo (Diretoria Técnica da CEASA).

Eu mesmo, eu saía direto lá do interior com o meu talão de produtor rural e mandava pra São Paulo. Então, não passava por aqui (CEASA-RJ) (Presidente da ACEGRI).

Ele também permite deduzir que parcela desta produção não se destina ao abastecimento interno, estando integrada em diversos fluxos interestaduais. Parte da produção estadual e externa que é comercializada na CEASA de Irajá não é consumida no Estado do Rio de Janeiro, dada a função distribuidora cumprida pelo entreposto no abastecimento de regiões de outros estados, a exemplo das mercadorias adquiridas na CEASA de Irajá para comercialização na CEASA de Juiz de Fora – MG e no Mercado Municipal de Paraty, que também abastece o pequeno varejo de Cunha-SP.

Por outro lado, entre os itens mais comercializados na CEASA de Irajá, alguns são completamente dependentes de importação. Este é o caso da batata inglesa, da cebola, do mamão, da pera e da maçã, que não são produzidos no Estado, além da cenoura e da manga, cuja produção apresenta capacidade para cobrir pouco mais de 10% da demanda.

A predominância na CEASA-RJ de alimentos importados não se explica apenas pela ausência/insuficiência da produção estadual, mas também pela competitividade que a produção de outros estados possui, em decorrência da escala de produção, que possibilita a prática de preços mais vantajosos. Em decorrência, importar acaba sendo às vezes mais barato do que adquirir alimentos produzidos em território fluminense. Com isso, a importação de alimentos como padrão de abastecimento pode ter representado desestímulo à produção de alimentos no território fluminense, ao passo que, em determinadas conjunturas, pode ter impactado na redução do custo dos alimentos para os consumidores, como aponta uma matéria jornalística de 27/10/1975.

<sup>34</sup> Alface, tomate, chuchu, laranja e banana também compõem este grupo.

Esta estratégia, no entanto, além dos inúmeros problemas provocados pela deslocalização dos sistemas alimentares, que vem sendo apontados pela literatura, torna o abastecimento do Estado extremamente suscetível às dinâmicas de mercado, posto que não há uma política de abastecimento para proteger ao menos o que se produz no estado, nem para garantir o acesso a itens cuja disponibilidade e preço são definidas por agentes privados, que quase monopolizam a sua comercialização.

Como será abordada no capítulo IV, além dos parcisos incentivos estaduais à produção de alimentos no Estado e à priorização do uso dos territórios para outras finalidades econômicas, a importação de alimentos vai transformando-se no padrão de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro também pelo conjunto de incentivos públicos à instalação de empresas distribuidoras, motivadas a explorar a posição estratégica do ERJ, de proximidade a centros produtores como Minas Gerais - MG, Espírito Santo - ES e São Paulo - SP e do seu enorme mercado consumidor metropolitano.

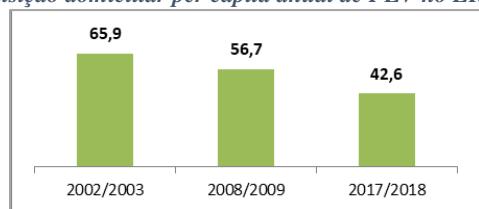
### **5.3 – Redução do Consumo e Perda de Participação da CEASA-RJ na Comercialização de Hortigranjeiros.**

Segundo o Estudo Nacional de Despesa Familiar - ENDEF, pesquisa precursora da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, em 1977, o consumo per capita anual de hortigranjeiros no Rio de Janeiro era de 107,9 kg, sendo 61,8 kg de legumes e verduras, 39,5 kg de frutas e 6,6 kg de ovos. Já a aquisição de carnes era de 44,2 kg. Esses dados foram apresentados na matéria “Carioca consome mais hortigranjeiro que carne”, publicada na edição de 29/06/1978 de O Globo.

A mesma reportagem informava que, no mesmo ano, foram comercializadas 1.074,9 mil toneladas de hortigranjeiros na CEASA-RJ. Considerando que a população do Estado do Rio de Janeiro, segundo o Censo Demográfico de 1970, era de 9.110.324 de habitantes, é possível estimar que eram consumidas 922,8 mil toneladas de FLV anualmente, volume cuja comercialização no entreposto público era capaz de cobrir em cerca de 86%.

As edições da POF-IBGE de 2002/2003, 2008/2009 e 2017/2018 apresentam um movimento de redução da aquisição domiciliar per capita de Frutas, Legumes e Verduras no Estado do Rio de Janeiro, de 65,9 kg, em 2002/2003, para 42,6 kg, em 2017/2018, uma queda acentuada, se comparada à quantidade captada pela ENDEF, em 1977 (101,3 kg).

*Gráfico 1 - Aquisição domiciliar per capita anual de FLV no ERJ (KG)*



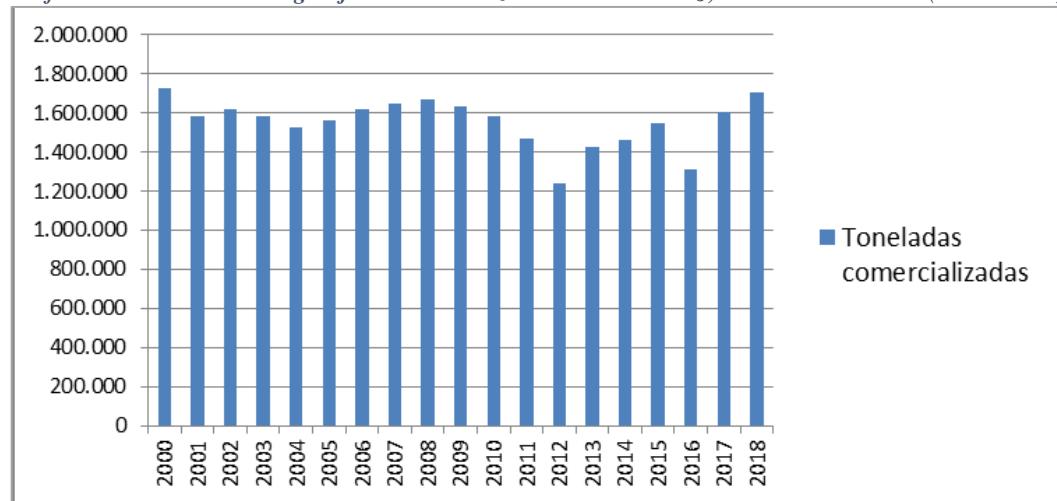
Fonte: POF (2002/2003, 2008/2009, 2017/2018)

A redução na aquisição domiciliar per capita de frutas, legumes e verduras é acompanhada pelo aumento de gastos com estes alimentos, o que pode estar associado à elevação dos preços destes itens. Este encarecimento pode ser fator relevante, embora não suficiente, para compreender a redução da sua aquisição.

Neste mesmo período, o volume de hortigranjeiros comercializado no maior entreposto público de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro (Grande Rio – Irajá) manteve-se na média de 1.554.167,0 toneladas por ano, com grande oscilação anual. Quando inicia a série de dados sobre a comercialização nas CEASAs, disponibilizados pelo SISCOM da CONAB, o volume comercializado na CEASA de Irajá (Grande Rio) era de 1.724.416,0

toneladas, em 2000. O quantitativo chega em 2018 em volume inferior, com 1.706.063,0 toneladas, após ter atingido o nível mais baixo em 2012, com 1.242.712,0 toneladas.

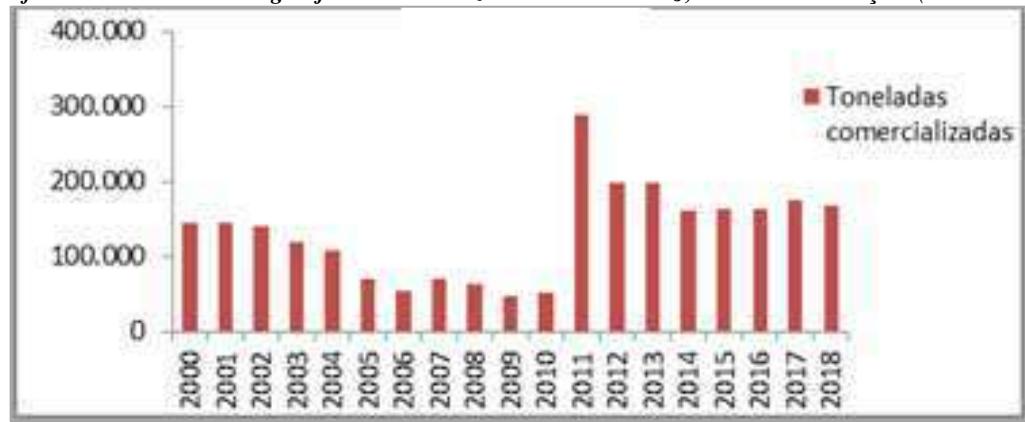
*Gráfico 18 - Volume de hortigranjeiro comercializado na CEASA – RJ, unidade Grande Rio (2000 – 2018)*



Fonte: SISCOM/CONAB (2000-2018)

O único entreposto que apresentou crescimento no volume de hortigranjeiros comercializados foi a CEASA de São Gonçalo, que inicia a série com 144.708,0 toneladas comercializadas, em 2000, e chega em 2018 com 168.407,0 toneladas, após ter atingido apenas 46.321,0 toneladas em 2009 e o seu pico nos anos de 2011 (287.174,0t), 2012 (198.475,0t) e 2013 (198.279,0t).

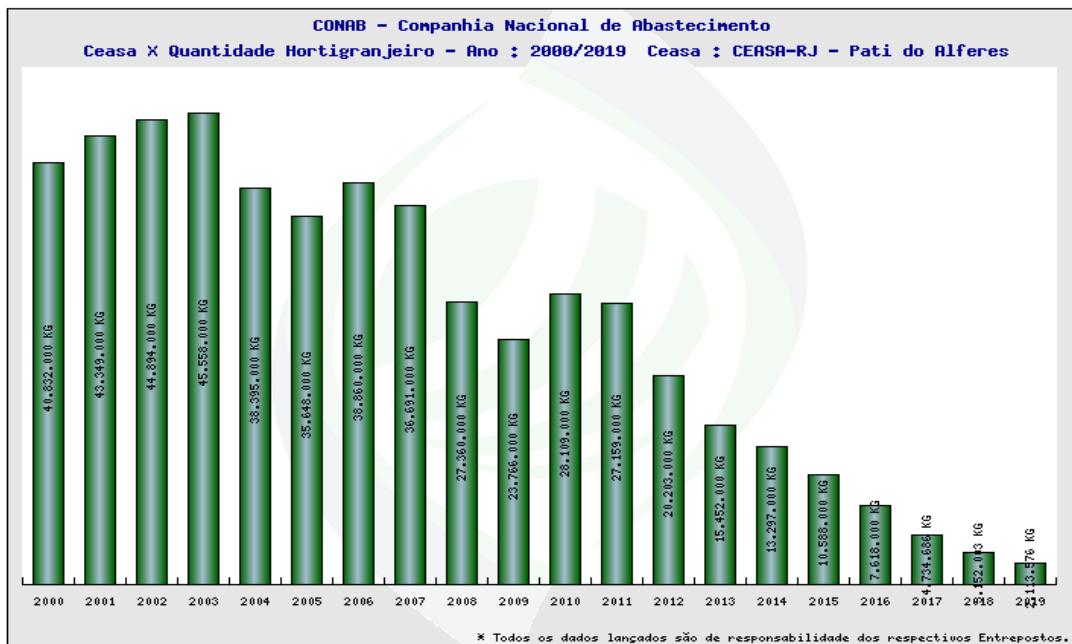
*Gráfico 19 - Volume de hortigranjeiro comercializado na CEASA – RJ, unidade São Gonçalo (2000 – 2018)*



Fonte: SISCOM/CONAB (2000-2018)

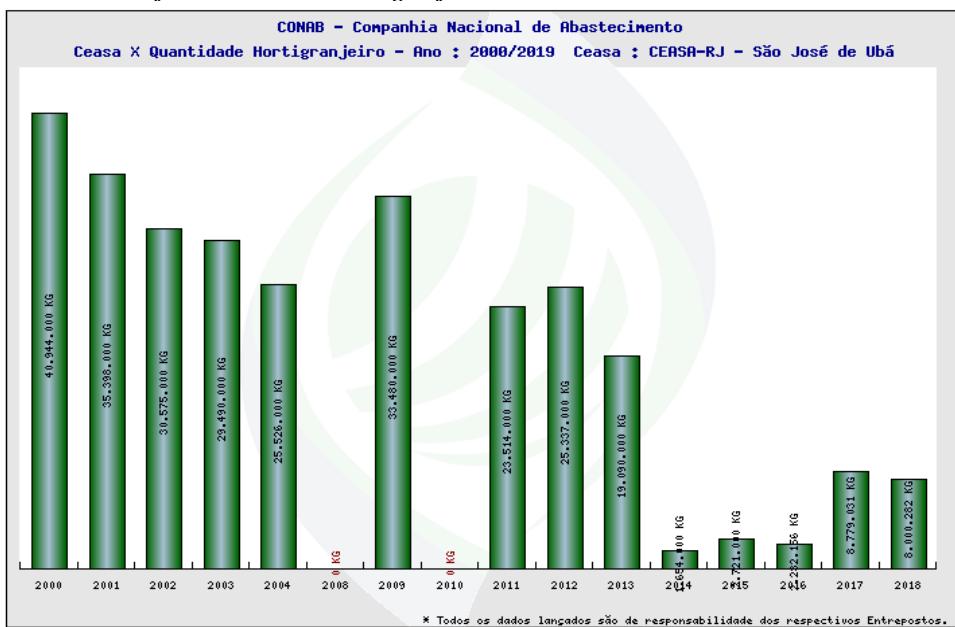
Enquanto isso, nos entrepostos do interior, que se caracterizam como mercados expedidores da produção regional verifica-se uma queda substancial no volume comercializado, com destaque para o Mercado do Produtor de Paty de Alferes, que apresentou uma redução de 94,7% no período, chegando à marca de pouco mais 2.152,0 toneladas, em 2019, após já ter alcançado 45.558,0 toneladas comercializadas, em 2003. Igualmente marcante foi a redução verificada no Mercado do Produtor de São José de Ubá, que passou de 40.944,0 toneladas comercializadas em 2000 para apenas 8.000,0 t em 2018, ao longo de um período de funcionamento intermitente, com ausência de registros e volumes extremamente baixos de comercialização em alguns anos, como se pode observar nos gráficos abaixo:

Gráfico 20 - Volume de hortigranjeiros comercializados - Paty de Alferes (2000-2019)



Fonte: SISCOM/CONAB

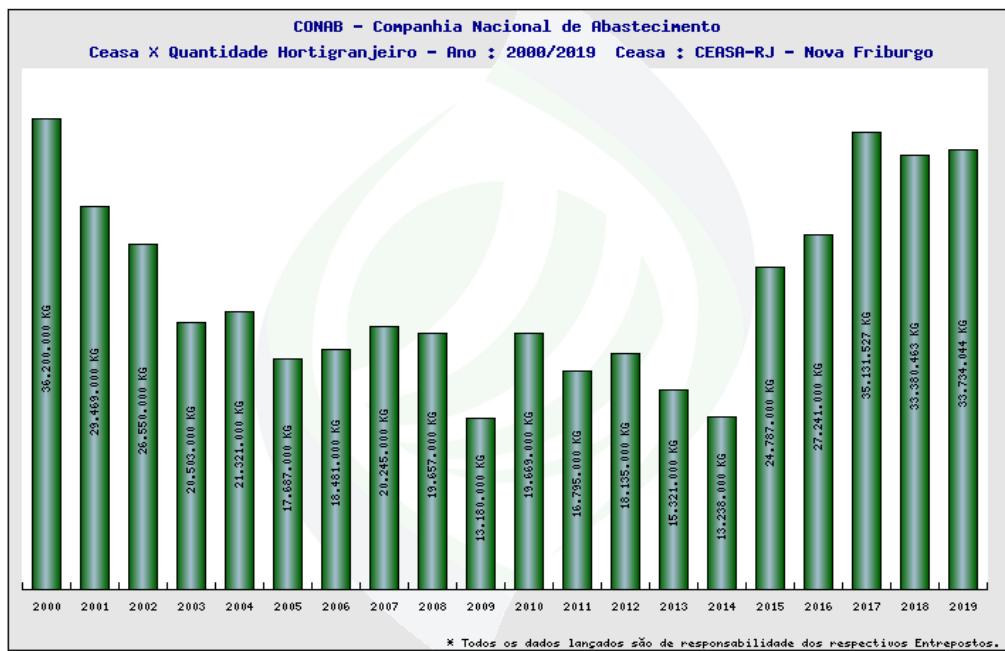
Gráfico 21 - Volume de hortigranjeiros comercializados - São José de Ubá



Fonte: SISCOM/CONAB

O Mercado do Produtor da Região Serrana, em Nova Friburgo, experimentou uma forte queda em sua movimentação desde o ano 2000, quando havia comercializado 36.200,0 toneladas de hortigranjeiros, até 2014, ano em que o volume comercializado não passou de 13.238,0 toneladas. A partir de então, os números registram um crescimento que atinge 33.734,0 toneladas em 2019, quantidade próxima ao início da série.

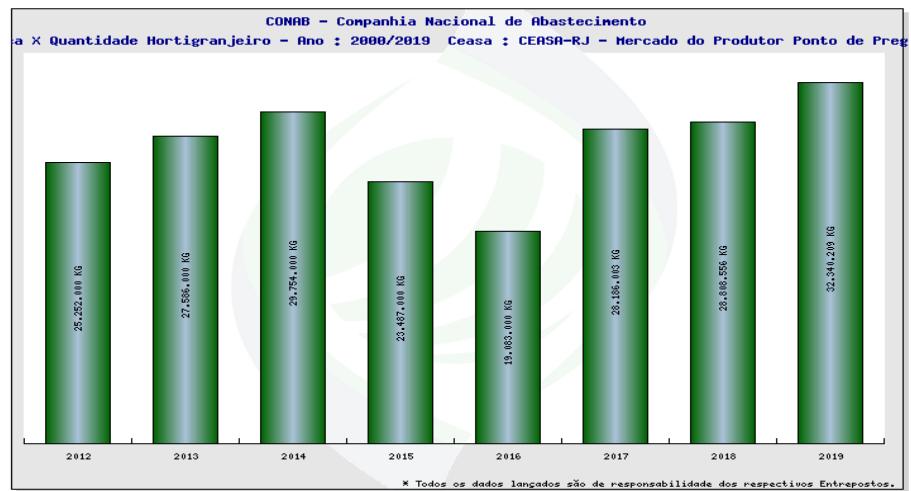
*Gráfico 22 - Volume de hortigranjeiros comercializados - Nova Friburgo (2000-2019)*



Fonte: SISCOM/CONAB

Já o entreposto de Itaocara inicia o registro em 2009 com 25.252,0 toneladas e mantém quantitativo próximo a esta média nos 07 (sete) anos seguintes, quando atinge 28.808,0, em 2019, como mostra o gráfico abaixo.

*Gráfico 23 -Volume de hortigranjeiros comercializados - Mercado do Produtor de Itaocara (2012-2019)*



Fonte: SISCOM/CONAB

Cabe esclarecer, no entanto, que a ampliação no volume comercializado nos entrepostos, a partir de 2012, deve-se também ao aperfeiçoamento no registro das informações, obtida através da implantação do serviço de portaria, como nos explica a Diretoria Técnica da CEASA-RJ e o presidente da ACEGRI, entidade que administrava os serviços operacionais da CEASA-RJ até 2018:

A gente tinha um problema muito grande na compilação desses dados. A Ceasa ficou muito tempo sem portaria funcionando. Então, a seção entregava uma nota ou não entregava nada e entrava, simples assim (DITEC-CEASA-RJ).

Minha filha, qualquer cinco reais nego entrava com o caminhão aqui dentro. Aí eu de repente vejo a CONAB dizendo que o Rio de Janeiro perdeu o segundo lugar pra Minas. Aí eu fui ver o que era movimentado aqui dentro e: \_O que que é isso? Fui na CEASA e, olha só, comecei a investigar. Tudo que entra aqui dentro não entregam nota na portaria, não fazem nada. Aí a CEASA me deu a portaria pra mim administrar (Presidente da ACEGRI).

Talvez seja a única CEASA que tenha dados fidedignos, seja a nossa, por conta da organização que ele me autorizou a fazer da portaria. Porque tudo o que era movimentado aqui, nunca teve controle algum... Esse controle fez com que no segundo mês da captura das informações, da tabulação e do tratamento dos dados e a disponibilização deles num banco inteligente, fez com que a gente ultrapassasse Minas (Assessor da ACEGRI).

A gestão de dados, que figura como um serviço fundamental que poderia ser oferecido pelas CEASAs para a gestão do abastecimento, se mostra bastante comprometida no Estado do Rio de Janeiro. A Diretoria Técnica da CEASA-RJ relata algumas fragilidades e inconsistências do sistema de dados, que comprometem inclusive a análise que é possível fazer para a presente pesquisa, sobre a procedência dos alimentos e a participação das fontes externas de abastecimento.

(...) A gente tava com um funcionário aqui de carreira. Ele tava fazendo um levantamento que a gente tinha dados desde 1971, mas muito desses dados foram perdidos. E a gente tinha alguma coisa ainda de lá pra cá. Então, ele tava tentando resolver e verificar a possibilidade de retomar esses dados pra gente (...) a produção de São João de Meriti vem para cá. Então a gente sabe que é centro de distribuição. Então uma pessoa tem um galpão e aí tira a nota para cá, de São João de Meriti. Tira a banana de São João de Meriti. Então a gente consegue hoje observar que não é. Vem de outro lugar. Vai ter que começar a investigar que outro lugar é esse (Diretoria Técnica da CEASA-RJ).

Os dados gerados pela CEASA-RJ, que poderiam subsidiar o Governo na formulação de programas orientadores da produção, da comercialização e do consumo de alimentos, além de frágeis e inconsistentes para uma análise apropriada sobre o caminho dos alimentos (procedência e destino), são pouco utilizados. Uma das raras iniciativas nesse sentido foi o lançamento, em 2012, do Calendário de Comercialização da Ceasa-RJ, uma ferramenta para orientar os envolvidos no setor de abastecimento a partir do acompanhamento da oferta de hortigranjeiros ao longo do ano, para possibilitar a identificação das épocas mais favoráveis para o plantio, a comercialização e o consumo de frutas, legumes e verduras. Através do levantamento feito pela Divisão Técnica da Ceasa-RJ e pelo Setor de Informação de Preços - SEINP, entre 2003 e 2012, que considerou as quantidades ofertadas na Central, foi criada a seguinte classificação, que é aplicada mês a mês: Fraca (oferta equilibrada com tendência de preços estáveis), Regular (oferta equilibrada com tendência de preços estáveis) e Forte (alta oferta com tendência de preços mais baixos).

Cabe esclarecer que os dados encaminhados à CONAB exprimem o volume que entra na CEASA-RJ, não necessariamente o que nela é comercializado. Estes dados comportam, inclusive, cargas que entram no entreposto, destinadas aos centros de distribuição de grandes redes varejistas e/ou operadores logísticos que distribuem estas mercadorias para as filiais destas redes.

O Prezunic tem várias lojas. Eles desembarcam uma carga e divide entre as lojas. Às vezes essa carga vem para cá, mas vem para o galpão deles para poder ser separado para entregar nas unidades, mas ele não comprou aqui, já vem (...) a gente não tem dados de saída, só dados de entrada. Tudo que a gente insere é tudo que a gente consegue extrair da nota fiscal que é digitalizada na nossa portaria... mas é dado de entrada, que é o que a gente tem. Então, ele é contabilizado porque ele entrou, ele acaba entrando no meu fluxo de comercialização, sem necessariamente ter sido comercializado por mim (Diretoria Técnica da CEASA-RJ).

Esta limitação nos dados dificulta não apenas a percepção do volume real comercializado como também a identificação mais precisa de quem são os compradores da CEASA-RJ, ficando esta informação restrita a uma pesquisa pontual e sem periodicidade definida, que é realizada pela DITEC/CEASA-RJ entre os permissionários. Segundo a última pesquisa, aplicada em 2017, os supermercados representam 50% dos consumidores da unidade de Irajá (muitos deles supermercados de pequeno porte das cidades da Baixada Fluminense), ficando o percentual restante distribuído entre feirantes (30%), hortifrútis e sacolões (10%) e outros (10%), incluindo restaurantes e até consumidores diretos (famílias).

(...) A gente atende feiras, a gente atende hortifrútis, a gente também está atendendo restaurantes, embora em menor escala, atualmente, né. A gente tem atendido muito ao público mesmo, famílias. Aonde pessoas, com essa questão de crise, tão vindo pra comprar em atacado ou então comprar o hortifrutigranjeiro em grande quantidade para poder dividir na família (DITEC/CEASA-RJ).

Segundo Garcia (1998, p.93 apud SILVA, 2019), em meados do século XXI, a CEASA-RJ respondia por cerca de 80% da produção agrícola comercializada no estado. Atualmente, a ACEGRI estima que o entreposto é responsável por 70% da comercialização de alimentos frescos no Estado do Rio de Janeiro.

Ainda que tenha ocorrido uma importante redução da aquisição domiciliar de frutas, legumes e verduras no Estado do Rio de Janeiro (POF/IBGE), a retração na participação da CEASA-RJ na comercialização de hortigranjeiros foi se dando pelo espaço que foi crescentemente sendo ocupado por novas formas de conexão entre os atores do abastecimento. A utilização da CEASA-RJ como local de aquisição de hortigranjeiros para abastecimento dos supermercados, por exemplo, tem se retraído, sobretudo, pela estruturação de conexões diretas entre as grandes redes varejistas e os produtores, viabilizadas pela atuação de operadores logísticos, que ampliaram sua atuação nas redes de comercialização agrícola no Estado do Rio de Janeiro (SEABRA, 2015) e pela utilização do entreposto apenas para realização de operações logísticas. Além disso, a adoção de novas estratégias mercantis das empresas distribuidoras, instaladas na CEASA-RJ, que passaram a oferecer o serviço de encomenda e entrega aos clientes, sem passar pelo entreposto, também impactaram a movimentação da unidade, como explicam os relatos abaixo:

Com relação ao público que a gente já fez (pesquisa), hoje sabe-se que o supermercadista ele tá praticamente buscando também a produção no campo. Então, ele tá comprando a produção do produtor e o produtor entrega direto no mercado (...) Mas, o supermercadista que era o forte do abastecimento. Todo o supermercado tinha que vir aqui comprar tudo que a gente tinha. A gente tinha um público supermercadista alto e hoje a gente não tem (...) A gente sabe que o supermercado tá comprando direto do produtor. Ele tá vindo aqui pegar o que falta, entre aspas né (...) A gente geralmente não tem tanto supermercado (...) A gente tem alguns galpões do Mundial, Guanabara, SuperMarket. A gente tem um galpão imenso aqui do Hortifruti, que é uma rede grande, mas toda a questão deles logística é centralização. Concentra aqui e utilizam-se do entreposto para fazer essa questão da logística mesmo deles. Então é assim. Tem vários. Agora, por exemplo, o Rio Sul, Pão de Açúcar já não trabalha tanto aqui

dentro. Se acredita que tem realmente, eles façam questão da compra direta e, há pouco tempo, eles estavam utilizando o próprio galpão da Benassi pra poder fazer essa logística dele (...) Mas eles utilizam sim, hoje, em menor proporção, mas utiliza (...) Ele faz a separação aqui e ele vai distribuindo para as unidades dele, depois de separado aqui. Mas, por exemplo, a carga já veio comprada, ele não comprou aqui dentro (DITEC/CEASA-RJ).

Os produtores começaram a se organizar e fazer cooperativas de produtores e começa a oferecer para os supermercados (...) Mas isso tá diminuindo muito a nossa venda aqui dentro, direto, tá, filha. Eles estão pulando a gente aqui dentro. Isso tá acontecendo (...) No tempo de Banha, Sendas, Disco, não sei o que, você tinha que ver a quantidade de caminhões deles que ficavam aqui dentro rodando. E isso acabou!... Banha faliu, Disco faliu e outros mais. E, por exigência deles, o comerciante passou a entregar pra eles (...) a mercadoria a gente manda entregar na central dele pra ele fazer distribuição (Presidente da ACEGRI).

Eu acho que as grandes empresas começaram a mudar a sua metodologia de venda e de compra também. Então, o cara, ele não tem essa montueira de caminhão aqui... porque os caras estão deixando o cliente lá (Permissionário da CEASA-São Gonçalo).

A rede de supermercados Mundial, criada em 1970, e atualmente com 19 filiais funcionando em 15 bairros da cidade do Rio de Janeiro, é uma das redes varejistas que mantém na CEASA-RJ um centro logístico para FLV. Instalado no Pavilhão 14, o centro é abastecido por 03 fornecedores atacadistas, que movimenta uma carga diária que é transportada por 35 caminhões.

As condições desiguais de negociação que se expressam nos inúmeros requisitos exigidos pelos supermercados, na pressão sobre os preços e até na presença de mecanismos corruptíveis, constituem desvantagens identificadas pela ACEGRI para a inserção dos permissionários da CEASA-RJ como fornecedores dos supermercados. A União das Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 da CEASA-RJ – UNACOOP também relatou dificuldades para a agricultura familiar do Estado manter o fornecimento de itens para os supermercados durante a pandemia, dada a forma desigual no estabelecimento das condições de entrega, devolução e assunção de riscos e prejuízos.

Eu, por exemplo, eu tenho uma loja com o movimento bom aqui dentro, graças a Deus! Mas eu não vendo pra Mundial, Guanabara, Zona Sul. Eu não vendo (...) Eles enchem a loja com empregado nosso. Você tem que botar repositório lá, que eles dão ordem no nosso empregado... outra coisa: eu tive três, dois casos, até interessante. Um foi com a Sendas, na época. Queria saber por que eu não vendia pra eles. Mas tanto insistiram que eu comecei a vender. Só que o comprador da Sendas era um filho fora do casamento do Sendas. Era o comprador aqui dentro. No dia que ele chegou, ele já ganhou um carro de um comerciante aqui dentro. Então, você imagina, a preferência era comprar com esse comerciante (...) Carrefour? Como me perturbou pra fornecer pra eles. Cem caixas de tomates. No dia seguinte devolvia sessenta. Disse que só vendeu quarenta. E pedia oitenta. Devolvia sessenta e pedia mais oitenta. No dia seguinte devolvia quarenta. \_Mas peraí, pra quê que vocês pede tanto?...Quer vê outra desgraça? É comprador de supermercado. Se você não der, você não vai fazer bom negócio com eles (Presidente da ACEGRI).

Teve as entradas da Secretaria (SEAPPA) facilitando aí a comercialização, por exemplo, da Unacoop: produtores da Unacoop entregando diretamente a alguns supermercados. Só que no começo teve um entrave danado porque os produtores não tinham a rastreabilidade, ele não comercializava em caixa plástica, não tinha selo. Supermercadista só aceita assim... Hoje o supermercadista pra receber produto ele faz com o produtor o PariPassu. O PariPassu não é baratinho não (DITEC/CEASA-RJ).

Além de escala de produção, do cumprimento de padrões de qualidade e regularidade no fornecimento, a inserção da produção familiar nos mercados privados esbarra nas exigências de requisitos de promoção comercial como a adoção de embalagens personalizadas, de estratégias promocionais de preços e da utilização de material de comunicação e recursos para divulgação, da contratação de vendedores, repositores e promotores de vendas, dentre outros.

A centralidade dos supermercados na estruturação dos fluxos de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro se observa tanto no atacado, onde estes têm retraído a sua interação com a CEASA-RJ como fonte fornecedora, e construído novas articulações diretas com produtores, operadores logísticos e distribuidores; quanto no varejo, aonde vem assumindo o protagonismo na comercialização de hortigranjeiros, reduzindo a fatia de mercado ocupada pelos demais clientes da CEASA-RJ (feirantes, sacolões, pequenos varejistas).

Desde a instalação do Supermercado Disco, primeira unidade em território fluminense, fundado em 1952 por Augusto Frederico Schmidt (1906-1965) no bairro de Copacabana, os supermercados vêm se consolidando como principal local de compra da maioria dos alimentos e assumindo o protagonismo na comercialização de hortigranjeiros. Em 2018, a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS registrou a existência de 1.348 supermercados e de 250 hipermercados no Estado do Rio de Janeiro (CAISAN, 2018).

Na década de 1990, os supermercados já figuravam como principal local de aquisição de alimentos, absorvendo mais de 50% da despesa com alimentação no domicílio na Região Metropolitana. Este percentual não era elevado apenas na área de maior concentração urbana do Estado. Ele foi se ampliando também no restante do estado nas edições seguintes da pesquisa.

Segundo BECKER (1966 apud SILVA, 2019), no Rio de Janeiro dos anos 1950, 90% da compra de frutas, legumes e verduras tinham como origem as feiras semanais. As edições da ENDEF de 1987 e 1995 apontaram que essa participação foi reduzida a 43,8%, em 1987, e 25,3%, em 1995. A fatia dos supermercados na despesa com estes itens passa de 41,1%, em 1987, para 32,4%, em 1995, ano em que os mercados e sacolões foram incluídos no levantamento como local de aquisição, absorvendo 32,6% destas despesas, como mostra o quadro abaixo:

*Quadro 7 - Despesa média mensal familiar com alimentação no domicílio – ERJ (1987, 1995).*

Tabela 260 - Valor da despesa média mensal familiar em alimentação no domicílio e artigos de limpeza por tipo de despesa e locais de compra						
Variável - Valor da despesa média mensal familiar em alimentação no domicílio e artigos de limpeza						
Região Metropolitana - Rio de Janeiro (RJ)						
Locais de compra	Ano x Tipo de despesa					
	1987 (Cruzados)			1995 (Reais)		
Locais de compra	Alimentação no domicílio	Legumes e verduras	Frutas	Alimentação no domicílio	Legumes e verduras	Frutas
Total	4.566,00	153,00	321,00	142,88	5,69	8,70
Armazém	282,00	13,00	22,00	12,66	0,64	0,78
Estabelecimento especializado	1.217,00	1,00	2,00	34,74	0,02	0,08
Feira	319,00	60,00	148,00	5,21	1,23	2,41
Mercado e sacolão	...	...	...	10,84	1,86	2,16
Mercado	49,00	6,00	8,00	...	...	...
Supermercado	2.503,00	68,00	127,00	75,55	1,78	2,89
Vendedor ambulante	88,00	4,00	12,00	3,34	0,16	0,37
Outros	108,00	2,00	2,00	0,38	0,00	-

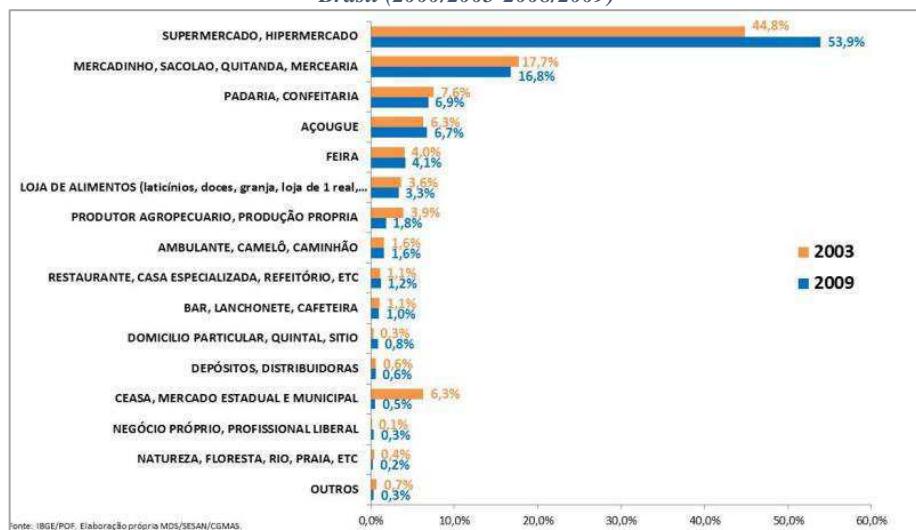
Fonte: ENDEF/IBGE (1987, 1995)

Entre os levantamentos realizados pela POF – IBGE 2002/2003 e 2008/2009, a participação dos supermercados como local de aquisição de frutas, legumes e verduras assiste

a uma ampliação de 37% para 47% no estado. No Brasil<sup>35</sup>, gastos com alimentação nos supermercados e hipermercados passaram de 44,8%, em 2003, para 53,9% da despesa familiar, em 2009. Mercadinhos e mercearias representam aproximadamente 17% dos locais de compra; seguidos das padarias e confeitorias, com 7%; açougue 6% e feira 4%. Essas categorias não apresentaram alterações significativas entre os dois anos de aplicação da pesquisa.

Como mostra o gráfico abaixo, ocorre no Brasil uma forte redução da participação dos equipamentos públicos de abastecimento (CEASA, mercado estadual e municipal) no total das despesas com alimentação das famílias entre 2003 e 2009 (de 6,3% para 0,5%).

*Gráfico 24 - Distribuição percentual do gasto mensal familiar médio com alimentação, por local de compra  
Brasil (2000/2003-2008/2009)*

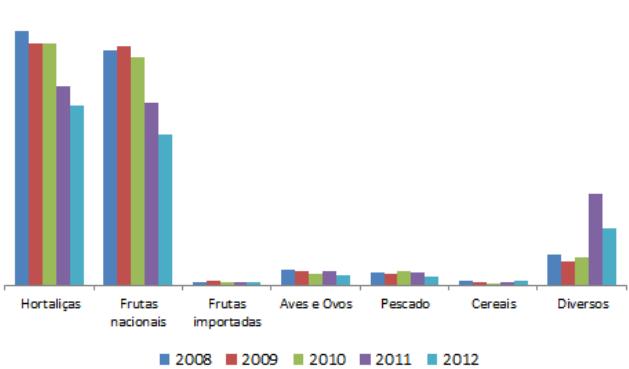


No Estado do Rio de Janeiro, é marcante a transformação que as CEASAs de Irajá e São Gonçalo vêm sofrendo nos últimos anos. Criada para centralizar a comercialização de hortigranjeiros, vai sendo ocupada de forma crescente e substantiva pela comercialização de produtos diversos<sup>36</sup>. O aumento da comercialização destes itens ocorre no mesmo período (2008-2012) em que se registra redução na comercialização de hortigranjeiros e se intensifica a partir do período em que se aperfeiçoa o sistema de registro das informações com a instalação da portaria.

<sup>35</sup> Os dados referentes ao local de aquisição dos alimentos no Estado do Rio de Janeiro não estavam disponíveis no Sidra/IBGE, apenas em micro dados. Além de não conseguir transportar os dados para o software de leitura de microdados, a utilização dos tradutores de tabelas foi impossibilitada pela mesma constar apenas códigos.

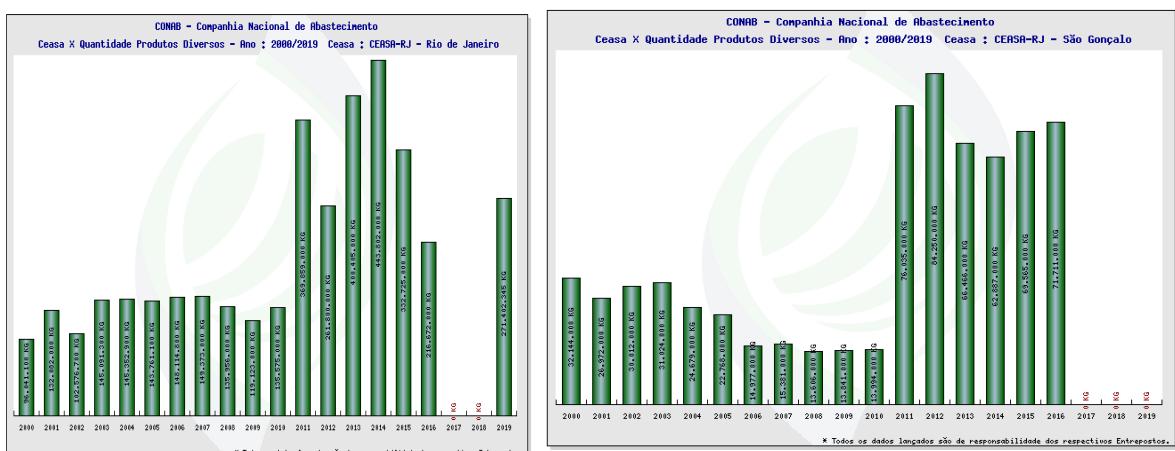
<sup>36</sup> Referem-se aos produtos diversos alimentícios (cereais, laticínios, massas, enlatados, frios, sucos, dentre outros) e não alimentícios (embalagens, pneus, produtos de limpeza e higiene, combustíveis, etc.) comercializados nos atacarejos e nas lojas de suporte à finalidade principal da CEASA-RJ (postos de gasolina, concessionárias, lanchonetes, etc.).

*Gráfico 25 - Produtos comercializados na CEASA-RJ – Irajá (2008-2012)*



Fonte: CEPERJ

*Gráfico 26- Volume de produtos diversos comercializados - Irajá e São Gonçalo (2000-2018)*



Fonte: SISCOM/CONAB (2000-2018)

a CEASA mudou um pouco a sua característica. Ela deixou de ser um mercado para profissionais de comércio e passou a ser, na verdade, um ambiente atacarejo". (Ex-presidente da CEASA-RJ<sup>37</sup>).

Agora, o Rio de Janeiro é tão bagunçado, que o CEASA quando foi feito o Sistema Nacional, que foi o Governo Federal que criou esse sistema, era pra CEASA ser hortifrutigranjeiro. O Rio, se hoje não fosse plástico, embalagem, cereais, pneu, sei lá mais o que, metade podia fechar. Podia fechar a metade da CEASA aqui que ainda ia ser grande essa nossa CEASA (Presidente da ACEGRI).

Cereal é muito forte aqui (...) de 40% a 50% do que é movimentado aqui já é por conta do cerealista (Assessor da ACEGRI).

Essa transformação na composição do que é comercializado, que manifesta a acentuada expansão de produtos "diversos" na CEASA-RJ, reflete as tensões e as posições desiguais de poder, sobre a gestão da CEASA-RJ, dos diversos segmentos que nela atuam. Segundo a Associação dos Produtores de Hortigranjeiros do Estado do Rio de Janeiro –

<sup>37</sup> Advogado e militante político de esquerda, foi Subsecretario de Direitos Humanos da Prefeitura de Niterói no início dos anos 2000. Trabalhou com o Programa de Segurança Pública e Cidadania – PRONAC nos governos Lula e Dilma. Foi chefe de gabinete do vereador Felipe Peixoto até o mesmo assumir a SEDRAP, em 2011, quando foi convidado a assumir a Presidência da CEASA-RJ de 2011 a 2014.

APHERJ, os espaços destinados aos produtores rurais fluminenses, do item que constitui a finalidade principal da Central de Abastecimento – os hortigranjeiros, vem sendo reduzido a cada ano devido a atuação da ACEGRI, já que, segundo o presidente da APHERJ, a associação dos permissionários deseja acabar com o Pavilhão 21 e transformá-lo em espaços de lojas, como ocorreu com parte do pavilhão 11.

#### **5.4 - Principais Transformações na Comercialização.**

A presença do atravessador no sistema de abastecimento do Estado do Rio de Janeiro é historicamente significativa e não foi eliminada com a instituição da CEASA-RJ, como anunciam os objetivos buscados com a implantação do entreposto.

O processo de desagriculturação, ao contribuir para o alongamento das fontes de abastecimento, foi criando cada vez mais espaço para a atuação dos atravessadores, pois “à medida em que aumentava a distância (física e de interação social) entre produtores e consumidores, os intermediários ganhavam força na gestão dos fluxos de gêneros agrícolas” (SEABRA, 2015:185).

Apontada como um basilar para a comercialização agrícola fluminense (SEABRA, 2015: 21) e como modelo fundamental para o abastecimento alimentar da sua capital na década de sessenta (Becker, 1966 apud SEABRA, 2015), a intermediação continuou sendo traço marcante. Ainda que seja possível identificar diferentes perfis de atravessadores (outro produtor, comerciante, empresa logística, representante de grandes redes varejistas, dentre outros), uma das transformações observadas nas redes de comercialização foi apenas uma mudança no perfil clássico dessa intermediação com uma “nova qualificação dos atravessadores, agora operadores logísticos” (SEABRA, 2015: 131).

De acordo com o Censo Agropecuário (2006), quase 70% do valor da produção do estado é vendida diretamente para intermediários. A intermediação é particularmente marcante entre os produtos que constituem o portfólio principal da produção agrícola fluminense, e que tem a CEASA-RJ de Irajá como espaço de comercialização – as hortaliças e algumas frutas. A produção vendida para intermediários representa 94,6% da abobrinha produzida no Estado, 97% do agrião, 93% da alface, 93% da batata doce, 96,5% da berinjela, 87% da beterraba, 97,3% do brócolis, 95% da cebolinha, 80% da cenoura, 94,5% do chuchu, 87% da couve, 94% da couve-flor, 95% do pimentão, 95,4% do tomate, 77,8% da banana e 93% da laranja.

A participação de outros canais de comercialização é muito inferior. A venda direta ao consumidor, corresponde a apenas 3% da produção vendida de abobrinha, 2% do agrião, 3% da alface, 3,3% da batata doce, 0,93% da berinjela, 6,9% da beterraba, 1,4% do brócolis, 4% da cenoura, 3,5% do chuchu, 8,9% da couve, 4,6% da couve-flor, 1,2% do pimentão, 1% do tomate, 15% da banana, 2,3% da laranja. (2006). Também é baixa a integração da produção agrícola com a indústria, com poucos produtos tendo destinação de uma pequena parcela da sua produção direcionada ao abastecimento da agroindústria, como é o caso da banana (4,7%) e da batata doce (2,8%).

Do total do que é produzido no Estado, apenas 0,5% da abobrinha, 0,08% do agrião, 0,4% da alface, 2,6% da beterraba, 0,30 do brócolis, 2,7% da cebolinha, 3,7% da cenoura, 1,2% do chuchu, 0,9% do tomate e 0,5% da banana são vendidos para os governos federal, estadual e prefeituras. Ainda que representando parcela muito pequena da destinação da produção agrícola, nos últimos anos, os mercados institucionais, criados nos anos 2000 através do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, passaram a absorver parte importante da produção familiar, transformando-se em instrumento fundamental de estruturação do segmento no Estado, como explica o presidente da UNACOOP:

(...) hoje PNAE foi a melhor coisa que aconteceu. Dos 30% que hoje é obrigatório, além do PAA da CONAB que compra e faz doação, certo? Então, fechamos o projetinho do PAA, foi a salvação, porque é o seguinte: eu tenho a banana de primeira e de segunda. A de primeira eu vendo, eu passo pro PNAE, merenda escolar, e a de segunda pro PAA. Não é uma mercadoria estragada, mas uma mercadoria mais inferior. É um preço mais barato no PAA, mas em compensação você não perde nada, entendeu? (Presidente da UNACOOP).

Dificuldades logísticas, deficiências organizativas, ausência de assistência técnica voltada à comercialização e de acesso a outras políticas públicas, falta de acesso à terra e enorme peso econômico dos operadores logísticos são alguns dos fatores que contribuíram para a inserção subordinada dos produtores fluminenses e da agricultura nas redes de comercialização agrícola que abastecem o Estado, constituindo-os como unidades terceirizados dessas redes que são centralizadas pelos grandes varejistas, via contratação de operadores logísticos (SEABRA, 2015:82).

O produtor não está organizado e ele não consegue descer (comercializar na CEASA-RJ). Não tem caminhão e aí ele vende a produção dele para outros e os outros descem, mas descem no nome dele (atravessador). Não desce no nome do produtor (DITEC/CEASA-RJ).

Na região Serrana, principal região produtora de hortaliças, o atravessamento também ocorre através das relações de parceria, nas quais o produto comercializado pelo atravessador é produzido em sua propriedade em regime de meação com produtores que não dispõe de terras (SEABRA, 2015: 204). Em 2006, o regime de parceria estava presente em 5,14% (3.012) dos estabelecimentos agropecuários do Estado, sendo mais presente naqueles voltados ao cultivo de hortaliças e legumes. Dos 10.975 estabelecimentos destinados a este tipo de cultivo, 13,4% adotavam o regime de parceria (1.472 estabelecimentos)<sup>38</sup>.

Na região Serrana, segundo PALM (2021), a aquisição de caminhões de menor porte e caminhonetes, ampliada a partir da década de 1990 através do crédito disponibilizado pelo PRONAF, passou a ser uma estratégia para escoamento da produção dos agricultores de Petrópolis, tornando menos relevante a ação de atravessadores.

Paradoxalmente, a presença de atravessadores, que figura como um dos entraves a autonomia da agricultura familiar, pelo que representa de apropriação da riqueza gerada na produção, na CEASA-RJ, em um dado momento, contribuiu para a permanência do espaço conquistado pelo segmento da agricultura familiar para comercialização direta da sua produção – o Pavilhão 30, como nos relata uma diretora da UNACOOP:

A gente não tinha ocupação. E aí esses atravessadores, na verdade, é o que ajudava a manter o pavilhão inicialmente, né. Que a gente não tinha de onde tirar receita nenhuma (...) Vinha em dias alternados, não era todo dia. Então com o recurso do laranjeiro, que ocupava aqui tudo. Hoje não. Hoje é mais, na verdade, está ocupado por nós (...) Ai tiraram do 21 e jogaram pro pavilhão 30, pra nos ajudar a ter movimento. Só que esses caras era tudo intermediário, atravessador, a grande maioria. Compram ali nas lojas. E a gente só foi aprender isso depois. Ai eu fui ameaçada, teve que botar segurança na porta, porque eu comecei a bater de frente (Diretora da UNACOOP).

Esta presença, residual no Pavilhão 30, ainda é perceptível no pavilhão 21 que, destinado a abrigar os produtores fluminenses, é atualmente ocupado por produtos que não são

---

<sup>38</sup> Censo Agropecuário 2006.

produzidos no Rio de Janeiro, como batata, morango e outras frutas importadas, como mostram as fotos abaixo.



Figura 3 - Pavilhão 21 da CEASA-RJ (Irajá)

Fotos: autora

As alterações nas funções da CEASA-RJ, a entrada das grandes redes varejistas transnacionais e o aumento do peso e do papel dos operadores logísticos são apontadas por SEABRA (2015) como as principais alterações na comercialização agrícola no Estado do Rio de Janeiro.

Planejada pelo Governo Federal para ser uma forma de regulação pública do abastecimento de gêneros agrícolas, destinada a resolver a distribuição de gêneros nas cidades e garantir o acesso aos mercados pelos produtores, a CEASA-RJ reduziu a sua capacidade de gerenciar os fluxos e orientar o abastecimento de gêneros agrícolas, a partir do momento em que tal função vai sendo deslocada para agentes privados (grandes redes varejistas) que, com força para determinar, dentro dos parâmetros mercantis, as regras de competitividade para os agentes envolvidos na comercialização, passam a coordenar os fluxos por meio da articulação direta com a produção através da terceirização de operadores logísticos. (SEABRA, 2015: 178).

Nesse contexto, os supermercados buscam atravessar o controle do CEASA-RJ, articulando de forma direta produção e comercialização. Contudo, a eficiência dessa relação logística passa pela contratação de operadores especializados na distribuição. Assim, a partir de práticas de terceirização, as redes varejistas contratam operadores logísticos (empresas de distribuição) mais competitivos e especializados na compra, separação e entrega de produtos agrícolas para as grandes redes localizadas na área metropolitana. (SEABRA, 2015:182).

PALM (2021) também registra o surgimento nas últimas décadas de empresas instaladas na RJ 130 (Teresópolis-Friburgo), que realizam o recolhimento diretamente nas propriedades rurais da região Serrana, o armazenamento e o beneficiamento em galpões voltados a agregar valor aos produtos agrícolas, e o transporte para abastecimento de redes varejistas localizados na área metropolitana, que dispensam a utilização do entreposto público instalado em Nova Friburgo.

O aumento da participação e importância dos operadores logísticos no gerenciamento dos fluxos de comercialização agrícola no ERJ é considerado por SEABRA (2015) como uma usurpação e privatização da função pública atribuída à CEASA-RJ, visto que a presença destes desloca e enfraquece a função dos entrepostos públicos. Para o autor, a atuação da CEASA-RJ como um prestador de serviços para as grandes redes, apontada por WEGNER e BELIK (2012), devido a sua capacidade de atuação atacadista de centralizar um significativo volume de produção de gêneros agrícolas, também significa uma forma de terceirização para os grandes varejistas, representando outra faceta de apropriação privada do que é público (SEABRA, 2015: 194).

A despeito do enfraquecimento da sua centralidade na orientação dos fluxos de comercialização agrícola, da redução das compras dos grandes varejistas na CEASA-RJ e da montagem pelas redes varejistas de centros próprios de distribuição, que a reposicionaram como um elo pontual na rede de comercialização agrícola, a CEASA-RJ não perde completamente sua importância ao mantém um papel fundamental na distribuição de produtos agrícolas, por possuir múltiplas conexões e atuar em muitas redes de forma simultânea (SEABRA, 2015: 30,169; BELIK: 2012).

Mais do que a concorrência entre um sistema moderno (supermercados) e outro ultrapassado (CEASAs), WEGNER e BELIK (2012) enxergam o cumprimento de funções diferenciadas no sistema de abastecimento, no qual a Ceasa-RJ preserva um papel fundamental para o escoamento da produção familiar, para o abastecimento de varejistas de pequeno porte e na oferta de parte da demanda dos supermercados.

A capacidade de comunicar padrões técnicos e preços, como um dos elementos centrais para orientar os fluxos das redes de comercialização agrícola, no Estado do Rio de Janeiro, é dividida entre agentes públicos e privados. Os padrões técnicos de qualidade, embalagem, prazo e regularidade da distribuição são determinados pelos supermercados, preservando-se na CEASA grande capacidade de orientar os preços, pela sua condição de centralizar a comercialização de grande volume de produtos agrícolas.

Essas transformações nas dinâmicas de abastecimento do Estado do Rio de Janeiro são resultantes da interação com mudanças mais amplas na economia e na política em escala global e nacional e constituem reflexos localmente construídos destes processos.

A sobreposição da centralidade pública pela lógica mercantil torna o mercado regulador de si mesmo. Assim: “Entendidos como centralidade, os supermercados, via operadores logísticos, selecionam produtores capazes de atender a demanda cotidiana das filiais e, na outra vertente, elegem as áreas para alocar suas filiais ao escolher o perfil do consumidor” (READRDON & BERDEGUÉ, 2003 *apud* SEABRA, 2015). Nesta seleção, a imposição de modelos de eficiência de caráter global se baseia na elevação da logística ao patamar de diferencial competitivo.

Entendida como processo empresarial que além do transporte de cargas, incorpora avanços da telemática, da infraestrutura e das comunicações para integrar fornecedores, fabricantes, empresas e consumidores, visando alcançar a redução de custo e de prazo como diferencial competitivo, a logística passa a oferecer ferramentas capazes de incidir sobre parâmetros fundamentais de competição, como o preço das mercadorias.

Um produto que saía da fábrica, digamos, a um preço de US\$ 1,00, acaba sendo vendido por US\$ 4,00 nas lojas do varejo. Reduzir os custos de produção de 10 a 20 centavos de dólar é uma tarefa quase impossível hoje, pois todo mundo vem trabalhando nessa direção há tempo, e não há muito mais gordura a ser queimada. Ou seja, é esse US\$ 1,00 a parte hard do custo global. É melhor atacar os custos que se distribuem ao longo da cadeia – que constituem os chamados US\$ 3,00 dólares soft (NOVAES, 2004, P:65 *apud* SEABRA, 2015: 162).

Para atender a requisitos relacionados à manutenção contínua de oferta, precisão na entrega, controle de estoque, reposição otimizada de prateleiras pelo fornecedor, racionalização de tempo e redução do custo de produção, as empresas de logística oferecem um aparato técnico composto por ferramentas de informática, modelos de gestão de estoques, planejamento de rotas, adequação de embalagens, gerenciamento de informações e integração dos fluxos às cadeias globais de suprimento.

Os vínculos internacionais, que sempre foram presentes e importantes na atuação das empresas, em um contexto de desregulamentação, tornam-se ainda mais decisivos. Com a circulação do capital operando de modo instantâneo, a escala de ação das empresas se torna

cada vez mais global e o aproveitamento da variedade de oportunidades comparativas se impõe. As empresas então passam a dividir o seu processo produtivo para maximizar os lucros, produzindo onde é mais barato e buscando incorporar as vantagens comparativas que cada localidade apresenta como potencial de retorno dos investimentos (infraestrutura, qualidade, disponibilidade e custo de mão-de-obra, matéria-prima e insumos, impostos, normas regulatórias). Nesse contexto, a logística se torna central.

No Estado do Rio de Janeiro, com a intensificação do distanciamento entre as áreas de produção e consumo e o aprofundamento da centralidade das cadeias longas de suprimento para o abastecimento alimentar no Estado, a logística vai assumindo uma posição crucial não apenas para os fluxos empresariais, mas também para o acesso a alimentos frescos nos grandes centros urbanos e para o escoamento e a integração da produção familiar nos mercados, inclusive nos canais institucionais, como relata a fala do presidente da UNACOOP sobre o fornecimento ao PNAE:

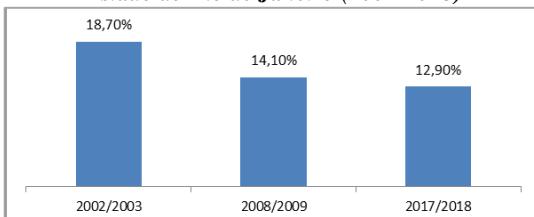
O vender não é difícil, o negócio é a logística de entrega, entende? (...) era o que era mais difícil pro produtor era a logística, era entregar nas escolas, aquela coisa toda. Não tem conhecimento ainda na cidade. Na cidade não pode entrar com um caminhão, tem que ser um carro menor, e tem que ser liberado pra andar dentro do centro da cidade (Presidente da UNACOOP).

O nosso desafio é facilitação da logística do PNAE pra atendimento a prefeitura do Rio de Janeiro, principalmente. São 1.500 escolas, são 671 mil alunos, mas o horário de caminhão pra entrar, tamanho de caminhão pra circular, e todas as escolas querendo receber no mesmo dia e na mesma hora (Diretora da UNACOOP).

## 5.5 – Transformações no Acesso aos Alimentos.

Acompanhando o comportamento verificado no restante do país, ocorre no Estado do Rio de Janeiro a redução do peso dos gastos com alimentação no total das despesas de consumo das famílias, que passam de 18,7% em 2002/2003 para 12,9%, em 2017/2018. Na aquisição alimentar, as desigualdades de renda se manifestam, pois, quanto menor a renda, maior é o peso da alimentação no orçamento das famílias. Entre as famílias com renda mensal de até R\$ 1.908,00, a alimentação compromete 17,5% das despesas, enquanto naquelas com renda mensal acima de R\$ 23.850,00, apenas 7,6% é absorvida com alimentação.

**Gráfico 27 - Gastos com alimentação no total das despesas de consumo  
Estado do Rio de Janeiro (2002-2018)**



Fonte: POF 2002/2003, 2008/2009, 2017/2018

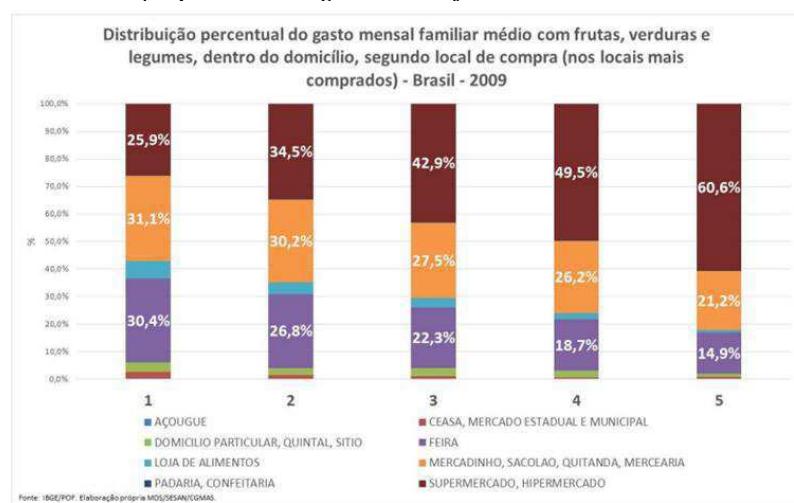
O perfil marcadamente urbano do Estado também se expressa nos padrões de consumo. Apesar do gasto realizado com alimentação dentro do domicílio ser maior (69,3%), é bastante expressiva a parcela destinada a alimentação fora do domicílio (30,7%). Comer fora se disseminou como padrão de consumo nas últimas décadas, com a alimentação fora do domicílio ampliando sua participação nas despesas com alimentação. Em 2002/2003 representava ¼ desta despesa (25%), passando atualmente a comprometer quase 1/3 do total gasto com alimentação. Neste quesito, as desigualdades de renda também são marcantes,

mostrando que entre as famílias mais pobres sobram poucos recursos (12,1%) para a alimentação fora do domicílio, já que 87,9% do gasto com alimentação é utilizado no domicílio. Já aquelas com maior renda, destinam a maior parte (53,1%) das despesas com alimentação em restaurantes e estabelecimentos especializados fora do domicílio, ficando menos da metade (46,9%) para aquilo que é consumido no domicílio.

Na alimentação dentro do domicílio, em todos os perfis de renda o maior percentual da despesa é realizado em supermercados e hipermercados. A racionalidade que busca otimizar tempo e custos, também foi incutido no comportamento dos consumidores com a disseminação de formas de oferta que concentram no mesmo espaço grande diversidade de produtos e serviços. “O varejo de autoconsumo, fez-se importante, especialmente, pela possibilidade de, em um único estabelecimento, o consumidor realizar todas as compras do cotidiano doméstico.” (SEABRA, 2015: 228).

Com mostra o gráfico a seguir, no Brasil, o gasto em supermercados vai sendo mais representativo à medida que cresce a renda, ao passo que quando a renda diminui a renda, ampliam-se os percentuais dos gastos com alimentação em mercadinhos e mercearias.

**Gráfico 28 - Distribuição percentual do gasto mensal familiar médio com FLV – BRASIL (2009)**



Fonte: POF 2009. Elaborado pela CAISAN.

Quanto mais metropolizado é o espaço, maior é a predominância dos supermercados como local de compra. O gráfico abaixo mostra que, no Brasil, os mercados públicos, o pequeno varejo e as feiras são mais acionados nas áreas urbanas fora do contexto metropolitano e pelas famílias rurais. Considerando a ausência de dados disponíveis para o Estado do Rio de Janeiro, pode-se deduzir que, com 75% da sua população na Região Metropolitana, o Estado do Rio de Janeiro tinha em 2009 os supermercados como principal local de aquisição dos alimentos.

Gráfico 29 - Distribuição percentual do gasto mensal médio com alimentação – BRASIL (2009)



Fonte: POF 2009. Elaborado pela CAISAN (2014).

Na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro ocorreu uma redução da quantidade adquirida de quase todos os grupos de alimentos, com exceção dos panificados; das bebidas e infusões; e dos alimentos preparados e misturas industriais. O aumento da quantidade adquirida destes grupos de alimentos configura uma tendência de crescimento do consumo de alimentos processados, ao passo que a aquisição de alimentos que formam a base da alimentação brasileira e que compõe uma alimentação saudável vem sendo reduzida, como o arroz, o feijão e as Frutas, Legumes e Verduras - FLV. A aquisição de arroz passou de 30,8 kg anuais, em 1987, para 20,7 kg, em 2008. No mesmo período a aquisição de feijão passou de 13,0 kg para 8,5 kg e a de FLV teve redução de 43,3%.

Quadro 8 - Aquisição alimentar por grupo de alimentos - Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Kg)

	Grupo de alimentos	1987	1995	2002	2008
1	Cereais e leguminosas	45,8	49,0	34,2	31,0
2	Hortaliças	54,3	39,3	36,6	29,2
3	Frutas	44,1	31,2	29,2	26,4
4	Cocos, castanhas e nozes	0,3	0,4	0,1	0,1
5	Farinhas, féculas e massas	14,4	12,9	9,1	9,4
6	Panificados	26,9	22,3	26,8	27,4
7	Carnes	24,6	22,5	22,4	22,7
8	Vísceras	2,7	1,3	1,2	0,6
9	Pescados	4,8	3,4	3,8	3,4
10	Aves e ovos	22,8	18,0	16,6	16,5
11	Laticínios	66,1	48,4	45,8	39,6
12	Açucares, doces e produtos de confeitoria	26,6	26,2	18,3	17,3
13	Sais e condimentos	7,1	4,0	5,4	4,2
14	Óleos e gorduras	11,9	9,6	9,6	7,2
15	Bebidas e infusões	26,5	25,9	60,5	48,6
16	Alimentos preparados e misturas industriais	0,8	0,6	3,0	2,7

Fonte: ENDEF (1987, 1995), POF (2002/2003, 2008/2009).

Nos dados disponíveis para o Estado, que correspondem ao período que se inicia em 2002, a ampliação da quantidade adquirida só se verifica entre os alimentos preparados e

misturas industriais, já que a retração identificada em quase todos os grupos também abarca os panificados e as bebidas e infusões. A adoção de uma alimentação menos saudável também fica caracterizada pela redução de 35,3% da quantidade adquirida de FLV. Nesse período, a despesa mensal com este grupo, de R\$ 31,53 é bastante desigual entre as faixas de renda, sendo de R\$ 105,20 no quintil mais alto e de apenas R\$ 14,14 entre os mais pobres.

Quadro 9 - Aquisição alimentar por grupo de alimentos - Estado do Rio de Janeiro (Kg)

	Grupo de alimentos	2002	2008	2018
1	Cereais e leguminosas	35,7	31,7	27,7
2	Hortaliças	37,9	30,0	21,8
3	Frutas	28,0	26,7	20,8
4	Cocos, castanhas e nozes	0,1	0,2	0,2
5	Farinhas, féculas e massas	10,0	10,3	8,4
6	Panificados	26,6	27,0	18,5
7	Carnes	22,1	22,0	17,3
8	Vísceras	1,0	0,7	0,4
9	Pescados	3,7	3,4	1,7
10	Aves e ovos	16,6	16,8	14,0
11	Laticínios	47,0	40,8	27,9
12	Açucares, doces e produtos de confeitoria	19,9	18,4	12,0
13	Sais e condimentos	5,1	4,3	4,2
14	Óleos e gorduras	9,5	7,7	7,1
15	Bebidas e infusões	64,1	56,2	36,7
16	Alimentos preparados e misturas industriais	2,9	2,6	2,9

Fonte: POF (2002/2003, 2008/2009 e 2017/2018)

A redução da aquisição de alimentos saudáveis está associada a um conjunto de fatores, dentre eles, às dificuldades das famílias, principalmente aquelas com renda mais baixa, para acessarem estes alimentos em ambientes urbanos com baixa densidade de estabelecimentos que comercializam alimentos in natura e minimamente processados, que configuram os chamados “*desertos alimentares*”<sup>39</sup>. O acesso à alimentação saudável esbarra na ausência/insuficiência de renda, tornando as comunidades periféricas vulneráveis à conformação de esgotos alimentares, como locais de expressão de várias fomes e da chamada ‘fome oculta’, que só possibilita as pessoas a comerem o que faz mal.

CASTRO (2018) mapeou 9.127 estabelecimentos que comercializam alimentos e/ou refeições e 218 feiras na cidade do Rio de Janeiro, identificando que apenas 8% deles comercializam predominantemente alimentos in natura e minimamente processados, enquanto em 32% deles predominam a comercialização de alimentos processados e 60% são de padrão misto.

Na análise das transformações no ambiente alimentar do município do Rio de Janeiro, CASTRO (2018) observou que o padrão espacial da disponibilidade de alimentos acompanhou o perfil de renda das localidades, posto que “os bairros com maior densidade de estabelecimentos, de todos os tipos, estavam concentrados nas áreas de maior renda, enquanto que aqueles com renda média mais baixa apresentaram menor disponibilidade de

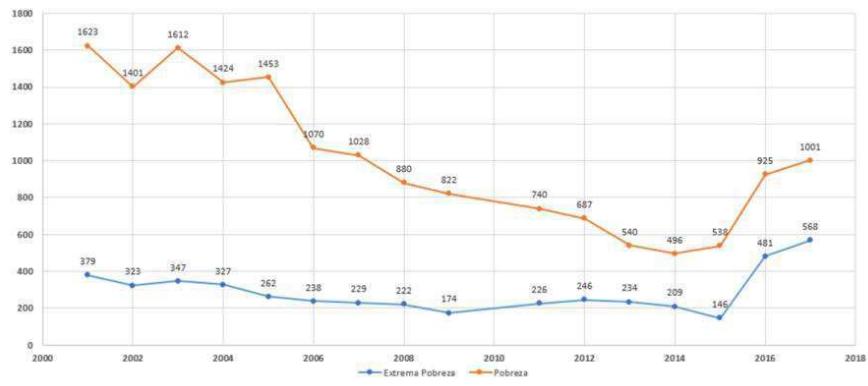
<sup>39</sup> “(...) áreas que não propiciam o acesso a alimentos que compõem uma dieta saudável, devido à baixa disponibilidade de estabelecimentos que comercializam esses produtos ou difícil acessibilidade física a esses estabelecimentos” (BEAULAC et al., 2009 *apud* Castro, 2018: 41).

estabelecimentos, especialmente aqueles que comercializam alimentos in natura" (Castro, 2018: 77).

O mapeamento dos desertos alimentares, realizado pela CAISAN (2018), identificou 48.065 estabelecimentos de alimentação no Estado do Rio de Janeiro. Este estudo expressa a concentração metropolitana de estabelecimentos de alimentação e a baixa densidade daqueles que comercializam predominantemente alimentos in natura, como as feiras (267), hortifrutícolas (1.276) e ambulantes (375). Cabe destacar, no entanto, que a base de dados utilizada no estudo só é capaz de captar estabelecimentos formalizados, enquanto a informalidade é realidade em muitos estabelecimentos desse segmento.

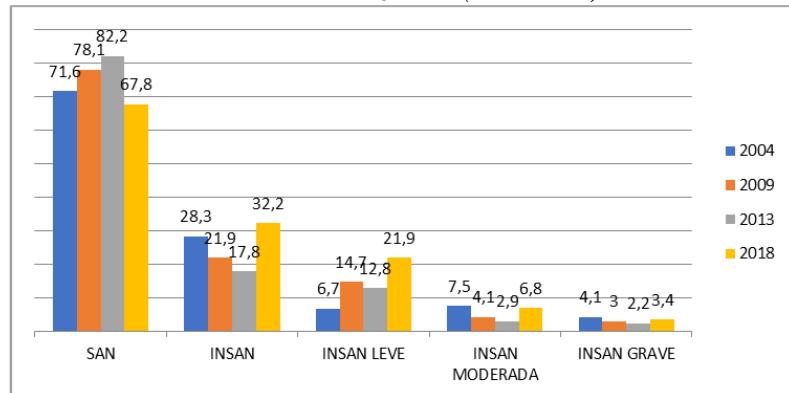
Além da disponibilidade, a renda figura como condição fundamental para o acesso aos alimentos. Os gráficos abaixo mostram um movimento semelhante entre as curvas de pobreza e da condição de segurança alimentar e nutricional dos domicílios fluminenses. A redução da pobreza até 2015 coincide com o período em que ocorre a ampliação do percentual de domicílios em condição de segurança alimentar e nutricional e o aumento da pobreza, iniciada a partir de então, se reflete na ampliação dos domicílios com insegurança alimentar e nutricional no Estado do Rio de Janeiro, como mostram os gráficos abaixo:

**Gráfico 3 - Pobreza e extrema pobreza (mil) – Estado do Rio de Janeiro (2000/2017)**



Fonte: PNAD (2000-2018)

**Gráfico 31 – Domicílios por situação de Segurança Alimentar e Nutricional Estado do Rio de Janeiro (2004 – 2018)**

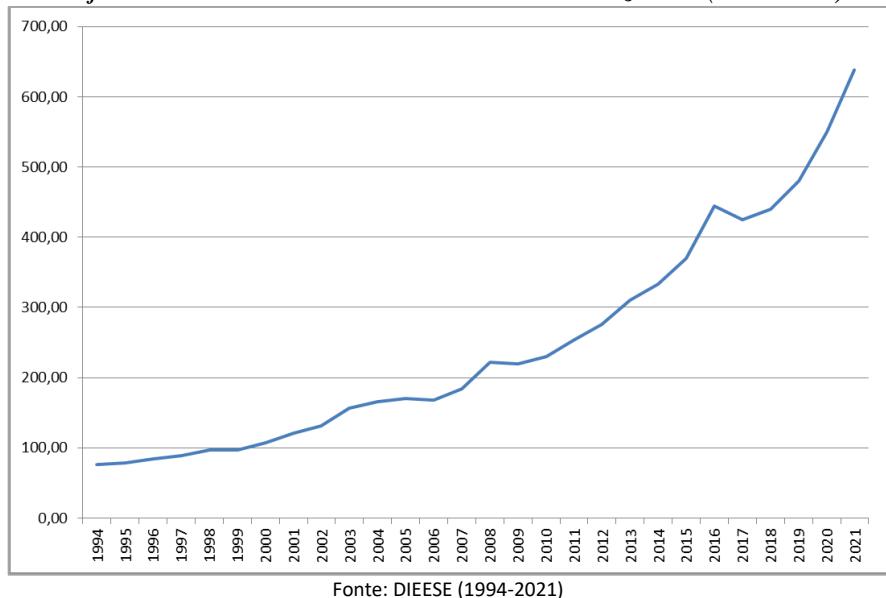


Fonte: PNAD (Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional) 2004, 2009 e 2013; POF 2017/2018.

O impacto da redução da renda no acesso aos alimentos é especialmente importante em um contexto de persistente encarecimento no preço dos alimentos que, na cidade do Rio de Janeiro, acompanha a tendência mundial de aumento contínuo desde 2008 (Crise dos Alimentos), mas que se acentua a partir de 2014, com a elevação do custo de vida na cidade, em decorrência da realização de grandes eventos internacionais (Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas 2016), seguido dos impactos trazidos pela pandemia nos últimos dois anos, que

tornou a curva ainda mais íngreme. Destaca-se, ainda, como especificidade do contexto fluminense, o encarecimento provocado pelo controle de territórios por milícias, que obrigam moradores a adquirir produtos nestas localidades, cujos preços incorporam a sobretaxa imposta pelos milicianos aos comerciantes, além do lucro destes grupos na exploração de atividades que incidem no custo da alimentação, como a venda de gás de cozinha, conforme denunciou reportagem transmitida pelo RJTV, disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/bom-dia-rio/video/milicia-controla-ate-a-venda-de-alimentos-na-zona-oeste-do-rio-7773886.ghtml>.

*Gráfico 4 - Valor médio mensal da cesta básica no Rio de Janeiro (1994 – 2021)*



Fonte: DIEESE (1994-2021)

Este cenário foi severamente agravado com a pandemia da COVID-19, que impactou todas as etapas da cadeia de abastecimento. As restrições ao deslocamento, o fechamento e a redução da capacidade dos restaurantes, a obrigatoriedade de adoção de novas rotinas nos supermercados, o bloqueio de alguns canais de comercialização da agricultura familiar, a exemplo da proibição do funcionamento das feiras e da interrupção da aquisição pelo PNAE, representaram desafios para a reorganização do abastecimento com a incorporação de novos métodos, tecnologias, e formas de estruturação, como a entrega em domicílio e açãoamento de alguns circuitos curtos, para citar apenas alguns desdobramentos, já que não há espaço para aprofundamento desse tema no âmbito da presente tese. Também fica fora do escopo deste trabalho, cujo período de referência se encerra em 2018, o impacto da explosão inflacionária sofrida pelos alimentos e o crescimento expressivo da pobreza e da fome no Brasil, verificados a partir de 2020.

### Síntese do Capítulo III

O capítulo utiliza dados e informações das pesquisas, levantamentos e registros administrativos disponíveis sobre a produção, a comercialização e o consumo de alimentos no Estado do Rio de Janeiro para recuperar a trajetória que fez o Estado consolidar um padrão de abastecimento com centralidade das cadeias longas de suprimento e progressivo encolhimento da sua agricultura. Trajetória esta que fornece elementos para compreender o porquê, ao final do recorte temporal da pesquisa, a agropecuária representa apenas 0,52% do PIB Estadual, certa especialização produtiva, com predominância de cultivos em determinadas regiões do Estado, uma pauta agrícola composta por 11 culturas, com 1/3 dela representada pela cana-de-açúcar, e com a bovinocultura sendo a principal atividade agropecuária.

O intenso crescimento demográfico da Região Metropolitana, gerado a partir da vinda da família Real em 1808, e do processo de industrialização das décadas de 1940 e 1950, ampliaram a demanda por alimentos ao mesmo tempo em que comprometeu a preservação de áreas de produção agrícola na Zona Oeste do Rio e na Baixada Fluminense, empurmando áreas de produção, antes concentrada na periferia metropolitana, para regiões mais distantes.

Diversas articulações entre a produção agrícola fluminense e o consumo metropolitano foram influenciadas não apenas pelo peso populacional da região como também pela desigualdade econômica entre a metrópole e o interior do Estado, que potencializou o poder gravitacional da Região Metropolitana na centralização dos fluxos de abastecimento.

Com o processo de atrofia que a agricultura fluminense vai experimentando, sobretudo a partir da década de 1990, a participação da produção agrícola estadual no abastecimento vai se tornando cada vez menor e observa-se a intensificação do alongamento das fontes de abastecimento, inclusive de alimentos frescos.

O processo de desagriculturação se expressou na perda de área da agropecuária e na redução de cultivos e substituição de lavouras por pastagens e outros tipos de exploração dos territórios, a exemplo da extração de petróleo e gás, do turismo e da especulação imobiliária que, dentre outros efeitos, tornou as terras mais valorizadas, aumentou o custo de produção e limitou a sua escala, comprometendo a competitividade da produção agrícola fluminense.

Esse processo foi estruturando uma interpretação de que não há agricultura no Estado do Rio de Janeiro. Tal discurso, ao mesmo tempo em que ignora e invisibiliza uma diversidade de experiências produtivas voltadas à produção de alimentos no Estado, justificou a ausência e fragilização de políticas voltadas a esta finalidade. Esta interpretação pode estar associada à debilidade do agronegócio no território fluminense, dada à baixa representatividade econômica e política deste segmento, em um Estado onde o capital se direciona e se concentra em outras atividades da cadeia do abastecimento, sobretudo na distribuição, através das empresas atacadistas, distribuidoras e supermercadistas.

Um dos impactos do processo de desagriculturação foi o alongamento das fontes de abastecimento, que levou a grande parte dos alimentos destinados ao consumo metropolitano ser importado. Esta dependência, expressa no elevado percentual de alimentos provenientes de outros estados que são comercializados na CEASA de Irajá, principal centro de abastecimento do Estado, foi sendo ampliado ao longo do tempo, chegando a quase 80% em 2016, com participação relevante dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo, sobretudo no fornecimento de frutas e hortaliças do grupo raízes e tubérculos (batata lisa, cebola, cenoura e batata doce). Apenas no fornecimento de hortaliças folhosas é que se verifica a autossuficiência do Estado do Rio de Janeiro no universo de produtos comercializados na CEASA de Irajá.

A predominância de fontes externas de abastecimento na CEASA-RJ, utilizada muitas vezes como ilustrativa da debilidade da agricultura fluminense, na verdade, expressa como o principal equipamento público estadual de abastecimento foi sendo desarticulado da produção agrícola estadual e crescentemente direcionado à intensificação da internalização de alimentos, favorecida pelo controle privado do entreposto nos últimos 20 anos.

Outro elemento a ser considerado é a competitividade que a produção de outros estados possui, em decorrência da escala de produção, que possibilita a prática de preços mais vantajosos, fazendo o alimento importado por vezes chegar mais barato. Assim, a importação de alimentos como padrão de abastecimento pode ter representado desestímulo à produção de alimentos no território fluminense, ao passo que, em determinadas conjunturas, pode ter impactado na redução do custo dos alimentos para os consumidores.

Além dos inúmeros problemas provocados pela deslocalização dos sistemas alimentares, esta estratégia, torna o abastecimento do Estado extremamente suscetível às dinâmicas de mercado, com a disponibilidade e o preço dos alimentos definidos por agentes privados, que quase monopolizam a coordenação desta comercialização.

A participação da CEASA-RJ na comercialização de hortigranjeiros foi sendo retraída pelo espaço que foi crescentemente sendo ocupado por novas formas de conexão entre os atores do abastecimento. A utilização da CEASA-RJ como local de aquisição de hortigranjeiros para abastecimento dos supermercados, por exemplo, tem se retraído, sobretudo, pela estruturação de conexões diretas entre as grandes redes varejistas e os produtores, viabilizadas pela atuação de operadores logísticos, que ampliaram sua atuação nas redes de comercialização agrícola no Estado do Rio de Janeiro (SEABRA, 2015) e pela utilização do entreposto apenas para realização de operações logísticas.

A centralidade dos supermercados na estruturação dos fluxos de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro se observa tanto no atacado, onde estes têm retraído a sua interação com a CEASA-RJ como fonte fornecedora, além de construir novas articulações diretas com produtores, operadores logísticos e distribuidores; quanto no varejo, aonde vem assumindo o protagonismo na comercialização de hortigranjeiros, reduzindo a fatia de mercado ocupada pelos demais clientes da CEASA-RJ (feirantes, sacolões, pequenos varejistas).

Além disso, é marcante a transformação que as CEASAs de Irajá e São Gonçalo vêm sofrendo nos últimos anos. Criada para centralizar a comercialização de hortigranjeiros, vai sendo ocupada de forma crescente e substantiva pela comercialização de produtos diversos<sup>40</sup>. O aumento da comercialização destes itens ocorre no mesmo período (2008-2012) em que se registra redução na comercialização de hortigranjeiros. Essa transformação na composição do que é comercializado, que manifesta a acentuada expansão de produtos “diversos” na CEASA-RJ, reflete as tensões e as posições desiguais de poder, sobre a gestão da CEASA-RJ, dos diversos segmentos que nela atuam.

---

<sup>40</sup> Referem-se aos produtos diversos alimentícios (cereais, laticínios, massas, enlatados, frios, sucos, dentre outros) e não alimentícios (embalagens, pneus, produtos de limpeza e higiene, combustíveis, etc.) comercializados nos atacarejos e nas lojas de suporte à finalidade principal da CEASA-RJ: postos de gasolina, concessionárias, lanchonetes, etc.

## 6. CAPÍTULO IV

### AÇÕES PÚBLICAS ESTADUAIS NO ABASTECIMENTO

O Estado do Rio de Janeiro nunca dispôs de uma política de abastecimento e o Plano Estadual de Abastecimento, previsto no Plano Plurianual 2012-2015, não foi elaborado. Por isso, para analisar a interface que foi sendo tecida entre os fluxos e dinâmicas de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro e as políticas públicas estaduais, foi necessário, inicialmente, inventariar os programas e as medidas adotadas por cada governo para a promoção da produção, da comercialização e do acesso aos alimentos no Estado. O esforço não esgotou todas as intervenções, apenas trouxe um breve retrospecto da ação pública estadual frente à questão agroalimentar para identificar as principais ações, com o intuito de observar o que elas informam acerca dos diagnósticos e das estratégias para o abastecimento que foram sendo produzidos em cada contexto.

Além de elencar as medidas adotadas por cada governo, esse inventário serviu para observar os processos de institucionalização e desinstitucionalização das políticas, a partir da continuidade e da descontinuidade dos programas. Nessa direção, buscou-se identificar aqueles com maior longevidade, que perpassaram diferentes governos, por considerar que tal continuidade poderia contribuir para a delimitação de um determinado perfil de intervenção pública estadual. Após identificar as principais alterações em termos de armação institucional e os principais instrumentos mobilizados pelo Governo do Estado, buscou-se refletir sobre os referenciais de políticas públicas que se estabilizam nesses instrumentos e que padrão de intervenção pública eles conformam.

A pesquisa documental foi o principal recurso metodológico. As ações estaduais foram mapeadas através de leis e decretos, pesquisados no site da ALERJ, e da análise de planos e relatórios setoriais, dos Planos Plurianuais e dos Relatórios Anuais de Execução do Governo<sup>41</sup>. Visando complementar lacunas dos registros administrativos, e para possibilitar o confronto de informações, foi utilizado material histórico, institucional e jornalístico disponíveis nos sites do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da CEASA-RJ, de entidades representativas dos atores envolvidos no abastecimento (ADERJ, ASSERJ, UNACOOP) e no acervo digital de O Globo.

O conteúdo de parte desse material, muitas vezes, anuncjava projetos e uma visão demasiado otimista sobre o impacto das intervenções, cuja ausência de registros administrativos impediu, em alguns casos, a verificação sobre sua efetiva implementação. A utilização do material, no entanto, não foi invalidada, tendo em vista a possibilidade de captar, por meio dele, as interpretações em torno do que foi sendo apresentado como “problema público”, as soluções a eles atribuídas, além dos atores que lhes portavam. Para tanto, buscou-se submeter o material a uma leitura crítica para amenizar o conteúdo institucional e/ou elogioso provocado pelo alinhamento entre estes veículos e os interesses que representam. Procedeu-se, ainda, à realização de entrevistas com técnicos e dirigentes estaduais e de entidades que representam os atores do abastecimento, que foram importantes para captar informações e percepções destes segmentos. Essas medidas visaram o quanto possível separar os fatos e suas interpretações, esforço tão necessário quanto desafiador, perseguido aqui pela busca da ampliação das fontes, cuja diversidade conseguisse nutrir a pesquisa da capacidade de captar diferentes perspectivas sobre os fatos sociais.

---

<sup>41</sup> Foram analisados os PPAs 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 e os Relatórios Anuais de Execução do Governo encaminhados ao Tribunal de Contas do Estado – TCE de 2000 a 2018.

Ao final desse garimpo em fontes intermitentes e com informações que sinalizavam certa inconsistência, o que foi possível organizar foi uma espécie de colcha de retalhos, que permitiu a montagem de uma caricatura, a partir de um voo rasante, rápido e raso, sobre cada gestão, que será exposta a seguir.

Cabe pontuar que a dificuldade enfrentada para reconstruir o histórico da intervenção do Governo do Estado decorre da e sinaliza para a fragilidade da máquina pública estadual, que não dispõe de uma memória institucional preservada e nem de qualificados instrumentos de planejamento e controle.

Além da deficiência das fontes documentais, considera-se que as tentativas frustradas de conseguir interlocução com pessoas e entidades estratégicas, que poderiam ampliar a perspectiva sobre os fatos abordados, limitou a possibilidade de reduzir possíveis distorções produzidas pelas informações obtidas na pesquisa documental.

## **6.1 – Breve Retrospecto da Atuação Estadual no Abastecimento.**

### **Governo Faria Lima (1975-1979)**

Floriano Peixoto Faria Lima, vice-almirante da Marinha, filiado à Aliança Renovadora Nacional (ARENA) um mês antes da sua posse, foi indicado por Ernesto Geisel para assumir a nova unidade federativa formada após o processo autoritário de fusão entre os estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, promovida pelo Regime Militar. Para isso, saiu da presidência da Petrobrás, onde havia sucedido Ernesto Geisel. O período do seu governo foi marcado pela elaboração da Constituição Estadual, pela formação da estrutura administrativa do Governo do Estado e por investimentos volumosos do Governo Federal no estado, visando consolidar a fusão (VELOSO, 2022 apud CPDOC).

O diagnóstico da situação agropecuária na época da fusão apontava baixo dinamismo do setor, com terras ociosas e mal aproveitadas, e baixo uso de tecnologias modernas; baixa produtividade, alto índice de perdas, custo produtivo elevado e baixa competitividade; existência de bolsões de minifúndios na produção de banana, cana e mandioca e um número elevado de ocupantes e posseiros em diversas áreas; baixa disponibilidade de mão de obra, sobretudo especializada; assistência técnica insatisfatória; insuficiência de informação agrícola e crédito rural limitado; frágil cooperativismo e um sistema de distribuição com grande número de intermediários no processo de comercialização (WILKINSON e MALUF, 1995, p.50).

Como estratégia para enfrentar esse quadro, o Governo propunha integrar ações com órgãos federais; montar uma infraestrutura estadual no setor de pesquisa, de produção de insumos e de abastecimento/comercialização; modernizar o setor com técnicas avançadas; articular e apoiar a iniciativa privada; apoiar com linhas de crédito as cooperativas e capacitá-las em gestão empresarial; promover a agro industrialização; e realizar obras de infraestrutura; (*ibidem*, p.51)

Neste período ocorre a formação da estrutura governamental voltada à agricultura com a criação da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento (Decreto-Lei nº 01/75) e de órgãos vinculados da administração indireta, como a Empresa de Pesquisa e Insumos Básicos para a Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro – SIAGRO-Rio; a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER-RIO (Decreto Lei N° 160/75); e a Empresa Estadual de Pesquisa e Experimentação Agropecuária – EPEA (Decreto-Lei N° 75/75, alterado pelo Decreto-Lei N° 111/75).

O abastecimento foi estabelecido como competência da Secretaria de Agricultura (através do Decreto n.º 05/75), e foi criada a Companhia Central de Abastecimento – COCEA (Decreto-Lei n. 367/1977), uma sociedade por ações, cuja finalidade era promover a suplementação e a regularização do abastecimento de gêneros e produtos alimentícios no Estado. Uma das atribuições da COCEA era promover, com exclusividade, a aquisição de

gêneros alimentícios para revenda aos órgãos da administração estadual direta, indireta e fundações estaduais, podendo também realizar operações com órgãos municipais. Para tanto, a Companhia poderia manter redes de armazéns, mercados, silos, frigoríficos e explorar matadouros. Seus produtos eram vendidos pelo preço de compra acrescido dos custos operacionais. A Companhia chegou a ser a segunda do Estado em arrecadação, ficando atrás apenas da CEDAE. Matérias de *O Globo* de 1978 e 1979 informava que a Companhia dispunha de 332 funcionários e atingiu lucro de CR\$ 48 milhões, abastecendo até cinco mil unidades públicas (escolas, hospitais, delegacias etc.).

O Governo também promoveu o encolhimento da atuação governamental com a extinção da Companhia de Expansão Econômica Fluminense e a substituição da Companhia Fluminense de Armazéns e Silos (Decreto-Lei Nº 197/75) por uma empresa pública destinada à prestação de serviços e à produção e comercialização de insumos básicos para a agropecuária para atuar *“apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, em áreas não suficientemente por esta atendidas e, preferentemente, em convênios com cooperativas e associações rurais”*.

No I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro - I Plan-Rio, a autossuficiência na produção de alimentos, que era um referencial importante na definição das estratégias de abastecimento neste período, era descartada, embora no balanço das realizações do Governo se evidenciava uma expectativa de que no futuro o Estado viesse a atingir a autossuficiência em relação a café, laranja, arroz e leite.

Com atuação marcadamente tecnicista, com programas voltados aos aspectos técnicos da produção, e sem apresentar prioridades relacionadas a produtos ou regiões, o Governo Faria Lima investiu na montagem de estruturas destinadas à produção e comercialização de sementes e mudas, com abertura de postos de revenda da SIAGRO próximos a mercados de comercialização de hortigranjeiros, e ampliação da usina moageira de calcário de Italva, onde também foi instalada uma unidade de armazenagem e de beneficiamento de sementes; na fiscalização e no controle fitossanitário; na difusão do uso de corretivos e fertilizantes e de métodos de irrigação e drenagem; no controle sanitário animal; no melhoramento genético do rebanho e das pastagens para incentivar pecuária em confinamento, visando superar déficit de área; e na promoção da pesquisa e da extensão rural voltada à capacitação técnica e gerencial das associações e cooperativas (WILKISON e MALUF, 1995).

No balanço das realizações do Governo Faria Lima, presente no relatório elaborado por WILKINSON e MALUF (*ibidem*, p. 51) foi registrado um aumento da produção de culturas tradicionais como café, cana-de-açúcar e leite e de “produtos novos”, como as olerícolas. Destaque foi dado ao aumento da produção e da produtividade do arroz, da aquisição de tratores e da comercialização de hortigranjeiros na CEASA (folhosas), que rendeu uma grande matéria em *O Globo*, que enfatizava os efeitos positivos da fusão no desempenho agropecuário, em sintonia ao tom elogioso do jornal ao Regime Militar.

## **No Estado do Rio, um quadro otimista**

**Em entrevista ao GLOBO, o Secretário** publicou que a clientela das produtoras luminosas não teve mercado de 22 por cento sobre 62 mil toneladas produzidas em março de 1979 e hoje é da maioria desse volume, pois significa 11 por cento sobre uma só tonelada. Ele disse que a maior preponderância das sociedades controladoras e terceirada só existiu no Brasil e a grande possibilidade da despen-

relevante agropecuário.

### PERSPECTIVAS

O Secretário de Agricultura ressaltou os seguintes dados do setor primário no Estado do Rio de Janeiro:

- Os passos decisivos para a organização institucional do setor foram dados com a implementação das três empresas estatais: Emaer-Rio, Felagro-Rio e Sider-Rio.



O Secretário de Agricultura, José Resende Peres, traçou um quadro otimista para o desenvolvimento da agropecuária no Estado do Rio de Janeiro, destacando que a dinamização do setor primário, depois da Fazenda, lá está conservada nos índices de participação do produtor, que é o maior e mais ilustrado na oficina registrada na CEASA-GRANDE RIO.



em de 12.400.000 e a produção de álcool etílico, que no ano de 1978 foi estimada em 70.000.000 litros, deverá passar a 90.000.000 litros.

instalado uma cooperativa de produtor de hortifrutigranjeiros. Fazendo parte do projeto de renovação da Ilha da Graciosa, a Cooperativa de Produtor de Horta e Fruta da Cooperativa de Produção e Pesca da Ilha da Graciosa, que é uma entidade de base dos Açorianos, congrega agricultores de Terceira, Santiago, São Jorge, São Roque, Trovão de Morais, Dámas Barreiros e Nova Foz do Rio, estando em vias de criação as cooperativas de São Pedro, São João das Flores, São Pedro das Caldeiras e Vila Franca. Toda essa entidade será reunida, em uma Cooperativa Central de Horticolas, com estudo garantido na Costa Grande-Rio.

Figura 4 - Reportagem do jornal O Globo de 28/09/1977

Fonte: O Globo

O aproveitamento das possibilidades colocadas pelo PROALCOOL, a modernização dos laboratórios da PESAGRO, via convênio com a EMBRAPA, os investimentos na instalação das Centrais de Abastecimento de Irajá e São Gonçalo, no âmbito do SINAC, e a integração do Estado do Rio de Janeiro ao Programa de Apoio à Produção e Comercialização de Produtos Hortigranjeiros – PROHORT, foram algumas das ações integradas com os órgãos federais. Lançado em 1977, pelo Ministério da Agricultura, o PROHORT destinou recursos para a construção dos mercados expedidores de origem em Nova Friburgo, Paty do Alferes e São José de Ubá e para a construção de 700 km de estradas vicinais nas regiões Norte (290 km), Serrana (169 km), Médio Paraíba (161 km) e Baixadas Litorâneas (80 km), que buscava complementar o fomento à produção de legumes e verduras iniciado pela concessão de crédito para 4.972 produtores no ano anterior.

Uma expressão de como a forma autoritária da fusão tornou confusa a percepção das competências federativas no abastecimento, a CEASA-RJ, que era administrada pela COBAL, do Governo Federal, passou a organizar feiras e apresentou a proposta de absorver a administração das 170 feiras semanais (26 feiras diárias) que ocorriam no município do Rio de Janeiro. A ideia partiu do Conselho de Administração da empresa, presidido pelo Secretário Estadual de Agricultura. A CEASA-RJ forneceria tabuleiros e toldos aos feirantes, que pagariam o aluguel destas barracas, e passariam a praticar o mesmo *preço administrado*<sup>42</sup> utilizado no Varejão e nos horto mercados da CEASA-RJ. Nestas feiras, a COBAL disporia de um tabuleiro para a venda de produtos básicos a preços mais baratos, como ocorria no Varejão, realizado pela empresa aos sábados na CEASA de Irajá.

O objetivo do projeto era ampliar a participação dos equipamentos de varejo da CEASA-RJ na comercialização de hortigranjeiros para 65%, já que as feiras livres absorviam 60% do mercado, enquanto os hortomercados da CEASA-RJ apenas 5%, ficando 30% com os supermercados e 5% com as quitandas e pequenos armazéns, segundo Ronaldo Faria, presidente da CEASA-RJ na ocasião. Nas matérias sobre as feiras livres experimentais da CEASA, publicadas pelo O Globo em 11 e 15 de agosto de 1979, apesar do tom elogioso e otimista, é possível perceber a resistência dos feirantes ao projeto. A ausência de registros administrativos, e de matérias abordando o assunto em período posterior, sugere que o mesmo não foi efetivado, o que não retira a importância de explicitar tal controvérsia.

## Ceasa iniciará em 40 dias feiras livres experimentais

O presidente da Ceasa, Ronaldo Faria, disse ontem que a adesão das feirantes à Ceasa é "irreversível" e que o período experimental de três meses, no Leme, Ipanema e Lótus, começa dentro de 40 dias.

Ja teremos feiras livres em Caxias,

do Governo do Estado, da Cobal de

Brasília; só nos está faltando a autoriza-

ção do Detran.

Ronaldo Faria explicou ainda que o fato de a experiência começar em bairros de maior poder aquisitivo, é porque "os bairros que mais compram são os bairros que suportariam mais uma feira por semana", pois as feiras menores bairros serão manutidas. Ele anunciará também a intenção de criar novas feiras em áreas periféricas, onde elas inexiste, como Jacarepaguá e Barra da Tiju-

ca".

O presidente do Sindicato do Comércio Varejista dos Feirantes do Município do Rio, Gilberto Neder Amendoa, anuncia a realização, segunda-feira, às 15h, de uma assembleia para debater a administração da Ceasa e a feira livre. Faria respondeu que a situação das feirantes Ceasa. Definindo a situação das feirantes como de expectativa, Gilberto



Figura 5 - Reportagem do jornal O Globo de 11/08/1979

Fonte: O Globo (11/08/1979)

## Rio ouvirá feirantes sobre projeto da Ceasa

O secretário municipal de Patama, Ronaldo Mesquita, garantiu ontem que projeto que a Ceasa vai apresentar, iniciado em 90 dias de experiência, para absorver definitivamente a administração das 170 feiras semanais do Rio de Janeiro.

Todas as reuniões das feirantes têm que ser esclarecidas, no horário de se fazer o projeto, e, se a experiência der certo, se o Rio de Janeiro todas as barracas permanecerem, para evitar que o projeto seja contraria ao direito de feirante.

Mostrando-se pessimista com a re-

ação das feirantes, Ronaldo Mesquita dis-

seja que o Sindicato dos Feirantes está disposta a fornecer

uma posição à Ceasa.

Porém, a Ceasa é hermética quanto

às reuniões de feirantes.

Na reunião, o presidente da Ceasa

garante que melhorias das feirantes e de atra-

ção feirantes a sua administração.

Ele disse que a experiência é "muito importante" e que se pode fazer pa-

ra a melhoria do nosso sistema de feira-

te".

Ronaldo Mesquita reiterou aos feirantes que podem falar tranquilo, por se-

retrando a posição da prefeitura.

O presidente da Ceasa, J. Rosendo

disse que, em reunião com os feirantes,

que "não, bote seu aperto no período

de experiência", assentou Ronaldo Fa-

ria.

"Vou ouvir os feirantes e, se for ne-

cessário, farei a experiência de 90 dias".

4

5

6

7

8

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25

26

27

28

29

30

31

32

33

34

35

36

37

38

39

40

41

42

43

44

45

46

47

48

49

50

51

52

53

54

55

56

57

58

59

60

61

62

63

64

65

66

67

68

69

70

71

72

73

74

75

76

77

78

79

80

81

82

83

84

85

86

87

88

89

90

91

92

93

94

95

96

97

98

99

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

</div

Outra matéria de *O Globo* mostra uma das primeiras ações do Governo do Estado para atender demandas das empresas distribuidoras instaladas na CEASA. A instalação de 23 câmaras frigoríficas para armazenamento de frutas de clima temperado no Pavilhão de Frutas da CEASA-RJ de Irajá, que acabara de ser reinaugurado após um incêndio, representava o atendimento a um pleito da ACEGRI no mesmo dia em que promoveram o I Encontro de Empresários e Instituições Dedicadas à Comercialização de Frutas de Clima Temperado. Apesar de a matéria associar a ação à expectativa de fortalecer a autossuficiência do Estado em hortigranjeiros, a infraestrutura viabilizada pelo Governo do Estado, na verdade, favorecia a importação de frutas que não eram produzidas no Estado, como pêssego, morango, maçã e uva.



Figura 6 - Reportagem do jornal *O Globo* de 30/06/1978

Fonte: O Globo

### Chagas Freitas (1979<sup>43</sup>-1983)

Chagas Freitas foi advogado, jornalista, duas vezes deputado federal, governador do Estado da Guanabara entre 1971-1975, por eleição indireta, em um contexto em que a corrente chaguista comandava 85% da bancada estadual e 50% da bancada federal do MDB, tendo encerrado seu mandato no momento da fusão. Após ferrenha disputa interna, na qual foi acusado de posturas incompatíveis com o programa do MDB, Chagas retorna ao partido e torna-se candidato a Governador do novo estado do Rio de Janeiro, na eleição indireta de 1978, tendo sido eleito inclusive com votos do partido opositor, a Arena, com quem muitos consideravam que Chagas possuía mais identidade política (KELLER E XAVIER, 2022 apud CPDOC).

Desde 1950, Chagas controlava jornais populares como *A Notícia* e *O Dia*<sup>44</sup>, veículos de alta penetração nos subúrbios cariocas e na Baixada Fluminense, por possuir linguagem popular e veicular denúncias sobre as condições de vida das comunidades periféricas. A enorme influência que possuía na imprensa carioca lhe levou à presidência do Sindicato das Empresas Proprietárias de Jornais e Revistas, em 1956, o que pode ajudar a entender o grande número de matérias sobre seu Governo no acervo de *O Globo*.

Sua atuação política populista e pragmática, afastado dos grandes debates nacionais e ideológicos e focado em questões do cotidiano da sua base eleitoral, demarcou um comportamento político que passou a ser conhecido como Chaguismo, de perfil ideológico indefinido, que operava ao sabor das conjunturas, sempre buscando evitar conflitos com os governos. O principal recurso era a força eleitoral, alimentada pelo controle de jornais populares

<sup>43</sup> Até 1991, os mandatos dos governadores iniciavam em 15 de março. A partir de 1995 a posse a ocorrer em 01 de janeiro.

<sup>44</sup> Em 1979 o jornal *A Notícia* deixou de circular, o que estimulou o aumento da circulação de *O Dia* para 300 mil exemplares, tornando-o o jornal de maior tiragem do país (Keller e Xavier - CPDOC – site acessado em 01/03/2022).

e pela utilização das máquinas pública e partidária para estabelecimento de relações clientelistas com bases comunitárias e corporativas (DINIZ, 1982).

O diagnóstico presente no II Plano de Desenvolvimento Econômico e Social apontava como problema a forte fragmentação da estrutura fundiária, que colocava a necessidade de cooperativismo para enfrentar o mercado, principalmente o canavieiro (13 mil fornecedores com área menor que 20 ha), o avanço da pecuária com retração agrícola, a renovação de cafezais com queda na produção, o baixo uso de adubos e fertilizantes e o déficit no uso de terras (WILKINSON e MALUF, 1995).

A estratégia do Governo era expandir a fronteira agrícola movimentando fatores ociosos (terras de várzeas, margens de estradas, encostas e mão de obra) para duplicar a produção e amenizar a dependência de outros estados. Para reduzir de 50% para 25% a dependência no abastecimento de hortigranjeiros, apostava-se na criação de Distritos Agrícolas, semelhante às “cidades hortigranjeiras”, que havia sido proposta pelo então presidente do BANERJ, Israel Klabin, quando prefeito da cidade do Rio de Janeiro. O objetivo era criar um cinturão verde com a implantação de 07 polos hortigranjeiros na Região Metropolitana para aproximar a produção e o consumo.

Através da cessão, a título precário, realizada pelo Departamento de Estradas e Rodagem – DER, de 18 metros laterais das estradas estaduais, o Governo buscava duplicar a produção anual de feijão-preto de 12 mil para 25 mil toneladas/ano, para atender a 10% da demanda, que era de 240 mil toneladas/ano. A utilização das várzeas para a produção de arroz seria estimulada através do PROVÁRZEAS e a pecuária leiteira incentivada por meio do melhoramento genético (substituição de reprodutores e venda de sêmen), promovido pela PESAGRO e pela SIAGRO, e através da aquisição de leite pela COCEA. Com apoio amplo ao PROALCOOL, o Governo do Estado esperava ampliar a produtividade da cana-de-açúcar com irrigação e cultivos consorciados (energia e alimentos).



Figura 7 - Reportagem do jornal *O Globo* de 02/02/1981

Fonte: *O Globo*

Com o objetivo de melhorar o sistema de posse e uso da terra, foi publicada a Lei Estadual Nº 508/81, que dispõe sobre o processo discriminatório de terras devolutas. A Lei determinava que o ocupante de terras do Estado, que as tenha tornado produtivas com seu trabalho e o da sua família, fará jus à legitimação de posse. Esta legitimação seria efetivada por meio de licença de ocupação por 4 anos, findo o qual adquire preferência para a aquisição do lote, pelo valor histórico de terra nua, se comprovada capacidade de desenvolver a área contínua até 100 (cem) hectares, desde que não seja proprietário e comprove morada permanente e cultura efetiva por prazo mínimo de 1 ano. Apesar de garantir a possibilidade de obtenção de crédito aos posseiros, o caráter precário e de curíssimo prazo da licença, dificultava investimentos em cultivos permanentes, tornando mais viáveis as lavouras temporárias, como a horticultura.

Através de convênios com a Alemanha Ocidental foram investidos recursos para “desenvolver um padrão de agricultura de encostas, tendo como base a pequena propriedade familiar, alicerçada no sistema cooperativista de comercialização da produção”. No âmbito dessa cooperação, dez cooperativas fluminenses foram articuladas pelo Governo do Estado para compor inicialmente a Cooperativa Central de Hortigranjeiros do Estado, fundada em 15 de outubro de 1980, na sede da Sociedade Nacional da Agricultura – SNA (O Globo, 02/02/1981). Na ocasião da instalação da Cooperativa, o então Secretário de Fazenda, Heitor Schiller, explanou sobre o projeto de lei que acabara de ser apresentado pelo Governo para tributar com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM as margens de lucro superiores a 40% na comercialização de hortigranjeiros. Esta medida visava enfrentar a ação especulativa que o Governo entendia que era realizada, sobretudo pelos varejistas e atravessadores, que resultavam na escalada dos preços ao consumidor, experimentado na época.

Para as cooperativas de consumo que se multiplicaram nas décadas de 1950 e 1960, formadas principalmente por funcionários de empresas estatais e multinacionais, sindicatos e associações classistas, para a realização de compras em grande volume e revenda a preços mais baratos aos seus associados, foi assinado um protocolo para a constituição de uma Cooperativa Central que teria apoio da Secretaria de Agricultura na implantação de projetos, no relacionamento com outros órgãos públicos, incluindo os bancos estatais, no fornecimento de dados estatísticos sobre tendências de preços e pela concessão de um box na CEASA-RJ para agrupar as entidades de consumidores. A existência de cooperativas de consumo, no entanto, não era estimulada pelo Governo desde a década anterior, pela concorrência que passaram a representar aos supermercados, evidenciado pelas medidas que enfraqueceram tais cooperativas como a retirada da isenção e aplicação de ICM sobre as suas vendas, ao passo que a movimentação de mercadorias entre filiais dos supermercados foi isenta.

#### INCRA acha difícil criação de cooperativas de consumo

**BRASÍLIA (O GLOBO)** — A criação e manutenção de cooperativas de consumo por grupos de consumidores, é hoje muito difícil porque, sem instalações adequadas, pessoas qualificadas e apoio do governo de associações, elas não conseguem se sustentar, disseram técnicos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Inca). O Instituto controla o cooperativismo no País.

As técnicas, do Inca referentes ao setor mostram que sobrevivem apenas as cooperativas de consumo fechadas, vinculadas a entidades públicas ou privadas, com um volume de consumo de um a quatro mil toneladas de alimentos. As cooperativas que têm no início o apoio (instalação e técnicos) das empresas ou órgãos públicos que as administraram.

Para o diretor do Desenvolvimento Rural do Inca, Luís Augusto Fernandes, as associações de supermercados do Sul do País não estão combatendo as cooperativas de consumo, mas apenas as seções de consumo criadas por grandes cooperativas de produção da região para atender a seus associados, que, segundo denunciou, estariam atendendo também a outras pessoas.

As cooperativas de consumo não competem com os supermercados porque

além de agradar aos seus associados, explicou Luís Augusto Fernandes. Apesar no caso do ABC paulista existe alguma concorrência, porque ali se concentram algumas das principais cooperativas brasileiras de consumo, como a Rhodia (mais de 80 mil associados), da Volkswagen (mais de 40 mil associados) e de outras empresas, além da maior cooperativa de consumo particular, a Superdida do Pará (quase 20 mil associados).

Apenas a cooperativa dos estudantes de Porto Alegre (Cepal) é maior em número de associados (mais de 100 mil), mas ela está sob o controle da universidade e os problemas políticos ocorridos na eleição de sua última diretoria, disse Fernandes.

#### IMPORTÂNCIA

Chefe da Divisão de Cooperativismo da diretoria de Desenvolvimento Rural, Teresa Aurora Dourado, disse que as cooperativas de consumo já fizeram o maior investimento no consumo de abastecimento, nos anos 20 e início dos anos 60, em muitos casos ligadas a sindicatos ou associações classistas. Entretanto, disse, naquela época a estrutura de abastecimento das grandes cidades não era baseada nos supermercados.

Figura 8 - Reportagem do jornal O Globo de 12/07/1981

Fonte: O Globo

Neste mesmo período, produtores de Paty do Alferes e Nova Friburgo começaram a organizar a venda direta da sua produção em bairros da Zona Sul do Rio, através da articulação com a Federação das Associações de Moradores do Estado do Rio de Janeiro – FAMERJ. A despeito da promessa anunciada de apoio da Secretaria de Agricultura na matéria de O Globo, as dificuldades dos produtores cumpriram as encomendas por falta de infraestrutura logística (transporte), que resultou na interrupção da experiência, tornou evidente a ausência de suporte público à iniciativa.

# Venda direta ao consumidor tem ap

A Secretaria de Agricultura dá inteiro apoio ao movimento dos pequenos e médios horticultores da Pati do Alferei de entregar diretamente sua produção de verduras e legumes aos consumidores do Rio de Janeiro, através das associações de moradores.

Afirmou o diretor do Departamento de Cooperativismo daquela secretaria, Alberto Werneck de Figueiredo. Ele anunciou ainda a realização de um simpósio, com debates e palestras, para a avaliação dessa experiência, e a iniciativa de melhorias, em vias de implantação, de várias cooperativas de produtores do Estado.

#### UMA TENDENCIA

Segundo Alberto Figueiredo, essa ideia favorece as duas partes — os produtores, que passam a obter uma remuneração melhor para sua produção e os consumidores, que conseguem baratear seus gastos.

Ele mostra, com o auxílio de um gráfico, as distorções geradas pelo excessivo número de intermediários no comercialização da produção.

#### Suinocultor vai vender direto ao consumidor

**FARTURA, SP (O GLOBO)** — Neve suinocultores, sócios do frigorífico Pig Liza, de São Paulo, decidiram obstar a chegada do veterinário do Ministério da Agricultura e a confecção dos carimbos do Serviço de Inspeção Federal (SIF) para iniciarem a venda direta aos associados produzidos no sul do Estado. Os produtores esperam, com isso, obter preços melhores pela carne de porco, enquanto os aquisidores também desejam comprar mais barato e repassarem esses preços aos consumidores.

Os produtores suínos, sócios do frigorífico, decidiram recentemente restringir, numa tentativa de evitar a série crise que atinge os produtores da cidade, localizada no sul do Estado de São Paulo, na fronteira com o Paraná.

Um deles, Antônio Jurandir, afirmou que o frigorífico deverá abster 50% da produção própria e os demais 50% serão comprados de outros suinocultores.

#### OS PREÇOS

O abate vai girar em torno de 200 cabeças por dia, ou seja, de um pequeno frigorífico. As vendas diretas para os aco-



Alberto Werneck de Figueiredo

mentes para poder agrupar as diversas entidades de consumidores.

#### ASSISTENCIA TOTAL

O representante da Secretaria de Agricultura informa que as cooperativas e as

Os movimentos dos consumidores que estão surgindo nas principais cidades do País para comprar diretamente dos produtores, a fim de reduzir os gastos com alimentos, fez ressurgir a idéia de criação das cooperativas de consumidores, que tiveram seu apogeu no início da década de 60 e que, por falta de incentivos, acabaram desaparecendo em sua maioria. O INCARA, entretanto, acha difícil que os consumidores possam montar cooperativas e acha mais razoável que eles organizem sistemas informais de compra direta na CEASA ou nas áreas de produção. No Rio, em reunião realizada na sexta-feira à noite, os produtores de Pati do Alferei e a Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro, às voltas com a falta de um caminhão próprio, decidiram não mais aceitar novos pedidos, durante pelo menos um mês, até que novos produtores passem também a fornecer diretamente, aumentando com isso a oferta de produtos.



Com a venda em Ipanema, os produtores de Pati foram obrigados a trazer mais 100 volumes de que trouxeram na semana passada

#### Moradores de Ipanema já estão recebendo mercadorias

Os pequenos e médios horticultores de Pati do Alferei atravessaram o túnel neste último fim de semana, fazendo a entrega direta de verduras e legumes à Associação dos Moradores e Amigos de Ipanema.

As donas-de-casa de Ipanema receberam uma cota de verduras e legumes,

Luis Artlido informou à Famerj que na próxima semana ele e seus companheiros terão de efetuar a entrega em dois dias, uma vez que a capacidade de armazenamento não têm condições de receber diversas baixas num só dia, em poucas horas disponíveis. Assim, na Zona Sul a distribuição será feita na sexta e na Zona Norte e

horas à espera de um mecânico para consertá-la.

O resultado desse contratempos é que os moradores terão que esperar 48 horas, causando sérias apreensões nos grupos de moradores que deveriam receber as mercadorias na tarde de sexta-feira.

Figura 9 - Reportagem do jornal O Globo de 12/07/1981

Fonte: O Globo

A CEASA-RJ, ainda sob administração federal, implantou a primeira experiência de sacolão em parceria com a Prefeitura de Niterói, replicando iniciativas em curso nos estados de Minas Gerais e São Paulo, na qual os consumidores enchiam uma sacola de hortigranjeiros e pagava um preço único por kg, abaixo do valor do varejo da região. Esta ação ficou restrita à cidade de Niterói com 7.500 pessoas atendidas por dia.

## No Sacolão da Ceasa, todo quilo custa Cr\$ 42

**A**s filas quilométricas, nos sábados e domingos, para comprar no Sacolão da Ceasa, em Niterói, comprovam o sucesso da iniciativa pioneira, implantada em abril. Vem gente de todo o Grajaú, Méier e Del Castilho fazer compras em Niterói, enquanto a maioria dos consumidores segue de feriados-livres. Os consumidores, porém, diz que comprar na Ceasa, num cálculo feito por baixo, sai três vezes mais em conta.

O Sacolão só existe em Niterói. O chefe da Divisão Técnica da Ceasa, Ovanyr Vinícius Renetto e o chefe da

comprador não parecem preocupados com a média de quatro horas de espera na fila, e sim com a economia. A Centrais de Abastecimento do Estado do Rio de Janeiro S.A. (Ceasa-RJ) não divulga índice comparativo de preços, como resultado das supostas diferenças entre os preços.

Ricardo Ribeiro diz que a Ceasa não tem lucro com o Sacolão em outros municípios porque só tem um prédio, o de Niterói. Para quem estiver interessado, então o jeito é entrar na fila.



Segundo Ricardo Ribeiro e Ovanyr Renetto (ao lado), da Ceasa, vendendo tudo pelo mesmo preço e controlando a margem de lucro, ninguém sai perdendo

**A FILA NÃO IMPORTA. OS PREÇOS COMPENSAM**

Figura 10 - Reportagem do jornal O Globo de 12/09/1982

Fonte: O Globo

O Relatório “A Secretaria de Estado da Agricultura e a Produção Agroalimentar do Estado do Rio de Janeiro – desempenho recente e perspectivas” (WILKINSON e MALUF, 1995) aponta como resultados do Governo Chagas Freitas a expansão da olericultura na região Serrana, da produção de laranja nas Baixadas Litorâneas, do arroz nas várzeas do Noroeste, da cana-de-açúcar no Norte, do uso de tratores (8% ao ano) e do plantio de eucalipto. O documento

registra ainda que a cana-de-açúcar, o tomate e a banana do Estado apareciam em quarto lugar na produção nacional e a laranja em segundo.

### **Leonel Brizola (1983-1987)**

Diplomado como técnico rural, em 1939, e posteriormente engenheiro, Leonel Brizola foi deputado estadual, federal, Secretário de Estado e Governador do Rio Grande do Sul (1958), além de prefeito de Porto Alegre pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), ao qual foi filiado desde 1945. Após ter sido eleito deputado federal pela Guanabara, em 1962, com a maior votação obtida até então no país (269 mil votos), teve seu mandato e direitos políticos cassados pelo Ato Institucional n. 1, decretado pelo Regime Militar, por ser figura proeminente na resistência ao Golpe. Depois de cumprir exílio no Uruguai e em Lisboa, retorna ao Brasil após decretada a Anistia Política, em 1979.

Embora tenha sido eleito presidente nacional do PTB, com o fim do bipartidarismo, saiu do partido após a decisão do TSE de entregar a legenda à Ivete Vargas. A partir de então, fundou o Partido Democrático Trabalhista – PDT, em 1980, pelo qual se candidatou e venceu as eleições de 1982, para a surpresa de todos, que esperavam a vitória do sucessor de Chagas Freitas, o deputado Miro Teixeira<sup>45</sup>. Figura de projeção nacional, sempre engajado nos debates que mobilizavam o país, teve atuação significativa na Campanha das Diretas Já, em 1984. Apoiou a eleição indireta de Tancredo Neves, mas foi crítico ferrenho a apostila de controle da inflação pelo congelamento de preços e salários do Plano Cruzado, do Governo Sarney, seu vice.

Além dos Centros Integrados de Educação Pública – CIEPs, da construção do Sambódromo, da Linha Vermelha e da adoção de uma política de desestímulo às operações policiais nas comunidades, o Governo Brizola ficou marcado pela implantação de assentamentos rurais estaduais, pela distribuição gratuita de leite nas escolas, pela expansão da rede de sacolões volantes e pela manutenção da sua presença nas disputas políticas nacionais.

O diagnóstico do Plano de Ação Prioritária para a Agricultura (1985-1987) era de enfraquecimento da agropecuária e progressiva valorização das terras, aumento do êxodo rural e desequilíbrio na relação rural/urbana, decorrente da inexistência de planejamento de políticas agrícolas. O Plano objetivava promover o desenvolvimento regional e melhorar o abastecimento alimentar e urbano com a formação de um cinturão verde na Região Metropolitana para regularizar o suprimento dos gêneros de primeira necessidade e reduzir a descapitalização do Estado provocada pelo índice de importação de alimentos. Apesar disso, constava como uma das ações do Plano, o estabelecimento de convênio fiscal com outros estados para beneficiar as importações através da redução de impostos (WILKINSON e MALUF, 1995, p. 55).

A estratégia era garantir acesso à propriedade da terra para incorporar áreas ao processo produtivo; atenuar conflitos de terra, controlar a grilagem e apoiar sindicatos rurais; apoiar a produção de gêneros básicos com grandes potencialidades no Estado (hortifrutigranjeiros, leite, aves, suínos, caprinos e pescado); aparelhar o Estado para uma ação efetiva na área da comercialização e abastecimento popular; fiscalizar, normatizar e implantar programas de acesso a alimentos básicos para a população de baixa renda, aproximando produtores e consumidores; fortalecer organização rural com ênfase no cooperativismo para comercialização; promover a assistência técnica e creditícia para a agricultura e a pesca; fortalecer o interior do Estado; construir infraestrutura para a pesca, ampliando o sistema de

---

<sup>45</sup> Nessa disputa, Miro Teixeira ficou em terceiro lugar com 21% dos votos, Moreira Franco obteve 30% e Brizola venceu com 34%.

transporte com melhoria dos terminais de descarga, proteção às comunidades pesqueiras e desenvolvimento da piscicultura de águas interiores (*ibidem*, p.55).

O Departamento da Secretaria responsável pelo abastecimento propunha uma ação mais coordenada no setor com controle/informação do processo produtivo, adoção de estudos e serviços para a determinação da demanda efetiva e potencial da oferta de alimentos (quantidades e preços), previsão e acompanhamento de safras, estudos de mercados, de custos de produção, zoneamento da produção agrícola, padronização, classificação e embalagem para orientação ao produtor rural e implantação do Programa de Abastecimento Popular (*ibidem*, p. 57).

Além de priorizar a pesquisa e a extensão rural, realizadas pelas empresas estatais, para a produção de alimentos básicos (leite e derivados, hortifrutigranjeiros, arroz, feijão e milho), o Plano contemplava ações voltadas à: a) diversificação da produção no norte fluminense com incentivo ao uso intensivo do solo e ao consorciamento de cultivos; b) desenvolvimento da rizicultura e da pecuária de leite nas microbacias de Itaperuna e Miracema; c) melhoria da alimentação animal para reduzir os custos da pecuária de leite e ampliar a disponibilidade e distribuição gratuita de leite nas escolas, através da aquisição governamental; d) aproveitamento das obras de macrodrenagem realizadas pelo DNOCS (PRODEVALE) nos vales dos rios São João e Macaé, para desenvolver a produção de arroz, leite, olericultura, banana, seringueira e reflorestamento; e) melhorar o abastecimento estadual de frutas e a geração de excedentes para exportação e agro industrialização com estímulo ao cultivo nas Baixadas Litorâneas de citros, abacaxi, maracujá, goiaba e banana; f) expandir a rede de sacolões fixos e volantes em parceria com os setores público e privado.

O Governo Brizola chegou a propor ações integradas nas microbacias, que só foram efetivadas no governo posterior, com repasse federal através do Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas. A aquisição de leite repercutiu positivamente como estímulo à pecuária e os resultados garantiram a sua continuidade nos governos seguintes, assim como os Sacolões Volantes. O Relatório anteriormente mencionado registra a implantação de 31 assentamentos rurais, o fornecimento de ATER a 11.321 famílias, com a realização de mutirões para a produção de gêneros básicos; concessão de incentivos fiscais à pecuária leiteira e aquisição de leite para distribuição nas escolas; expansão da área plantada de café e financiamento do plantio de cana-de-açúcar pelo BANERJ, antes realizado pelo Banco do Brasil; Implantação de pomares experimentais da PESAGRO; e redução do ICM (6,12% para 2,3%) para incentivar a criação de frango. Além disso, foram registrados resultados positivos na plantação de abacaxi, banana, tomate e uva, aumento de 36% na produção de leite, de 15% na produção de cana e de 28% na produção de arroz, gerando expectativa pela autossuficiência nesse produto (MALUF e WILKINSON, 1995).

(...) entre 1983/1986, o arroz, em processo de reconversão do sistema, teve um aumento de 28% na produção, criando uma expectativa da possibilidade do Estado vir a atingir a autossuficiência (*ibidem*, p.57-58).

Importa registrar que foram identificadas poucas matérias abordando ações do Governo Brizola no acervo digital de O Globo. Essa baixa cobertura pode ser explicada pelo alinhamento do veículo com o Regime Militar, a quem Brizola fazia forte oposição. As poucas matérias ressaltavam a dependência do estado à importação de alimentos, creditando a isso o aumento dos preços decorrente do custo embutido dos combustíveis, além de destacar prejuízos e uma “situação financeira insustentável” da CEASA-RJ, que já sofria ameaça de privatização pelo Governo Federal desde 1982.

## Ceasa confirma prejuízo e diz que já prestou contas ao TCU

O Presidente da Central de Abastecimento do Rio de Janeiro (Ceasa-RJ), Massaharu Seo, disse ontem que desde junho de 1987, quando o Conselho de Contas da União abriu uma investigação ao Tribunal de Contas da União sobre as denúncias agora feitas pela Inspeção de Controle Externo, a Ceasa não pagou mais contas ao TCU. Ele disse que a Ceasa de estar em "situação caótica" e com irregularidades nas contas de 1986 e 1987, acumulando prejuízos de Cr\$1 bilhão.

Massaharu Seo disse que as denúncias da Irce, que apontaram irregularidades — sobre irregularidades com investimentos quanto ao capital efetivo da empresa, prejuízos e dívidas — “agravaram a situação da Ceasa, já insustentável” — não ultrapassando os negócios da Ceasa. Ele disse ainda que o relatório da Irce “não aponta irregularidades administrativas, e não entende ‘porque só agora foi divulgado’”.

### AS EXPLICAÇÕES

Seu comitê de direção confirmou que a Ceasa tem uma dívida de Cr\$1 bilhão, “resultado do acúmulo de prejuízos e dívidas que foram geradas juntamente com o BNDES e o Banco para a construção do prédio da Irce”.

“A Ceasa tem Cr\$1 bilhão, das

quais cerca de Cr\$120 milhões referem-se a juros e correções. Quando recebemos o relatório, respondemos que a dívida era de Cr\$1 bilhão, que é o que é preciso para tentar equacionar o problema. Com o volume de recursos da nossa receita, é possível pagar com todas essas dívidas financeiras.

Sobre as irregularidades apontadas pela Irce nos imóveis da empresa, Massaharu Seo disse que “não é verdade que o relatório foi encaminhado ao Ministério da Previdência e que, como existe uma ação pendente do julgamento, a regularização desses imóveis só pode ser feita quando o TCU fizer a sua decisão. O que é verdade é que o TCU já fez a sua decisão, e isso foi explicado ao TCU em junho de 1987, passado”.

“Para se encarregar — disse o Presidente da Ceasa — é teria que conhecer quais as dívidas. Essa denúncia está muito subjetiva.

### COMO FUNCIONA

O Central de Abastecimento do Rio de Janeiro é uma empresa estadual em várias cidades do Estado. A empresa é de economia mista, ligada à Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal), que é o maior acionista. O Cobal também é responsável pelo governo da Ceasa.

“Tivemos um entendimento com o Cobal e eles ficaram com o direito de administrar a companhia. No entanto, deveriam ressarcir o Governo do Estado, que é quem vai com o capital da empresa, o que não fizemos.

Por isso entregamos o caso à Procuradoria do Estado, que está tentando recuperar o capital que é de Cr\$1 bilhão.

“A Ceasa não vende, nem compra nada.

### Empresa deve ao Estado 1 bilhão

A Central de Abastecimento do Estado (Ceasa-RJ) deve ao Governo do Estado o equivalente a 45 por cento da dívida da Ceasa, que é Cr\$1 bilhão, que não foi mencionada no relatório da Inspeção de Controle Externo do Rio (Irc). O valor é equivalente à dívida da Ceasa de Cr\$1 bilhão, segundo o Secretário Estadual de Agricultura, Edmundo Campello.

Campello explicou que até 1987 a Ceasa era administrada por sua Secretaria e hoje o Estado não tem a ver com a administração da empresa.

“A Ceasa é uma empresa estadual que é administrada em várias cidades do Estado. A empresa é de economia mista, ligada à Companhia Brasileira de Alimentação (Cobal), que é o maior acionista. O Cobal também é responsável pelo governo da Ceasa.

“Tivemos um entendimento com o Cobal e eles ficaram com o direito de administrar a companhia. No entanto, deveriam ressarcir o Governo do Estado, que é quem vai com o capital da empresa, o que não fizemos.

Por isso entregamos o caso à Procuradoria do Estado, que está tentando recuperar o capital que é de Cr\$1 bilhão.

“A Ceasa não vende, nem compra nada.

Figura 11 - Reportagem do jornal O Globo de 02/02/1983

Fonte: O Globo

## Moreira Franco (1987-1991)

Economista (UFRJ) e sociólogo (PUC-Rio), Moreira Franco atuou na Ação Popular<sup>46</sup>, cursou na École Pratique de Hautes Études de Paris, foi subchefe no Departamento de Cadastro do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA e pesquisador da Escola Interamericana de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas – FGV até 1968. Casou-se com a neta de Getúlio Vargas e filha de Amaral Peixoto<sup>47</sup>, interventor do antigo Estado do Rio de Janeiro entre 1937 e 1945 e governador entre 1951 e 1955. Assumiu mandato de deputado federal pelo MDB em 1975, um mês antes da fusão. Foi prefeito de Niterói e concorreu com Brizola nas primeiras eleições diretas do novo estado, sendo derrotado após acirrada disputa.

A divisão entre as correntes “chaguista” e “amaralista”, no interior do MDB, confrontava a força de Amaral Peixoto, que acumulou capital político no antigo Estado do Rio de Janeiro (interior), e Chagas Freitas, cuja força eleitoral se forjou no Estado da Guanabara (capital) e posteriormente na Baixada Fluminense. Tal cisão, também associada às distintas posições ideológicas na relação com o Regime Militar, continuou a se expressar na falta de integração entre capital e interior, gerada pela forma autoritária como se estabeleceu a fusão, que demarca um traço *sui generis* da trajetória institucional do Estado, ainda sentida nos âmbitos político, econômico e institucional.

Reingressando no PMDB após uma temporada no PDS, Moreira Franco novamente se candidata a governador, mesmo com forte presença chaguista no partido. Elege-se por uma ampla aliança, formada por 12 partidos de distintas orientações ideológicas (PMDB, PFL, PTB, PDS, PCB, PCdoB, PDC, PTR, e outros), com a promessa de acabar com a violência em seis meses. Neste contexto, em que o sucesso inicial do Plano Cruzado, anunciado em fevereiro de 1986, garantiu ao partido governista, o PMDB, a eleição de 22 governadores, Moreira Franco derrota com 44,5% dos votos o candidato à sucessão de Brizola, Darcy Ribeiro, que obtivera 32,3%.

Seu Governo sofreu os efeitos da instabilidade da economia brasileira, com a hiperinflação, além dos impactos da crise da dívida pública. Houve queda na arrecadação e fuga de investimentos privados no Estado, além de inúmeras greves de servidores públicos. A maior parte dos recursos foi destinada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, criada em seu Governo para investir na instalação de redes de água e esgoto na Baixada, que se transformaram em marcas do seu Governo, como foram as obras inacabadas de duplicação da Avenida Brasil e extensão do metrô para a Pavuna e Copacabana, inviabilizadas pela ausência

<sup>46</sup> Organização cristã de esquerda de orientação maoísta.

<sup>47</sup> Celina Vargas do Amaral Peixoto foi diretora do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas - FGV e do Arquivo Nacional.

de recursos. Durante o mandato ocorreram inúmeras denúncias de corrupção no DETRAN, a extinção da Companhia de Transportes Coletivos e o crescimento dos índices de criminalidade, com inúmeras chacinas e sequestros.

No Programa de Ação para a Agricultura e Abastecimento (1989-1990) era apontada a perda de importância da agropecuária (5,6% para 1,2% do PIB entre 1980/1985) e seu baixo desempenho (-2,7%, enquanto a agropecuária brasileira crescia 6,5%), o desequilíbrio entre a Região Metropolitana e o interior e o baixo grau de agro industrialização. A diversidade geográfica e ambiental, as inúmeras várzeas agricultáveis, o segundo mercado consumidor do país, a tradição dos cultivos de café e cana, o crescimento da olericultura (Serrana) e da produção de frutas, e o potencial para agricultura de alta produtividade em pequenas e médias propriedades eram consideradas vantagens do Estado. O Plano trazia a expectativa de reduzir a importação de alimentos e viabilizar exportações de hortifrutigranjeiros, frutas, pequenos animais<sup>48</sup> e açúcar. O Governo esperava que o Estado se tornasse autossuficiente na produção de leite (produção estadual representava 55% do mercado), exportador de arroz e pequeno importador de milho (WILKINSON e MALUF, 1995)

Na agricultura, a atuação foi marcada pela continuidade dos programas do governo anterior como o PRODEVALE, o PROVÁRZEAS e o Programa de Abastecimento Popular (continuidade do Leite Rio, expansão dos sacolões, assistência técnica aos assentamentos e implantação dos Centros Cooperativos de Serviços e Comercialização, financiados pelo BNDES). Adicionalmente, o Governo Moreira Franco implantou bacias hidrográficas e os Centros Integrados de Produção Agropecuária do Rio de Janeiro – CIPAGRO; investiu em drenagem e irrigação; apoiou a fruticultura; estimulou a soja com acompanhamento de 40 fazendas no Norte e Noroeste e a pecuária com produção e distribuição de sementes e reprodutores através da pesquisa-extensão da PESAGRO; Além disso, estabeleceu parceria com o Governo Federal para a implantação da fábrica de suco de maracujá em São João da Barra, de entrepostos de manipulação, estocagem e comercialização em Angra, Parati e Macaé e para a reabertura do matadouro industrial de Santa Cruz, da unidade de beneficiamento de banana em Angra dos Reis, e do Banco de Caixas em Paty do Alferes.

Neste período, o Estado passa a dispor de importantes instrumentos públicos para atuar no abastecimento com a criação da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ<sup>49</sup> (Lei Estadual Nº 1202/1987), do Instituto de Terras e Cartografias do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ, com a estadualização da CEASA-RJ (04/11/88) e a implantação do Pavilhão 30 para comercialização direta da produção dos pequenos produtores. As Estações Experimentais de Nova Friburgo e Itaocara, os escritórios da EMATER de Itaguaí, Maricá, Quissamã, Araruama, Saquarema, Macaé/Carapebus e Campos e os Postos de Revenda da SIAGRO de Itaboraí, Campos, Cantagalo e Nova Friburgo foram reequipados e investiu-se na modernização do sistema de estatística básica com o acompanhamento da conjuntura da produção agrícola e das safras e de um cadastro único de produtores no Estado a partir de outros existentes, além da realização de estudos sobre abastecimento alimentar.

Reforçava-se, nesse sentido, o papel do Estado como coordenador e regulador do abastecimento de alimentos, promotor do progresso tecnológico e provedor da infraestrutura econômica e social, onde três instrumentos eram apontados com maior destaque: a dilatação dos prazos de pagamento de ICMS; o crédito rural para irrigação, com base no Programa de Equalização de Taxas de Financiamento, com correção pela

<sup>48</sup> No caso dos suínos a oferta já supria 26% do consumo e a avicultura de corte já respondia por 56% do mercado e a de postura por 20% (Maluf e Wilkinson, 1995:61)

<sup>49</sup> Apesar de citada a responsabilidade de promover o desenvolvimento da pesca na Lei de criação da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e do Rio de Janeiro ser um importante centro produtor e consumidor de pescado, não existia nenhum outro órgão com esta atribuição até a criação da FIPERJ.

evolução dos preços dos produtos agrícolas; e a compra do leite através do Programa Leite-Rio (MALUF E WILKINSON, 1995, p. 60-61).

Além da prorrogação do prazo para pagamento do ICMS, o Governo extinguiu a cobrança deste imposto sobre os produtos hortigranjeiros. Com a criação de linha de crédito rural baseado na relação moeda/produto, os produtores passaram a poder efetuar o pagamento das suas dívidas com a entrega da sua produção.

Déficits entre receita e despesa da COCEA foram utilizados como justificativa para a desmobilização de ativos patrimoniais, desativação temporária da Companhia em 1982, e transformação da sua finalidade e denominação social em 1987, passando a se chamar Companhia de Armazéns e Silos do Estado do Rio de Janeiro – CASERJ (Lei Estadual n. 1.238/87). Criada para ser “*co-gestora regional do Sistema Nacional de Abastecimento, exercendo atividades normativas e executivas de armazenagem no Estado do Rio de Janeiro, de forma a promover a agro-piscopécuária, quer para o mercado interno, quer para o mercado externo*” (Art. 1.), a CASERJ tornou-se responsável pela armazenagem e não mais pela compra e distribuição de gêneros alimentícios no Estado, como a COCEA, obtendo durante o Governo Moreira Franco a ampliação da sua capacidade de armazenagem.

### **Leonel Brizola (1991-1994)**

Depois de participar de forma significativa nas primeiras eleições diretas presidenciais (1990), após o fim da Ditadura, quando partiu em primeiro lugar nas intenções de votos, mas foi superado ao longo da campanha por Fernando Collor e Lula, que disputaram o segundo turno<sup>50</sup>, Brizola é novamente eleito governador do Rio de Janeiro, em 1991, num contexto em que a maioria das candidaturas anti-Collar sagrou-se vencedora nos estados, um ano após se consolidar o impeachment do presidente. Em 1994, Brizola se licenciou do cargo para concorrer novamente à Presidência da República<sup>51</sup>, quando ocupou o quinto lugar na preferência dos eleitores, deixando em seu lugar o vice, Nilo Batista.

O discurso em torno do desenvolvimento do interior para reversão da concentração metropolitana foi bastante presente no segundo mandato e levou a implantação da Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF (1994) e da Fundação Estadual do Norte Fluminense – FUNDENOR, parque voltado à tecnologia composto por quatro centros (C&T, Biociências, Biotecnologia, Agropecuária e Humanidades). O desenvolvimento da agropecuária passa a ser compreendido como uma estratégia de desenvolvimento do interior e reequilíbrio regional, apostando-se em um modelo guiado pelas características estruturais do Estado, como a sua estrutura fundiária, a diversidade topográfica e climática, capaz de ser explorada para o desenvolvimento de uma agropecuária diversificada e de alto valor agregado, ante a inviabilidade da produção de culturas que exigiam grandes extensões de terras.

(...) Uma agricultura forte torna-se muito mais importante pelos efeitos que possa gerar no conjunto das atividades econômicas que se organizam em torno delas. Nesse sentido é lícito pensar em um processo de re-interiorização do Estado, amenizando os graves problemas sociais pelos quais passa, hoje, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (WILKINSON e MALUF, 1995, p.70).

Uma das principais medidas foi a reversão dos investimentos do crédito rural do BANERJ para o financiamento de qualquer cultivo plantado exclusivamente no Estado do Rio de Janeiro, utilizando recursos que entre 1992/1993 eram majoritariamente (2/3) destinados a

<sup>50</sup> Collor sagrou-se vencedor com 49,9% dos votos sobre Lula, que recebeu o apoio de Brizola no segundo turno.

<sup>51</sup> Brizola concorreu novamente nas eleições presidenciais de 1998, como vice de Lula, e em 2000 foi candidato a prefeito do Rio, sem êxito. Faleceu dez anos após deixar o Governo do Rio, em 2004.

produção de grãos, em culturas que o Estado apresentava baixa vocação. Incorporando recursos do FUNDES, foi criado o Programa Moeda Verde, que institucionalizou o sistema moeda-produto<sup>52</sup>, iniciado no governo anterior. Além do incentivo à diversificação da produção através das linhas de crédito do BANERJ, o Governo do Estado fomentou a agro industrialização e prestou assistência aos assentamentos.

A pecuária e a criação de pequenos animais foram estimuladas através da concessão de incentivos fiscais, instituídos pela Lei Estadual n. 2.055/1993, que estipulou alíquota de 12% em operações com gado, aves e coelho, bem como para os produtos comestíveis resultantes de sua matança, em estado natural, resfriado ou congelado. A bovinocultura leiteira em confinamento foi incentivada para liberar área para a agricultura e uma Usina de Beneficiamento de Leite de Cabra foi implantada para processamento de 2.000 litros/dia (Escola-Queijaria Suíça). Na pesca, foi implantada a Escola de Pesca de São Gonçalo e o projeto “o Peixe sobe à Serra”. A criação de parques e reservas e a implantação de programas com ações integradas nas bacias hidrográficas foram respostas à pauta ambiental fortalecida após a realização no Rio da Conferência Eco-92.

No abastecimento, a intervenção pública foi ressaltada com a continuidade Programa de Abastecimento Popular - PAP, que manteve a aquisição do excedente da produção de leite pelo Governo para distribuição nas escolas. O Departamento Geral de Abastecimento, setor da Secretaria responsável pela elaboração, implementação e coordenação do PAP, passou a ter como meta a municipalização do abastecimento e como principais ações o aproveitamento e a dinamização dos 38 Centros Cooperativos de Serviços e Comercialização, iniciados no governo anterior, dirigido às áreas de assentamento e de pequena produção, além da ampliação da rede de mercado popular volante (sacolões móveis) e dos mercados populares (sacolões fixos), da implantação de módulos municipais de abastecimento e de feiras (Feira do Produtor, Feiras de Verão, Feiras de Safra) e da promoção de compras comunitárias.

### **Marcello Alencar (1995-1998)**

Advogado, Marcello Alencar ingressou por concurso no cargo de Procurador-Geral do Instituto de Administração Financeira da Previdência Social, permanecendo de 1953 a 1969, quando perdeu o cargo pelas suas posições políticas. Filiado ao MDB, quando o partido aglutinava parte da oposição ao Regime Militar, assumiu como suplente a vaga de Senador pelo Estado da Guanabara em 1967, até ser cassado pelo AI-5. Após recuperar seus direitos políticos com a Anistia, filiou-se ao PDT, tendo assumido a presidência do BANERJ na gestão de Brizola, que lhe indicou posteriormente à Prefeitura do Rio na última eleição indireta. Concluiu seu mandato de prefeito em 1985, sendo sucedido por Saturnino Braga (PDT), primeiro prefeito eleito na capital em eleição direta após décadas. Em 1986, perdeu a eleição para Senador Constituinte, mesmo obtendo a maioria dos votos, no contexto em que o PDT também perdia o Governo do Rio para Moreira Franco (PMDB).

A partir de 1987 começou a comandar o programa “*O povo em primeiro lugar*”, na Rádio Carioca, cuja audiência média era de mais de 110 mil ouvintes, fazendo o programa passar de 15 minutos de duração para duas horas. Em meio à sua indicação para candidatar-se à sucessão de Saturnino Braga, foi acusado, junto com o seu filho, Marco Aurélio Alencar, vice-presidente de Operações do BANERJ, de irregularidades na gestão do banco. Ainda assim, sagrou-se vencedor nas eleições de 1988, com 31,6% dos votos. Durante este mandato, ocorre no Rio a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco 92) e iniciam as suas divergências com Brizola, que culminou na sua transferência para a presidência

---

<sup>52</sup> O Programa Moeda Verde também se baseava no sistema moeda-produto na razão de 1:4, permitindo um ajuste, com base no Programa de Equalização das Taxas de Financiamento, em função do preço pago ao produtor no momento da comercialização dos produtos (Maluf e Wilkinson, 1995:68-69).

regional do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, agremiação pela qual concorreu à sucessão de Brizola, contra o candidato do Governo, Anthony Garotinho (PDT). Com a construção de alianças com o PMDB, PFL, PTB e PL, venceu as eleições, mesmo sob denúncias de recebimento de dinheiro da contravenção (lista do bicheiro Castor de Andrade) e de novas irregularidades envolvendo a gestão do filho no BANERJ.

Sua gestão foi marcada pela adoção de políticas de austeridade para enfrentar a crise financeira do Estado com privatizações, cortes de cargos, estrangulamento dos salários dos servidores públicos e pedido de socorro financeiro à União, via empréstimo. Em sua posse, prometeu a substituição de “*métodos anacrônicos do governo por novas práticas gerenciais, que são o pressuposto da modernização do aparelho estatal*”. Tal diretriz se alinhava com o programa neoliberal que vinha sendo executado no plano federal pelo Governo FHC, também do PSDB, que teve o Rio como um “grande show-case em termos de amplitude e aprofundamento das reformas neoliberais entre os estados brasileiros” (Beltrão, Abrúcio, Loureiro, 1998; Gama Neto, 2011; Brandão, 2013; Neto, Santos, 2013 apud TINOCO, 2017). Ela se materializou na instituição do Programa Estadual de Desestatização – PED (Lei Estadual n. 2.470/95), que autorizava a privatização de 14 estatais fluminenses. Após intensa batalha judicial, no final de 1996, o BANERJ foi vendido ao Itaú pelo preço mínimo (R\$ 311 milhões). Entre 1996 e 1997, além do BANERJ, foram privatizadas a Companhia de Eletricidade do Rio de Janeiro - CERJ, a Companhia Estadual de Gás - CEG, a Companhia Metropolitana de Trens do Rio de Janeiro - METRÔ, a Companhia de Navegação do Estado do Rio de Janeiro - CONERJ, a Companhia Fluminense de Trens Urbanos - FLUMITRENS e o Terminal Garagem Menezes Cortes (TINOCO, 2017).

No Governo Marcello Alencar foi instituída a Política Agrícola Estadual (Decreto N° 21.490/95), que coloca a regularidade do abastecimento interno como um dos seus objetivos, prevendo para seu alcance a realização de atividades de produção, comercialização, abastecimento, armazenagem e industrialização. No mesmo ano foi criada a Superintendência de Abastecimento e Segurança Alimentar para ser órgão finalístico com a competência de “*coordenar e estabelecer procedimentos que contribuam para a disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de forma sustentável, ampliando a qualidade de vida e a diminuição da miséria, através do aumento da renda dos produtores e diminuição de custos para o consumidor, com medidas, ações e projetos nas áreas de produção, circulação e consumo dos alimentos*” (Decreto Estadual N.º 21.531/95).

Esta Superintendência encomendou o estudo que resulta no Relatório supramencionado, elaborado por WILKINSON e MALUF (1995). Apesar de identificar o início de um processo de retomada da agropecuária fluminense no início de 1995, a conclusão deste Relatório chama a atenção para a impossibilidade de a autossuficiência ser alcançada e de se reproduzir o cenário agropecuário vivido anteriormente pelo Estado (MALUF e WILKINSON, 1995: 70), além de alertar para a desarticulação entre a produção agropecuária fluminense e a agroindústria instalada no Estado, que potencializava a dependência de importação de matéria-prima de outros estados.

A agroindústria fluminense, por sua vez, principalmente vinculada à produção de massa (bebidas, indústria de panificação, etc.), guarda pouca correspondência com a produção agropecuária estadual, se abastecendo, sobretudo, via “importações” de outras unidades da federação (MALUF E WILKINSON, 1995, p. 3).

Através do Programa Estadual de Incentivo à Produção Qualificada de Derivados da Cana de Açúcar (Decreto Estadual n.º 23.813/97), o Governo incentivou a agro industrialização da produção canavieira, estimulando o aproveitamento agroindustrial e a qualificação dos produtos para sua maior aceitação no mercado interno e externo. Na prática, dialogava com o

objetivo do Governo Federal neste período de estimular a exportação de derivados da cana de açúcar.

Contradicoriatamente ao enunciado no Decreto de instituição da Política Agrícola e no ato de criação de um órgão específico para tratar do abastecimento, o Governo se mostrou disposto a retirar da responsabilidade do Governo a gestão do principal equipamento público de abastecimento do Estado, a CEASA-RJ. Isso se manifestou tanto pelas condições físicas e de funcionamento em que a administração estadual deixou os entrepostos, quanto pela inclusão da CEASA-RJ e da CASERJ entre as empresas estatais que seriam privatizadas no âmbito do PED. Como resultado da pressão realizada pelos permissionários, através da sua Associação, em 1998 o Governo assina um acordo com a Associação dos Permissionários da CEASA-RJ – ACEGRI, repassando à entidade a gestão operacional das unidades de Irajá e São Gonçalo, que pode ser considerada uma forma *sui generis* de efetivar a desestatização prevista no PED, como será discutido no capítulo V.

Após enfrentar inúmeros desgastes, provocados por denúncias de corrupção, e desestimulado pelas pesquisas de intenção de voto, Marcello Alencar desistiu de concorrer à reeleição, que acabara de ser aprovada, já que seu Governo havia também fracassado na redução da violência (registros de muitos sequestros) e realizado poucas entregas (Via Light e estações de metrô até a Pavuna). Para sua sucessão, indicou seu vice, Luiz Paulo Correia, que não chegou ao segundo turno, disputado entre Garotinho (PDT) e César Maia (PFL).

### **Anthony Garotinho (1999-2002)**

Natural de Campos dos Goytacazes - RJ, Garotinho iniciou sua atuação política como líder estudantil ligado ao PCB, no Liceu de Humanidades, e participou da fundação do Partido dos Trabalhadores - PT no município, pelo qual concorreu ao cargo de vereador em 1982, tendo sido o mais votado do pleito. Tal votação, para a qual contribuiu a sua atuação como radialista de programas musicais e esportivos, no entanto, não lhe garantiu o mandato porque o partido não atingiu o coeficiente eleitoral. Filiou-se então ao PDT em 1984, e foi eleito deputado estadual com mais de 20 mil votos, dois anos depois. Eleger-se prefeito de Campos pela primeira vez em 1988, numa aliança com o PSB, PCB, PCdoB e PV, quando implantou programas sociais, alguns dos quais posteriormente replicados em âmbito estadual. Após concluir o mandato, depois de escolhido o melhor prefeito do país pela Associação Brasileira dos Municípios, passou sete meses à frente da Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Pesca, na segunda gestão de Brizola (PDT), sendo apresentado como o seu candidato à sucessão. Durante a eleição de 1994, para quem perdeu no segundo turno para Marcello Alencar (PMDB), sofreu grave acidente automobilístico, acontecimento que motivou sua conversão evangélica (Igreja Presbiteriana), a partir de quando passou a apresentar programas de conteúdo religioso no rádio e na TV (CPDOC).

Em 1996, Garotinho se elege para mais um mandato como prefeito de Campos, renunciando dois anos depois para concorrer novamente ao Governo do Estado, quando se sagrou vencedor contra César Maia (PFL). Foi decisivo para este resultado a retirada da candidatura própria do PT, por intervenção do seu Diretório Nacional, que costurava o apoio nacional do PDT à candidatura de Lula, aliança concretizada com a indicação de Benedita da Silva como vice de Garotinho e de Brizola como vice de Lula. Após rompimento com Brizola, e a saída do PDT e do PT do seu Governo<sup>53</sup>, Garotinho recompôs a sua base com o PMDB e o

---

<sup>53</sup> Garotinho desligou-se do PDT em 2000, antes de ser expulso após desgastes com Brizola, intensificados por conta da candidatura dele à Prefeitura do Rio, indesejada por Garotinho. Tal desligamento influenciou vários deputados federais, estaduais e prefeitos a saírem do PDT, que, em resposta, saiu da base do Governo, assim como o PT.

PV, e filiou-se no ano seguinte ao PSB para se candidatar à Presidência da República<sup>54</sup>. Ao se desincompatibilizar, em abril de 2002, com 88% de aprovação, deixou o cargo ocupado pela vice-governadora, Benedita da Silva (PT). Durante a breve gestão dela, ocorre a publicação da Lei Estadual n. 4.012, de 21/11/02, que retirou a CEASA-RJ do Programa Estadual de Desestatização – PED.

No Governo, Garotinho criou programa de incentivos fiscais para atrair empresas<sup>55</sup>, implantou o programa Delegacia Legal, o Piscinão de Ramos e diversos programas sociais que se transformaram em marcas do seu Governo<sup>56</sup>. Com um discurso voltado ao interior do Estado, alterou a denominação da Secretaria de Agricultura para Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior (Decreto Estadual n. 25.162/99) e criou Agências de Desenvolvimento Regional (Decreto Estadual n.º 25.186/99) para interiorizar as ações do Governo.

Na agropecuária, o Governo Garotinho apoiou a fruticultura irrigada no Norte e Noroeste através do Programa Frutificar; ampliou o financiamento da olericultura, da produção de grãos (milho forrageiro), da cafeicultura, da canicultura, da pesca, da piscicultura e da produção de leite através do Programa Moeda Verde (Decreto Estadual N. 29.312/01); apoiou a bovinocultura leiteira com a continuidade do Programa Leite B nas Escolas (compra institucional para distribuição gratuita) e com o Programa de Incentivo à Produção de Leite (Resolução Conjunta SEA API/SEFCON Nº 06/00), que previa a concessão de crédito presumido do ICMS de 12,28% sobre o valor total das compras realizadas aos contribuintes que adquirissem leite produzido no Estado, diretamente do produtor ou através de laticínios legalmente estabelecidos; Instituiu um Grupo de Trabalho para estimular a produção de milho para ração e formação de estoque regulador de preço, visando recuperar a suinocultura e a avicultura fluminenses, e incentivar a bovinocultura (Decreto Estadual N.º 27.224/00); O incentivo à bovinocultura se deu também através do melhoramento genético e de pastagens, e com a implantação de unidades de produção de forrageiras e de silos; Criou o Fundo de Recuperação e Estímulo ao Plantio de Café - PRÓ-CAFÉ (Lei Estadual Nº 3326/99) e o Fundo Estadual de Defesa Agropecuária (Lei Estadual Nº 3345/99).

Na área social, seu principal programa, o Cheque Cidadão, foi inicialmente coordenado pelo Subsecretário do Gabinete Civil, Pastor Everaldo (Decreto Estadual nº 25.681 de 05/11/99)<sup>57</sup>. A partir de 13 de abril do ano seguinte, sua coordenação passou à Secretaria de

---

<sup>54</sup> Nas eleições presidenciais de 2002, Garotinho obteve 15 milhões de votos, ficando em terceiro lugar. No segundo turno apoiou Lula (PT), que venceu o pleito contra José Serra, do PSDB. Foi expulso do PSB em 2003, por tecer críticas à política econômica e à Reforma da Previdência do Governo Lula e por disputas com Miguel Arraes, filiando-se em seguida ao PMDB, junto com a sua esposa e governadora, Rosinha Garotinho, e 12 deputados federais e estaduais (CPDOC). Venceu as prévias internas para disputar a Presidência pelo PMDB, em 2006, porém a direção partidária ignorou a consulta, decidindo-se por apoiar a reeleição de Lula. Presidiu o Diretório Estadual do PMDB de 2004 a 2009, quando deixou a sigla alegando divergências com a gestão de Cabral. Tornou-se presidente nacional do PR, ocasião em que se aproxima de Lula e apoia a candidatura de Dilma, em 2010. Neste mesmo ano, foi condenado à prisão, cuja pena foi revertida em proibição de ocupar cargos públicos e prestação de serviços comunitários. Por ser decisão de primeira instância, que não feriu a Lei da Ficha Limpa, pôde concorrer e ganhar a eleição para deputado federal com a maior votação do Estado e a segunda maior do país (apenas o palhaço Tiririca-SP o superou em número de votos). Candidatou-se novamente ao Governo do Estado, em 2014. No início da campanha aparecia em primeiro lugar nas intenções de voto (28%), mas foi superado pelo então Governador Pezão (40,5%) e pelo Senador Marcelo Crivella (20,2%), que o retirou do segundo turno por dois pontos percentuais, já que obteve 18,2% dos votos.

<sup>55</sup> Dentre as empresas instaladas podem ser citadas a Peugeot, em Porto Real, e aquelas do Polo Gás-Químico de Duque de Caxias.

<sup>56</sup> Cheque Cidadão, Restaurantes Populares, Hotel Popular, Jovens pela Paz, Leite Saúde, Sopa da Cidadania.

<sup>57</sup> No decreto de criação do programa não havia referência a quantas famílias seriam atendidas, tempo de recebimento do benefício, forma de seleção dos beneficiários, processo de seleção e credenciamento das entidades, nem sobre suas atribuições na execução. O Programa chegou a abranger 84 municípios, atingindo 94.508 famílias beneficiadas, 46.295 delas apenas na capital. A distribuição dos cheques era mensal, quando o voluntário os retirava nos polos da Fundação Leão XIII e distribuía em sua entidade. Alguns dias depois, retornavam ao polo para entregar a lista de beneficiários com as notas fiscais das compras realizadas pelas famílias nas redes de supermercados, credenciadas pela ASSERJ. Antes da criação dos polos, em 2001, os

Estado de Ação Social e Cidadania – SASC –, chefiada pela sua esposa, Rosinha Garotinho (Decreto Estadual nº 26.172/00). O objetivo do programa era oferecer um complemento de renda para as famílias mais pobres suprirem suas necessidades básicas de alimentação. Os cupons eram distribuídos por instituições religiosas, que selecionavam os beneficiários, e posteriormente trocados nos estabelecimentos comerciais credenciados pela Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro – ASSERJ, por quaisquer produtos alimentícios e de higiene, não podendo ser utilizado para a aquisição de bens de consumo duráveis, bebidas alcoólicas, fumo e derivados. Como contrapartida, as famílias beneficiárias apresentavam mensalmente a nota fiscal das compras efetuadas e a comprovação de frequência escolar dos filhos entre 07 e 14 anos e a caderneta de vacinação atualizada das crianças menores de dez anos. No convênio firmado com a ASSERJ, cabia à entidade credenciar os supermercados; orientá-los e fiscalizá-los quanto à arrecadação dos cheques e enviar os cupons recebidos para a Fundação da Infância e Adolescência - FIA (executora), para fins de reembolso. Após conferir os cupons enviados pela ASSERJ com as notas fiscais entregues pelas instituições religiosas, a FIA efetuava o pagamento a ASSERJ, que repassava os valores aos supermercados.

Várias denúncias apontavam o uso político do programa, fraudes cometidas pelos voluntários em seu próprio benefício, entidades religiosas que obrigavam os beneficiários a assistirem aos cultos para não perderem os cupons, favorecimento de frequentadores das igrejas no momento de seleção dos beneficiários, entre outros. Dentre os problemas relacionados com os supermercados, além da distância dos estabelecimentos e das poucas opções de produtos nos supermercados credenciados, ocorria o aumento dos produtos e o cancelamento das promoções nos dias de recebimento do cheque e discriminação dos beneficiários com filas específicas do Programa, além de mau atendimento. *“Tem dias que a gente vai fazer compras e escuta alguém gritando de longe: é cheque cidadão”*<sup>58</sup>. A despeito disso, foram criadas outras categorias para atender segmentos específicos, como o Cheque Cidadão Terceira Idade (Decreto Estadual nº 29011/01), que era similar, porém com repasse de R\$ 50,00 para pessoas acima de 60 anos.

Muitos dos programas sociais do Governo Garotinho se voltavam à garantia do acesso a alimentação. Nessa linha, foram instalados sete restaurantes populares, com a primeira unidade inaugurada em homenagem a Herbert de Souza (Betinho), em dezembro de 1999, para fornecer cerca de 3.300 refeições diárias ao custo de R\$ 1,00 na Central do Brasil. As demais unidades foram implantadas no Maracanã e em Bangu, e nos municípios de Niterói, Duque de Caxias, Nova Iguaçu e Itaboraí. O Programa Leite nas Escolas distribuiu 2 kg de leite em pó por mês para mais de 250 mil crianças entre 02 a 12 anos, submetidas mensalmente a um exame de pesagem para verificação de peso, realizada nas unidades da Fundação Leão XIII. Já o programa Sopa da Cidadania, consistia na distribuição de uma sopa enlatada para instituições sociais. Estas ações ocorrem em um período de agravamento das condições de fome, como mostra a matéria abaixo, e de reforço internacional da diretriz que recomendava a melhoria das condições de acesso como forma de promover a segurança alimentar das populações.

---

cheques eram retirados no Palácio Laranjeiras. Os cupons eram nominais e intransferíveis e deviam ser utilizados em uma única compra.

<sup>58</sup> Relato de um beneficiário do Cheque Cidadão, captado por BRAVO (2002).

## Moradores de favelas invadem pavilhão da Ceasa para pegar alimentos condenados

Ruben Berta

**O**comício era de uma guerra. Mas, para mais de mil pessoas que invadiram ontem ontem, na manhã de 41 da Ceasa, em Irajá, o único inimigo era a fome. Cobertos de lama e futilgem, mulheres, idosos e crianças passaram três horas e quarenta minutos no pavilhão de feijão, leite e outros alimentos que sobraram no armazém que destruiu parte do pavilhão há dez dias.

Apesar de os alimentos terem sido condenados pelas autoridades sanitárias, a multidão, formada basicamente por moradores de favelas próximas, em Irajá, só deixou os estocados da Ceasa quando o sol já se pôs, às 19h30, na sexta-feira, com a interdição do local pela PM por causa do risco de desabamentos. Quem conseguiu a sua parte não demorou a levá-la para a cozinha.

— Eu trouxe 10kg de feijão, um pouco de arroz e óleo. O feijão estava muito bom, mas o resto só vou comer amanhã. Até fiz uma queijada para levar para o meu marido. É uma pe-

nha R\$ 200 como mecânico. A comida na mesa

— Meus filhos já estão acostumados a tia e terelefa fazer a ceia para a Ceasa. Tentei chegar a pegar o consumo e queijo agridoce, embalados, mas, na confusão, acabaram tirando tudo de mim — lamentou o menino.

O comandante do 9º BPM, coronel José Beltrão, alegou que a polícia chegou logo o que queria e que o projeto administrativo da Ceasa teria liberado a entrada das pessoas no pavilhão 41. A informação foi negada pelo presidente da Ceasa/Irajá, Luiz Fernando Cambraia Anchite, que coulou a Associação Comercial de Produtores e Usuários da Ceasa Grande Rio para a invasão. O presidente da Acrigr, Valdir de Lemos, defendeu-se, afirmando que conta apena com dez seguranças para cobrir os dois milhares de metros quadrados da Ceasa.

Na noite de ontem, predominavam os moradores das favelas de Irajá, de Acari e do conjunto Anarelinho. A maioria estava em grupo, muitas vezes com toda a família. A

te na Ceasa. Com a mãe trabalhando como faxineira e o pai vendendo belidas nos sinais durante o dia, ele resolveu acompanhar a tia e a pretendente fazendo a ceia para a Ceasa.

— Cheguei a pegar o consumo e queijo agridoce, embalados, mas, na confusão, acabaram tirando tudo de mim — lamentou o menino.

O comandante do 9º BPM, coronel José Beltrão, alegou que a polícia chegou logo o que queria e que o projeto administrativo da Ceasa teria liberado a entrada das pessoas no pavilhão 41. A informação foi negada pelo presidente da Ceasa/Irajá, Luiz Fernando Cambraia Anchite, que coulou a Associação Comercial de Produtores e Usuários da Ceasa Grande Rio para a invasão. O presidente da Acrigr, Valdir de Lemos, defendeu-se, afirmando que conta apena com dez seguranças para cobrir os dois milhares de metros quadrados da Ceasa.

Na noite de ontem, predominavam os moradores das favelas de Irajá, de Acari e do conjunto Anarelinho. A maioria estava em grupo, muitas vezes com toda a família. A

minhar que a comida fosse jogada no lixo. A dona de casa Mônica Calixto, de 27 anos, moradora de Irajá, não estava preocupada com os riscos sanitários. Ela e os outros caixeiros chegarão de café, arroz e feijão. Para levar os alimentos, teve que fazer duas viagens com um carrinho de mão e até as 15h aguentava firme sem calçar a manhã nem almoçar.

É um esforço grande, mas vale a pena. Eu sou a única responsável com o marido para criar e o salário de R\$ 250 do meu marido. Uma oportunidade como essa não pode ser desperdiçada — disse Mônica.

### Mulher saiu da Baixada para pegar alimentos

• Apesar de a maioria das pessoas ser de comunidades próximas, hoje também quem chega se de longe. A autônoma Ana Godin, de 64 anos, saiu de cônibus de Belo Horizonte com os filhos e os netos:

Figura 12 - Reportagem do jornal *O Globo* de 31/07/2001

Fonte: O Globo

A existência de milhões de brasileiros com fome vinha sendo denunciada pela Campanha Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, responsável por formar milhares de comitês locais, que contribuiu para a inclusão da segurança alimentar e nutricional na agenda político-institucional brasileira, com a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em 1993.

Além dos programas citados anteriormente, o Governo Garotinho incorporou à sua maneira, a pauta da segurança alimentar e nutricional na estrutura governamental. Com diretrizes diferentes daquelas que vinham sendo defendidas pela sociedade civil, que se estruturava numa rede com significativa atuação de organizações do Estado do Rio de Janeiro, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional – FBSAN, o Governo do Estado instituiu o Grupo de Trabalho de Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional – GTSAN (Decreto Estadual n. 25.979/2000) para estudar e propor o planejamento e a sistematização das ações conjuntas de combate à fome a serem desenvolvidas pelo Governo Estadual e a sociedade civil. O GTSAN era paritário, composto pelos representantes das Secretarias do Planejamento, Agricultura, Educação, Saúde e Trabalho e pela sociedade civil, consoante indicação das respectivas entidades<sup>59</sup>. No mesmo ano, o GTSAN foi transferido da Secretaria de Planejamento para a Secretaria de Estado de Ação Social e Cidadania pelo Decreto Estadual n. 27.324/00. Outra estrutura criada no Governo Garotinho foi a Coordenadoria Estadual de Alimentação e Nutrição – CEAN (Decreto Estadual n. 3.212/1999), que tinha dentre as suas competências o estímulo a programas de abastecimento de alimentos básicos, da Alimentação Escolar e do Trabalhador.

### Rosinha Garotinho (2003-2006)

Natural de Itaperuna - RJ, Rosângela Barros Assed Matheus de Oliveira, formou-se no Colégio Batista Fluminense, em Campos dos Goytacazes, onde conheceu e casou-se com Anthony Garotinho, em 1981. Foi Secretária de Ação Social e Cidadania na gestão do seu esposo, entre 1999 e 2002<sup>60</sup>, responsável pela coordenação dos programas sociais do Governo. Em 2001, filiou-se ao PSB e se desincompatibilizou do cargo de Secretária para concorrer à sucessão do marido no Governo do Estado, enquanto ele disputava a eleição presidencial de 2002. Os pedidos de impugnação da candidatura, baseados no impedimento de parentes de até terceiro grau disputarem o mesmo cargo, foram rejeitados pelo TSE, a partir da interpretação

<sup>59</sup> Foram nomeados como titulares a Irmã Elisabeth Alves, da Pastoral da Criança; Lavínia Pessanha, do CPDA; José Leonídio Santos, do Centro de Cooperação e Atividades Populares – CCAP; Luciene Burlandy, da Universidade Federal Fluminense - UFF e Jean Marc Von Der Weid, da AS-PTA; e como suplentes: Eraldo Lírio de Azevedo, da FETAG; Francisco Lara, da Cooperação e Apoio a Projetos de Inspiração Alternativa – CAPINA, Luzia Pessanha, da Federação das Associações de Favela – FAFERJ, Ângela Acioly Costa Faria, do CRN – 4 e Francisco Menezes, do IBASE;

<sup>60</sup> No Governo Rosinha, Garotinho foi Secretário de Segurança Pública, até 2004, quando se afastou para se dedicar à campanha municipal em Campos do seu correligionário Geraldo Pudim. Retornou após o pleito como Secretário de Governo.

de que um eventual mandato de Rosinha deveria ser entendido como a reeleição de Garotinho. No mesmo pleito em que Garotinho obteve 15 milhões de votos, como terceiro colocado na disputa presidencial, em uma aliança local composta por pequenos partidos<sup>61</sup>, Rosinha se elege Governadora do Rio de Janeiro em primeiro turno, com 51% dos votos, derrotando Benedita da Silva (PT), Governadora em Exercício.

O Governo Rosinha marca o início da ampla utilização dos incentivos fiscais como principal instrumento do Governo do Estado para estimular a economia fluminense, com a publicação da chamada “*Lei Rosinha*”, que oferecia a redução da alíquota de ICMS para 2% durante 25 anos para empresas que se instalassem nas regiões mais pobres do Estado, que eram o Norte e o Noroeste do Estado, reduto eleitoral da família Garotinho.

Na mesma linha, inicia no seu governo o Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e às Centrais de Distribuição – RIOLOG (Lei Estadual n. 4.173/03), que buscava atrair empresas e expandir os empreendimentos do setor com a concessão de crédito presumido de 2% do ICMS sobre o valor de venda das mercadorias, nas operações de entrada e saída interestaduais, a título de ressarcimento de despesas de frete. A Comissão responsável por emitir parecer ao Secretário de Desenvolvimento Econômico sobre o impacto de cada concessão nas empresas instaladas no Estado era integrada pela ADERJ e a FECOMÉRCIO. Dentre as atividades produtivas incentivadas pelo Governo, através da concessão de benefícios fiscais criados pela Lei Estadual n. 4.321/04, novamente aparecem aquelas ligadas ao comércio atacadista e as centrais logísticas, junto com os projetos vinculados às atividades portuária e aeroportuária, turismo, ciência e tecnologia, farmacêutica, industriais, agroindustriais e agropecuárias.

Denominado como um Regime Tributário Especial para o agronegócio e a agricultura familiar, os incentivos criados pela Lei Estadual n. 4.177/03, beneficiava apenas as agroindústrias, alcançando somente aquelas que realizassem investimentos iguais ou superiores a 20.000 UFIR (cerca de R\$ 82.000,00)<sup>62</sup>, e para a agroindústria artesanal que empregasse diretamente o mínimo de 20 empregados. Esta isenção, no entanto, seria presumida do crédito tributário de 7% para o adquirente comerciante. Dentre os produtos agrícolas alcançados pela redução de 1/3 na base de cálculo, nas operações internas de saída dos produtos agrícolas semiprocessados nestas unidades fabris, estão frutas, legumes, verduras e hortaliças, grãos, produtos lácteos, cárneos e pescados, modificados fisicamente, mas que mantenham seu estado de frescor e que não necessitem de subsequente preparo, acondicionados para efeito de comercialização. Além dos órgãos governamentais ligados à Fazenda e a Agricultura, a Comissão destinada a avaliar o impacto das concessões também é integrada pela FECOMERCIO e pelo SIAGRO-Rio – Sistema de Agronegócios.

Na área da agricultura foram criados o Banco de Terras (Decreto Estadual n. 32.889/2003) e o Programa Nossa Terra, que consistia em ações de apoio à execução de programas federais de reordenamento fundiário e desenvolvimento sócio produtivo nos assentamentos rurais, com recursos do BNDES (infraestrutura social e produtiva, habitação rural, serviços de topografia e cadastro, insumos e implementos, ATER). No âmbito do Programa Moeda Verde foi instituído o Moeda Verde/Cultivar Orgânico (Decreto Estadual n. 34015/03) para financiamento de projetos orgânicos, utilizando recursos do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social – FUNDES.

Influenciado pelo contexto nacional de institucionalização da agricultura familiar, e de criação de um conjunto de programas de apoio coordenados por um ministério especificamente

<sup>61</sup> Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Progressista Brasileiro – PPB, Partido Social Democrático – PSD, Partido Social Trabalhista – PST, Partido Trabalhista Cristão – PTC, Partido Social Cristão – PSC, Partido Republicano Progressista – PRP e Partido Geral dos Trabalhadores – PGT.

<sup>62</sup> Considerando o valor de R\$ 4,09 por UFIR (Resolução SEFAZ 330/2021).

voltado ao segmento - o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, inicia no Estado do Rio de Janeiro o principal programa de apoio à agricultura familiar, o Rio Rural. O Projeto de Gerenciamento Integrado de Agroecossistemas em Microbacias Hidrográficas do Norte e Noroeste Fluminense – Projeto Rio Rural/GEF foi instituído pelo Decreto Estadual n. 38.072/05 para estimular a adoção de práticas sustentáveis de produção da agricultura familiar no Norte e Noroeste. Em sua primeira fase, 2.536 agricultores em 55 comunidades foram apoiados com recursos provenientes do BIRD, cujos empréstimos foram autorizados pelas Leis Estaduais nº 4097/03 (US\$ 265.610,00) e nº 4562/05 (US\$ 6.750.000,00).

Rosinha deu continuidade, expandiu e institucionalizou os programas sociais do Governo Garotinho, através da Lei Estadual Nº 4179/03, que instituiu o Programa Estadual de Acesso à Alimentação – PEAA. Lançado no contexto em que o Governo Federal executava a Estratégia Fome Zero, e que o CONSEA Nacional era retomado, o PEAA criou um Conselho Estadual de Combate à Fome, de natureza consultiva, e com composição majoritária do Governo (dirigido pelo Secretário de Saúde e integrado por representantes das Secretarias de Ação Social; Educação; Finanças; Agricultura e do Gabinete Civil), que contava com um representante dos municípios (Associação de Prefeitos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – APREMERJ) e apenas três membros da sociedade civil (Federação de Associação de Moradores do Estado do Rio de Janeiro - FAMERJ; Federação de Associação de Favelas do Estado do Rio de Janeiro – FAFERJ, e Conselho Regional de Nutricionistas - CRN-4).

O PEAA estabeleceu como instrumentos de combate à fome no Estado: o Cheque Cidadão, o Cheque Cidadão da Terceira Idade; o Cheque Saúde Cidadão; o Cheque Cidadão - Trabalhador Rural; o Cheque Escola; a Subvenção a Responsáveis por Idosos Carentes de Cuidados Especiais; o Leite Saúde; o Sopa da Cidadania; os Restaurantes Populares e o Café da Manhã nas Estações. Segundo os Relatórios de Execução do Governo, foram concedidos 57.000 cheques cidadãos em 2003, 83.285 em 2004, 107.003 em 2005 e 104.532 em 2006, em suas diversas modalidades; implantados os restaurantes populares de Campos, Irajá, Bonsucesso, Campo Grande, Méier e Madureira; e criado o Café da Manhã nas Estações, que fornecia um kit de café da manhã (café com leite, pão com margarina e fruta) ao custo de R\$ 0,35 em 09 estações de trem. O PEAA foi executado mesmo sob uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, que contestava a utilização do Fundo Estadual de Saúde – FES como fonte de financiamento, já que legalmente os programas de alimentação não podem ser enquadrados como gastos em saúde. A argumentação dos autores da ADI, os deputados Luiz Paulo e Lucinha, do PSDB, era que se tratava de manobra para atingir de forma enganosa o percentual legal de investimento obrigatório na saúde.

Os Governos do casal Garotinho foram acusados de seguirem a uma tradição *clientelista*, que teve em Chagas Freitas um de seus mais importantes representantes, pela continuidade de um padrão de negociação política entre o Executivo e os poderes locais, marcado pelo uso da máquina pública para articulação de uma rede de líderes locais que, em troca cargos, pequenas obras e favores, arregimentava eleitores, pela função que passavam a exercer na intermediação entre o poder público e a população, para acesso aos bens públicos básicos, que deveriam ser universais.

O encaminhamento de uma demanda que, segundo premissas universalistas, expressaria o direito do cidadão de exigir providências dos poderes públicos, transforma-se na expectativa de obtenção de um favor, reforçando-se a lógica da deferência e da influência pessoal (DINIZ,1982).

O populismo é outro adjetivo frequentemente atribuído a estes Governos (Chagas Freitas, Garotinho e Rosinha), pela utilização dos programas sociais como recurso de campanha e de meios de comunicação para estabelecimento de relação direta entre o líder e o povo, posto

que a atuação em veículos populares de comunicação é um traço comum na trajetória destes governadores.

Denúncias de utilização do Cheque Cidadão para compra de votos na eleição de Campos, quando o casal Garotinho apoiou o candidato Geraldo Pudim, tornaram o casal inelegível em 2004, numa condenação em primeira instância, anulada por instâncias superiores. A derrota no reduto eleitoral da família foi outro golpe no prestígio político dos Garotinhos. Apesar disso, após a saída do Governo do Estado, em 2008, Rosinha foi eleita prefeita de Campos; a filha do casal, Clarissa Garotinho, elegeu-se vereadora do Rio e deputada federal; e Wladimir Garotinho, outro filho, foi deputado federal até ser eleito prefeito de Campos nas eleições de 2020.

### **Sérgio Cabral (2007-2010)**

Jornalista pela Faculdade da Cidade, Sérgio Cabral conviveu desde cedo com a política. Filho do também jornalista, escritor, ex-vereador do Rio (1983-1993) e ex-conselheiro do Tribunal de Contas do Município - TCM (1993-2007), Sérgio Cabral Santos, Cabral iniciou sua militância no grêmio estudantil no Leblon e participou do congresso de reconstrução da União Brasileira dos Secundaristas – UBES, em 1981, quando se engajou na juventude do PMDB. Em 1988, passou a integrar o PSDB, quando foi diretor de operações da Companhia de Turismo – TurisRio, no Governo Moreira Franco. Inicia sua carreira no Legislativo como deputado estadual eleito com 12 mil votos, em 1990, obtendo na eleição seguinte 124.997 votos, o mais votado do Estado, que o credenciou a assumir a Presidência da Assembleia Legislativa – ALERJ. Candidatou-se à Prefeitura do Rio, em 1996, mas foi derrotado no segundo turno por Paulo César Conde (PFL). Retornando a ALERJ, foi reconduzido à Presidência e reeleito, em 1998, com a maior votação para o cargo de deputado estadual no país, 378.242 votos. Em 1999, Cabral retorna ao PMDB e é reconduzido à presidência da ALERJ, em acordo com Garotinho, para permitir a governabilidade do então Governador, por meio do controle das Comissões de Constituição e Justiça e de Orçamento. Em 2002, foi eleito senador e, em 2006, com o apoio do casal Garotinho, que estava impedido de concorrer, venceu as eleições para Governador no segundo turno com 68% dos votos, contra Denise Frossard, do Partido Popular Socialista – PPS.

As principais marcas do primeiro mandato de Cabral foram a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPP, que consistia na ocupação permanente pelas forças de segurança de territórios controlados pelo tráfico de drogas, e das Unidades de Pronto Atendimento – UPAs, uma malha de equipamentos para o serviço de primeiro atendimento em saúde; além dos escândalos envolvendo a relação do Governador com a Delta Construções, a partir das fotos de um jantar em Paris entre a sua comitiva<sup>63</sup> e o empresário Fernando Cavendish, em 2009, que foram divulgados inicialmente no Blog do Garotinho e, posteriormente, nos demais veículos da imprensa. Apesar disso, nas eleições do ano seguinte, sob efeito da aprovação do Rio para sediar as Olimpíadas de 2016, e com o apoio de 14 partidos, incluindo o PT do então Presidente Lula, foi reeleito governador no primeiro turno com 66% dos votos.

Na agricultura, o discurso era de apoio às áreas agrícolas, sobretudo no Norte e Noroeste, cujas populações estariam mais sujeitas ao desenraizamento, quando diante de oportunidades fortemente desiguais entre os municípios (PPA 2008-2011). Iniciado como projeto no governo anterior, o Rio Rural foi transformado em Programa com aporte substantivo de investimentos, viabilizados por meio de operações financeiras e de crédito junto ao BIRD, autorizadas pelas Leis Estaduais n. 5.143/07 (US\$ 385.000,00) e n.5.335/08 (US\$

---

<sup>63</sup> Sérgio Côrtes, Secretário de Saúde, e Wilson Carlos, Secretário de Governo.

39.519.000,00), a serem aplicados conforme procedimentos definidos pelo Decreto Estadual n. 41445/08, que alterou o Decreto nº 38072/05.

O Programa buscava alinhar o aumento da produção e da renda dos agricultores familiares à conservação do meio ambiente, através do incentivo à adoção de práticas produtivas sustentáveis, recuperação e proteção de fragmentos florestais e da qualidade dos solos pelas comunidades rurais, utilizando a microbacia hidrográfica como unidade territorial para o diagnóstico, o planejamento, a execução e o monitoramento participativos das intervenções. Executado no contexto em que a Política de Desenvolvimento Territorial se fortalecia no Governo Lula, o programa apostava na construção de governança para promover o desenvolvimento territorial através da formação de Comitês Gestores das Microbacias, responsável pela elaboração e execução de um plano de desenvolvimento desses territórios, que deveria ser integrado aos instrumentos de planejamento de outros entes da federação, como os Planos Territoriais de Desenvolvimento Rural Sustentável, patrocinados a partir de 2004 pelo Governo Federal.

Contradicoriatamente ao apoio a projetos sustentáveis nas regiões Norte e Noroeste, que beneficiaram 3.670 agricultores em 162 comunidades, através do Rio Rural (Relatórios de Execução 2007-2010), a Lei Estadual n. 5.067/07, que definiu critérios para a elaboração do Zoneamento Econômico Ecológico - ZEE do Estado, recomendou a silvicultura de eucalipto para a Região Hidrográfica do Itabapoana e prioridade para a silvicultura de oleaginosas destinadas à produção de biodiesel.

Na esteira de muitos empréstimos adquiridos pelo Governo do Estado, foi instituído o Programa Estradas da Produção, através da Lei Estadual n. 5.508/09, que autorizou operação de crédito junto ao Banco do Brasil de até R\$ 20.000.000,00 para a aquisição de patrulhas mecanizadas, que possibilitou, segundo os Relatórios de Governo, a recuperação de 5.961 km de estradas vicinais.

Através da Lei Complementar n. 131/09 foram estabelecidas normas para a regularização fundiária de interesse social em imóveis do Estado, que possibilitaram a titulação de 6.972 imóveis e o beneficiamento de 1.139 famílias por usucapião, a maioria em áreas urbanas. O programa especificamente voltado ao campo \_o Nossa Terra, registrou atendimento a 30 assentamentos rurais com obras de infraestrutura e urbanização, apoio a produção e benefícios sociais, com recursos do BNDES.

A pecuária foi incentivada com a concessão dos benefícios fiscais previstos na Lei Estadual n. 4.177/03, mediante a isenção fiscal de ICMS para operações de saída interna de animais vivos e abatidos (Lei Estadual n. 5.814/10) e para as indústrias lácteas (Lei Estadual n. 5.703/10). Através do Programa Rio Genética (Decreto Estadual n. 40.939/07), buscava-se dobrar a produção leiteira do Estado, que abastecia apenas 25% do volume consumido no Estado, através da concessão de financiamento com juros de 2% ao ano, carência de um ano e 05 anos para pagamento, visando o melhoramento genético do plantel com aquisição de matrizes, reprodutores e material para inseminação nas feiras do Programa, que era executado em parceria com a Associação dos Criadores do Estado do Rio de Janeiro – ACERJ.

Na área social, o Governo Cabral extinguiu o Cheque Cidadão, passando a investir na inclusão das famílias pobres no novo programa federal, que rapidamente expandia seu alcance, o Bolsa Família. A rede de restaurantes populares foi ampliada e interiorizada com a implantação de unidades na Cidade de Deus, Barra Mansa, Volta Redonda e Resende. O programa Café da Manhã nas Estações foi mantido, assim como os programas executados pela CEASA-RJ (o Sopa da Cidadania e os Sacolões Volantes), cuja gestão operacional foi mantida sob a responsabilidade da ACEGRI, por força da renovação do Acordo judicial com a entidade.

### **Sérgio Cabral (2011-2014)**

O segundo mandato de Sérgio Cabral foi marcado por investimentos na modernização administrativa (Pró-gestão), em grandes empreendimentos (COMPERJ, Porto do Açu, Arco Metropolitano) e na infraestrutura (Linha 4 do Metrô, Novo Maracanã) voltada aos grandes eventos que seriam realizados na cidade (Copa 2014 e Olimpíadas 2016), pela implantação dos programas Renda Melhor, Renda Melhor Jovem e Bilhete Único e por episódios de denúncias e desgastes que fizeram a aprovação do Governo despencar de 55% para 25% (Datafolha, 2013).

O PPA 2012-2015 destacava que o Estado vivia um “*momento de coalizão política em que os três níveis federativos trabalham somando forças para o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro*” (51) e a expectativa que a agenda de megaeventos esportivos contribuísse para desenvolver o turismo e fortalecer a imagem internacional do Estado (33). Para esta área, a parceria entre os Governos Estadual e Federal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) prometia investimentos de US\$ 187 milhões no Programa de Desenvolvimento do Turismo – PRODETUR para revitalização de estradas e equipamentos turísticos (53). A estratégia de desenvolvimento se baseada na atração de empresas, via incentivos fiscais e financeiros, visando o encadeamento dos setores já instalados no Estado e para o desenvolvimento de novas vocações econômicas, nas quais a agricultura não estava incluída:

(...) coordenar a atuação das instituições estaduais de fomento para induzir e incentivar as empresas fluminenses a aproveitarem as oportunidades de preenchimento das cadeias produtivas nos setores em que o Estado possui vantagens comparativas, como os de petróleo e gás, química e siderurgia. Além disso, o Rio deve procurar revelar novas vocações econômicas e desenvolver os setores intensivos em tecnologia e trabalho menos agressivos ao meio ambiente, como são os casos das áreas de tecnologia da informação, biotecnologia, indústria do entretenimento e da cultura e do setor de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (PPA 2012-2015, p. 31).

O diagnóstico setorial da agricultura considerava que “*as dificuldades de estruturação socioeconômica das atividades se somam as de natureza física, como o relevo movimentado que impede o emprego maciço de mecanização agrícola – fazendo com que a agricultura fluminense seja fortemente dependente de mão-de-obra*”, sendo essa uma das explicações para a predominância de estabelecimentos com área média de 10,65 ha (75,5% dos estabelecimentos que ocupavam 22,98% da área) e com produção diversificada. A cana-de-açúcar era a cultura de maior valor econômico, seguida pela olericultura, fruticultura e a cafeeira, e na pecuária predominava a bovinocultura de leite. O rural aparecia como um espaço de problemas sociais pela existência de um grande número de famílias em “*acentuado processo de empobrecimento, acelerando o êxodo desordenado, principalmente de jovens*”, que reforçava a elevadíssima concentração urbana e metropolitana (PPA 2012-2015).

A estratégia continuou sendo o apoio a cadeias agropecuárias através de programas que prestavam assessoramento técnico (EMATER), tecnologias, insumos (PESAGRO e FIPERJ) e linhas de crédito<sup>64</sup> para implantação de polos de fruticultura irrigada (Frutificar), cultivo de flores e plantas ornamentais (Florescer), desenvolvimento da piscicultura (Multiplicar), cultivos orgânicos (Cultivar Orgânico) e ampliação e legalização de agroindústrias (Prosperar), e na

---

<sup>64</sup> Relatórios de Execução do PPA registram 1.170 projetos financiados.

continuidade dos programas Rio Rural, Moeda Verde<sup>65</sup>, Rio Genética<sup>66</sup>, Estradas da Produção<sup>67</sup> e Nossa Terra<sup>68</sup>.

A divisão entre agricultura familiar e agronegócio que, no plano federal, se expressava pela existência de dois distintos ministérios, no Estado do Rio de Janeiro, ganhou um arranjo institucional próprio a partir da criação da Secretaria de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca - SEDRAP, como explica o ex-secretário da SEDRAP, o deputado estadual Felipe Peixoto (PSD)<sup>69</sup>:

Pegaram aquilo que a agricultura não cuidava, que tava largada, que era a pesca e o abastecimento (CEASA e FIPERJ) e criaram a secretaria com objetivo de fazer uma acomodação política. Acho que o objetivo principal da decisão de criar uma secretaria foi isso... Era um pouco de rivalidade com a Secretaria de Agricultura, a partir do momento que a gente adota questões da agricultura familiar, que até então não tinham muita atenção por parte da Secretaria de Agricultura, que tinha um foco maior no pecuarista, nos maiores produtores, nas empresas que vinham pro Rio de Janeiro. E a gente, como lidava com esses programas, lidava com o pequeno produtor. Então, assim, não chegava a ser uma Secretaria de Agricultura Familiar, como você tinha o Ministério da Agricultura e você tinha o MDA. Não chegava a ser isso, mas as políticas do PAA, do PNAE (...) não só regularizamos a situação do pavilhão da agricultura familiar, que é o pavilhão 30, mas também a gente (...) teve oportunidade, de ceder espaços, no mercado do interior para associações que eram filiadas à UNACOOP, para que esses espaços sejam utilizados como apoio ao PNAE (Felipe Peixoto).

A chegada da SEDRAP pra agricultura familiar ficou bom porque ai o Dr., foi aonde o Dr. Cristina ficou mais requisitado da parte do agronegócio, que juntou o Banco do Brasil. E a SEDRAP ficou no desenvolvimento, né, da agricultura familiar, entendeu? Então é o primo pobre e o primo rico... O Felipe Peixoto caiu quente e firme, ele e o Leonardo, em cima do fortalecimento da agricultura familiar (Margareth – UNACOOP).

A despeito dessa divisão tácita, a EMATER-RJ, vinculada à Secretaria de Agricultura, continuava executando ações para a agricultura familiar como a prestação deficitária de assistência técnica voltada ao PRONAF e a execução do principal programa do Governo do Estado direcionado ao segmento, o Rio Rural, que, segundo os Relatórios de Execução, apoiou 654 comunidades e 13.997 agricultores familiares<sup>70</sup>.

Na pesca, a competição por espaço marítimo e por mão-de-obra com a indústria *offshore* imprimiu dificuldades ao setor, inclusive na renovação etária do segmento. Com per capita de

---

<sup>65</sup> Estimado investimento de R\$ 250 milhões no PPA 2012-2015.

<sup>66</sup> Previsão no PPA de investimento de R\$ 20 milhões para atender 1.200 pecuaristas com financiamento de 6.300 animais melhorados (matrizes e reprodutores bovinos com aptidão para grande produção leiteira).

<sup>67</sup> Até 2010, o Programa recuperou 2.852,4 km de estradas vicinais e a meta para 2012-2015 era recuperar 6.000 km. Relatórios de Execução registraram 17.000 km de estradas vicinais e em situação de emergência recuperadas, devido ao desastre na Região Serrana em 2011.

<sup>68</sup> Segundo o Relatório de Execução, foram investidos R\$ 31.163.269,64, sendo R\$ 8.331.362,21 do Acordo de Cooperação BNDES/ITERJ para atendimento a 53 assentamentos rurais com implementos, veículos, implantação infraestrutura, de equipamentos comunitários e projetos de geração de trabalho e renda, distribuição de insumo agrícola, instalação de 440 unidades habitacionais e titulação de 20.688 famílias com usucapião; melhoria habitacional em 23 assentamentos.

<sup>69</sup> Felipe Peixoto é formado em Administração pela UFF, em Direito pela Unilasalle, especialista em Direito Público pela Escola Superior de Advocacia da OAB e possui MBA em Gestão de Projetos na FGV. Militou por 30 anos no PDT. Foi Subsecretário Regional de Icarai (Niterói). Exerceu três mandatos como vereador de Niterói, sendo o mais votado da história do município em 2008, com 8.206 votos. Eleger-se deputado estadual em 2010 com 32.855 votos, mas se licenciou para assumir a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (SEDRAP). Foi Secretário Estadual de Saúde em 2015 e em 2016 disputou sem êxito a Prefeitura de Niterói (41,4% dos votos).

<sup>70</sup> Melhoramento dos sistemas produtivos em 59.400 hectares, desenvolvimento e adaptação de tecnologias sustentáveis, disponibilização de materiais genéticos e dragagem de canais.

18,5 kg/ano, a RMRJ era uma das maiores consumidoras de pescado do Brasil (INFOPECA, 2010), enquanto na CEASA/RJ de Irajá apenas 25% do pescado comercializado era proveniente do Estado. Na pesca extrativa marinha e continental, o Estado saiu da 2<sup>a</sup> posição, em 2007, para a 5<sup>a</sup>, em 2009, com produção de 58 mil toneladas (18 mil pescadores no Registro Geral da Pesca), e passou a ocupar a 16<sup>a</sup> na aquicultura, com 5 mil toneladas de pescado produzido por 1.000 aquicultores (MPA, 2010). Essa queda era atribuída à sobre-exploração dos estoques de recursos pesqueiros, cujas medidas de ordenamento dos órgãos ambientais buscava minimizar, visando a recuperação futura do potencial produtivo. Além disso, a falta de assistência técnica e de incentivos para a ampliação do parque industrial enlatador dificultava a absorção da produção fluminense na indústria de conservas (sardinha e atuns) e a venda da produção dos pescadores (PPA 2012-2015).

O PPA (2012-2015) destacava ainda a subordinação da agricultura às demandas de abastecimento dos principais centros urbanos e problemas estruturais enfrentados por esta cadeia: falta de qualificação e modernização; alto índice de desperdício; canais de comercialização deficientes e complexas questões logísticas de origem e destino, com forte impacto na composição dos preços e na qualidade; Os hortigranjeiros eram considerados os alimentos prioritários no contexto geral do abastecimento, depois dos cereais, e ressaltava-se que grande parte do abastecimento se desenvolvia através dos supermercados, que direcionavam o atendimento às áreas de maior poder aquisitivo, por lhes garantir uma demanda solvete, deixando as populações periféricas do Grande Rio, em virtude de seu baixo poder aquisitivo, sem um abastecimento adequado às suas condições, *“ficando sujeitos a pagarem preços mais elevados aos pequenos varejistas locais”* (PPA 2012-2015).

A SEDRAP atuou no fortalecimento institucional com a realização de concurso público, recuperação da sede e implantação de 10 unidades (estações de pesquisa e laboratórios) da FIPERJ, que passou a realizar o monitoramento da produção pesqueira e aquícola, executar programa de revitalização de comunidades pesqueiras, desenvolver projetos de pesquisa e prestar assistência técnica (2.095 DAPs emitidas). Na CEASA foram adotadas medidas visando a fusão com a CASERJ, regulamentação das permissões de uso dos boxes e regularização dos espaços de comercialização da agricultura familiar (Pavilhão 30) e fluminense (Pavilhão 21) no entreposto de Irajá, recuperação física e retomada dos mercados do interior, além da implantação de programas de SAN em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, como o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e a instalação de 06 Bancos de Alimentos em suas unidades<sup>71</sup>. Essas foram medidas adotadas pela gestão da SEDRAP, buscando reverter a intenção do Governo Cabral em privatizar a CEASA-RJ, que ainda se mantinha sob controle operacional da ACEGRI.

Integrando esforços à agenda nacional proposta pela presidente Dilma, foi lançado o Plano Estadual de Erradicação da Pobreza Extrema, com três eixos: a) Transferência de renda aos cadastrados no programa Renda Melhor (Lei Estadual Nº 6088/11), para complementação do valor recebido pelo programa Bolsa Família até a superação da linha da pobreza; b) Criação de poupança-auxílio aos estudantes da rede pública estadual a ser acessada quando aprovados a cada ano, cumpridos condicionantes; c) Intermediação para inclusão das famílias do programa Renda Melhor no mercado de trabalho. No segundo mandato foram concedidos 410 mil benefícios e mantido o funcionamento dos 16 restaurantes populares e das unidades do Café da Manhã nas Estações.

Em 2011, após acidente de helicóptero sofrido por Cabral e familiares, foi levantada a suspeita de que a aeronave pertencia a Eike Batista, e que a viagem objetivava comemorar o

---

<sup>71</sup> Segundo o ex-secretário, Felipe Peixoto, todas as unidades passaram a ter a figura do gerente do mercado e a coordenação do banco de alimentos, além de 02 residentes de agronomia, numa parceria com a UFRRJ.

aniversário do empresário Fernando Cavendish em um resort na Bahia. Outra polêmica que desgastou o Governo foi a inclusão do Museu do Índio entre as demolições previstas na concessão para a construção do Complexo Esportivo do Maracanã, que gerou grandes protestos, além dos questionamentos do MPE-RJ quanto a participação das empresas de Eike Batista na licitação, por ter sido a responsável pela elaboração dos estudos de viabilidade da concessão. Pra completar, no contexto dos protestos de Junho de 2013, motivados inicialmente contra o aumento da tarifa de transporte público e gastos com as obras para a Copa 2014, a divulgação dos gastos mensais de R\$ 300 mil com o helicóptero que conduzia o Governador do Leblon ao Palácio Laranjeiras e para a Casa de Mangaratiba, nos fins de semana, aliado ao desaparecimento do pedreiro Amarildo, após prestar depoimento em uma UPP da Rocinha, motivaram ocupação em frente ao prédio de Cabral, pedido de impeachment na ALERJ e a renúncia do Governador, em 03 de abril de 2014<sup>72</sup>. Em novembro de 2016, Cabral foi preso<sup>73</sup> por acusações de desvios de verbas públicas das obras do COMPERJ, assim como a sua esposa, Adriana Ancelmo, por contratos firmados entre o seu escritório e prestadores de serviço do Governo do Estado.

### **Luiz Fernando Pezão (2015-2018)**

Natural de Piraí-RJ, o economista formado pela Estácio de Sá, Luiz Fernando Pezão, prestou consultoria a empresas privadas antes de se eleger vereador da sua cidade, em 1982. Posteriormente se elegeu prefeito, em 1996, com 75% dos votos, e foi reeleito na eleição seguinte, com 86%. Neste último mandato, assumiu a presidência da Associação dos Prefeitos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro – APREMERJ. Foi Secretário de Governo na gestão de Rosinha, de 2005 a 2006, a partir de quando integrou a chapa de Sérgio Cabral, como vice. Desde o início do Governo Cabral, o vice-governador assumiu a Secretaria de Obras, ficando responsável pela execução do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC no Estado, mantendo-se com esta atribuição após ser reeleito como vice-governador, em 2010. Com a renúncia de Sérgio Cabral, em abril de 2014, Pezão assume o Governo e se reelege no mesmo ano como Governador, após derrotar Marcelo Crivela, no segundo turno, com 55,7% dos votos contra 44,2%. Durante a campanha buscou esconder sua vinculação com Sérgio Cabral e, ao mesmo tempo, explorar a redução dos índices de violência e os feitos do Programa Somando Forças, que repassava recursos aos municípios para obras.

Seu governo ficou marcado pela crise fiscal enfrentada a partir de 2015, quando ocorreram atrasos nos pagamentos dos salários dos servidores estaduais, greve e paralisação de serviços públicos (greve da UERJ, ocupações estudantis das escolas estaduais) e interrupção de contratos com fornecedores por falta de pagamento. Tudo isso ocorria em meio aos preparativos para as Olimpíadas de 2016, que exigia a conclusão de obras de grande vulto de investimentos, como a Linha 4 do metrô e o Complexo Esportivo do Maracanã. Todas elas foram concluídas por terem sido priorizadas pelo Governo em detrimento da manutenção dos serviços de saúde, que foram paralisados, e do pagamento dos salários dos servidores, que chegaram a completar três meses de atraso.

Na ocasião, ocorre uma disputa de narrativa em torno da explicação da crise fiscal. De forma simplificada, a União considerava que o Estado havia extrapolado o limite de gastos com pessoal, permitido pela LRF, devido aos reajustes salariais concedidos na véspera da eleição

---

<sup>72</sup> Apesar de alegar que disputaria o Senado nas eleições de 2014 como motivação para a renúncia, apoiou de forma discreta o seu vice para governador e César Maia para o senado, tendo se dedicado à campanha do seu filho, Marco Antônio Cabral, de 23 anos, que obteve 119.584 votos para deputado federal, pelo PMDB.

<sup>73</sup> Cabral foi transferido por um período para Curitiba por receber, segundo o MPE-RJ, regalias no Complexo de Bangu - RJ.

por Pezão a categorias dos servidores públicos, recomendando medidas de austeridade<sup>74</sup>. O Governo do Estado a justificava pela queda abrupta na receita advinda dos royalties, em decorrência da queda no valor do Brant de U\$115,00 para U\$40,00, que retraiu significativamente o Orçamento do Estado, posto que 30% dele era composto por receitas associadas à cadeia de Petróleo e Gás (royalties e ICMS). A oposição denunciava o impacto das isenções fiscais concedidas a empresas na receita do Estado. Já alguns economistas desenvolvimentistas ressaltavam a restrição da estrutura produtiva do Estado que, limitando parte significativa do seu PIB às atividades de Petróleo e Gás, se colocava muito vulnerável à volatilidade desta cadeia. Em meio a essa disputa entre a caracterização da crise como de despesa ou de receita, o Governo Federal chegou a arrestar as contas do Governo do Estado por falta de pagamento das parcelas da dívida com a União.

O Governo do Estado acabou acatando as exigências da União para obter socorro financeiro, transformando-se, mais uma vez, no laboratório do novo ciclo de políticas de austeridade promovida pelo Governo Federal. Dessa vez, sendo o primeiro Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, condição que lhe obrigava a privatizar empresas públicas, cortar despesas, impedir a concessão de reajustes salariais e realizar concursos públicos, em troca da suspensão temporária do pagamento das dívidas com a União e de autorização para contrair empréstimos.

Em março de 2016, Pezão se licenciou para tratar um linfoma não-Hodgkin, sendo substituído pelo seu vice, Francisco Dorneles. Retornou após sete meses, quando anunciou um pacote de austeridade que incluía a venda da CEDAE, o aumento da contribuição previdenciária de 11% para 14%, a antecipação de receita de royalties, a redução de secretarias via fusão, dentre outras medidas, que foi votado na ALERJ sob fortes protestos, violentamente reprimidos, que culminaram na ocupação da Assembleia pelos policiais militares. Estas medidas apareciam como exigências da União, dirigida desde o Golpe Parlamentar de 2016, por Michel Temer, do PMDB, para a concessão de aval ao Estado para contração de empréstimos de R\$ 6 bilhões no mercado financeiro para cobrir um déficit estimado em R\$ 27 bilhões.

Na agricultura, Pezão deu continuidade aos programas do governo anterior, porém com significativa retração dos investimentos e da cobertura. Nos últimos quatro anos do Governo Cabral foram investidos no Rio Rural R\$ 111.15.890,00 que beneficiaram 654 comunidades com o melhoramento dos sistemas produtivos em 136,0 hectares, contra R\$ 40.870.479,00 investidos no Governo Pezão, que alcançaram apenas 353 comunidades e 73,1 hectares. No Programa Estradas da Produção, os investimentos passaram de R\$ 80.267.309,63 (14.839 estradas vicinais e 9.409 estradas de emergência recuperadas) para R\$ 28.811.452,99 (4.744 estradas vicinais e 1.836 estradas em situação de emergência recuperadas). O número de animais disponibilizados nas feiras do Rio Genética caiu de 4.705 para 1.589 e de inseminações artificiais de 3.450 para 539. O financiamento no âmbito dos programas Frutificar, Cultivar Orgânico e Florescer saiu de 17.764 projetos para 4.023. As agroindústrias incluídas no mercado formal através do Prosperar caíram de 74 para 66. O ITERJ reduziu suas entregas que atenderam 53 assentamentos, no Governo Cabral, com 440 unidades habitacionais construídas e 20.680 títulos de terra concedidos (urbano e rural), enquanto na gestão de Pezão foram apenas 138 habitações e 4.477 títulos. A FIPERJ retraiu o monitoramento da produção pesqueira e aquícola (de 36 para 06 municípios), a emissão de DAPS (de 794 para 218) e os projetos de pesquisa (de 101 para 29). A estrutura de pesquisa da PESAGRO<sup>75</sup> e de assistência técnica da

---

<sup>74</sup> Tais medidas deveriam ser direcionadas a reduzir o percentual da Receita Corrente Líquida – RCL comprometida com gastos de pessoal, cujo limite permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF havia sido extrapolado.

<sup>75</sup> A PESAGRO continuou realizando o acompanhamento de preços de 56 produtos alimentícios, iniciado em 2012, desenvolvendo e transferindo tecnologias, implantando coleções e disponibilizando material genético, realizando diagnóstico de patologias vegetais e animais e exames de controle sanitário, fertilidade de solo e qualidade de água, realizando pesquisas e

EMATER<sup>76</sup> foi sucateada, reduzindo as visitas de ATER de 75.747 para 60.684; e o Programa Rio Rural foi encerrado após término da vigência do empréstimo internacional.

Como parte da obrigação contraída no Plano de Recuperação Fiscal de reduzir R\$ 9 bilhões em despesas e ampliar a receita em R\$ 1,2 bilhão, o Estado adotou medidas de austeridades como a extinção dos programas Renda Melhor e Renda Melhor Jovem, que deixaram sem a complementação de renda 226 mil famílias, previstas como beneficiárias no PPA 2016-2019; no fechamento de 16 restaurantes populares (Decreto Estadual n. 45.807/16<sup>77</sup>); na extinção do Café da Manhã nas Estações; na retirada do subsídio ao Bilhete Único; na proposta de extinção e fusão dos principais órgãos voltados à agricultura familiar (EMATER-RJ, FIPERJ, ITERJ); e na inclusão da CEASA-RJ e da CASERJ no rol das empresas estaduais a serem privatizadas. Paralelamente, a gestão operacional da CEASA-RJ é retomada com o fim da vigência do Acordo com a ACEGRI, que será tratado no capítulo V.

No ciclo de desmonte das políticas públicas<sup>78</sup> e da estrutura de direitos, vivenciada pelo Brasil a partir do Governo Michel Temer (PMDB), a gestão de Pezão, também do PMDB, além de fornecer base parlamentar significativa para a sustentação do Golpe, executou as medidas prescritas pelo Governo Federal sem questionamentos, transformando o Estado em laboratório das medidas neoliberais, também devido à alta fragilidade política do Governador, que enfrentava o risco de cassação e de prisão. Em fevereiro de 2018, o TRE-RJ cassou os mandatos da chapa por abuso de poder econômico. Acusados de conceder benefícios fiscais a empresas em troca de doações para campanha, Governador e vice se mantiveram nos cargos enquanto os recursos eram julgados por instâncias superiores. Em 29 de novembro de 2018, Pezão foi preso e teve R\$ 39 milhões em bens bloqueados como decorrência da delação do operador financeiro de Sérgio Cabral, que denunciou que Pezão recebia mesada de R\$ 150 mil de empresas beneficiadas pelo esquema comandado pelo ex-governador.

Nesta seção, além de inventariar os programas e ações, buscou-se recompor minimamente o contexto econômico, social e político de cada governo e registrar a trajetória dos governadores, por considerar que informam capital social, relações, vinculações, preferências, ideologias, e um quadro mais geral, que influenciam escolhas políticas, como um dos elementos constitutivos das políticas públicas.

## **6.2 - Os principais instrumentos utilizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro.**

Desde a fusão, não houve muitas alterações na armação institucional voltada ao abastecimento, apenas a transferência temporária da temática das atribuições da Secretaria de Agricultura, entre 2011 e 2015, para a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca – SEDRAP, construída como um espaço de acomodação política da base do segundo mandato de Cabral.

---

eventos técnico-científicos e mantendo estações experimentais, mas apenas entre 2011 e 2014, teve expansão das suas unidades de demonstração de pesquisa.

<sup>76</sup> 18.860 visitas de ATER;

<sup>77</sup> Este Decreto determinou que o Estado não tivesse nenhuma despesa com o funcionamento dos restaurantes populares, passando à *Gestão Compartilhada* aquelas unidades instaladas em municípios que manifestassem interesse em assumir o custeio do serviço. Os restaurantes de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro (Campo Grande, Bangu e Bonsucesso), Niterói e Volta Redonda foram reabertos a partir de 2017 pelos seus respectivos municípios, neste formato. Entre 2011 e 2014, foram investidos R\$ 232.519.611,38 neste Programa.

<sup>78</sup> Considera-se que o desmonte de políticas públicas que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro a partir de 2015 não necessariamente derivou de uma intencionalidade estratégica, posto que tal coisa pressupõe alguma capacidade de coordenação de Governo, que se mostrava bastante oscilante. Ele foi sendo configurado a partir de certo caos institucional, como um processo com dinâmica própria, resultante de conflitos.

O meu partido (PDT) participou da reeleição do governador Sergio Cabral e, nesse momento, houve uma definição da participação no Governo do partido... E aí foi o governador, na época, com os secretários, o vice-governador, me chamaram pra um almoço no Palácio Laranjeiras, comigo e com o ex-Ministro do Trabalho, o Brizola Neto. Foi aonde foi feito o convite a ele pra ser secretário de trabalho, e a mim pra ser secretário de abastecimento e pesca (...) Eu tinha acabado de ganhar uma eleição pra deputado, tinha sido o vereador mais votado da história de Niterói. Antes eu não queria ser secretário de estado. Não tinha nem relação. Acho que foi a primeira vez que eu estive com o governador, quando eu recebi o convite. Nunca tinha estado com o governador pessoalmente. Tinha falado com ele uma vez por telefone, somente. Foi mais pela questão partidária. Tinha importância de um suplente assumir o mandato e houve aquela pressão (...) E nesse processo de pressão eu consegui colocar uma pauta, que é uma pauta muito cara pra mim, a questão do desenvolvimento regional... E aí, pra bater o martelo, depois da minha resistência: “\_Não, tá resolvido! Vai criar a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca (Felipe Peixoto – ex-secretário da SEDRAP).

O relato acima é bem ilustrativo de como a existência de secretarias no Governo do Estado Rio de Janeiro não necessariamente expressa a importância que uma determinada pauta/tema adquire na agenda do Governo, pois as inúmeras criações, extinções, recriações e fusões de pastas revelam mais a apropriação patrimonialista de espaços públicos por atores políticos (indivíduos e não sujeitos coletivos), que ganham espaço no poder e formatam a máquina pública ao seu molde, como foi a criação da Secretaria de Proteção do Consumidor, para abrigar a linha de atuação de Cidinha Campos, em 2013; da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Desenvolvimento Social – SECTIDS para agregar a área social ao poder do então Secretário Tutuca da SECTI, em 2018; da Secretaria da Juventude, para o filho de Sérgio Cabral, em 2015; da Secretaria de Envelhecimento Saudável - SESQV, da Secretaria de Prevenção à Dependência Química – SEPREENEQ; da Secretaria de Vitimados, apenas para ficar em alguns exemplos.

Quando na Secretaria de Agricultura, o lócus do abastecimento inicialmente foi a Companhia Estadual de Abastecimento - COCEA, órgão executor da compra de gêneros alimentícios destinados a abastecer os órgãos estaduais. Posteriormente, após a extinção do Departamento de Cooperativismo, que tratava até então da comercialização agrícola a partir do incentivo ao associativismo, foi criada a Superintendência de Abastecimento e Segurança Alimentar, na década de 1990. Esta Superintendência operou até 1999 realizando estudos com uma função mais de planejamento, sem incidir sobre o principal equipamento público de abastecimento, a CEASA-RJ. Nos anos 2000, a temática da segurança alimentar, restrita à gestão dos restaurantes populares e do SISAN, passou a ser conduzida por uma superintendência no âmbito da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos - SEDSDH, enquanto o abastecimento se manteve na CEASA-RJ que, desde a sua estadualização (1988), foi o órgão executor sem, no entanto, ser direcionada por diretrizes advindas de órgãos de coordenação ou instrumentos de planejamento. Assim, durante décadas, a CEASA-RJ se limitou a um espaço de locação de boxes e de execução de alguns programas sociais, como explica um ex-presidente da empresa.

A política que era implantada desde noventa e dois era uma política exclusiva de locação de imóveis... Existia apenas a política em relação aos permissionários, que era de alugar os boxes, alugar os espaços. E existia apenas um programa voltado assim pra área social, alimentar, que era o Sopão, Sopão da CEASA. No governo Garotinho, ele tinha conseguido recurso pra fazer uma fábrica de sopa enlatada. Era quase uma lavagem, que foi embargada, foi proibida de funcionar porque tinha mais química do que comida... Os cadastrados no Sopão eram todas pessoas ligadas à política. Era um direcionamento político, politiqueiro mesmo, pequeno. Assim, não passava nem por instituições, era por pessoa, era cadastro dos moradores, das comunidades do entorno

da CEASA, basicamente, e de igrejas, ligadas a igrejas evangélicas, era essa a realidade (Leonardo Brandão).<sup>79</sup>

A inexistência de um órgão ou de instrumentos para pensar o abastecimento já sinaliza o quanto essa pauta foi marginalizada na agenda do Estado do Rio de Janeiro. Apenas em dois momentos foi ensaiada uma abordagem mais sistêmica, com o Programa de Abastecimento Popular - PAP de Brizola, na década de 1980, e a criação de uma Subsecretaria de Abastecimento no âmbito da SEDRAP, em 2014.

Inicialmente a gente tinha a expectativa que a própria CEASA pudesse cuidar da política de abastecimento. Mas, na verdade, ela não tem condições de fazer isso. Como a Secretaria, quando ela foi criada, era muito pequeninha, se não me engano tinha 20 cargos só, a gente não conseguiu montar uma Política de Abastecimento, inicialmente. No segundo momento... nós criamos duas subsecretarias: uma de pesca e outra de abastecimento. Essas duas subsecretarias cuidariam das políticas, deixando a FIPERJ e a CEASA como órgão executor de parte dessa política, entendendo que a política não está exclusivamente nesse órgão...Uma coisa que eu queria desenvolver muito, e a gente não conseguiu tirar do papel, é o Plano Estadual de Abastecimento...O Estado não tinha isso e não conseguimos fazer. Chegamos a elaborar termo de referência pra fazer uma contratação, mas não aconteceu. É fundamental! Surgiu demandas de criação de mercado do produtor em diversos municípios e qual a orientação técnica pra tomar essa decisão e fazer esses mercados, né? A gente, por exemplo, percebeu que São Pedro da Aldeia era um lugar que tinha uma demanda importante pra atender a Região dos Lagos e pra Macaé ali, que o CEASA tava desativada. E atualmente tem um empreendimento público privado sendo construído em São Pedro da Aldeia, fruto desse sentimento que a gente percebeu. Mas assim, tudo com base no que a gente percebia, nada com estudos técnicos pra poder demonstrar essas necessidades. Então, assim, eu acho que o estado precisa desse plano. A gente não pôde fazer, isso já foi no finalzinho da gestão (Felipe Peixoto – ex-secretário da SEDRAP).

Além deste vazio institucional, a segmentação, a baixa integração e a fragilização dos órgãos voltados às distintas dimensões do abastecimento, com a constante ameaça de extinção/fusão/privatização da EMATER, FIPERJ, ITERJ, CEASA e CASERJ, evidenciam a abordagem fragmentada, que resulta em uma atuação puramente setorial que incapacita o Estado a uma ação regulatória do sistema agroalimentar, como defende SEABRA (2015).

Sem dúvida, o menor embaraço para o sistema de abastecimento agrícola está no campo, ou melhor, na possibilidade de produção. Há carência de oferta por dificuldade de acesso à terra, pela dificuldade de crédito para a policultura, pelos intermediários, pela redução da renda de trabalhadores rurais e consumidores urbanos, pelos problemas técnico-logísticos, etc. Portanto as políticas públicas para o abastecimento precisam atender produção, comercialização e consumo para, minimamente, produzirem algum efeito regulatório na oferta de gêneros agrícolas (*ibidem*, p. 188).

Neste retrospecto da ação pública no abastecimento, pode-se perceber que alguns programas apresentaram maior longevidade, com sua execução extrapolando mais de dois governos, como os programas Provárzeas, Leite nas Escolas, Sacolão, Moeda Verde, Frutificar, Prosperar, Rio Genética, Nossa Terra, Estradas da Produção, Restaurantes Populares e Rio Rural. Grande parte destes programas foram implantados na gestão do Secretário Christino Áureo<sup>79</sup> e essa continuidade pode estar associada à sua longa permanência à frente da Secretaria

---

<sup>79</sup> Christino Áureo é natural de Macaé, médico veterinário e administrador. Foi Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de Piraí (RJ), na gestão do prefeito Luiz Fernando Pezão. No Governo do Estado exerceu diferentes funções: presidente da EMATER-RIO, Coordenador de Desenvolvimento Econômico da Secretaria Executiva do Gabinete do

de Agricultura. Chama a atenção, e pode ser uma pista importante a ser explorada na compreensão da Política dos Alimentos no Estado do Rio de Janeiro, que em uma máquina pública marcada pela alta volatilidade política e institucional, com constantes mudanças de Secretários e de alterações na estrutura administrativa, o deputado tenha conseguido se manter secretário da mesma pasta do Governo Garotinho, em 2001, ao Governo Pezão, em 2017. A título de comparação, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos - SEDSODH teve oito secretários durante um único mandato (2015 a 2018), além de ter sido fundida com a Secretaria de Ciência e Tecnologia e separada dois anos depois.

Na produção, a atuação do Governo do Estado foi baseada no fortalecimento de cadeias com uma pauta restrita de produtos (pecuária leiteira, cana-de-açúcar, fruticultura, olericultura e café), com inclusão dos cultivos orgânicos apenas recentemente. Os principais instrumentos utilizados foram os incentivos fiscais (Brizola, Garotinho, Rosinha e Cabral) para a pecuária e a agroindústria canavieira; as compras institucionais de leite (Brizola, Moreira Franco, Garotinho, Rosinha); o crédito para a pecuária, a fruticultura e a olericultura (todos); a recuperação de estradas vicinais (Chagas, Cabral, Pezão); a regularização fundiária (reforma agrária foi restrita ao Governo Brizola); a prestação deficitária de assistência técnica (ITERJ, EMATER-RJ e FIPERJ); a pesquisa agropecuária (PESAGRO, FIPERJ) com desenvolvimento e disseminação de tecnologias e insumos, sobretudo para a pecuária (melhoramento genético e de pastagens), a pesca (produção e distribuição de alevinos) e a fruticultura (adaptação); e o apoio a projetos de desenvolvimento rural nos assentamentos (Nossa Terra) e para a agricultura familiar (Rio Rural) a partir dos anos 2000.

Conforme STRAUCH e PALM (2019), o Rio Rural<sup>80</sup> foi “*o mais importante dispositivo de ação pública de desenvolvimento rural de âmbito estadual*”, que preencheu uma enorme lacuna histórica. Ao longo dos seus 13 anos de execução fomentou atividades produtivas de agricultores familiares através do repasse de recursos financeiros a fundo perdido, prestou apoio técnico e estimulou a organização social e a adoção e disseminação de práticas produtivas sustentáveis (EMATER, 2018). Os incentivos se materializavam pelo adicional de 10% nos recursos disponibilizados para agricultores que adotassem alguma “prática agroecológica”, de 15% para os que incorporassem uma “prática ambiental” no âmbito de seus projetos, e pela exigência da participação de agricultores nas associações de suas comunidades, como requisito para acessar os recursos (PALM, 2021). O fortalecimento do associativismo e o reforço de experiências de transição agroecológicas são apontados como resultados positivos do programa (EMATER, 2018, PALM, 2021), no entanto:

---

Governador e Secretário de Estado de Agricultura, Abastecimento, Pesca e Desenvolvimento do Interior, nos Governos Garotinho, Rosinha, nos dois mandatos de Sérgio Cabral e de Pezão até janeiro de 2017. Foi conselheiro da Agência de Fomento do Estado do Rio de Janeiro - AgeRio, órgão responsável pelo financiamento da produção do Estado e assumiu em 2017 a presidência do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Agricultura (CONSEAGRI). Como Secretário de Agricultura implementou os programas Frutificar, Rio Rural, Riogenética, Prosperar, Moeda Verde, Crédito Fundiário, Eletrificação Total, Rio Carne e Rio Leite, voltados a atração de indústrias para o Estado, como Lactalis, Grupo Frisa, BRF, Vigor Alimentos, Nestle, totalizando 51 novos empreendimentos. Entre 2017 e 2018 assumiu a Casa Civil, no Governo Pezão, ficando no cargo até se eleger deputado federal. Foi Deputado Estadual por três mandatos: 2007-2010 (PMN), 2011-2014 (PSD), 2015-2018 (PP).

<sup>80</sup> O Programa teve início em 2006 com doação de US\$ 6,5 milhões do Fundo Mundial para o Meio Ambiente - GEF e igual contrapartida do Governo Estadual, para promover o desenvolvimento de agricultura limpa em 48 micro bacias de 24 municípios do Norte e Noroeste Fluminense. Com a assinatura de um novo contrato com o BIRD, no valor de US\$79 milhões, em 2009, o RIO RURAL ampliou sua atuação para outras regiões do Estado (Norte, Noroeste, Serrana, Centro e Sul), passando a atuar em 59 municípios e 270 microbacias até 2016. Em fevereiro de 2011, foi anunciado pelo BIRD um novo aporte US\$ 60 milhões, que ampliou o Programa para todos os municípios rurais do Estado, fazendo-o chegar a aproximadamente 85 municípios e 373 microbacias. Estes recursos foram investidos no incentivo à adoção de práticas sustentáveis de produção, melhoria na gestão e associativismo e formação de redes de empreendimentos solidários, incentivo à conservação dos solos, dos recursos hídricos, na preservação da biodiversidade da Mata Atlântica e na infraestrutura (melhoria de estradas vicinais, máquinas agrícolas, saneamento rural), beneficiando 37 mil famílias de agricultores. Após sofrer com atrasos nos repasses, em função da crise fiscal de 2015-2017, o Programa foi encerrado em 2019 junto com o término do contrato com o BIRD.

(...) seus efeitos parecem ter sido limitados por não garantir uma assistência técnica continuada aos agricultores assistidos (...). Muitos agricultores que experimentaram tecnologias e práticas sustentáveis a partir do Programa Rio Rural salientam, no entanto, a necessidade de uma assistência técnica mais efetiva... (pois o) acompanhamento é realizado através de visitas pontuais às propriedades (PALM, 2021).

A despeito do substantivo investimento no Rio Rural, a pecuária leiteira foi a atividade que contou com mais apoio do Governo do Estado, pois a ela foram destinados todos os instrumentos de incentivo agropecuário (crédito, incentivos fiscais, compras institucionais, tecnologias, insumos, assistência técnica) e de forma acentuada. Exemplo disso é fatia do crédito rural destinado pelos agentes financeiros do Estado a esta atividade. A título de exemplo, em 2017, 61% dos projetos de crédito financiados foram para a bovinocultura (R\$ 109.211.679,07).

*Gráfico 33 – Participação no crédito rural por atividade agropecuária  
Estado do Rio de Janeiro (2017)*



Já o financiamento da agricultura familiar pelo PRONAF<sup>81</sup> chegou em 2017 com alcance tímido (5.032) do universo de agricultores aptos (13.458 agricultores com DAP física<sup>82</sup>). O fato de o Estado possuir pauta produtiva com pouca participação das commodities agrícolas mais financiadas pelo Programa ajuda a compreender o baixo acesso. Criado em 1995/1996, o Pronaf privilegiou a incorporação da pequena produção às cadeias nacionais e internacionais de maior rentabilidade, priorizando o financiamento dos agricultores familiares mais capitalizados e integrados ao mercado, à agroindústria e ao capital financeiro, fomentando preferencialmente soja, milho e produção de carnes. No entanto, o sucateamento da assistência técnica pública, contribui para entender os tímidos números do PRONAF no Estado. Apesar de dispor de uma estrutura capilarizada com 72 escritórios locais, 05 escritórios regionais, 03 centros de treinamento, 07 escritórios de engenharia rural e outras estruturas administrativas (mapa abaixo), a EMATER-RJ possui apenas 298 técnicos para prestar assistência a 65 mil estabelecimentos agropecuários.

<sup>81</sup> Segundo os dados disponíveis no site do Banco Central em 20/03/2022, foram realizados no Estado do Rio de Janeiro 6.319 contratos em 2013, 6.853 em 2014, 5.219 em 2015, 3.247 em 2016, 5.064 em 2017 e 7.358 em 2018, com total anual variando de R\$ 77 a R\$ 140 milhões. Não há dados disponíveis sobre os exercícios anteriores.

<sup>82</sup> Foram emitidas no Estado do Rio de Janeiro 3.305 DAPs em 2014, 2.494 em 2015, 3.334 em 2016, 4.189 em 2017, 5.164 em 2018. (EMATER-RJ);

Gráfico 34 - Bases físicas da EMATER-RJ (2017)



Fonte: Relatório de Atividades EMATER-RJ 2017

O número de estabelecimentos agropecuários que declararam não receber orientações técnicas (41.010) retrata o encolhimento da assistência técnica no Estado. Segundo o Censo Agropecuário (2006), apenas 6.111 estabelecimentos receberam regularmente assistência técnica, enquanto 11.372 apenas ocasionalmente, sendo 9.429 assistidos com ATER pública. O relato da representante da UNACOOP é bastante ilustrativo do processo de desmonte vivido pela ATER pública no Estado.

Existiu lá no passado, quando era federal... Não existia ITERJ. O quadro da EMATER era completo. Era assistente social, administrativo, veterinário, técnico agropecuário, engenheiro agrônomo, engenheiro ambiental... Eu era presidente da Associação de Produtores Rurais de Paracambi. Cadastramos 102 famílias. A Prefeitura deu quatro talões pra cada família e nós fizemos dos 102 produtores de Paracambi. Nós fizemos notas fiscais e demos o talão com a ajuda da EMATER. A EMATER sentava do meu lado na assembleia, ensinava a escrever ata. Aí meu trator, pra eu mandar ir trabalhar na roça, a EMATER ia primeiro lá na roça pra ver qual era o tamanho da área, qual era a necessidade, se era arado, se era roçado, e voltava e dizia. Aí eu cobrava baseado na estimativa de horas... Isso na época federal. Depois que acabou isso... depois que ela passou pro estado, ela continuou nessa política de Frutificar, não sei o que, mas aí foi enfraquecendo. Ai começou a fazer convênios com prefeituras, contrato né, de prestação de serviço com prefeituras ou com cooperativas de leite, ai pronto. Você começa a não se impor, você não é mais, o poder não está mais com você, tá com a prefeitura. A prefeitura tem que respeitar, só que a prefeitura, se um dia na política não gostar de quem tá na presidência da EMATER, secretario ou é de partido contrário, deixa pra lá, de lado (...) aqui a UNACOOP cansou de botar, comprei peça pra carro EMATER (Margareth - UNACOOP).

Na comercialização, o Governo do Estado não teve capacidade de promover as transformações técnicas necessárias para modernizar o sistema CEASA-RJ (SEABRA, 1995:192<sup>83</sup>), fazendo-a perder centralidade. Os incentivos fiscais concedidos através do RIOLOG foram decisivos para a expansão das empresas distribuidoras e para a ampliação do seu peso na dinâmica do sistema de abastecimento do Estado. A transferência da gestão operacional para a ACEGRI e o fortalecimento dos operadores logísticos foi formando contenções à utilização da CEASA-RJ como instrumento de promoção do abastecimento. As iniciativas nessa direção se resumiram à criação de espaços para a comercialização da produção familiar (Pavilhão 30) e fluminense (Pavilhão 21) e a execução de programas federais de SAN (PAA e Bancos de Alimentos).

<sup>83</sup> Aperfeiçoar serviços logísticos para competir com os operadores privados ou se transformar em plataforma para eles (SEABRA, 2015).

Desde 1977, o Estado do Rio de Janeiro criou mercados institucionais para a aquisição de gêneros alimentícios pela COCEA e, posteriormente, com o programa Leite nas Escolas. Porém, tais programas, direcionados principalmente aos pecuaristas de leite não favoreceram a constituição de uma cultura institucional favorecedora da execução dos canais institucionais criados em 2004 e 2009, pelo Governo Federal, para fortalecimento da agricultura familiar – o PAA e o PNAE. Estes programas, embora representem um recurso fundamental para a comercialização da produção familiar, como defendeu a UNACOOP, encontra uma série de empecilhos no Estado, evidenciados pela baixa execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar (Lei Federal n. 11.947/09) e tímida execução do PAA. Segundo o FNDE, o máximo de aquisição de alimentos da agricultura familiar executado pela Secretaria Estadual de Educação através do PNAE foi de 13,7%, conforme mostra o quadro abaixo, e o recorde anual do PAA foram 1.178.982 toneladas de alimentos adquiridos de 479 agricultores familiares (R\$ 2.947.687,00) pela CEASA-RJ (MDS) e pela CONAB<sup>84</sup>.

*Quadro 10 - Aquisição de alimentos da agricultura familiar executado pela Secretaria Estadual de Educação através do PNAE*

Ano	Recursos do PNAE (R\$)	Aquisição da Agricultura Familiar (R\$)	Execução
2011	86.107.800,00	0	0%
2012	72.270.612,00	0	0%
2013	69.923.576,80	937.602,82	1,3%
2014	49.569.296,00	4.998.315,23	10%
2015	58.349.959,00	7.775.108,21	13%
2016	59.501.126,88	6.992.175,29	11,7%
2017	59.931.452,20	5.394.401,69	9%

Fonte: FNDE (2022).

Essa baixa execução enfraquece a agricultura familiar, que tem a inserção nesses canais como importante alternativa à saturação do Pavilhão 30 da CEASA-RJ, que se tornou insuficiente para a demanda de comercialização do segmento no Estado, como mostra a fala abaixo.

Quando surgiu o negócio do PNAE e PAA, aí o produtor, aí que sentiu mais... porque lá mesmo da roça ele manda, ele não vem aqui vender. Antigamente vinha vender. Isso aqui era lotado, entendeu? Não tinha nem espaço pra a gente trabalhar, não tinha (Jocimar – UNACOOP).

Além da limitação do espaço, outras dificuldades incidem sobre a colocação da produção dos agricultores na CEASA-RJ, como a logística e a ausência de uma assistência técnica voltada para a comercialização.

Eu não consigo fazer uma padronização aqui, uma classificação de produtos, se eu não tiver lá na ponta alguém quem diga para ele que isso é importante pra chegar aqui (...). É a primeira coisa que os produtores realmente tinham que ter é uma assistência também voltada a comercialização. Então você tem uma extensão rural que só dá assistência do que produzir e como produzir. Você tinha que ter uma de como você escoar o que você produz, né? (Rosana- CEASA).

Para a promoção do acesso, os instrumentos mais utilizados pelo Governo do Estado foram os programas de transferência de renda (Cheque Cidadão, Renda Melhor), o

<sup>84</sup> A adesão do Estado do Rio de Janeiro ao PAA ocorre no segundo mandato de Sérgio Cabral, tendo a CEASA como executora. Durante o Governo Pezão foram adquiridas 1.917,85 toneladas de alimentos dos agricultores familiares com recursos do MDS e distribuídas às entidades sociais cadastradas nos bancos de alimentos da CEASA-RJ.

fornecimento de alimentos/refeições a preço acessíveis (Sacolão, Restaurantes Populares e Café da Manhã nas Estações) e a distribuição de alimentos.

Iniciado no final da década de 1980, em uma época de escalada dos preços dos alimentos, e como um projeto pontual, o Sacolão perdurou vários governos pela repercussão positiva junto à população, que enfrentava as filas para adquirir hortigranjeiros a um preço baixo e fixo. Sua expansão, porém, ocorre só até o Governo Garotinho, em parceria com os comerciantes cadastrados pela CEASA-RJ. As críticas relacionadas à instalação dos sacolões em área de alto poder aquisitivo, à concorrência que representavam ao pequeno varejo dos bairros e, principalmente, a falta de fiscalização para impedir a prática de preços acima do que era definido pelo Programa, levaram a sua extinção em 2012. Além do Sacolão, os restaurantes populares e as unidades do Café da Manhã nas Estações também eram equipamentos públicos operados por empresas de alimentação coletiva, contratadas pelo Governo para fornecer refeições subsidiadas. Ao longo dos mandatos de Garotinho, Rosinha e Cabral, o Governo Estadual formou uma rede de 16 restaurantes populares com capacidade para fornecimento de 37 mil refeições/dia e 05 unidades de Café da Manhã nas Estações, que chegaram a distribuir mensalmente 330 mil kits. Com o fechamento dos restaurantes populares, em 2015 (Pezão), apenas 05 unidades permaneceram funcionando com recursos municipais.

A distribuição de alimentos foi utilizada por vários governos. O primeiro programa foi a distribuição de leite nas escolas, implantado por Brizola, e que durou até 2006, quando foram distribuídos 600 mil kg/ano para 101.500 crianças. Mas foi a partir da gestão do casal Garotinho que este instrumento ganha centralidade com a distribuição de uma grande quantidade de cestas básicas por diversos órgãos do Estado, destinadas a diferentes públicos e finalidades<sup>85</sup>, além da implantação do programa Sopa da Cidadania. O viés assistencialista sempre esteve presente neste tipo de ação, inclusive a que passou a ser realizada pelos Bancos de Alimentos da CEASA-RJ, a partir de 2011, visto que a seleção de entidades beneficiárias não passava por um processo público e transparente e o uso político das doações é utilizado como justificativa para a baixa adesão dos permissionários no fornecimento ao Programa, que tem mais de 80% dos alimentos doados provenientes do PAA.

Nas últimas duas décadas, a execução de programas estaduais de complementação de renda ocorreu simultaneamente à criação/expansão do principal programa dessa modalidade no Estado Brasileiro, o Programa Bolsa Família - PBF. Iniciado anteriormente à criação do PBF, o Cheque Cidadão se expandiu apenas durante os mandatos do casal Garotinho, de 2000 a 2006, como mostra o gráfico abaixo, quando foi descontinuado no primeiro ano da gestão de Sérgio Cabral (2007), que tinha na Secretaria de Desenvolvimento Social a ex-ministra do Governo Lula, Benedita da Silva (PT), que passou a dirigir os esforços estaduais ao fortalecimento do programa federal, com a inclusão das famílias pobres fluminenses no programa Bolsa Família.

---

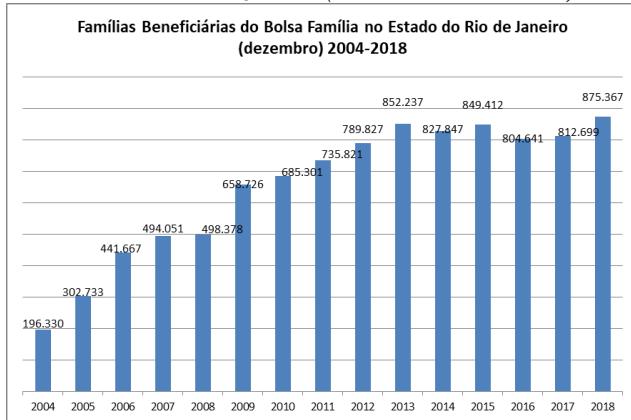
<sup>85</sup> Entre 1999 e 2000 foram distribuídas 17.860 cestas básicas pela Secretaria de Agricultura a trabalhadores rurais da cana-de-açúcar no período de entressafra, 450.000 cestas pela Secretaria de Ação Social e 161.529 pela FIA. O Governo de Rosinha distribuiu 576.361 cestas in natura em 2004 e 451.843 em 2005. O Programa Sopa da Cidadania, executado pela CEASA-RJ, produziu e distribuiu 83.331 refeições (latas de sopa concentrada) na administração de Garotinho e 237.000 latas na gestão de Rosinha. No Governo Cabral, consta apenas o número de instituições beneficiadas (756) até o ano em que foi extinto, em 2009. Apenas em 2021, em atenção a uma exigência do Ministério da Cidadania, ocorre a primeira chamada pública com a finalidade de selecionar entidades beneficiárias dos alimentos provenientes do PAA, que compõe mais de 80% dos alimentos doados pelo Banco de Alimentos da CEASA-RJ.

**Gráfico 35 – Cupons distribuídos pelo Programa Cheque Cidadão (2000-2007)**



Fonte: Relatórios Anuais de Execução do Governo do Estado (2003-2007); Folha de São Paulo, BRAVO (2002).

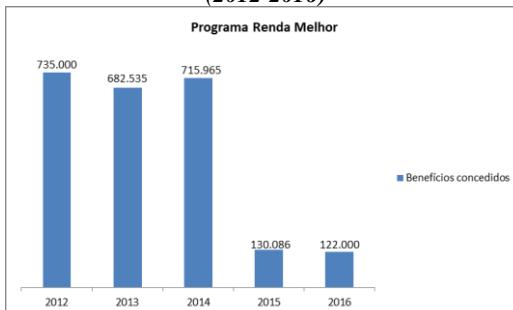
**Gráfico 36 - Famílias beneficiárias do programa Bolsa Família no Estado do Rio de Janeiro (dezembro de 2004-2018)**



Fonte: CEPERJ, 2019

Criado para amenizar a distorção que o alto custo de vida no Estado provocava no poder aquisitivo do benefício do PBF, nacionalmente padronizado, e visando complementar o hiato de pobreza para levar as famílias a um patamar de renda capaz de extrapolar a linha da pobreza, o Programa Renda Melhor se inicia no segundo mandato de Cabral, em 2011, após quatro anos sem instrumentos estaduais de combate à pobreza. Apesar da avaliação positiva do Programa, ele foi extinto em seu quarto ano de execução, no contexto da crise fiscal.

**Gráfico 37 – Benefícios concedidos pelo Programa Renda Melhor (2012-2016)**



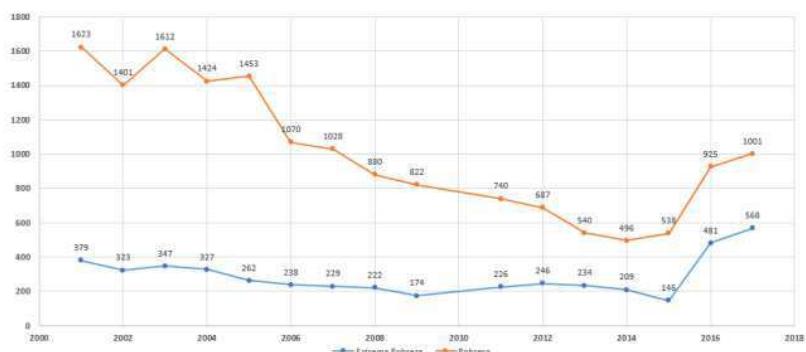
Fonte: Relatórios Anuais de Execução do Governo (2012-2016)

Embora a transferência de renda não seja a principal responsável pela redução da pobreza, posto que estudos demonstrem que o crescimento do emprego formal e da renda do trabalho, o controle da inflação e o acesso a outras transferências, como a Previdência Social, produziram impactos significativos na queda da pobreza verificada no Brasil, considera-se relevante observar o que o comportamento dos programas de transferência de renda federal e estaduais aportam à compreensão da trajetória da pobreza no Estado. Tal relevância também se sustenta no fato de as transferências representarem 23,6% dos rendimentos nos domicílios

fluminenses, sendo ainda maior entre as famílias com renda de até R\$ 1.908,00 (27,2%). Nestas, 3,7% do rendimento provém de programas federais (POF 2017-2018).

Assim como no restante do país, os maiores percentuais de redução de domicílios em situação de pobreza coincidem com os períodos de implantação e expansão do Programa Bolsa Família. Um aspecto peculiar observado foi uma leve intensificação desta redução quando ocorreu execução simultânea com programas estaduais de complementação de renda. De 2001 a 2003, quando apenas operava o programa estadual Cheque Cidadão, a redução foi de 0,6%. De 2003 a 2007, quando o Cheque Cidadão atinge 93.296 beneficiários e o Programa Bolsa Família chega a 494.051 famílias, a redução da pobreza foi de 36,2%; O período em que não houve nenhum programa estadual de complementação de renda, entre 2007 e 2011, a pobreza foi reduzida em 28%. Nos 04 anos de execução do Programa Renda Melhor (2011-2014<sup>86</sup>), quando o Bolsa Família atinge mais de 827 mil famílias no Estado, a redução foi de 32%, como pode ser observado no gráfico abaixo:

*Gráfico 38 - Pobreza e extrema pobreza (mil)  
Estado do Rio de Janeiro (2000/2017)*



Fonte: PNAD 2000/2017 – Elaborado pelo IBASE (2019)

Além do impacto significativo das dinâmicas econômicas, a implantação de um conjunto de programas federais e estaduais voltados à complementação da renda e a ampliação do acesso aos alimentos, contribuíram na conformação de uma trajetória de queda expressiva em todos os graus de insegurança alimentar e nutricional entre 2004 e 2013 (PNAD/IBGE 2004-2013). No entanto, a partir de 2015, assiste-se ao desmonte da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil e, no Rio de Janeiro, as medidas de ajuste fiscal resultam na extinção do Programa Renda Melhor e no fechamento de 16 restaurantes populares. Estes fatos elucidam a interrupção e a reversão do sentido da trajetória da insegurança alimentar e nutricional no Estado, em ritmo mais acentuado ao verificado no país a partir de então. A insegurança alimentar e nutricional foi reduzida em 37,1% entre 2004 e 2013 e ampliada em 80,8% entre 2013 e 2017/2018, trazendo o percentual de insegurança alimentar e nutricional a um patamar superior ao verificado pela PNAD/IBGE em 2004, enquanto no Brasil estes percentuais foram de 35,2% e 62,4%, respectivamente.

### 6.3 Os Referenciais das Políticas Públicas Estaduais.

Considerando que as políticas públicas se orientam por um conjunto de ideias e interpretações sobre quais são os problemas públicos, como eles são gerados e como solucioná-los, e que estes referenciais se expressam no desenho, nos objetivos e também nos instrumentos

<sup>86</sup> Não foram considerados os anos de 2015 e 2016, tendo em vista que os dados destes exercícios se referem a pagamentos residuais após a extinção do programa, em junho de 2015.

utilizados, GRISA, et al (2021) propõem oito tipos ideais como ferramentas para a análise dos referenciais das políticas alimentares<sup>87</sup>:

**1 - Alimentação pelo mercado** - apostava no abastecimento por cadeias globais, onde o papel do Estado é a regulação macroeconômica (acordos comerciais, taxa de câmbio, etc.) e a potencialização de vantagens comparativas. Confere protagonismo às grandes corporações e redes de distribuição transnacionais;

**2 – Produtivista** - apresenta uma visão setorial do problema, cuja solução seria o emprego de um pacote tecnológico, onde o papel do Estado é apoiar a grande produção, pois a segurança alimentar depende da produtividade agrícola e da flexibilização econômica para ampliar a competitividade externa do agronegócio, seu grande protagonista.

**3 – Produtivista da Agricultura Familiar** - reproduz a visão setorial focada no aumento da produção, porém exige do Estado que o protagonismo seja dado à agricultura familiar. PRONAF é uma expressão desse referencial;

**4 – Socioassistencialista Alimentar** - foco numa atuação voltada a enfrentar as carências alimentares, com ações de combate à fome, sem incorporar outras dimensões do direito à alimentação adequada e saudável e as questões do sistema alimentar. Não atribui exclusividade ao Estado, conferindo grande centralidade às entidades socioassistenciais e religiosas;

**5 – Alimentação tecnicista** - se expressa na vertente higienista (muito presente nas normas públicas de agro industrialização, cujo foco é a inocuidade dos alimentos e o impedimento à sua contaminação) e do nutricionismo (reduz a preocupação com o valor nutricional do alimento e seus nutrientes, em detrimento de um entendimento mais amplo da alimentação e seus significados sociais, culturais, religiosos e políticos. Foca na composição das dietas, apresentando soluções não sistêmicas, como a biofortificação). Papel do Estado é normatizar e prescrever, atribuindo protagonismo ao saber técnico-científico da nutrição, da agronomia, da medicina veterinária e da engenharia de alimentos;

**6 – Alimentação ambientalizada:** incorpora requisitos ambientais que dialogam com as preocupações dos consumidores com a repercussão da alimentação na saúde e no meio ambiente. Papel do Estado é incentivar e valorizar processos sustentáveis (tecnologia limpas, certificações) e conter aqueles que agride a saúde e o ambiente, onde a produção orgânica e agroecológica ganha protagonismo.

**7 – Soberania Alimentar:** comporta um conjunto diverso de pautas e sujeitos protagonistas, subdividida em três sub-referenciais, baseados na autonomia e na valorização das dinâmicas territoriais e dos hábitos alimentares, entendendo que o papel do Estado é protegê-las das ameaças representadas pelas dinâmicas dominantes do sistema agroalimentar:

---

<sup>87</sup> Síntese elaborada pela autora com base na palestra realizada pela profa. Dra. Cátia Grisa no 3º. Seminário on line da Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional – PENSSAN - Consumo, abastecimento e soberania alimentar: reflexão, estratégias e políticas públicas em tempos de pandemia e isolamento social, publicado no YOUTUBE em 07 de agosto de 2020.

- a) **Autonomia alimentar** (agroecologia): defende o controle das populações sobre os seus territórios, as sementes, o conhecimento e os hábitos alimentares, ameaçados pela interferência das importações e modo convencional de produção;
- b) **Patrimonial** (povos e comunidades tradicionais): defende o resgate e a preservação da identidade dos grupos étnicos pela alimentação e de formas tradicionais de produzir os alimentos;
- c) **Gastronômica** (gastronomia popular): incorporação na gastronomia de elementos da culinária regional e popular voltada a valorização da comida pelos seus aspectos étnicos e éticos presentes na agricultura camponesa e na agroecologia;

**8 – Integrador:** referencial que reúne preocupações climáticas, de inclusão, de saúde pública e de nutrição (Ex: PNAE, PAA). Sendo o papel do Estado a construção de políticas que incorporem e integrem essas dimensões, o protagonismo é colocado nas instâncias intersetoriais de formulação de políticas, como o CONSEA.

Ancorada na referência teórica francesa da Análise Cognitiva das Políticas Públicas, esta proposta parte da elaboração de MULLER (2019 apud GRISA et al, 2021) sobre os referenciais globais e setoriais das políticas alimentares, mas busca incorporar outros elementos. Os tipos ideias propostos por GRISA et al (2021), além de superar a dicotomia simples entre agronegócio e agricultura familiar, permitindo observar a diversidade presente dentro de uma mesma coalizão, possibilita a conexão entre as interpretações sobre as questões alimentares, as soluções “técnicas” que lhe são associadas e os atores que estão na base da sua formulação, defesa e disseminação.

Para esta compreensão, os atores protagonistas destes referenciais mobilizam um arsenal de ações políticas para disputar a ação pública na direção que prescrevem sobre o papel do Estado, posto que as políticas públicas alimentares resultam de incessante disputa em torno destes referenciais, já que elas institucionalizam nos seus instrumentos ideias e interpretações que repercutem no espaço de atuação dos atores.

Utilizando as interpretações, as soluções técnicas e o formato da atuação estatal trazidos por estes tipos ideais, buscou-se observar quais os referenciais orientaram as políticas estaduais no campo do abastecimento, compreendo que, enquanto tipos ideias, são modelos teóricos não reproduzíveis plenamente na realidade histórica, já que cada governo muitas vezes implanta políticas com referenciais distintos e que uma mesma política pode comportar elementos de mais de um destes referenciais. Assim, a análise buscou caricaturar a atuação dos governos a partir dos referenciais que predominaram. Este predomínio foi identificado a partir da concepção que foi possível extrair do conjunto das principais ações. Cabe pontuar que, a despeito de terem predominado num dado período, estes referenciais conviveram simultaneamente e disputaram espaço com elementos relacionados a outros referenciais.

As políticas do Estado do Rio de Janeiro traduziram a alteração do enfoque na geração de autossuficiência alimentar (*food self-sufficiency*) para ações destinadas ao alcance da autocapacidade na obtenção de alimentos (*food self-reliance*), onde as políticas de acesso ganham relevância, permeada por um movimento progressivo de enfraquecimento da intervenção pública. Até os anos 1990, os incentivos se concentravam na busca pelo aumento da produção agropecuária para reduzir a dependência externa, com políticas com referencial claramente produtivista, seja focado na grande produção (Faria Lima, Chagas Freitas e Moreira Franco), seja orientado à expansão e fortalecimento dos pequenos produtores (Brizola). A partir de meados da década de 1990, o Estado inicia sua retirada do controle de importantes instrumentos com incidência sobre o abastecimento, com a privatização do BANERJ, que

financiava a agricultura, e a transferência da gestão operacional da CEASA-RJ para a ACEGRI, direcionando sua atuação para um referencial baseado na Alimentação pelo Mercado. Nos anos 2000 se inicia um ciclo de políticas focadas na melhoria das condições de acesso, com instrumentos orientados por uma perspectiva socioassistencial alimentar (Garotinho e Rosinha). A execução do Rio Rural (Rosinha, Cabral e Pezão), a partir de 2006, pode ser compreendida como incorporação da alimentação ambientalizada como referencial, que se fortalece no Estado pela indução de organizações internacionais que financiam o Programa, mas também pela atuação de entidades locais como a AARJ, a ABIO e a ANA.

As últimas duas décadas, porém, marcam a convivência destes referenciais com aquele que predominou na conformação do padrão de intervenção do Governo do Estado desde o final dos anos 1990: a aposta no mercado para prover o abastecimento, cuja principal ferramenta foi o RIOLOG (incentivos fiscais) que, além de fragilizar as capacidades estatais, uma vez que representaram renúncia de receita, em sua maioria, foram direcionados para o fortalecimento dos distribuidores e operadores logísticos. Em conjunto com a transferência da gestão operacional da CEASA-RJ por 20 anos, as ações estaduais contribuíram para a constituição de uma coordenação privada no sistema de abastecimento do Estado.

Foi possível observar que as ações públicas estaduais no abastecimento estiveram fortemente influenciadas pelos contextos político-institucionais nacionais. A intervenção pública que se desenvolve em cada período não se desvinculada dos marcos dentro dos quais se configura o Estado, a sociedade e a inserção econômica e política do Estado no cenário nacional. As políticas federais, além da capacidade de coordenação proveniente da condição da União de principal financiadora das intervenções públicas na federação brasileira (ARRETCHÉ, 2010), conformaram gramáticas que foram tendo peso na seleção de problemas, na definição de públicos, na formatação dos instrumentos e dos métodos de implantação em cada momento. Nesse sentido, observa-se também a influência dos referenciais aportados pelas configurações predominantes que a burocracia pública assumiu no Brasil, compreendida aqui, grosso modo, como as fases de estruturação burocrática marcada por uma tecnocracia insulada (1970-1989); pelo Gerencialismo Público (1990 a 2002); pelo período de expansão de políticas públicas e de uma governança participativa (2003 a 2016); e o processo de desmonte das políticas públicas (2017 a 2020).

No entanto, a delimitação de instrumentos próprios (a compra institucional de alimentos, a reforma agrária de Brizola, os restaurantes populares de Garotinho, os programas de complementação de renda) que, em alguns casos, anteciparam aspectos de políticas disseminadas posteriormente em nível nacional, demonstra que eles resultam do processamento territorializado das dinâmicas globais e nacionais, operado por agentes públicos e privados envolvidos na conformação das ações públicas estaduais na produção de respostas a uma realidade política, econômica e social concreta.

Utilizando a percepção da Antropologia das Políticas Públicas, que considera que diferentes culturas produzem diferentes Estados (KORTING, 2021), e a partir da observação participante, avalia-se que a trajetória apresentada neste capítulo revela um processo de crescente debilidade institucional da máquina pública estadual, favorecida por uma transição não mediada de uma estrutura burocrática pouco institucionalizada, e fortemente assentada numa cultura patrimonialista, para ensaios neoliberais iniciados na década de 1990 e reforçados a cada contexto de crise fiscal.

Esta leitura advém da percepção de que a repetição cotidiana de práticas que contribuem para o reconhecimento, o reforço e a disseminação da lógica da autoridade burocrática no Governo do Estado do Rio de Janeiro é cotidianamente confrontada e subjugada a gramáticas de poder mais enraizadas na cultura política estadual, estruturada em parâmetros relacionais baseados na legitimidade da apropriação privada da coisa pública, que dialogam favoravelmente com referenciais patrimonialista, corporativista e neoliberal, que representam

contenções ao *universalismo de procedimentos* como “afirmação lenta de um regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático” (BRESSER, 2017, p.26<sup>88</sup>).

Esta conformação foi tornando a ação pública estadual bastante permeável à incidência política de certos grupos (distribuidores, permissionários da CEASA-RJ, entidades representativas de setores comerciais), com poucos e frágeis canais de interlocução mais ampla com o conjunto dos segmentos que atuam no abastecimento (agricultores familiares, pescadores, produtores rurais fluminenses, etc.). Tal incidência foi imprimindo um crescente esvaziamento da intervenção pública no abastecimento a partir da centralidade de instrumentos reforçadores do peso do capital comercial na coordenação dos fluxos de abastecimento no Estado, como será discutido nos próximos capítulos.

## Síntese do Capítulo

O Capítulo IV faz uma retrospectiva da intervenção do Governo do Estado do Rio no abastecimento, apontando os principais instrumentos e seus referenciais para identificar o padrão de intervenção que conformou. Esta seção apresentou dados que demonstraram que o abastecimento foi uma questão marginalizada na agenda governamental, com uma atuação fragmentada entre os órgãos voltados para diferentes dimensões do abastecimento, que além de pouco integrados, estiveram constantemente ameaçados por extinções, fusões e privatizações.

Desde a fusão, não houve muitas alterações na armação institucional voltada ao abastecimento, apenas a transferência temporária da temática das atribuições da Secretaria de Agricultura, entre 2011 e 2015, para a Secretaria de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca – SEDRAP. Quando na Secretaria de Agricultura, o lócus do abastecimento inicialmente foi a Companhia Estadual de Abastecimento - COCEA, órgão executor da compra de gêneros alimentícios destinados a abastecer os órgãos estaduais. Posteriormente, após a extinção do Departamento de Cooperativismo, que tratava até então da comercialização agrícola, foi criada a Superintendência de Abastecimento e Segurança Alimentar, na década de 1990. Esta Superintendência operou até 1999, realizando estudos com uma função mais de planejamento, sem incidir sobre o principal equipamento público de abastecimento, a CEASA-RJ. Nos anos 2000, a temática da segurança alimentar, restrita à gestão dos restaurantes populares e do SISAN, passou a ser conduzida por uma superintendência no âmbito da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos - SEDSDH, enquanto o abastecimento se manteve na CEASA-RJ que, desde a sua estadualização (1988), foi o órgão executor sem, no entanto, ser direcionada por diretrizes advindas de órgãos de coordenação ou instrumentos de planejamento. Assim, durante décadas, a CEASA-RJ se limitou a um espaço de locação de boxes e de execução de alguns programas sociais. Apenas em dois momentos foi ensaiada uma abordagem mais abrangente (o Programa de Abastecimento Popular - PAP de Brizola, na década de 1980, e a criação de uma Subsecretaria de Abastecimento no âmbito da SEDRAP, em 2014).

Na produção, as políticas estaduais fortaleceram cadeias com uma pauta restrita de produtos (pecuária leiteira, cana-de-açúcar, fruticultura, olericultura e café), tendo como principais instrumentos os incentivos fiscais, as compras institucionais de leite, o crédito, a recuperação de estradas vicinais, a regularização fundiária, a prestação deficitária de assistência técnica, a pesquisa agropecuária para disseminação de tecnologias e insumos, e o apoio a projetos de desenvolvimento rural nos assentamentos e para a agricultura familiar, a partir de

---

<sup>88</sup> BRESSER in prefácio do livro “A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático” de Edson de Oliveira Nunes, que apresenta o processo de constituição institucional brasileiro como quádruplo, já que sustentado por “quatro padrões institucionalizados de relações ou ‘gramáticas’ que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimento” (Bresser, 2017:20).

2000. A pecuária foi a atividade que contou com maior suporte de ações e investimentos públicos e o Rio Rural foi “*o mais importante dispositivo de ação pública de desenvolvimento rural de âmbito estadual*”, que preencheu uma enorme lacuna histórica. Os incentivos fiscais concedidos através do RIOLOG foram decisivos para a expansão das empresas distribuidoras e para a ampliação do seu peso na dinâmica do sistema de abastecimento do Estado. A transferência da gestão operacional para a ACEGRI e o fortalecimento dos operadores logísticos foi formando contenções à utilização da CEASA-RJ como instrumento de promoção do abastecimento. As iniciativas nessa direção se resumiram à criação de espaços para a comercialização da produção familiar (Pavilhão 30) e fluminense (Pavilhão 21) e a execução de programas federais (PAA e Bancos de Alimentos). Com longa experiência com mercados institucionais para a aquisição de gêneros alimentícios, nunca alcançou padrões mínimos de execução nos programas federais criados para fortalecimento da agricultura familiar, porque os instrumentos estaduais sempre foram direcionados principalmente aos pecuaristas de leite. Para a promoção do acesso, os instrumentos mais utilizados pelo Governo do Estado foram os programas de transferência de renda (Cheque Cidadão, Renda Melhor), o fornecimento de alimentos/refeições a preço acessível (Sacolão, Restaurantes Populares e Café da Manhã nas Estações) e a distribuição de alimentos (cestas básicas e Sopa da Cidadania).

Observou-se que as políticas do Estado do Rio de Janeiro traduziram a alteração do enfoque na geração de autossuficiência alimentar (*food self-sufficiency*) para ações destinadas ao alcance da autocapacidade na obtenção de alimentos (*food self-reliance*), onde as políticas de acesso ganham relevância, permeada por um movimento progressivo de enfraquecimento da intervenção pública.

Utilizando as interpretações, as soluções técnicas e o formato da atuação estatal, trazidos pelos tipos ideais de políticas alimentares propostos por GRISA (2023), buscou-se observar quais os referenciais orientaram as políticas estaduais no campo do abastecimento, caricaturando a atuação dos governos a partir dos referenciais que predominaram. Até os anos 1990, os incentivos se concentravam na busca pelo aumento da produção agropecuária para reduzir a dependência externa, com políticas com referencial claramente produtivista. A partir de meados da década de 1990, o Estado inicia sua retirada do controle de importantes instrumentos com incidência sobre o abastecimento, direcionando sua atuação para um referencial baseado na *Alimentação pelo Mercado*. Nos anos 2000 se inicia um ciclo de políticas focadas na melhoria das condições de acesso, com instrumentos orientados por uma perspectiva *socioassistencial alimentar*. A execução do Rio Rural, a partir de 2006, pode ser compreendida como incorporação da *alimentação ambientalizada* como referencial, que se fortalece no Estado pela indução de organizações internacionais que financiam o Programa, mas também pela atuação de entidades locais como a AARJ, a ABIO e a ANA. As últimas duas décadas, porém, marcam a convivência destes referenciais com aquele que predominou na conformação do padrão de intervenção do Governo do Estado desde o final dos anos 1990: a aposta no mercado para prover o abastecimento, cuja principal ferramenta foi o RIOLOG (incentivos fiscais) que, em sua maioria, foram direcionados para o fortalecimento dos distribuidores e operadores logísticos. Em conjunto com a transferência da gestão operacional da CEASA-RJ por 20 anos para a ACEGRI, as ações estaduais contribuíram para a constituição de uma coordenação privada no sistema de abastecimento do Estado.

Foi possível observar que as ações públicas estaduais no abastecimento estiveram fortemente influenciadas pelos contextos político-institucionais nacionais, e pelas gramáticas informadas pelas políticas federais, que foram tendo peso na seleção de problemas, na definição de públicos, na formatação dos instrumentos e dos métodos de implantação em cada momento. No entanto, a delimitação de instrumentos próprios (a compra institucional de alimentos, a reforma agrária de Brizola, os restaurantes populares de Garotinho, os programas de complementação de renda) que, em alguns casos, anteciparam aspectos de políticas

disseminadas posteriormente em nível nacional, demonstra que eles resultam do processamento territorializado das dinâmicas globais e nacionais, operado por agentes públicos e privados envolvidos na conformação das ações públicas estaduais na produção de respostas a uma realidade política, econômica e social concreta.

## 7. CAPÍTULO 5

### A CEASA-RJ E AS CONTROVÉRSIAS EM TORNO DA GESTÃO DO ABASTECIMENTO

Considerando que a CEASA-RJ é o principal equipamento público estadual de abastecimento, observou-se a necessidade de recuperar a sua trajetória para analisar como ela participou da intervenção estadual no abastecimento e as repercussões desse modo nos fluxos e dinâmicas de abastecimento do Estado. Para isso, buscou-se construir uma linha de tempo, a partir da qual foi possível identificar controvérsias que emergiram do processamento de questões práticas relacionadas à sua gestão.

A apostila no rastreamento destas controvérsias intencionou descontaminar a *política dos alimentos* que se desenrolou em torno da *Instrumentação da Ação Pública - IAP* estadual no campo do abastecimento, que será discutida no capítulo VI. A potência das controvérsias como recurso metodológico para adentrar a política dos alimentos, advém do fato de as controvérsias decidirem e serem decididas pela distribuição de poder (Venturini, 2010:24) e da possibilidade das cadeias de associações e das visões de mundo social ser desveladas pela observação dos momentos de tensão, conflito e disputa que precedem a institucionalização da ação pública, e que esta institucionalização ajuda a esconder (LATOUR, 2012).

A ação pública aqui é compreendida como algo que articula atores em torno de uma questão que vai sendo construído politicamente como “problema público”, e que revela tensões e disputas de interpretações, ideias e referenciais. As controvérsias se apresentam como um caminho para acessar estas tensões, localizar os atores envolvidos, identificar as alianças e cisões que se estabelecem e as estratégias e recursos mobilizados pelos atores para instrumentalizar a ação pública a partir da incidência sobre a escolha de instrumentos de intervenção que dialogam com suas interpretações e que, sobretudo, repercutam no contexto de interação entre os atores, de modo a favorecer suas posições.

A partir do conteúdo de leis, decretos e outros normativos legais, de matérias jornalísticas, de material institucional das entidades públicas e privadas relacionadas ao abastecimento no Estado e dos discursos proferidos na tribuna da ALERJ foram identificados eventos importantes que foram dispostos na linha de tempo apresentada abaixo, a partir da qual se buscou localizar as questões que geraram importantes controvérsias. Em articulação com este material, foram realizadas 10 entrevistas para reconstruir, a partir da visão dos interlocutores, a perspectiva dos atores acerca dos eventos, buscando ainda localizar os contextos em que as controvérsias foram produzidas; em quais arenas elas foram processadas; quais os instrumentos estavam sendo disputados; que questões estiveram em disputa; quais atores estiveram envolvidos e quais redes de associação se formaram a partir delas; quais os posicionamentos e ideias subjacentes; quais recursos e estratégias foram mobilizados pelos atores; e como este arsenal político influenciou a ação pública.

#### 7.1 - Linha de Tempo da CEASA-RJ.

##### **Década de 1970 – A implantação do Sistema CEASA-RJ:**

A CEASA-RJ foi uma empresa pública criada para promover, regularizar, dinamizar e organizar a comercialização de produtos hortigranjeiros no atacado e no varejo, com o objetivo de orientar e disciplinar a sua distribuição, de modo a obter melhor formulação de preços para beneficiar produtores e consumidores. Para tanto, foram instaladas centrais de abastecimento

para funcionar como grandes entrepostos comerciais que permitisse uma interação direta entre a produção e a comercialização, visando minimizar os efeitos negativos da intermediação.

No âmbito do SINAC<sup>89</sup>, o Governo Federal implantou no Estado do Rio de Janeiro a primeira unidade da CEASA-RJ com investimentos de CR\$ 6,4 milhões do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, de CR\$ 6,3 milhões do Governo do Rio de Janeiro e de CR\$ 6,3 milhões da Companhia Brasileira de Alimentos - COBAL. Instalada em uma área de 243.798 m<sup>2</sup>, na Rodovia RJ-2, em Colubandê - São Gonçalo, a unidade era destinada ao abastecimento da Grande Niterói e da Baixada Fluminense, já que a cidade do Rio de Janeiro era o território do Estado da Guanabara, onde, durante a gestão de Chagas Freitas (1971-1975), a COBAL também implantou os horto mercados do Leblon, Humaitá, Méier e Madureira, equipamentos de varejo que praticavam *preço administrado* definido pela CEASA-RJ.

A unidade de Colubandê, dimensionada com capacidade para comercializar 140 mil toneladas por ano, possui atualmente 118 lojas e 250 produtores cadastrados para abastecer os municípios de São Gonçalo, Niterói, Itaboraí, Rio Bonito, Magé e alguns municípios das Baixadas Litorâneas. Conforme explica um permissionário desta unidade, parte importante da produção nela comercializada é adquirida na CEASA de Irajá e a outra parte provém dos Mercados do Produtor instalados no interior: “*Tem comerciante que compra aqui (Irajá) e vende lá (São Gonçalo) ... uns 50%*” (Emiliano – permissionário da CEASA de São Gonçalo).



Figura 13 - CEASA - Colubandê (São Gonçalo)

A maior central de abastecimento do Estado foi implantada em 28 de agosto de 1974, no bairro de Irajá, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. A unidade Grande Rio da CEASA-RJ rapidamente se transformou em um grande entreposto de distribuição de alimentos advindos de diferentes regiões do estado, do país e do mundo, distribuídos principalmente para as redes varejistas instaladas na Região Metropolitana, que viviam naquele período um movimento de expansão, além de feirantes e pequenos comerciantes. Com área total de 2.146.253 m<sup>2</sup>, a segunda maior central do país e a terceira da América Latina, impressiona também pela magnitude do seu fluxo de negócios (R\$ 4,7 bilhões em 2021) e pela complexidade social do cotidiano desta “*cidade do abastecimento*” (CEASA-RJ). Diariamente transitam por ela cerca de 1.200 caminhões e de 50 mil pessoas envolvidas na comercialização mensal de 150 mil toneladas de hortigranjeiros. Inaugurada com 16 pavilhões, hoje a CEASA de Irajá possui em torno de 600 permissionários (comerciantes) e 4.090 produtores cadastrados, instalados nos seus 54 pavilhões (CEASA-RJ).

<sup>89</sup> Criado pela Lei Federal n. 5.727, de 04 de novembro de 1971, que dispõe sobre o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) para o período de 1972 a 1974 e regulamentado pelo Decreto Federal n. 70.502, de 01 de maio de 1972. O referido Decreto dispõe em seu Art. 8º, que ‘a utilização, por particulares, qualquer que seja a finalidade proposta, das dependências das Centrais e Mercados, integrantes do Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento, obedecerá ao regime de concessão ou permissão remunerada de uso’.



Figura 14- CEASA - Irajá (Rio de Janeiro)

Segundo o Regulamento de Mercado da CEASA-RJ, a disponibilização de instalações adequadas ao comércio ocorre por meio de contratos de Permissão Remunerada de Uso. A estes permissionários são prestados serviços auxiliares diretos (informação de mercado; classificação, padronização e embalagem; orientação fitossanitária; depósitos em armazém coletivo; frigoríficos; metrologia; comunicações) e indiretos, prestados por terceiros (serviços de carga e descarga, arrumação, transporte, alimentação e outros). O entreposto de Irajá também comporta lojas, agências bancárias, lanchonetes, postos de gasolina, atacadões, uma agência dos Correios, o 41º Batalhão da Polícia Militar e o 24º Quartel do Corpo de Bombeiros.

Segundo Carlão, presidente da Associação de Produtores de Hortigranjeiros do Estado do Rio de Janeiro - APHERJ, a implantação da CEASA-RJ centralizou a comercialização de batata, cebola e alho (produtos importados) que ocorria na Praça XV e de legumes produzido no Estado, que era realizada em Madureira. Atualmente, o site da CEASA-RJ afirma que 78% da comercialização do entreposto ocorrem no setor permanente, ocupado pelos permissionários que realizam vendas no atacado de gêneros agrícolas provenientes de outros municípios, estados e países, ficando o restante com as áreas livres, dedicadas à comercialização da produção agropecuária estadual, realizada pelos produtores rurais e agricultores familiares nos Pavilhões 21 e 30, respectivamente<sup>90</sup>.

Os pavilhões 21 e 30 têm por objetivo estimular a produção fluminense de hortigranjeiros, através da oferta de espaços de comercialização direta para garantir escoamento da produção. Enquanto o Pavilhão 21 destina-se ao produtor rural pessoa física, sem limite de produção, o Pavilhão 30 é voltado às cooperativas, associações e grupos informais de agricultores familiares. Através de Autorização de Uso, os produtores fluminenses adquirem o direito a uma “pedra” no Mercado Livre do Produtor, área delimitada no Pavilhão 21, para comercializarem sua produção própria, sendo classificados em mensalistas e diaristas, como explica a coordenadora da Diretoria Técnica da CEASA-RJ. Enquanto as organizações da agricultura familiar garantem seu acesso através do cadastramento junto à União das Associações e Cooperativas de Agricultura Familiar do Estado do Rio de Janeiro – UNACOOP, que administra o Pavilhão 30.

A gente tem 800 pedras, embora a utilização seja praticamente 400, porque a maioria é dos mensalistas... O mensalista já tem a pedra dele aqui para comercializar e o diarista ele chega e marca uma pedra que tá vaga. Então praticamente é totalmente utilizado, não fica um dia sem utilizar... Então ele começa a comercializar às 6 horas da manhã. Quando é, mais ou menos, 10, 11 h, já não tem produto ali... A gente atende praticamente boa parte do Estado... Hoje o Pavilhão do Produtor aqui tá totalmente cheio, a gente não tem como atender todos que tem necessidade de descer<sup>91</sup> (Rosana – CEASA-RJ).

Para a utilização dos pavilhões, os produtores rurais devem se cadastrar na CEASA-RJ e apresentar os boletins de produção expedidos por engenheiros agrônomos. Os parâmetros

<sup>90</sup> Os Pavilhões 21 e 30 possuem regulamentos específicos, publicados em 25 de novembro de 1996, que integram o Regulamento de Mercado da CEASA-RJ.

<sup>91</sup> Trazer a produção do interior para ser comercializada na CEASA de Irajá.

definidos no Regulamento de Mercado priorizam produtores com maiores volumes de produção, maior diversidade (maior número de culturas), aqueles que produzem durante a maior parte do ano, contando com maior número de parentes, de meeiros e de empregados e os que se cadastraram/ingressaram no pavilhão há mais tempo, ou seja, os produtores mais estruturados e com maior capacidade de produção.

Em 1977, durante o Regime Militar, o Mercado do Produtor da Região Serrana foi implantado no Terceiro Distrito (Conquista) do município de Nova Friburgo, para possibilitar a comercialização da produção agrícola, sobretudo de hortaliças oriundas de diferentes comunidades rurais dos municípios de Nova Friburgo, Teresópolis, Sumidouro, Bom Jardim e Trajano de Moraes. A unidade foi construída nas proximidades da localidade conhecida como Barracão do Mendes, em uma área total de 80.831 m<sup>2</sup>, cedida pela Prefeitura de Nova Friburgo. São 3.300 m<sup>2</sup> de área construída para as operações de compra e venda, beneficiamento, classificação, embalagem, recepção e expedição de hortigranjeiros destinados, sobretudo, à CEASA de Irajá.



Figura 15- Mercado do Produtor da Região Serrana

A região Serrana é uma das principais regiões produtoras do Estado, com importantes disparidades intraregionais. O polo demográfico formado por Teresópolis, Petrópolis e Nova Friburgo é responsável por maior parte do PIB da região, gerado principalmente na produção industrial de moda íntima, pela exploração do turismo de segunda residência<sup>92</sup> e pela importante produção de hortícolas e olerícolas. Nestas cidades se concentram ampla rede de serviços e elevados indicadores socioeconômicos, que contrastam com os demais municípios de feição mais rural, que dispõem de infraestrutura mais precária, mas contribui sobremaneira na função de tornar a região Serrana fonte fundamental para o abastecimento metropolitano de folhosas. A despeito da especialização da região na produção de hortaliças em sistema convencional, PALM (2021) observou que, paralelamente ao processo de territorialização do regime sociotécnico convencional como modelo predominante, foi sendo tecida uma *ecologia de projetos* baseados na ambientalização da natureza, que tem sido responsável por parte dos alimentos agroecológicos que abastecem a região Metropolitana.

O processo de ocupação da região Serrana, que ocorreu “*a partir da consolidação de abrigos para tropeiros e exploradores e, em seguida, pela formação de áreas de colonização para a produção agrícola destinadas à produção de alimentos*” (Galvão, 2009, Marafon et al., 2005; 2011 apud SEABRA, 2015: 62), contribui para explicar a vocação e o desempenho agrícola da região e suas articulações com o abastecimento metropolitano.

Assim como o entreposto da Região Serrana, outras unidades foram instaladas para funcionar como mercados satélites, com a função de reunir a produção regional e garantir a sua expedição para outras praças. Estas unidades são conhecidas como Mercados Produtores e foram instaladas nas regiões Serrana, Norte, Noroeste e Centro Sul. A unidade de Paty do

<sup>92</sup> Turismo residencial ou modalidade turística de segunda residência se refere à prática de escolha de localidades que proporcionem moradias para hospedagens curtas e frequentes, destinadas ao descanso, ao lazer e ao entretenimento nos fins de semana para residentes em áreas urbanas. Alguns estudos associam o crescimento desta modalidade à commoditização das paisagens e dos predicados naturais e sociais atribuídos ao rural, que tem levado à crescente substituição da exploração agrícola de territórios rurais pela especulação imobiliária e pelo aumento da ocupação destas áreas pelos chamados *new rurais*.

Alferes foi inaugurada em 1978, com 50.000 m<sup>2</sup> de área, destinada à expedição da produção dos municípios de Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Três Rios, Vassouras e Petrópolis. A partir de 2011, a gestão passou a ser compartilhada entre o Governo do Estado e a Prefeitura, por força de um convênio. Desde então a movimentação nesta unidade vem apresentando forte declínio, chegando à quase inatividade nos últimos anos, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 11- Quantidade de Hortigranjeiros Comercializado - Paty do Alferes (2000-2019)

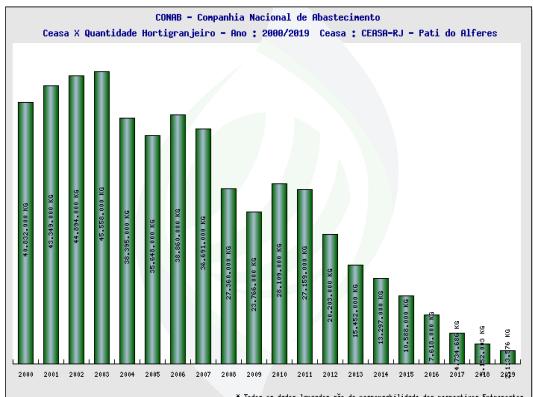


Figura 16- Mercado do Produtor de Paty do Alferes

O entreposto de Paty de Alferes cobre as regiões do Centro Sul Fluminense e do Médio Paraíba, cuja ocupação e desenvolvimento estiveram associados à expansão do cultivo de café, no final do século XIX e início do século XX, à instalação da Companhia Siderúrgica Nacional - CSN, na década de 1940; e à construção da Via Dutra, eixo fundamental para articulação das duas maiores metrópoles brasileiras. Essa conexão impulsionou uma dinâmica industrial e o predomínio da população urbana, sobretudo a partir da configuração do polo metalomecânico nas últimas décadas, que consolidou um parque industrial de produção de bens siderúrgicos, metalúrgicos e automobilísticos, com importantes investimentos do capital internacional<sup>93</sup> (SEABRA, 2015).

As unidades de São José de Ubá e Itaocara atendem aos produtores dos municípios das regiões Norte e Noroeste Fluminense: Santo Antônio de Pádua, Cambuci, Itaperuna, Miracema, Itaocara, Natividade, São José de Ubá, Cardoso Moreira, Aperibé, São Fidélis, Italva e São Sebastião do Alto. Com 25.000 m<sup>2</sup>, a unidade de São José de Ubá foi inaugurada em 06 de abril de 1978 e, desde 2012, está também sob a gestão compartilhada, estando sua movimentação mais atrelada à operação do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, como explica a Diretoria Técnica da CEASA-RJ. Já a unidade de Itaocara, instalada no Km 0 da Rodovia RJ 192 (Ponto de Pergunta), foi a única inaugurada depois da década de 1970, em 06 de novembro de 1982. Lá são comercializados principalmente o tomate, a abobrinha e a batata doce

<sup>93</sup> Volkswagen e Nissan em Resende, Peugeot-Critôen em Porto Real e Land Rover em Itatiaia (Oliveira: 2009 apud SEABRA).

produzidos nessas regiões. Outros produtos com significativa produção nessas áreas, como o café de Varressai e o abacaxi de São Francisco de Itabapoana, praticamente não utilizam estes entrepostos para escoamento.

São José do Ubá é praticamente vazio porque a safra é seis meses. Então a gente costuma fazer mercado seis meses só. Seis meses o mercado fica parado. Se não tiver o PAA, entendeu, ele fica vazio... A safra de Ubá é praticamente tomate, tomate, tomate.... Eles descem pra cá, mas é difícil de entrar no mercado. Basicamente, o tomate mesmo acaba sendo o transbordo ali... São Paulo pega muito tomate lá... Paty também tem a questão do tomate. Mas já foi mais, hoje tá bem parado (Rosana).



Figura 17- Mercado do Produtor do Noroeste Fluminense – São José de Ubá



Figura 18- Mercado do Produtor de Ponto de Pergunta - Itaocara

O Estado do Rio de Janeiro não possui nenhuma central de abastecimento pública gerida exclusivamente por municípios, apenas mercados municipais. Houve uma tentativa de municipalizar um centro atacadista estadual em Campos dos Goytacazes, no período em que o ex-prefeito do município, Anthony Garotinho, se tornou Governador do Estado, porém não se efetivou por conta da concorrência representada pelo Mercado Municipal, situado no centro da cidade.

Nós temos um CEASA também nosso em Campos. Tá lá fechado. Eu consegui uma época passar o CEASA lá pra prefeitura, mas falei com o Garotinho, na época, que se não acabasse com o mercado que tem lá no centro da cidade, o CEASA não ia funcionar... O Estado cedeu pra prefeitura. A prefeitura abriu, não funcionou, devolveu pro Estado. E tá lá e não adianta (Waldir de Lemos – ACEGRI).

As recentes articulações para a retomada da CEASA de Campos dos Goytacazes e para a instalação de um centro privado de abastecimento, em Macaé, se devem à crescente demanda urbana por alimentos na região Norte Fluminense, que passou por intenso crescimento demográfico nas últimas décadas (Campos e Macaé dobraram sua população nos últimos 20 anos), devido à exploração de petróleo na Bacia de Campos e à base logística de suporte às atividades offshore. Neste mesmo período, a região vivenciou a crise do sistema de produção sucroalcooleira e o crescimento da produção de frutas.

A Região da Costa Verde, que possui uma significativa produção de banana, grande concentração de povos e comunidades tradicionais que produzem alimentos (pescadores

artesanais, caiçaras, povos indígenas, quilombos) e núcleos urbanos com importante mercado consumidor, em parte gerado pelo grande fluxo turístico nas cidades de Paraty e Angra dos Reis, não dispõe de equipamento estadual de abastecimento. Localizado no Parque Imperial, próximo à rodoviária, o principal equipamento de abastecimento da região é municipal. O Mercado Municipal do Produtor Rural de Paraty comercializa a produção da região, inclusive de produtores de Cunha – SP, mas o *mix* de produtos ofertados também é complementado com hortigranjeiros adquiridos na CEASA-RJ de Irajá.

### 1980 - Imposto sobre hortigranjeiros inicia disputa em torno da gestão da CEASA-RJ:

Como a CEASA-RJ nasceu como empresa federal pertencente à COBAL, órgão vinculado ao Ministério da Agricultura e Abastecimento, a sua gestão era indicada pelo Governo Federal, mas contava com um Conselho de Administração presidido pelo Secretário Estadual de Agricultura e composto por representantes da Secretaria Municipal de Fazenda e de usuários da CEASA-RJ, além de membros da COBAL.

A gestão da CEASA-RJ foi objeto de um conflito entre os governos federal e estadual, iniciado em 1980, quando o Governo de Chagas Freitas propôs um projeto de lei para tributar em 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICM as margens de lucro superiores a 40% na comercialização de hortigranjeiros. As críticas a esta medida, feita pelo então presidente da CEASA-RJ, Ronaldo Faria, resultou em sua exoneração, pedida pelo Governador Chagas Freitas à COBAL.

### Chagas demite presidente da Ceasa por causa de ICM

Fontes ligadas ao Governo do Estado informaram ontem que o presidente da Ceasa, que o governador, foi convocado para se manifestar contra a cobrança de Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) sobre produtos hortigranjeiros, segundo projeto de lei enviado à Assembleia Legislativa pelo governador Chagas Freitas.

O próprio presidente da Ceasa-RJ, ontem à noite pelo *O Globo*, admitiu que não se sentiu confortável em falar sobre a demissão. "Naquelas condições, sobre o assunto, não posso falar", disse. Ronaldo Faria disse ainda que suas declarações sobre a cobrança

de ICM "não foram corretamente interpretadas", mas não esclareceu o assunto.

O secretário da Fazenda do Estado do Rio, Henrique Heitor, reagiu assim à comunicação notifica da demissão. O secretário da Agricultura, Edmundo Campello, também não quis comentar o assunto, mas deu a entender que não poderia desmentir a informação.

**MINISTÉRIO**

BRASÍLIA (O GLOBO) – Segundo a interpretação dada por fontes do Ministério da Agricultura, a um diálogo havido ontem entre o ministro da Agricultura, Amury Stahle, e o presidente da Cobal (maior acionista da Ceasa-RJ), José Salles Mendes, a notícia da demissão de Ro-

naldo Faria "não tem sentido", uma vez que o ministro teria pedido ao presidente da Cobal "uma definição sobre a questão do ICM". De acordo com as mesmas fontes, na medida em que o projeto de lei federal não foi aprovado, a questão estaria aberta a qualquer pronunciamento contrário ou favorável à cobrança de ICM.

**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA**

Os deputados estaduais Mário Mamede, o deputado Darci Piana (PP-NJ), discutiram ontem na Assembleia Legislativa em defesa do presidente da Ceasa-RJ, que é o principal beneficiário das regras de Ronaldo Faria contra a cobrança de ICM sobre hortigranjeiros. Foram "distorcidas",

Figura 19- Reportagem publicada em *O Globo* (22/08/1980)

Outra reportagem de *O Globo*, publicada em 03/09/1980, evidenciam o clima tenso no processo de substituição de Ronaldo Farias, que semanas após a sua saída da presidência da CEASA-RJ, assumiu a assessoria das Casas Sendas, uma das principais redes de supermercados da época. Em retaliação às dificuldades enfrentadas para realizar esta substituição, no ano seguinte, o Governador Chagas Freitas entrou na justiça contra a COBAL, ganhando o direito ao recolhimento de 12% da receita da Central (aluguel dos boxes) para um fundo destinado a ressarcir o Estado do Rio de Janeiro pelo capital aplicado na implantação da CEASA-RJ, o que passou a ocorrer em outubro de 1981.

### Tribunal dirá com quem fica ação contra Ceasa

O Tribunal de Justiça Federal ou Estadual a competência para julgar a ação movida pelo Banco, que cobra da Central a devolução do empréstimo do Grande Rio (Ceasa-RJ) a divida de Cr\$ 1.018.537.800,31, de dois compromissários de 1978 e 1979.

Desde outubro passado, a renda dos boxes do mercado da Avenida Brasil, em Irajá, é depositada diretamente no Banco, para cobrir o déficit.

Na assessoria da Assessoria Brasileira de Alimentos (Cobal)

A última prestação venceu a 15 de novembro de 1980. Em 1979, a Central havia feito a vigésima mensalidade já atrasada. No dia 28 de janeiro de 1975, o Banco repassou um novo empréstimo de Cr\$ 1.000.000,00, amortizável em 32 prestações que utilizou os seus bens como garantia, com vencimento em 15 de dezembro de 1981. De acordo com a assessoria, em 1980, o Banco, com base no resultado julho de 1981, manteve parcialmente a ação, reu que a Ceasa, fosse citada a pagar a dívida em 24 horas ou que a Central oferecesse bens à penhora.

**RENDIMENTO**

Rio, ou seja, mais de 80% desse abastecimento.

Na assessoria que mantém 700 empregados diretos e 8 mil indiretos, a Central vende 100% de suas produções exclusivamente de depósitos dos produtores, composta por 100% de hortigranjeiros que utilizam os seus bens como garantia, com vencimento em 15 de dezembro de 1981. De acordo com a assessoria, em 1980, o Banco, com base no resultado

de julho de 1981, manteve parcialmente a ação, reu que a Ceasa, fosse citada a

pagamento e restituição da dívida de Cr\$ 1.018,55 por metro quadrado. O menor bau mede 7x7.

**QUEDA**

A Central explica ainda que ven sofreu um crescente de-

Figura 20- Reportagem publicada em *O Globo* (03/04/1982)

## Ceasa adia escolha de novo presidente

Sob um clima de tensão e mistério, foi realizada ontem a assembleia que deveria apontar o nome do engenheiro agrônomo Antônio Dias Lopes para a presidência da Ceasa-RJ. No entanto, após oito horas de reunião interrompida apenas para um rápido almoço, a decisão foi adiada, sem que haja, até agora, uma previsão de quando será realizada nova assembleia.

A votação do nome de Dias Lopes não chegou a ocorrer, pois dos cinco participantes do Conselho Administrativo, com direito a voto, três deles (dois da Cobal e um representante dos usuários) conseguiram fazer com que a questão não fosse apreciada. O secretário de Agricultura do Estado, Edmundo Campello, fez questão

técnico-financeiro, José Antônio Mendes Sansano".

O Conselho Administrativo presente à reunião de ontem estava assim composto: secretário de Agricultura, Edmundo Campello Costa; secretário municipal de Fazenda, Paulo Catalano; diretor da Cobal, Hilton Líviero Peson; delegado regional do Ministério da Agricultura, almirante Paulo Antonioni, e o representante dos usuários, Hélio de Marchi.

### BOMBA NA CEASA

As dez horas, um telefona anônimo anunciará que uma bomba colocada no prédio iria explodir ao meio-dia. Às onze e meia, o prédio começou a ser evacuado, com os

## Sendas pretende vender mais hortigranjeiros

O volume de compra e venda de hortigranjeiros pelas Casas Sendas deverá apresentar um crescimento significativo em 1981, de acordo com as estimativas de um estudo do assessor da presidência da empresa, Ronaldo Faria.

As modificações a serem implantadas nessa área prevêem um aumento de 9 por cento no custo da distribuição dessas mercadorias no faturamento global da rede de supermercados. O estudo estará concluído dentro de 60 dias.

Ronaldo Faria informou que a empresa será reformulada em alguns pontos básicos, tais como: compra de 90 por cento dos hortigranjeiros diretamente de lavradores ou cooperativas (mercadões ou produtores); venda direta ao consumidor, através da empresa Estreouço, do mesmo grupo, que será inaugurada hoje; adequação das lojas para venda desses produtos.

Segundo afirma, as lojas da empresa terão condições de oferecer preços mais baratos do que qualquer concorrente. Para isso, a apresentação será melhorada, as vendas de mercadorias a grande escala ampliadas e a rotatividade crescerá. "Todos esses fatores contribuirão para reduzir os custos", disse.

### QUEM E

Até algumas semanas atrás, Ronaldo Faria era o presidente da Ceasa-RJ. Ele pediu demissão do cargo após, em entrevista à imprensa, ter-se mostrado contrário ao projeto de venda direta de ICM aos hortigranjeiros vendidos ao consumidor, enviado à Assembleia Legislativa pelo governador Chagas Freitas.

Esse projeto foi aprovado e virou lei, mas, segundo o novo assessor da diretoria das Casas Sendas, não afetará em nada os planos e o faturamento da empresa.

Fonte: O Globo (03/09/1980)

Figura 21- Reportagem publicada em O Globo (03/09/1980)

## 1982 – Primeiras especulações em torno da privatização da CEASA-RJ:

Poucos anos após a sua criação já começaram a surgir as primeiras especulações sobre a intenção do Governo Federal em privatizar as CEASAs. Matéria publicada na edição de O Globo de 12 de abril de 1982 informa que o Ministério da Agricultura sugeriu à Comissão Especial de Desestatização a privatização das CEASAs, por considerar que os empresários do abastecimento já estariam aptos a assumirem os aspectos gerenciais das centrais, uma vez que o Governo continuaria a regular a comercialização de hortigranjeiros, através do estabelecimento de horário de venda, padronização de embalagens, classificação dos produtos, etc. Nesta mesma matéria, o ex-presidente da COBAL, Rubens José Castro Albuquerque, explicou que *"o projeto previa um arcabouço legal para o funcionamento das CEASAs já com a perspectiva de que em uma época oportuna, poderiam ser controladas pelos próprios usuários"*. O funcionamento da CEASA-RJ era considerado como idêntico a qualquer condomínio, sendo a privatização percebida apenas como uma ação para *"modificar o controle desse condomínio"* (Albuquerque).

Chama a atenção que esta narrativa sobre o controle das CEASAs pelos próprios usuários, presentes nas matérias deste veículo alinhado ao Governo Militar, era acompanhada pelo descrédito atribuído à possibilidade de se encontrar compradores para o entreposto. Ante o interesse manifestado pela Cooperativa Central dos Produtores Rurais do Estado do Rio de Janeiro – COOPER-Rio, a matéria ressalta a existência de uma dívida de CR\$ 538 milhões e o prejuízo de CR\$ 128 milhões obtido no ano anterior (O Globo de 05/04/1982), fazendo parecer que os usuários a quem o Governo intencionava transferir a gestão não seriam os produtores, mas os comerciantes.



A Estadualização da CEASA-RJ foi formalizada mediante a celebração do Termo de Doação com Encargos, assinado em 04 de novembro de 1988<sup>94</sup>, passando o Governo do Estado do Rio de Janeiro a controlar 99,9% das ações da empresa. Reportagem da edição de 23/12/1987 de O Globo afirmava que “uma economia de CR\$ 78 milhões é a primeira consequência para a CEASA-RJ com a decisão do Governo Federal de doar o controle acionário das ações das Centrais de Abastecimento (CEASAs) às administrações estaduais”, referindo-se ao valor equivalente a 55% das ações da CEASA/Rio de propriedade da COBAL. No entanto, a doação não poderia ser o termo mais adequado para caracterizar a transferência do controle acionário para o Governo Estadual, ante a dívida existente da COBAL com o BANERJ, de propriedade do Governo do Estado, de CR\$ 432 milhões, pelo financiamento contraído para a construção das suas unidades no Estado. Segundo a mesma reportagem, essa dívida seria quitada com a utilização do fundo judicial de CR\$ 300 milhões, instituído pela ação movida por Chagas Freitas e que se encontrava bloqueado pela Fazenda Pública.

Após este processo de descentralização (estadualização e municipalização) foram conformados diferentes arranjos de gestão com entidades sob a governança de organizações sociais, municipais e estaduais. A CEAGESP-SP e a CEASAMINAS-MG foram as únicas unidades que permaneceram sob a gestão do Governo Federal.

### **1989 – Implantação do Pavilhão 30:**

Em 1987 começou a ser discutida a ideia de implantar um pavilhão exclusivo para os pequenos produtores rurais, pois o Pavilhão 21, destinado desde 1977 exclusivamente à produção agrícola fluminense, estava completamente tomado, sobretudo por produtores mais estruturados, como relata a Diretora da UNACOOP:

Quando ocupou todo (pavilhão 21), aí vem o problema. E aí a gente, o pessoal de comercialização, que era produtor, teve aqueles que evoluíram mais que o pequeno né, e o pequeno mais uma vez ficando sufocado. Daí as organizações de assentamento, principalmente, e de pequeno produtor rural, começaram a pedir à Secretaria de Agricultura do Estado, na época, através do Departamento Cooperativista, a criação de um pavilhão pra organização dos produtores, que aí estava forte naquele momento. As associações tava tendo incentivo.... Aí nasce nesse momento a ideia do pavilhão 30 (Margareth - UNACOOP).

Para a reconstrução do processo de implantação do Pavilhão 30 foi necessário recorrer a entrevistas com pessoas envolvidas, pois como explica a assessora do Departamento de Cooperativismo da Secretaria de Agricultura na ocasião, Marlize Porto, o Pavilhão 30 “É um projeto que nunca foi escrito, nunca foi escrito. O projeto é o contrato”. Segundo ela, a ideia surgiu a partir de encontros regionais com associações e cooperativas de todo o estado, identificadas pela EMATER-RJ. Nesses encontros, que também contou com a participação de representantes da CEASA-RJ, do BNDES (financiador) e do BANERJ (agente financeiro do contrato), a comercialização foi apontada como o maior problema, pois “tava todo mundo na mão do intermediário” (Marlize Porto).

Apesar de recebida com desconfiança, a proposta de construir um pavilhão exclusivo, a partir da contratação de empréstimos pelas associações, recebeu a adesão inicial de 14 associações/cooperativas, de cerca de cento e poucas que existiam no Estado. A ideia inicial contemplava ainda a aquisição de caminhões para o transporte da produção, a implantação de estruturas de beneficiamento e entrepostos para a coleta da produção no interior, além de cursos de capacitação em classificação, pois o objetivo era que o pavilhão não se limitasse às vendas

---

<sup>94</sup> Publicado no Diário Oficial da União de 21 de dezembro de 1988.

no atacado, mas deveria servir também de entreposto para entregas para supermercados e restaurantes.

O financiamento obtido através do BANERJ para a construção do pavilhão foi firmado em contratos com as associações, nos quais a CEASA-RJ figurava como signatária. Para acompanhar as obras, monitorar e gerenciar a reserva do contrato, e cogerir o futuro pavilhão formou-se uma comissão com participação das associações usuárias, que posteriormente deu origem à UNACOOP.

Segundo Marlize Porto, enquanto muitas associações ainda estavam em processo de contratação dos caminhões, houve o bloqueio dos recursos destinados à finalidade social do BNDES, pelo Governo Collor. Diferentemente da maior parte dos bancos estaduais, o BANERJ não liberou recursos para a conclusão dos projetos, resultando em apenas 08 caminhões contratados, dentre 16 que estavam previstos. Das estruturas de beneficiamento planejadas no interior, apenas foram construídas uma em São João da Barra (Fábrica de Suco de Maracujá) e outra em Angra dos Reis. Dessa forma, a inauguração do Pavilhão ocorreu sem que a estrutura de suporte logístico planejado (caminhões, beneficiamento e entrepostos no interior) fosse viabilizada.

Quando foi pra lá o pessoal jogava no pavilhão, futebol dentro do 30 (...). Você tinha um pavilhão construído, a maior parte das associações sem um caminhão de transporte. Aí você tinha um pavilhão e você não tinha produto lá dentro. Aí foi um problema sério (Marlize Porto).

Esta situação desafiou as associações que compunham a Comissão a criar mecanismos para viabilizar o funcionamento do Pavilhão. Com quatorze associações que inicialmente foram mobilizadas para a construção do pavilhão, foi fundada a União das Associações e Cooperativas Usuárias do Pavilhão 30 – UNACOOP, em 18 de dezembro de 1992. A inclusão do termo usuária, conforme explica uma das fundadoras da associação, ocorreu:

(...) por causa da minha associação (Associação de Produtores Rurais de Paracambi), que era a única que não tinha apanhado o financiamento, teve que entrar com a palavra usuário, pra poder abrir o leque e mais outras poderem entrar (Margareth - UNACOOP).

O relato abaixo expõe algumas das estratégias adotadas para criar fluxo de comercialização e fazer o pavilhão gerar receita para as associações.

Como é que vai encher esse pavilhão? Porque pavilhão vazio não traz gente. E aí, vamos abrir pra os laranjeiros. Tinha uma época que os laranjeiros não tinham como comercializar a produção. Então vamos botar a laranja aqui, porque aí a laranja traz o cliente. A gente não conseguia trazer as folhosas. A gente queria trazer a folhosa, mas o pessoal da Região Serrana era muito apegado no 21, entendeu? Depois que vieram associações folhosas, mas bem depois (...) \_A Margarete tá sendo contratada. Nós não temos dinheiro pra pagar. Você vai ter que fazer o seu salário. E a Margarete começou: negócio de vaga de carro, ela começou a dar o jeito dela. A Margarete é uma pessoa empreendedora, é uma pessoa muito habilidosa no trato com as pessoas... Então, o Pavilhão 30 é o que é, muito por conta dessa questão, desse empreendedorismo, dessa habilidade de Margarete, uma pessoa muito respeitada pelas associações (Marlize Porto).

Durante o prazo de 05 anos para quitação do financiamento, apenas uma das associações havia conseguido quitá-lo. Além disso, com a cobrança que a CEASA-RJ passou a fazer das taxas de Permissão de Uso e de condomínio, as associações acumularam uma dívida de R\$ 55 mil, como explica a representante da UNACOOP:

Só que quando chegou esse momento da transição de governo (Moreira Franco para Marcelo Alencar), deu uma zebra. O BANERJ foi vendido e o nosso dinheiro foi todo embora junto. Do projeto que tinha na época ainda um fundo de oitocentos e poucos mil, se perdeu. Mas as organizações que não distrataram, e que ninguém distratou, passaram a ser cobrada. Oito anos depois passaram a ser cobrada pela Ceasa o condomínio e o aluguel, que era isso que tava no compromisso. Então já estava devendo em 99, 55 mil (Margareth).

A saída encontrada foi uma negociação com a CEASA-RJ para redução do valor cobrado por metro quadrado, que passou a custar R\$ 1,00, retraindo significativamente a dívida das associações, que foi então assumida pela UNACOOP, resultando na transferência da gestão do Pavilhão para a entidade:

O que era R\$ 55 mil passou a ser R\$ 5 mil (risos), entendeu? Aí a UNACOOP assumiu a administração do Pavilhão todo e pagou o R\$ 5 mil por todo mundo. Aí limpou o nome de todo mundo e assumiu o problema. A partir dali, de 99, maio de 99, pagamos tudo até abril. Quitou! Aí começou em nome da UNACOOP a administração do pavilhão todo (Margareth - UNACOOP).

A interrupção do financiamento também implicou na negativação das associações junto ao BANERJ. O perdão da dívida foi negociado com a Secretaria de Agricultura, mas sofreu resistência da Casa Civil, que era dirigida por um grupo político contrário àquele que estava à frente da pasta da Agricultura (Tito Riff), segundo Marlize Porto.

Apesar destas dificuldades iniciais, a técnica considera que a implantação do Pavilhão 30 teve um impacto positivo para os pequenos produtores, avaliação corroborada pelo atual presidente da UNACOOP, que é produtor de banana em Mangaratiba - RJ:

Era bem fraquinho! Mas, por outro lado, ele foi muito importante pra esses produtores porque, pelo fato de ter sido inaugurado, no campo já foi sentido uma diferença em relação aos intermediários. Eles já tiveram que aumentar os preços. Os produtores começaram a ter acesso às informações de preço... Mesmo aqueles que não conseguia descer pra vender a sua produção, de alguma forma, eles se empoderaram um pouco com aquele espaço... Eles começaram a se virar pra descer, porque tinha um espaço (Marlize).

Porque isso aqui foi uma conquista dos agricultor familiar. Lá atrás, eu vivia muito na mão do atravessador, lá em 89. Eu sou da área rural, de assentamento de reforma agrária do INCRA. Então, o atravessador chegava assim, pagava o que queria. Então a gente não tinha noção do preço (Jocimar).

### **1995 – Inclusão da CEASA-RJ no Programa Estadual de Desestatização – PED:**

Em alinhamento programático com a gestão federal de Fernando Henrique Cardoso - FHC, seu correligionário, o Governador Marcello Alencar (PSDB) instituiu o Programa Estadual de Desestatização - PED (Lei Estadual nº 2470/1995<sup>95</sup>), que previa a privatização de uma série de empresas públicas estaduais<sup>96</sup>, dentre elas a CEASA-RJ. Ao longo da tramitação do Projeto de Lei Nº 402/95, a Associação Comercial dos Produtores e Usuários da CEASA Grande Rio - ACEGRI promoveu paralisações e denúncias sobre as condições de funcionamento dos entrepostos, conforme noticiou O Globo:

---

<sup>95</sup> Projeto de Lei nº 402 apresentado pelo Executivo em 12/01/1995 através da Mensagem nº 13/95.

<sup>96</sup> A partir de 1995 foram privatizados o BANERJ (Decreto n. 21.993, de 23 de janeiro de 1996), a TELERJ, a LIGHT, o METRORIO, a FLUMITRENS, a CEG, dentre outras.



O presidente da ACEGRI, Waldir de Lemos, sustentava na reportagem que “*As vendas caíram em 30% nos últimos anos e, há seis meses, dois supermercados de ponta deixaram de comprar aqui. Para recuperar os fregueses é preciso recuperar a empresa*”. A matéria informa ainda que em reunião com o governador, Marcello Alencar, no dia 08 de abril de 1997, a ACEGRI conseguiu prazo de 30 dias para formalizar contrato de terceirização, transferindo o controle operacional da CEASA para os comerciantes. Em entrevista concedida a esta pesquisa, o presidente da ACEGRI descreve o processo e como foi a referida reunião:

A CEASA estava acabando, minha filha!... Toda a parte elétrica sucateada. Três pavilhões daqui, a EMOP querendo que fechasse porque estava arriscado cair na nossa cabeça. Buraco de caminhão carregado tombar, de caminhão quebrar diferencial... Quem me ajudava muito na época era a Rede Globo... A Globo começou a vir aqui mostrando como é que tava a situação da CEASA. Até que um dia ela veio aqui. Eu liguei e ela veio. E ali na cabeceira daquele pavilhão tava cheio de lixo. Isso aqui era abandonado. Era lixo nas ruas, um monte de bicho saindo do meio do lixo no pavilhão dali. Aí o cara da Globo, o fotógrafo, a câmera, mas ele pegou, você tinha que ver como é que aparecia na televisão aqueles bicho. E eu apontando e dizendo: \_É daqui que sai o alimento da população do Rio de Janeiro. Na mesma hora, o filho do Marcello Alencar, aquele Marco Antônio, não sei se você já ouviu falar nele. Um safado, um ladrão! Me ligou, me deu uma bronca: \_Meu pai tá passando até mal por tua causa (Marco Antônio). \_Ué, cê quer vir aqui? Você vai ver se eu tô exagerando. Você sabe como é que tá essa Ceasa aqui dentro? (Waldir). \_Ele tá pedindo pra você vir aqui (Marco Antônio). Aí lá fui eu lá pro Palácio. E no final da conversa, esse filho: \_O que é que você quer pra parar com essa palhaçada? (Marco Antônio). Assim merro! E eu querendo melhorar isso aqui. \_Me entrega a CEASA pra mim salvar ela, porque senão essa CEASA vai acabar e não vai demorar muito não. (Waldir de Lemos - ACEGRI)

Esse processo se desenrolou em meio à disputa pelo controle do PSDB no Estado, quando o então presidente da ALERJ, Sérgio Cabral, do PSDB, acusou a existência de um esquema de compra de votos na Assembleia para a aprovação da privatização da CEDAE, em 1998. Segundo conversas gravadas, o esquema conduzido pelo filho do então governador, e Secretário de Fazenda, Marco Aurélio Alencar, buscava manter o voto do governador ao Projeto de Lei, aprovado na ALERJ, que retirava a CEDAE do Programa Estadual de Desestatização – PED. O voto do governador foi derrubado pela ALERJ e a CEDAE foi retirada do Programa. No mesmo ano, projeto similar para retirada da CEASA do PED foi apresentado, mas sua tramitação foi interrompida e só retomada em 2002, como será adiante relatado. Toda a discussão em torno do PED enfrentava forte mobilização social e ações judiciais que visavam impedir, sem sucesso, a privatização do BANERJ.

### **1998 – Transferência da Gestão Operacional para a ACEGRI:**

Além da utilização constante da imprensa, na estratégia da ACEGRI para assumir e manter a gestão operacional da CEASA-RJ, o acionamento da justiça e os questionamentos em relação à utilização dos recursos arrecadados pela empresa, sempre figurou como recurso fundamental. Desde 1995, a Associação impetrou uma ação contra a majoração de 489% do aluguel dos boxes, que passaria de R\$ 2,62, por metro quadrado, para R\$ 15,42, segundo matéria de O Globo. Com a liminar concedida, eles passaram a pagar o aluguel na justiça. Paralelamente, entraram com outra ação questionando a prestação de contas apresentada pela Diretoria da CEASA-RJ, referente ao dinheiro arrecadado para pagamento das tarifas de água, luz, esgoto, limpeza e segurança.

As ações na 2<sup>a</sup> e na 3<sup>a</sup> Varas Cíveis resultaram no bloqueio de parte significativa dos recursos da CEASA-RJ, comprometendo suas condições para pagar funcionários, manter os serviços operacionais e realizar investimentos necessários na infraestrutura do entreposto. Neste

contexto, foi proposto um Acordo para por fim à briga judicial, resultando na transferência da gestão operacional dos entrepostos de Irajá e de São Gonçalo à ACEGRI.

O discurso de inevitabilidade, que sempre é acionado para legitimar escolhas controversas, estava presente na matéria de O Globo do dia 16/04/1998: “*Sem condições de superar a crise, o poder estadual não teve outra saída: se rendeu a um acerto com a Associação dos Produtores e Usuários (ACEGRI), que passará a gerir parcialmente o órgão*”. A afirmação presente de que a “*Associação promete investir R\$ 18 milhões na recuperação*”, fez parecer que seriam empregados recursos próprios da Associação, quando, na verdade, seria utilizada a mesma receita que foi parcialmente bloqueada para a CEASA-RJ, proveniente do recolhimento da taxa de ressarcimento arrecadada junto aos permissionários para cobertura de despesas operacionais. Por outro lado, a reportagem omite aspectos relacionados às possibilidades trazidas pela gestão assumida por um órgão público, como os aportes adicionais de recursos públicos para cobertura de déficits orçamentários e do fato da CEASA, com o Acordo, abrir mão da receita, mas manter a despesa com os mais de 300 funcionários que eram envolvidos nas operações que seriam assumidas pela ACEGRI (cerca de 180 na limpeza, 120 na segurança e 30 na manutenção, segundo Relatório Deloitte, 2010).

#### • CEASA TERCEIRIZADA

A terceirização chegou à Ceasa. Foi aprovado esta semana, com o aval do governador Marcello Alencar, o projeto que passa a administração operacional da central de abastecimento à Associação Comercial dos Produtores e Usuários da Ceasa Grande Rio (Acefri). Com isso, os comerciantes ficarão responsáveis por serviços de limpeza, segurança e manutenção do lugar, além da supervisão de obras.

Fonte: O Globo (17/01/1998)

## DUAS AÇÕES judiciais deixaram a Ceasa estagnada, com lixo pelas ruas, infiltrações nos pavilhões e risco de incêndio Acordo com os usuários poderá livrar a Ceasa de crise e sujeira

Atacadistas e produtores prometem investir R\$ 18 milhões

Ledice Araujo

• Os porquinhos estão se divertindo no lixo que infesta a Ceasa, Centrais de Abastecimento do Rio de Janeiro, que é a segunda maior do país e movimenta por mês R\$ 80 milhões, com a venda de 150 mil toneladas de legumes,



Ana Branc

Fonte: O Globo (19/04/1998)

Figura 25- Reportagens publicadas em O Globo (17/01/1998, 19/04/1998)

O Acordo Judicial firmado entre CEASA-RJ e ACEGRI transferiu para a entidade a administração dos serviços de limpeza, segurança, manutenção, distribuição de água, energia elétrica e a cobrança e pagamento de IPTU dos entrepostos de Irajá e São Gonçalo pelo prazo de 10 anos, prorrogável por igual período, com previsão de multa de R\$ 6 milhões, em caso de rescisão por parte do Estado.

O termo *terceirização*, utilizado na matéria acima, não expressa adequadamente a natureza do ajuste firmado, visto que a ACEGRI, por ser uma entidade representativa, cujo objeto social é incompatível com o estabelecimento deste tipo de relação com o Estado, não poderia ser contratada para prestar estes serviços. A saída encontrada foi um acordo judicial no qual, junto com a responsabilidade sobre a gestão operacional, a ACEGRI passou a ter o direito de arrecadar a taxa de condomínio (ressarcimento das despesas operacionais) e parte do valor da Taxa de Permissão Remunerada de Uso – TPRU (aluguel dos boxes). A utilização de parcela da TPRU para realizar investimentos poderia configurar uma espécie de concessão, uma das modalidades de privatização previstas no PED. No entanto, conforme reza a legislação federal e estadual, tais concessões deveriam ser precedidas de concorrência pública. Na época, o deputado estadual, Carlos Minc (PT), entrou com uma ação popular contestando o Acordo e pedindo a sua anulação:

A CEASA-RJ foi doada pelo Governo Federal ao Estado na condição de não sofrer modificações em seu objeto social. Mesmo que o estado quisesse terceirizar serviços, deveria ter feito uma licitação e não passar o controle para uma entidade privada como a ACEGRI. O que houve foi uma falsa privatização (Carlos Minc – O Globo 15/11/1998).

Em matéria de O Globo, o então presidente da CEASA-RJ, Cláudio Ururahy<sup>97</sup>, que foi um dos incentivadores do Acordo, “admite que o Acordo poderá ser uma terceirização, ou início da privatização do órgão, com a diferença de que a outra parte é interessada”. A reportagem traz ainda a informação de que o presidente da ACEGRI, Waldir de Lemos, afirma ter participado de reuniões para incluir a CEASA no PED.

O Acordo também foi contestado pela Associação dos Servidores da CEASA-RJ. Além de denunciar que o mesmo foi feito sem consulta aos servidores, a entidade questionou, junto ao Ministério Público Estadual, a existência de apenas R\$ 892 mil na conta onde foram depositados R\$ 3,3 milhões em juízo, enquanto a ação judicial transitava. Pelo Acordo, este saldo ficaria com a CEASA-RJ (item 21) e seria criado um fundo de recuperação da empresa, cujos recursos seriam movimentados apenas pela ACEGRI, após aprovação da CEASA. Na matéria acima referida, o Secretário de Agricultura, Luiz Edmundo Campelo Costa, explicou que além da receita da taxa de condomínio, a ACEGRI adquiriu também o direito à metade do valor do aluguel dos boxes e aos R\$ 3,3 milhões depositados em juízo durante a disputa judicial. Waldir de Lemos da ACEGRI, na época, justificou dizendo que os recursos foram utilizados para pagar contas atrasadas. A utilização destes recursos também foi objeto de denúncia do conselheiro da ACEGRI, Porfírio Dias, apresentada por meio de carta à Associação e em reunião da entidade. Após declarar que o Acordo foi realizado sem o conhecimento dos conselheiros e de questionar a destinação de parte dos R\$ 3,3 milhões para pagamento do advogado (R\$ 1,9 milhões), em uma ação que não caberia valores de sucumbência, por ter resultado em acordo, o conselheiro foi afastado da ACEGRI.

## 2002 – Retirada da CEASA-RJ do Programa Estadual de Desestatização – PED.

Em 11 de março de 1999, o deputado Washington Reis apresentou o Projeto de Lei n. 175/1999, que dispõe sobre a retirada da CEASA-RJ do PED. O PL recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça<sup>98</sup>, sob a alegação de que medida similar havia sido aprovada na Alerj, referindo à Lei Estadual nº 3.125/98, que retirou a CEDAE do programa.

Na Comissão de Economia, Indústria, Comércio e Turismo, o deputado Wolney Trindade apresentou parecer contrário ao PL, fundamentando que “só assim aquela central de abastecimento poderá se modernizar, melhorando a qualidade dos seus serviços sem que o poder público tenha que alocar enorme quantidade de recursos financeiros”. Tal parecer foi aprovado em 27/05/1999, mas na 6ª Reunião Ordinária da Comissão, realizada em 08 de junho de 1999, foi apresentado voto em separado, FAVORÁVEL, do deputado Edmilson Valentin, que recebeu concordância do deputado Farid Abraão com o seguinte texto:

---

<sup>97</sup> José Cláudio Cardoso Ururahy, pesquisador aposentado do IBGE, foi formado em Engenharia Florestal pela UFRRJ. Foi Diretor do Instituto Estadual de Floresta (1988), Diretor de Recursos Naturais e Superintendente do IBAMA (1991-1992), Superintendente de Desenvolvimento Sustentável do Governo do Rio de Janeiro (1995), Diretor-Presidente da CEASA-RJ (1997), Diretor-Técnico da EMATER-RJ (1998), Diretor Geral de Administração da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro (2000), Gerente de Projetos na Qualilab ECOSS (2002), Subsecretário de Transportes da Prefeitura do Rio (2011) e Diretor-Presidente da Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro – IO-RJ (desde 2017). Foi candidato a vereador pelo PSDB nas eleições de 2020 com declaração de despesa máxima na campanha de R\$ 1.594.577,38.

<sup>98</sup> Parecer do relator, deputado Arthur Messias, aprovado na 4ª. Reunião Ordinária da Comissão de Economia, Comércio e Turismo, realizada em 20 de abril de 1999.

A proposição do nobre Deputado é merecedora dos nossos aplausos. O referido programa revelou-se um aviltamento do patrimônio público. Diversas empresas estatais foram “cedidas” à iniciativa privada sob o argumento de que seriam administradas de forma profissional e, por conseguinte, atenderiam de modo mais eficaz às necessidades da sociedade. Todavia, na prática, não é o que temos assistido.

O fato de a Comissão de Agricultura não estar entre as quatro comissões que apreciaram o PL (Comissões de Economia, Indústria, Comércio e Turismo; Defesa do Consumidor; Orçamento, Finanças, Tributação, Fiscalização Financeira e Controle) pode sinalizar que o abastecimento não era compreendido como uma temática agrícola ou que sua exclusão visava retirar a discussão de um âmbito com provável incidência dos produtores rurais, posto que, em geral, é ocupada por deputados ligados à pauta agrícola.

Como desdobramento da intensa disputa entre o governador Marcello Alencar e o então presidente da ALERJ, Sérgio Cabral, em torno da apreciação do projeto similar, que retirava a CEDAE do PED, o Requerimento de Urgência, apresentado pelo autor do PL nº 175/1999, que buscava assegurar a votação do mesmo, foi indeferido em 06/05/1999 e sua tramitação paralisada por quatro anos. O retorno do PL nº 175/1999 à pauta ocorreu logo após o primeiro turno da eleição que concedeu o primeiro mandato de Lula como Presidente da República, em um cenário de enfraquecimento da agenda neoliberal, e após uma Ação Consignatória da ACEGRI sagrar-se vitoriosa na justiça, possibilitando que 25% dos permissionários começassem a depositar em juízo os valores que a CEASA-RJ teria direito. Importa registrar que o deputado autor do PL possui vínculos estreitos com o presidente da ACEGRI, conforme ele mesmo explica em entrevista concedida a esta pesquisa:

O prefeito lá, o Washington Reis, que me considera até um pai, tá? Porque quando o pai dele morreu eu ajudei muito. Uma viúva com sete filhos e eu ajudei muito, na época. Montei um negócio pra eles lá em Xerém. Então, Washington tem um carinho por mim realmente de filho pra pai (Waldir de Lemos - ACEGRI).

Ao contrário de quando foi apresentado, o PL em sua reapresentação obteve uma tramitação célere, com aprovação em 1<sup>a</sup> discussão na sessão do dia 10/10/2002 (com pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça, Defesa do Consumidor e de Finanças e Controle, e parecer contrário da Comissão de Economia e Comércio) e em 2<sup>a</sup> Discussão, na sessão de 25/10/2002. Com a sanção da governadora em exercício, Benedita da Silva (PT), transformou-se na Lei Estadual nº 4.012/2002.

### **2008 - Renovação do Acordo com a ACEGRI:**

Através de uma liminar obtida na Justiça, a ACEGRI garantiu o direito de renovar por mais 10 anos o Acordo Judicial firmado em 1998. Neste mesmo ano, a Comissão de Reestruturação da Administração Indireta do Governo do Estado - CORI contratou estudo para orientar o Programa de Reestruturação das Sociedades de Economia Mista e Empresas Públcas do Estado do Rio de Janeiro, através do Contrato n. 024/2008, firmado entre a Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG e a Delloite Touche Tohmatsu Consultores Ltda. O relatório apresentado em 2010 apontou a falta de ingerência pública no entreposto em decorrência do controle gerencial da ACEGRI e recomendou a unificação das atividades de comercialização e armazenagem, pela sinergia entre as atividades, em alinhamento com experiências semelhantes em outras CEASAs, através da fusão da CEASA-RJ com a CASERJ, com posterior concessão à iniciativa privada.

Nós fomos pra uma reunião com o governador Sergio Cabral e pessoas de uma comissão. Qual era o nome da comissão? Era uma comissão de acompanhamento das empresas (CORI)... Aí a conversa era: “\_Você vai pra SEDRAP, mas a gente vai vender

a CEASA. A gente vai entregar a CEASA. A CEASA vai ser extinta, vai ser liquidada”. Aí o Felipe falou: “\_Não, é importante ter a CEASA”. Ponderou. Aí ele falou: “\_Não, a gente gasta dois milhões por mês de folha, de não sei o que. A gente acaba com a CEASA e te dá esse valor limpo pra você fazer política pública”. Ai a gente falou assim: “\_Não, a gente quer fazer, quer ficar na CEASA. A gente acha que é importante pra trabalhar com agricultura familiar”... “\_Então vocês tem um ano pra mostrar que a CEASA é viável” (...) Então a gente tinha um ano pra fazer a CEASA se tornar viável e se tornar atrativa pra o Governo não acabar com a CEASA. (...) Quando pesquisava CEASA aparecia muita matéria: “caixotaria pegando fogo”, “prostituição no pátio da CEASA” e “corrupção”. Só aparecia isso. Era essa a narrativa que envolvia a CEASA. E aí eu peguei um relatório que tinha de uma empresa de consultoria chamada DELOITTE, que fez um relatório antes de eu entrar, da gestão anterior. Ali apontava várias coisas, algumas eu concordava, outras era uma visão muito neoliberal, de estado mínimo... mas deu pra a gente ter uma noção mais macro do problema. E aí a gente começou a fazer as reuniões com os setores representativos do mercado (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

A esta época a CASERJ possuía uma rede deteriorada de armazéns e silos com quatro unidades (UACEN Central – Rio de Janeiro; UASJA - Silva Jardim; UAITA – Itaocara; UABPI - Barra do Piraí), quando se iniciou um processo de fusão com a CEASA-RJ, ainda não efetivada por completo. Segundo o ex-secretário da SEDRAP, a recomendação de fusão presente no Relatório da Deloitte foi utilizada para promover o fortalecimento da CEASA-RJ:

A gente fez um acordo com Sergio Rui e com Caldas<sup>99</sup>, na época: foi a gente trabalhar na construção da extinção da CASERJ, que não tinha mais sentido dela existir, porque os armazéns do estado não estavam sendo utilizados... a presidência da CASERJ, os diretores da CEASA, serem as mesmas pessoas, extinguindo os cargos da CASERJ, deixando somente uma estrutura mínima obrigatória, pra que ela pudesse entrar em quadro de extinção, em incorporação com a CEASA. E a CEASA, com essa compensação desses cento e poucos cargos que existia na CASERJ, a gente conseguiu recuperar a CEASA e dá uma cara diferente pra ela (Felipe Peixoto – ex-secretário da SEDRAP).

Seguindo uma orientação da CORI, a CEASA-RJ e a CASERJ chegaram a instituir um Programa de Incentivo à Demissão Voluntária (IDV) nas empresas, apresentado no site da CEASA-RJ como “*medida inevitável, já que o que está em jogo é a necessidade de reestruturação das empresas, objetivando, inclusive, que as mesmas não sejam extintas*”.

### **2011 – Execução de programas federais de Segurança Alimentar e Nutricional e de fortalecimento da agricultura familiar:**

A partir de 2011, a CEASA-RJ assume a condição de executora de alguns programas nacionais de segurança alimentar e nutricional no Estado, através de convênios firmados com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Com a implantação do Banco de Alimentos de Irajá em 2011, de unidades nos entepostos do interior, a partir de 2013, e a execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, em 2014, a CEASA-RJ assumiu um papel que em outros estados é exercido, em sua maioria, pelas secretarias estaduais de agricultura e de desenvolvimento social, como registrou matéria publicada no site da Empresa, de 17/12/2014: “*O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que pela primeira vez na história é executado por uma Central de Abastecimento*”. Cabe destacar ainda que o Rio é o único estado

---

<sup>99</sup> Secretário de Planejamento e Gestão - SEPLAG e subsecretário da SEPLAG, respectivamente.

no país cuja execução do PAA é centralizada pelo Governo do Estado, já que nenhum município fluminense executa o Programa por meio de adesão assinada com o MDS.

Estes conteúdos institucionais publicados no site da empresa também apresentavam o Banco de Alimentos<sup>100</sup> como modernização do programa Panela Cheia, que já distribuía alimentos doados pelos permissionários da CEASA-RJ desde o governo Garotinho, porém com um viés político-assistencialista, além de ser considerado instrumento para redução do desperdício de alimentos.

PAA antes, nós recebíamos os alimentos no Rio de Janeiro, alimentos produzidos no interior do estado, ou recolhíamos os alimentos nos boxes na CEASA do Rio de Janeiro e tínhamos que voltar com eles pro interior. A partir do momento que a gente monta essa estrutura descentralizada no estado, a gente permite que o produtor rural pudesse produzir, entregar a sua produção no mercado mais próximo dele, da sua propriedade, e ali eram distribuídos para as entidades filantrópicas daquela região. Então evitava a própria perda que esse transporte de bate caixa aqui, bate caixa lá, acaba gerando, levando alimentos mais frescos e atendendo as entidades filantrópicas da própria região, porque com a demanda que nós tínhamos, dificilmente sobrava alguma coisa (Felipe Peixoto – ex-secretário da SEDRAP).

Já o PAA<sup>101</sup>, era apresentado como mais um mecanismo para proporcionar o fortalecimento da agricultura familiar, que passava a compor uma diretriz central da gestão da CEASA-RJ, enquanto vinculada à SEDRAP. Nessa direção, foi também assinado Termo de Permissão Gratuita de Uso do Pavilhão 30 com a UNACOOP, em 2011, visando transformá-lo em um Centro de Comercialização da Agricultura Familiar. Apesar de incluído no PPA do órgão, o projeto não foi efetivado, mas serviu de justificativa para a concessão da gratuidade, que desobrigou a entidade de pagar a Taxa de Permissão Remunerada de Uso - TPRU.

A ideia é constituir um Conselho Gestor composto pela CEASA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Unacoop. Assim, não há justificativa para a CEASA permanecer cobrando pelo uso de um espaço no qual a própria Central de Abastecimento irá desenvolver suas ações governamentais. Por isso, iremos revogar a permissão da Unacoop e firmar com ela o Termo de Permissão Gratuita do Uso do Pavilhão 30", explicou o secretário Felipe Peixoto ([www.ceasarj.rj.gov.br](http://www.ceasarj.rj.gov.br), 09/06/2011).

Além do impacto financeiro, representado pela dispensa do pagamento da taxa de permissão de uso do espaço, esta ação possibilitou à UNACOOP comprovar a posse sobre o Pavilhão através de um instrumento legal, abrindo possibilidade de captação de recursos e estabelecimento de parcerias com órgãos públicos:

Deixou de ter que pagar aluguel, que é a permissão de uso. Porque ela passou a ter sua permissão de uso gratuita, que é através do comodato, diferente dos outros comerciantes, que tem uma TPRU, que é um Termo de Permissão Remunerada de Uso.

---

<sup>100</sup> Os bancos de alimentos são equipamentos públicos que atuam, simultaneamente, no combate às perdas e desperdícios de alimentos e na promoção da assistência alimentar de famílias atendidas por instituições sociais, através da captação e distribuição de alimentos que perderam valor comercial, mas que continuam próprios para o consumo. O assessor da ACEGRI, Lélio, estimou que das 120 toneladas diárias de resíduos geradas na CEASA-RJ, em torno de 3 a 4 estão próprias para o consumo. No Brasil existem 66 Centrais de Abastecimento – CEASA e 27 delas possuem Bancos de Alimentos que tiveram algum apoio do MDS na implantação e/ou modernização (CAISAN, 2014). Além dos bancos de alimentos públicos, o Mesa Brasil, Programa de Segurança Alimentar e Nutricional do Serviço Social do Comércio (SESC), constituiu uma rede nacional de bancos de alimentos. Segundo informações constantes no endereço <http://www.sesc.com.br/mesabrasil>, em 2013 foram distribuídos 41.048.497 kg de alimentos para 1.819.460 pessoas atendidas por dia, além de 492.370.966 refeições complementadas, através da parceria com 3.550 empresas (doadores sistemáticos) e 6.730 entidades assistidas permanentemente.

<sup>101</sup> No primeiro período de execução do PAA eram anunciados 800 agricultores familiares cadastrados, sendo 399 das regiões Norte/Noroeste Fluminense e 178 da Serrana ([www.ceasarj.rj.gov.br](http://www.ceasarj.rj.gov.br)).

Eles têm que pagar pelo uso, a UNACOP não tem. Fizemos um contrato de vinte mais vinte. E com isso a gente garantiu a UNACOP que ela pudesse primeiro, oficialmente, depois de vinte anos, ter um documento falando que o Pavilhão 30 é um espaço deles, dando garantia e segurança pra que fizesse ações de longo prazo. E desafogamos o caixa deles, porque o problema deles era de insolvência. Inclusive o fato deles terem um documento falando que o Pavilhão era um pavilhão com direito de uso deles, permitiu inclusive que eles conseguissem recursos com o Governo Federal, com o MDS, com o MDA, para receber recurso pra fazer projetos ali dentro, como aconteceu. Porque eles trabalhavam muito com a CONAB, e através daquele projeto Mesa Brasil, mas fora isso, eles não tinham outros recursos de governo, de parcerias com governos pra tocar as políticas de desenvolvimento da agricultura familiar (Leonardo – ex-presidente da CEASA-RJ).

Outros programas sociais foram implantados na CEASA-RJ pelo Governo do Estado, a exemplo do Restaurante Popular de Irajá, em 2014, e da construção interrompida de um Hotel Popular. Estas iniciativas sofreram resistência da ACEGRI, como mostrou uma matéria de O Globo, de 30/05/2014, sob a alegada preocupação com o risco para as pessoas devido à localização próxima ao anel viário. Posteriormente, a entidade chegou a requerer o imóvel do restaurante para a implantação de uma creche para os filhos dos funcionários dos permissionários.

### **2012 – Tentativa de retomada da gestão operacional pela CEASA-RJ:**

Em fevereiro de 2012, quando a CEASA-RJ esteve desvinculada da Agricultura e integrada à estrutura da SEDRAP, a Diretoria entrou com medida judicial na 10ª Vara de Fazenda Pública do Rio de Janeiro para retomar os serviços gerais e de gestão operacional das unidades Grande Rio e São Gonçalo, alegando o descumprimento pela ACEGRI das obrigações presentes no Acordo Judicial de 1998, sobretudo devido a uma dívida de IPTU que chegava a R\$100 milhões, que levou à penhora dos imóveis da empresa, ameaçando a sua existência, como retrata a matéria abaixo de O Globo.

### **Gestão da Ceasa vai parar na Justiça**

• A administração dos complexos Grande Rio/Irajá e São Gonçalo da Ceasa está no centro de uma disputa judicial. A direção geral das centrais, ligada à Secretaria estadual de Desenvolvimento Regional, Abastecimento e Pesca, acusa a Associação Commercial dos Produtores e Usuários da Ceasa (Acefri), responsável pelas unidades desde de 1998, de dever entre R\$ 50 milhões e R\$ 100 milhões em IPTU. Ao menos 25 pavilhões já foram penhorados por conta da dívida. Leonardo Brandão, presidente da Ceasa, aponta ainda problemas na manu-

Direção diz que dívida de associação com IPTU pode chegar a R\$ 100 milhões

tenção dos espaços, como falta de seguro contra incêndio e coleta de lixo deficiente. "A Ceasa pode ter de ser fechada a qualquer momento", diz. No início do mês, a empresa estadual entrou na Justiça para retomar a gestão, com três medidas judici-

ais. Waldir de Lemos, presidente da Acefri há 18 anos, admite que o IPTU não é pago desde 1998. "Como a Ceasa é do governo, achava que não precisava pagar. Quando soube, em 2008, questionei a obrigação na Justiça", alega. Lemos nega, porém, as demais acusações e diz ter investido R\$ 40 milhões em obras nos complexos. Em 2011, apenas o centro Grande Rio comercializou 1,8 milhão de toneladas de produtos, o que representa aproximadamente R\$ 3 bilhões. Juntos, os dois complexos abrigam cerca de 800 comerciantes.

Divulgação  
Fonte: O Globo (24/02/2012)

*Figura 26- Reportagem publicada em O Globo (24/02/2012)*

Sob o título “*ABRACEM manifesta apoio à postura da CEASA-RJ por fim da privatização dos serviços*”, matéria do site da CEASA-RJ, de 12/03/2012, divulga a moção que seria encaminhada pela Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento – ABRACEM ao governador Sergio Cabral, em apoio à iniciativa da CEASA-RJ de buscar a retomada da gestão operacional das suas unidades, anúncio realizado durante o encontro da entidade em São Paulo, no dia 07 de março de 2012.

Estamos diante de um grande exemplo que o Rio de Janeiro vem dando. Se trata de um ato corajoso e louvável. Está provado que esse modelo de gestão, sem a participação efetiva da Central de Abastecimento, não deu certo. Os comerciantes têm seu direito, mas não é possível ter dois donos em uma casa. Transmitiremos ao governador e ao

secretário o nosso sentimento de aprovação (João Alberto Paixão Lages, presidente da CEASA Minas).

Os serviços gerais das unidades são de tarefa única do Estado. O que aconteceu na CEASA-RJ no passado poderá acontecer em algum outro entreposto do Brasil. Serve como alerta (Leonardo Brandão – presidente da CEASA-RJ e vice-presidente da ABRACEN).

Caso a ABRACEN não fizesse a moção, a CEAGESP faria. É preciso ter uma relação respeitosa com os comerciantes, mas cada um com suas atribuições (Mario Mauricci, presidente da CEAGESP).

A agricultura familiar como ator marginal do abastecimento no Estado, naquele período, vinha experimentando um processo de fortalecimento ao nível nacional que, aqui, se expressava em uma gestão da CEASA-RJ comprometida com o segmento, em sintonia com o perfil de outros gestores de entrepostos públicos do país, que trocavam experiências no âmbito da ABRACEM:

Os gestores dos órgãos, de uma forma geral, eram pessoas muito comprometidas. Então, por exemplo, o Madruga, que era o diretor técnico da CEASA de Porto Alegre, era um cara ligado ao MST. O presidente da CEASA de Brasília era um cara ligado aos movimentos populares. Então, assim, você tinha uma outra lógica que não era a lógica do empresário, a lógica do mercado. Era uma lógica de transformar a CEASA em uma central de abastecimento (Leonardo – ex-presidente da CEASA-RJ).

Após a CEASA-RJ conseguir na justiça o direito de retomar a gestão operacional do mercado, a ACEGRI apresentou recurso e conseguiu derrubar a decisão, garantindo o direito de manter a validade do Acordo Judicial até 2018.

### **2013 – Regularização da ocupação dos permissionários:**

Em um contexto de forte ativismo judicial, o Ministério Público Estadual – MPE-RJ, seguindo medida idêntica adotada em outros estados, manifestou-se contra irregularidades nos contratos de permissão de uso que autorizavam a utilização dos espaços públicos da CEASA-RJ por particulares. Tais irregularidades residiam, sobretudo, no prazo indeterminado dos contratos e na ausência de prévia licitação, o que colidia com o disposto na Lei Federal nº. 8.666/93. Por força disso, em setembro de 2012, a CEASA-RJ assina um Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o MPE-RJ, obrigando-se a convocar os permissionários para regularizar os contratos.

Segundo matéria publicada no site da CEASA-RJ, em 18/06/2013, o MPE-RJ chegou a propor um prazo de cinco anos, porém os comerciantes alegaram que o tempo não seria suficiente para recuperar o investimento incorporado nos boxes. Além disso, por considerar que a eliminação destes dois dispositivos (prazo indeterminado e ausência prévia de licitação) comprometeria o uso patrimonial dos espaços pelos permissionários, dentre outras implicações, a ACEGRI promoveu um *locaute*, no dia 10 de abril de 2013, com paralização do funcionamento do entreposto de Irajá por 24 horas, visando pressionar a extensão do prazo dos contratos. Quinze dias após, a ALERJ realizou audiência pública proposta pelos deputados Luiz Martins – PDT (presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da ALERJ) e Paulo Melo (presidente da ALERJ) para debater a questão, resultando no encaminhamento da Indicação Legislativa nº 278/2013 ao governador, com a sugestão de alargamento do prazo da TPRU para 15 anos, prorrogável por mais 15 (inspirada na Lei nº 4.900/2012 – DF).

No dia 18 de junho de 2013, o Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 2.292/13 para regulamentar as permissões e concessões com o prazo sugerido na Indicação Legislativa,

contendo um dispositivo que garantia aos atuais permissionários a formalização de contratos, ficando apenas os boxes vazios como objetos de futura licitação.

O Governo do Estado entendeu a angústia dos trabalhadores da CEASA, que haviam feito uma paralisação democrática. Tem trabalhadores e empresários daquela casa que investiram milhões. É inadmissível o prazo de cinco anos, como propunha o TAC do Ministério Público (deputado Luiz Martins – PDT<sup>102</sup>).

Mesmo em um contexto em que o Legislativo se mobilizava para dar respostas às grandes mobilizações que compuseram as *Jornadas de Junho*, que no Rio foi incrementada com pautas locais (caso Amarildo e pedido de renúncia de Sérgio Cabral), a Lei Estadual nº 6.482/2013, disposta sobre a organização e o funcionamento das Centrais de Abastecimento e Mercados, foi publicada em tempo recorde, tendo em vista que o Projeto de Lei foi apresentado pelo Executivo em 18/06/2013, aprovado em 27/06/2013 pela ALERJ e sancionado em 03/07/2013.

Em 19 de agosto de 2013, a ACEGRI promoveu um almoço comemorativo em parceria com a CEASA-RJ, no Windsor Hotel (Barra da Tijuca), para homenagear os atores envolvidos nessa que foi considerada uma conquista para os permissionários, com a presença do governador Sérgio Cabral, do vice-governador Luiz Fernando Pezão, do secretário Felipe Peixoto (foto abaixo), de secretários e deputados estaduais e de centenas de permissionários.



Fonte: site da CEASA (19/08/2013)

Figura 27- Foto do jantar em comemoração à aprovação da Lei 15+15

A partir desta lei estadual o Estado do Rio de Janeiro criou um mecanismo legal para se desobrigar a cumprir um procedimento obrigatório definido em legislação federal, a licitação prévia dos boxes. Após a publicação da lei, a realização de uma licitação de boxes, que deveria ser procedimento corriqueiro, foi noticiada como um marco histórico nos canais de comunicação do órgão, mesmo referindo-se a apenas uma quantidade irrisória deles:

Pela primeira vez na história da CEASA-RJ, uma licitação será aberta para a escolha pública de comerciantes interessados em montar lojas nas áreas de seus entrepostos. Nessa segunda-feira (26) foi publicado aviso de licitação no Diário Oficial e no jornal Valor Econômico, referente à ocupação da área de 540 m<sup>2</sup> constituída pelos boxes 11, 13, 15 e 16 do Pavilhão 14 da Unidade Grande Rio ([www.ceasarj.rj.gov.br](http://www.ceasarj.rj.gov.br), em 26/08/2013).

Tal solução, que compõe um rol de dispositivos inusitados criados no Estado do Rio de Janeiro para contornar limitações impostas pela legislação, como a declaração de “*Situação de Calamidade Fiscal*”, criada em 2015 para justificar o desrespeito às restrições da LRF, embora tenha tido sua constitucionalidade inicialmente questionada pelo MPE-RJ, acabou servindo de exemplo para outros estados que enfrentavam a mesma questão.

<sup>102</sup> [www.ceasarj.rj.gov.br](http://www.ceasarj.rj.gov.br).

## **2017 – Privatização da CEASA-RJ como medida de recuperação fiscal.**

A CEASA-RJ e a CASERJ integraram o conjunto de empresas estaduais que o Estado do Rio de Janeiro incluiu na Reestruturação Administrativa, apresentada como uma das medidas de ajuste fiscal no Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro 2017-2020. Na relação das 16 empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais, que o governo anunciou que seriam desestatizadas, extintas ou fundidas, aparecia ainda outros órgãos relacionados à produção agrícola como a EMATER, a FIPERJ, o ITERJ e a PESAGRO<sup>103</sup>. Os memoriais descritivos chegaram a ser elaborados pela Subsecretaria de Modernização Fazendária da SEFAZ, mas o processo não prosseguiu devido ao impedimento legal representado pela impossibilidade de alteração do objeto social da empresa, que figurou como encargo quando da doação da empresa pelo Governo Federal, e pela existência da lei estadual que retirou a CEASA-RJ do PED. No entanto, considera-se que o controle exercido de fato pelos comerciantes na gestão operacional da empresa, que se mostrou uma força econômica e política com grande influência sobre os poderes públicos (Executivo, Legislativo e Judiciário), tenha sido decisivo para o bloqueio das tentativas de privatização de direito da empresa (transferência do controle acionário da empresa para a iniciativa privada).

## **2018 – Retomada da Gestão Operacional pelo Governo do Estado:**

Com o fim do prazo de 20 anos do Acordo Judicial com a ACEGRI, em 30/04/2018, o Governo do Estado retomou a gestão operacional dos serviços. Esta retomada ocorreu de modo não consensual, tendo em vista o impacto da medida sobre a receita e o poder da ACEGRI, que motivaram diversas tentativas da entidade para permanecer e/ou retomar o comando operacional dos entrepostos, como deixam claro as falas abaixo:

A ACEGRI tinha uma receita, se eu não me engano, isso eu ouvi, porque a notícia corre, 10 milhões. E aí você perdeu 10 milhões do dia para noite...Seu Waldir tentou de todas as formas que algo acontecesse e que ele voltasse a ter a concessão, que a concessão continuasse com ele. Depois foi uma brigueira danada aqui. O Aguinaldo vinha, o pessoal que tava aqui, quebrou um pau daqueles. Depois não teve jeito, ele teve que aceitar, né?... Mas isso toda a hora ele busca. Tá buscando se alguém der um vacilo, tira foto, vem com processo, faz uma denúncia e vai levando (Rosana – CEASA-RJ).

O Pezão, eu tive umas três reunião com o Pezão e ele: \_Não, você vai continuar. Eu não quero administrar aquilo não. Tá Maluco! (Pezão). Me chamou lá uns 15 dias antes de terminar os 20 anos: \_Ah, Waldir, você desculpa, mas eu vou pegar de volta. Eu não tô aguentando a pressão política que tá em cima de mim (Pezão). Interesse em pegar de volta a área operacional (Waldir de Lemos).

Matéria publicada no site da CEASA (19/04/2018) informava que a medida se sustentou na manifestação jurídica da Procuradoria Geral do Estado – PGE pela impossibilidade de a ACEGRI continuar com a gestão dos serviços, por entender que “*a transferência das atribuições da CEASA-RJ para uma entidade privada como a Associação configura a violação ao procedimento licitatório sendo, portanto, ilegal*” (Processo administrativo n.º E-02/004/524/2017). O Comunicado destacava ainda que o Acordo com a ACEGRI “*foi objeto de uma série de discussões judiciais ao longo de 20 anos de sua vigência, inclusive com*

---

<sup>103</sup> No item 2.3. Demais Medidas de Ajuste e Resultados Esperados do Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro 2017-2020 consta o item XV – Reestruturação Administrativa que prevê 06 extinções, além de processos de fusão e de concessão à iniciativa privada de empresas públicas e sociedades de economia mista do Estado, indicadas no Anexo 29. Dentre elas: RIOTRILHOS, CENTRAL, DETRO, IO, CEASA-RJ, CODERTE, CEHAB, CASERJ.

*decisões em primeira e segunda instância pela anulação do mesmo, dada à irregularidade na sua celebração”.*

A fragilização política do Executivo e do Legislativo estaduais, pressionado naquela ocasião pela crise fiscal e política (ameaça de cassação do governador e prisão de 05 deputados, incluindo o presidente da ALERJ, prisão de 5 dos 7 conselheiros do TCE-TJ, incluindo o presidente), pode ter dificultado a adoção de uma postura de relativização da orientação jurídica, proferida pela PGE, para atendimento ao pleito da associação dos comerciantes. Este ambiente contribuiu para que uma medida patrocinada por uma gestão da CEASA-RJ considerada de perfil mais técnico<sup>104</sup> fosse viabilizada pela institucionalidade (legislação), diante da recorrente mobilização política da ACEGRI, que resultou na criação de uma Comissão Especial na ALERJ para acompanhar a retomada dos serviços internos nas unidades da CEASA e a gestão dos recursos arrecadados.

Pra você ter ideia, aqui, quando eu tive que devolver a CEASA a área operacional, a CEASA começou a fazer o rateio de despesa aqui por 113.000m<sup>2</sup> e nós temos 200m de área ocupada. Então eles pegaram a despesa toda e ratearam só por 113m pra fazer a conta, mas cobrava de todo mundo. Então, você imagina quanto é que eles estão ganhando a mais administrando a área operacional. Aí briguei, passaram pra 127m e, agora, mês retrasado, passaram pra ratear por 135, 135.000m<sup>2</sup>. Se eles tivessem rateado pelo certo, 200 metros, se nós tamo pagando R\$ 22,00 o m<sup>2</sup> do condomínio, se fosse por 200, ia ser R\$ 14,00 por m<sup>2</sup>... Eles estão ganhando 65.000 m<sup>2</sup> nas nossas costas. Quer dizer, que dá por 22, dá um milhão e meio por mês que eles arrecadam a mais. E vivem sem dinheiro, ferrados, só dando prejuízo, só por má administração (Waldir de Lemos - ACEGRI)

Na época, a Diretoria da CEASA-RJ publicou um *Comunicado aos Permissionários* sustentando que *"Os questionamentos da ACEGRI sobre diminuição do valor nesse momento são descabidos, visto que a adoção de uma nova política de rateio das despesas somente poderá ser implantada após estudos e ampla discussão com o conjunto dos usuários"*. Buscando desestimular e deslegitimar o acionamento do principal recurso utilizado historicamente pela ACEGRI nas disputas com a Direção da CEASA-RJ, as ações judiciais, a publicação defende que *"as resistências às decisões já consumadas pelos Poderes Executivo e Judiciário tendem somente a provocar danos ao interesse de todos os envolvidos"* e que a solução consensual evitaria litígios intermináveis como os anteriormente patrocinados pela ACEGRI. O comunicado argumenta ainda que a Diretoria da CEASA-RJ trabalhava para que *"o conjunto dos usuários seja beneficiado e não visa o interesse pessoal de alguém ou de um dado seguimento"*.

Com todo o respeito o que a ACEGRI vem tentando é litigar mais uma vez, levando alguns usuários a uma aventura jurídica. Litigar mais uma vez, somente prejudicará o conjunto dos usuários, beneficiando a poucos e prejudicando a maioria ([www.ceasa.rj.gov.br](http://www.ceasa.rj.gov.br) - 04/06/2018).

Na primeira reunião da Comissão Especial da ALERJ (28/11/2018), presidida pelo deputado Jair Bitencourt, o presidente da CEASA-RJ, Agnaldo Balon, apresentou como resultados da alteração no modelo de gestão operacional: a) redução de 20% no valor do KW/h, resultante da aplicação da tarifa reduzida de energia elétrica concedida a organismos públicos,

<sup>104</sup> O presidente da CEASA-RJ de 2017-2018, Agnaldo Balon, é advogado especialista em direito público e empresarial e trabalhou de 2009 a 2015 no setor de contratos e licitações públicas da Companhia de Entrepótos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo - CEAGESP. Também atuou nesta área na Prefeitura de Santo André - SP e na Empresa Brasileira de Comunicações - EBC. Atualmente é Subsecretário Geral da Casa Civil do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

que representaria economia de R\$ 2.500.000,00 nos próximos doze meses; b) redução de 18% no valor dos serviços ordinários do condomínio, após licitação de novos contratos de prestação de serviços, que geraria economia anual de R\$ 5.000.000,00; c) redução de 27% no valor cobrado por m<sup>2</sup> (valor médio passou de R\$ 24,00 m<sup>2</sup> cobrado até abril/2018 para R\$ 18,50 a ser faturado a partir de nov/2018); d) redução da inadimplência de 20% para 5%; e) inclusão da APPHERJ (Pavilhão 21) no rateio do condomínio, que contribuiria para a redução do valor pago por usuário; f) destinação dos valores revertidos em favor da CEASA/RJ, decorrente da ação judicial<sup>105</sup> em que se discutia o mérito dos pagamentos de IPTU, para o Programa de Prevenção e Enfrentamento a Incêndio; g) esclarecimento quanto a não incorporação da obra do Pavilhão 14 e dos custos de água e energia consumidos pelo DETRAN no rateio condominial, como estava sendo disseminado; i) anúncio de criação de um Comitê Consultivo com participação dos órgãos representativos para estabelecer diálogo com os segmentos atuantes na CEASA-RJ sobre as necessidades do mercado.

Em matéria publicada no G1, e transmitida pelo Globo News em 20 de maio de 2019, foram expostos alguns dos questionamentos apresentados pela ACEGRI nas ações judiciais impetradas contra a CEASA-RJ, após a retomada da gestão operacional, além de retomar os recorrentes argumentos de déficit orçamentários e prestação deficiente de serviços.



### Ceasa-RJ é investigada por improbidade administrativa

Central de Abastecimento é uma das maiores da América Latina. MP quer saber por que o espaço, que recebe dinheiro público, jamais realizou concurso público.

Por Guilherme Ramalho e André Coelho, GloboNews  
20/05/2019 13h01 · Atualizado há 2 anos

*Figura 28- Reportagem do G1 (20/05/2019)*

No mesmo dia, a Diretoria da CEASA-RJ publicou em seu site uma Nota de Esclarecimento afirmando que o orçamento da empresa era equilibrado, que estava adotando medidas para a melhoria dos serviços e informando a abertura de Processo Administrativo (nº E-04/127/100004/2018) para a realização de concurso público, mas que tal procedimento encontrava-se vedado por força do Regime da Recuperação Fiscal (Art. 8º, inciso V da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017).

Essa controvérsia se desenrolou em meio a um momento de tensão no abastecimento do Estado, provocada pela greve dos caminhoneiros, deflagrada no final de maio de 2018, quando as medidas anunciadas pelo Governo Federal (congelamento do preço do óleo diesel por 15 dias) e Estadual (redução do ICMS de 16% para 12% sobre o diesel) não impediram o bloqueio das estradas, provocando drástica redução na entrada de caminhões no entreposto. No dia 25/05/2018 entraram em média 38 caminhões carregados na unidade de Irajá (maioria proveniente do Estado do Rio de Janeiro), contra a média de ao menos 600 caminhões que costumam chegar ao entreposto em dias normais. Esta situação provocou o desabastecimento de produtos como a batata inglesa, a batata doce, a mandioca, a beterraba, a cenoura e o

<sup>105</sup> Ação Judicial nº 0032136-41.2011.8.19.0202.

morango e elevou substancialmente o preço das mercadorias. O saco de 50 kg da batata inglesa comum passou de R\$ 64,00, em média, para R\$320,00, a couve-flor (PGIM 16kg) de R\$ 29,00 para R\$80,00 e o tomate longa vida (CX 22kg) de R\$ 45,00 para R\$120,00.

A ACEGRI continuou apostando nas ações judiciais e na utilização dos meios de comunicação e dos espaços de representação (Confederação Brasileira das Associações e Sindicatos de Comerciantes em Entrepótos de Abastecimento - BRASTECE e Câmara Técnica de Horticultura do Ministério da Agricultura) para defender a retomada do controle operacional dos entrepostos e a privatização das CEASAs como modelos ideais para a gestão destes equipamentos públicos.

Nesses meios, assim como a Diretoria da CEASA-RJ, a ACEGRI também passou a explorar aspectos da institucionalidade pública. A cobrança via ação judicial da exigência de concurso público para ocupação de cargos na empresa, e de prestação de contas dos recursos públicos, buscava fragilizar os mecanismos de utilização política da CEASA-RJ, que apareceu recorrentemente nas falas da ACEGRI como o grande gargalo.

Tem 130 funcionários de carreira e tem 116, porque eu denunciei ao Ministério Público. Hoje tem 116 pessoas, como é que eu falo? (Comissionado) ... O deputado que manda aqui dentro encheu tudo de gente (...). Chega presidente nas CEASAs que você tem que ver. Não entende nada, nada de abastecimento e chega lá pra cumprir as ordens do deputado que botou ele. Que se ele não fizer, tira e bota outro (...). Se os governos estaduais dessem mais atenção às CEASAs... os governadores não dão a atenção devida à CEASA, não dão mesmo... Eu tô fazendo uma reunião essa semana, semana que vem em Curitiba, com todos os representantes de associações nossas. Eu quero ver se, nessa reunião, nós vamos ter que sair com alguma coisa pra que a gente possa ser mais respeitado dentro das CEASAs... Eu vou fazer uma carta pra todos os governadores mostrando o que é que tá acontecendo nas CEASAs dos estados, por eles entregar pra político administrar. (...) Os governadores dão pra um deputado ser o dono da CEASA. E ele não investe em nada. Ele só quer arrumar pra ele, como é aqui no Rio também, tá, infelizmente! (Waldir de Lemos - ACEGRI)

Antigamente tinha 4 ou 5 presidentes em 1 ano administrando aqui dentro. E cada um deles que chegava, chegava sem nenhum compromisso com o processo de readequação do mercado aos novos requerimentos. Ou seja, isso aqui sempre gerou muito interesse dos políticos porque o que é movimento aqui, às expensas dos próprios comerciantes, são números muito, assim, impactantes. Pra você ter uma ideia, aqui dentro chegou a movimentar, em um dia, na média de 1 milhão de dólares. É, por mês, no mercado dos pequenos produtores, comercializa uma média de 100 milhões de reais. Aqui trabalham 10 mil pessoas. Aqui circulam diariamente cerca de 45 a 50 mil pessoas. Nós recebemos aqui diariamente 1.200 a 1.300 caminhões com mercadorias... Lamentavelmente as empresas públicas estão em um nível de aparelhamento, né? (...). Ah, isso aqui agrada a minha base. Ah, vem cá, esse segmento aqui... Às vezes tem um técnico importante... ah, não, isso aqui vai ser liderado por um líder comunitário... Tinha uma diretora técnica aqui, pós doutora pela Embrapa, que era subordinada a um líder comunitário que ainda não tinha concluído o segundo grau. (Lélio – ACEGRI)

## 7.2 - As controvérsias em torno da gestão da CEASA-RJ.

A análise de controvérsias é um exercício que busca compreender como ideias e interesses se confrontam a partir de conflitos em torno de questões empíricas com desfecho incerto, a partir de uma abordagem reflexiva (LATOUR, 2012).

As controvérsias começam quando os atores descobrem que não podem se ignorar e as controvérsias terminam quando os atores conseguem desenvolver um sólido compromisso para viver juntos. Qualquer coisa entre esses dois extremos (o consenso frio de inconsciência recíproca e o ameno consenso de acordo e aliança) pode ser chamado de controvérsia (Venturini, 2014:17).

Considerando que *controvérsia* é um assunto de debate público em torno do qual atores tomam posições diferentes e, consequentemente, diversas incertezas são produzidas, misturando considerações jurídicas, morais, econômicas e sociais, pode-se observar a partir dos eventos apresentados na linha de tempo acima, que uma importante controvérsia se formou em torno da gestão da CEASA-RJ. Nesta controvérsia, o confronto entre perspectivas se situou entre a defesa da privatização da CEASA-RJ e outra que ressaltava a importância da gestão pública do entreposto.

Tais perspectivas, no entanto, não necessariamente foram captadas como coalizões organizadas para uma disputa política direcionada à defesa destas bandeiras, mas a partir do processamento de questões práticas que puseram estas perspectivas em confronto no processo de instrumentação da ação pública, no qual a escolha dos instrumentos definidos para resolução destas questões acabou aportando elementos e produzindo efeitos relacionados a estes distintos referenciais de gestão.

A observação desta controvérsia serviu como uma entrada para a Política dos Alimentos no Estado do Rio de Janeiro, explorada aqui a partir de uma perspectiva pragmática, na qual os processos e as mudanças são percebidos como resultantes não necessariamente de intencionalidades e racionalidades orientadoras das práticas, mas como produto não previsível das interações entre os atores portadores de diversas e distintas intencionalidades. Assim foi possível compreender como a privatização formal (transferência do controle acionário da empresa) foi obstaculizada pelo efetivo controle privado da gestão do entreposto.

Duas questões foram observadas como ilustrativas do processo de instrumentação na área do abastecimento, por fornecerem condições para identificar diferentes posições dos atores, suas estratégias e como atuaram para que os instrumentos escolhidos contemplassem suas perspectivas para a gestão do entreposto: 1) a inclusão e exclusão da CEASA-RJ no PED e o Acordo firmado com a ACEGRI; e 2) a regularização do uso dos espaços públicos da CEASA-RJ;

Nesta observação, foi possível perceber o quanto o cenário econômico e político mais amplo e o contexto estadual em que os processos analisados estiveram inseridos, representaram restrições e possibilidades contextuais para a interação dos atores, fornecendo a eles janelas de oportunidade ou contenções que alargaram ou restringiram suas margens de ação.

### **7.2.1 - A inclusão e exclusão da CEASA-RJ do PED e o Acordo Judicial com a ACEGRI.**

A inclusão da CEASA-RJ no PED, em 1995, ocorre no período de implantação da agenda neoliberal no país. Nesse cenário, o alinhamento político entre os governos federal (FHC) e estadual (Marcello Alencar) e a fragilização dos estados provocada pela crise da dívida pública dos estados, na década de 1980, que serviu de justificação para o PED, criaram condições favoráveis para fazer do Estado do Rio de Janeiro o laboratório das privatizações no país (BOECHAT, 2017). No entanto, o jogo político estadual, de disputa intrapartidária no PSDB, colocou em confronto os chefes dos poderes Executivo (Marcello Alencar) e Legislativo (Sérgio Cabral), trazendo a retirada de algumas empresas do PED (CEDAE e CEASA) para o centro da disputa política.

A Lei Estadual do PED buscou restringir a definição das empresas que seriam desestatizadas, e por quais modalidades, ao âmbito do Executivo, ao estabelecer que tal

indicação fosse por Decreto<sup>106</sup>. Embora competisse a uma Comissão<sup>107</sup>, composta por sete membros designados pelo governador, a inclusão das empresas no Programa, atraindo inicialmente para ele iniciativas da ACEGRI para a inclusão da CEASA-RJ, o Legislativo buscou tomar para si o poder de decisão sobre quais empresas estaduais seriam desestatizadas, ao criar leis que excluíam algumas delas do Programa. Foi o caso da CEDAE, que obteve maior consenso e mobilização social para permanência como empresa pública. A tentativa de retirada da CEASA-RJ foi interrompida exatamente pela enorme tensão gerada durante a votação do PL referente à CEDAE, que implicou em derrubada pela ALERJ do veto feito pelo Governo ao Projeto aprovado pelo Legislativo.

Essa situação foi aproveitada pela ACEGRI para conseguir o controle operacional do entreposto a partir de um caminho *sui generis*: um acordo judicial que viabilizou uma alternativa não contemplada pela legislação, já que, como entidade representativa, a ACEGRI não poderia ser contratada para prestar os serviços a cargo do condomínio, pois seu objeto social não é compatível com um contrato de terceirização. A privatização *stricto senso*, da mesma forma, implicaria em um processo público de seleção de interessados, não lhe garantindo o controle, visto que a partir das primeiras especulações em torno da privatização da CEASA, cooperativas de produtores também manifestaram interesse em assumir a empresa.

A transferência da gestão operacional dos entrepostos para a ACEGRI, através de um acordo bilateral, viabilizou uma espécie de “*terceirização*”, que dispensou os ritos prescritos na já vigente Lei Federal n. 8.666/1993 e nas leis estaduais que tratam das concessões públicas, confrontando em especial os dispositivos referentes à concorrência pública para uso de bens, serviços e contratos públicos. A dispensa da concorrência para concessão de serviços públicos, por exemplo, só é autorizada em casos de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública; quando não acudirem interessados à concorrência; quando a prestação do serviço for delegada a entidade pública ou paraestatal; e nos casos de emergência, quando caracterizada a urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (Lei Estadual n.º 1481/89).

Como o instrumento utilizado foi o acordo judicial, com cláusulas negociadas pelas partes sob a mediação da justiça, no qual estava previsto inclusive uma multa de R\$ 6 milhões em caso de rescisão pelo Estado, a CEASA-RJ não pode nem gozar das competências do poder concedente, previstas no Art. 29 da Lei Federal de Concessões<sup>108</sup>, enfraquecendo ainda mais a sua capacidade de coordenar os entrepostos.

Embora a Lei Estadual que instituiu o PED definisse privatização como a “*alienação, pelo Estado, do controle acionário das empresas*”, facultava outras modalidades de desestatização como a transformação, a incorporação, a fusão ou cisão e a extinção da pessoa jurídica, com a venda dos seus ativos. Além da transferência da gestão operacional para a

---

<sup>106</sup> O Decreto Estadual n. 21.985, de 1 de janeiro de 1996 incluiu no PED as seguintes empresas: CEASA, CASERJ, EMATER, SIAGRO, PESAGRO, CEG, CTC, METRÔ, CERJ, CELF, COPERJ, SERVE, FLUTEC, CONERJ, FLUMITRENS, CODERTE, DIVERJ, BD-RIO, CEDAE. Prioridade seria dada às empresas com atuação nos setores de energia, transportes, agricultura e serviços públicos. O Banerj foi incluído no PED através do Decreto n. 21.993, de 23 de janeiro de 1996 e foi o primeiro a ser privatizado.

<sup>107</sup> A inclusão no PED também submetia a empresa à Comissão Diretora do Programa, pois a impedia de alienar ativos, adquirir bens, abrir capital, contrair obrigações financeiras, praticar atos que implicassem na diminuição do seu patrimônio líquido, promover operações de cisão, fusão ou incorporação; firmar acordos de natureza societária ou renunciar direitos neles previstos; firmar ou repactuar contratos de financiamentos ou de acordos comerciais sem prévia autorização da Comissão. O Decreto Estadual 21.916, de 02 de dezembro de 1995, designou os secretários de Planejamento e Controle (Presidente); Fazenda; Indústria, Comércio e Turismo; Obras e Serviços Públicos; de Transportes; Administração; Meio- Ambiente para compor a Comissão.

<sup>108</sup> Regulamentar o serviço concedido e fiscalizar permanentemente a sua prestação; aplicar penalidades contratuais; extinguir a concessão, nos casos previstos em Lei e no contrato; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas, dentre outras.

ACEGRI não figurar entre as modalidades previstas, e nem o instrumento que a tornou viável (o acordo judicial), o uso do termo privatização nunca foi utilizado para caracterizar esta operação. Pelo contrário, ela é representada como uma simples substituição da titularidade do condomínio e do encargo de contratar os serviços operacionais. Foi possível, inclusive, notar certa polissemia em torno do próprio termo privatização, demonstrando que a disputa de sentidos constitui parte importante da controvérsia.

Privatizam com o interesse das lideranças locais (...). Todo mundo é contra a privatização nos moldes, nos melhores moldes possíveis. Eu, particularmente, até entendo que a gestão operacional poderia ficar nas mãos de um empresário, mediante um regulamento e a observação de propósitos e princípios públicos. Mas não, ficou tudo realmente contingenciado, submetido ao interesse político (Lélio – ACEGRI).

A gente não tinha objetivo de privatizar a CEASA não, tá? A gente tinha como objetivo era poder permitir que a gestão daquele mercado fosse feita através de uma concessionária. Assim, é impossível que o estado consiga ter todos os contratos: contrato de limpeza, de vigilância, contrato de manutenção predial, contrato de coleta de lixo, que são uma complexidade de contratos que tem pra administrar... Então a gente imaginou a modelagem em que a operação, gestão do mercado, seria feito com esse órgão privado, todos esses contratos. Invés da gente ter contratos individuais com cada um desses fornecedores do estado, teria um gestor que faria a administração predial do equipamento ou dos equipamentos. E a CEASA continuaria existindo, até porque existe o impedimento legal. Mas, independente disso, pela importância que ela tem no programa de abastecimento do estado, ela continuaria existindo, mas fiscalizando esse contrato master, contrato que pegaria todo serviço. E continuando realizando as atividades das outras políticas necessárias e fazendo esse contraponto né, do interesse da sociedade, interesse do produtor (...). A gente gostaria de ter construído com eles uma política de Parceria Público Privada, mas assim, a resistência é muito grande. São comerciantes muito antigos (Felipe Peixoto – ex-secretário da SEDRAP).

Eu tava até negociando com um deputado daqui do Rio: eu alugar a CEASA. Além deu administrar o condomínio, eu também alugar a CEASA. Isso bem antes do Piauí. Chegou a conversar com o governador e tudo. Ficou até bem adiantado isso. Ele foi candidato a deputado. Me chamou lá no Palácio, que ele era da Casa Civil. Eu: \_Ah, que bom, meus parabéns! Mas, não ofereci. Virou meu inimigo. Acabou o aluguel, fala mal de mim, só você vendo. Parece que eu fiz alguma coisa errada. E não é. Ele que fez o errado (Waldir de Lemos - ACEGRI).

Em sua pesquisa sobre redes de comercialização agrícola no Estado do Rio de Janeiro, SEABRA (2015) concluiu que a função puramente condominial da CEASA-RJ a transformou em *“um equipamento público sem a eficiência e a flexibilidade exigida pelo mercado para controlar o curso da comercialização, logo, tornado privado pela alocação de empresas atacadistas e comerciantes”*.

Apesar de o controle operacional da CEASA-RJ pela ACEGRI não ser tratado como privatização, na discussão da lei que regulamentou as permissões de uso dos boxes da CEASA-RJ, os prazos de concessão dos serviços que foram privatizados foram usados pelos deputados que vocalizaram o interesse da ACEGRI como argumento para ampliar o prazo das permissões, como se tratasse do mesmo tipo de relação e instrumento, como será mostrado adiante.

Nestas citações acima, a privatização aparece como apropriação da coisa pública por interesses particularistas dos políticos que dirigem a CEASA-RJ, como exploração privada de bem público, equivalente e distinto de uma concessão pública ou apenas quando o controle do entreposto por um ente privado é completo. Esta última compreensão, ao representar a transferência da gestão operacional para a ACEGRI como simples substituição na forma de contratação dos serviços a cargo do condomínio, que em geral é apresentada como vantagem pela dispensa da burocracia pública e ganho de agilidade e eficiência do setor privado, acabou

nublando algumas implicações deste controle na capacidade de o entreposto funcionar como equipamento público.

A observação de alguns dos desdobramentos deste controle, como efeitos dos instrumentos, permitiu descortinar como este formato ameaçava a utilização do entreposto para finalidades públicas, como a preservação dos espaços destinados aos produtores e a agricultura familiar, que estiveram ameaçados pela dívida dos respectivos pavilhões referentes à taxa de condomínio, cobrada pela ACEGRI de forma indistinta, como explica o ex-presidente da CEASA-RJ:

O pavilhão 30, que era o pavilhão da agricultura familiar, pagava pra ACEGRI o mesmo valor de condomínio que a rede Pão de Açúcar pagava. Então, tratava-se a agricultura familiar no mesmo patamar do grande empresário distribuidor. É óbvio que eles não tinham condições financeiras pra arcar com aquilo. Então, assim, a ACEGRI tinha uma dívida (de IPTU). A UNACOOP tinha uma dívida de condomínio com a ACEGRI de mais de um milhão de reais. Isso era uma estratégia, porque a ACEGRI queria pegar o pavilhão 30. A CEASA tinha da UNACOOP uma dívida de aluguel, que é o TPRU, pagamento pela permissão de uso, mas que é como se fosse um aluguel, de dois milhões. Então tudo isso era uma estratégia de tirar o pavilhão 30 de lá, tirar o pavilhão 21 de lá, jogar pra uma área externa ou pra outro lugar. Mas o importante era pegar os dois pavilhões enormes, em lugares centrais do mercado, para fazer negócio com aqueles pavilhões (Leonardo – ex-presidente da CEASA-RJ).

A Diretoria da CEASA-RJ utilizou a dívida de IPTU, acumulada pela ACEGRI em R\$ 100 milhões, que resultou na penhora dos imóveis da empresa, para pressionar a ACEGRI a negociar a permanência dos produtores e agricultores familiares através da anistia da dívida de condomínio que a UNACOOP e a APHERJ tinham com a ACEGRI. Essa negociação envolveu ainda o pagamento da parcela da dívida de IPTU, referente a estes pavilhões, com recursos da CEASA-RJ e a devolução de parte do pavilhão 30.

Isso ocorreu porque, apesar de constar no Acordo que caberia à associação dos permissionários o pagamento do IPTU, a crença na imunidade tributária recíproca entre entes públicos, motivou a inadimplência. Porém, após consulta feita pela Diretoria da CEASA-RJ ao TCE-RJ, ficou esclarecido que, por ser a CEASA-RJ uma sociedade anônima, tal benefício não lhe caberia. Através de ação judicial, a CEASA-RJ requereu a retomada da gestão operacional a partir da alegação de descumprimento de cláusula do acordo (pagamento do IPTU), como já relatado.

Além de não concordar com tal cobrança por considerar que, mesmo estando com a gestão operacional sob a responsabilidade de uma entidade privada, a CEASA-RJ cumpria uma função pública, e reclamar por não receber contraprestação de serviços por parte da Prefeitura, a ACEGRI utilizou a relação “*muito boa, pessoal e direta com o Eduardo Paes*” (Lélio – ACEGRI) para reduzir o valor a ser pago.

Não, o Eduardo é muito parceiro meu, mas eu sou ruim de pedir. Eu sou mais de ajudar do que de pedir, tá. Até pra não ficar na mão desse pessoal. Mas ele, por exemplo, o nosso IPTU aqui, quando nós assumimos, 20 anos atrás, o presidente da CEASA falou: \_Waldir, apesar do IPTU estar no teu Acordo, você não tem que pagar IPTU porque isso aqui é do Governo do Estado. Nunca que o CEASA pagou o IPTU. Falou em não pagar, eu não paguei... Depois de 15 anos isso aqui sem eu pagar IPTU, entrou um presidente do CEASA, que não gostava de mim, consultou o Tribunal de Contas do Estado e o Tribunal disse que tem que pagar sim, porque a CEASA é uma sociedade anônima. Moral: nós devíamos 100 milhões de IPTU. Aí fui no Eduardo. Ele era o prefeito... Ele chamou o advogado lá da prefeitura. \_O quê que a gente pode fazer? (Eduardo Paes). Moral: fizeram um projeto de lei, levaram pra Câmara dos Vereadores, e, moral: de 100 milhões caiu pra 40 milhões a minha dívida, pra mim pagar em 84

vezes, não foi? Eu já paguei, tá. Já terminei. Já paguei tudinho. Pra você ver, ele conseguiu um desconto pra mim de 60 milhões de reais (Waldir de Lemos - ACEGRI).

Com a adesão ao Programa de Parcelamento do IPTU - PPI Carioca, a CEASA/RJ se comprometeu com o pagamento de todas as dívidas de IPTU até 1997 (antes do Acordo) e com o pagamento até o presente das dívidas do Prédio da Administração, do Pavilhão do Produtor Rural (Pavilhão 21) e do Pavilhão da Agricultura Familiar (Pavilhão 30). A Associação dos Pregoeiros de Pescados do Estado do Rio de Janeiro - APPAERJ assumiu a dívida de IPTU do Pavilhão do Pescado (Pavilhão 12), ficando o restante com a ACEGRI que, por um erro, acabou perdendo uma ação judicial movida pela CEASA-RJ, como explica o relato a seguir:

Eu trabalhava com quem? Com a esposa do Sérgio Cabral e uma doutora Juliette... Ela marca com os advogados tributarista lá do escritório dela. Os caras: \_Manda eles entrar na justiça contra você! Você vai ver quanto é que nós vamos arrumar pra você nessa brincadeira! Eu cheguei aqui e disse: \_Mário (presidente da CEASA), entra na justiça me cobrando esses 5 milhões que tu pagou. \_Que isso, Waldir? Te botar na justiça? \_Faz favor! Entra! Passado alguns dias, ele falou: \_Oh, já dei entrada, hein! Eu ligo pra ela: \_Doutora, avisa aí aos seus advogados que a CEASA já entrou na justiça contra mim. Os dois idiotas me chamou lá: \_Oh, seu Waldir, o Sr. desculpa, mas a gente não sabia que aquilo lá era uma sociedade anônima. Não vamos pegar isso pra brigar não que senão o senhor vai perder, tá. Me largaram. Tiraram a escada e eu fiquei com a brocha na mão segurando no teto, tá, minha filha (...). Aí, uma (termo pejorativo), que era presidente aqui... Eu fui negociar com ele. \_Olha, perdi. Divide isso aí pra mim em 40 meses e eu te pago. \_Não, eu faço em 12 (presidente). Eu cheguei em 24. De repente, um dia eu cheguei aqui de manhã e a menina: \_Seu Waldir, pegaram nove milhões nossos que tá depositado nos bancos. A CEASA pegou todo o nosso dinheiro. \_Oh Aginaldo! \_Ah, você não se resolveu (presidente). \_E agora? (Waldir)... Parei de movimentar a conta aqui da ACEGRI. Fiquei devendo seis milhões e pouco... Mas esse caso eu levei pro Conselho da CEASA, que eu também sou membro. \_Olha só! Eu quero pagar isso. Divide isso em 36 vezes e eu pago. O Conselho aprovou... Eles concordaram em dividir 40 vezes e só o principal, os seis milhões e pouco (Waldir de Lemos - ACEGRI).

A partir destas situações foi possível perceber que os referenciais de gestão pública e privada foram manejados em contextos concretos e só a partir deles é possível captar como foram instrumentalizados pelos atores na disputa pela gestão da CEASA-RJ. Assim, é possível compreender porque a privatização, entendida nos termos da lei, inicialmente defendida pela ACEGRI, como sugere a participação da entidade em reuniões para inclusão da CEASA no PED, passou a ser obstaculizada pelo controle operacional que a entidade conquistou através de outro instrumento, o acordo judicial. Um ano após o acordo judicial, a privatização passou a ser combatida por um Projeto de Lei apresentado na ALERJ por um deputado com estreitas relações com o presidente da ACEGRI. A ação judicial impetrada pela ACEGRI para renovação do Acordo acabou constrangendo iniciativas privatizantes relacionadas às propostas de reestruturação administrativas encomendadas à CORI pelo governo Sérgio Cabral. Também foi o peso econômico e político dos permissionários um dos fatores desmobilizadores das iniciativas da gestão de Pezão de avançar nos estudos voltados à privatização da CEASA-RJ como medida de ajuste fiscal em 2017.

A importância econômica da gestão do condomínio para a Associação, e o peso político que a ACEGRI foi acumulando ajudam a compreender que a manutenção do controle operacional da CEASA-RJ, por 20 anos, resulta de intensa mobilização da entidade junto aos poderes públicos, que contribuíram para a retirada da CEASA-RJ do PED, para a renovação do acordo judicial, para a legalização e extensão do prazo das permissões de uso e para a interrupção dos estudos voltados a privatização da CEASA no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal.

## 7.2.2 - A regularização do uso dos espaços públicos da CEASA-RJ.

A determinação do MPE-RJ para que a CEASA-RJ cancelasse todas as permissões de uso do mercado com prazo indeterminado e que não fossem precedidas de licitação caiu como uma verdadeira bomba na CEASA-RJ. Os permissionários que há décadas estabelecia uma relação patrimonial com os espaços que ocupavam no entreposto, ficaram diante da cobrança pelo cumprimento dos dispositivos da Lei Federal n. 8.666/93, que evidenciavam que aqueles imóveis eram de propriedade pública, que o seu uso tinha caráter precário e individual, sem direito a sucessório e nem a venda. Esta relação patrimonial estabelecida desde a instalação do entreposto fundamentava a prática corriqueira de venda destas áreas pelos permissionários e até a inclusão delas em inventários familiares.

Isso era um problema de todas as CEASAs do Brasil. A CEASA do Rio, a grande putaria era a venda de área pública. Muita gente ficou rica lá na CEASA com venda de área pública. Se eu quisesse eu teria ficado rico. Um cara me ofereceu dois milhões num estacionamento lá. Tinha um estacionamento de um mercado, o cara queria o estacionamento do mercado, e ele falou: “\_Oh, Leonardo, dois milhões”. Áí eu falei: “\_Você tá maluco? (Leonardo Brandão – Ex-presidente da CEASA-RJ)

A Diretoria da CEASA-RJ, coagida pelo MPE-RJ a implantar esta obrigatoriedade, foi colocada em um impasse, dado que nenhuma das áreas ocupadas cumpria os requisitos legais (contratos com prazo determinado e precedido de licitação), o que comprometeria o próprio funcionamento do mercado. Além disso, passou a enfrentar a forte pressão realizada pela ACEGRI para impedir a retirada imediata dos direitos dos permissionários sobre as benfeitorias e os investimentos que realizaram nestes espaços.

Eu falava: “\_Não posso fazer isso porque eu vou acabar com a CEASA” (...) Era muito simples falar: “\_Todo mundo perde o direito. Eu vou licitar tudo”. Mas áí eu achava que era uma injustiça. Entendendo que o comerciante quando ele foi trabalhar lá, ele tava dentro da regra do jogo. Ele fez investimento, ele construiu, ele reformou, ele botou câmeras, ele fez coisas. Então ele tinha que ter sua segurança jurídica de ficar ali, sabe? Então é o que eu falo: não pode ter um olhar maniqueísta, tem que olhar pelo olhar do comerciante, que sem ele também a CEASA não pode ficar, teria acabado... São empresas que estavam lá com quarenta, cinquenta, sessenta anos. Você não pode falar: “\_É, acabou, que o Estado mudou a regra” (Leonardo – ex-presidente da CEASA-RJ).

A partir destas preocupações e entendimentos, a Diretoria da CEASA-RJ negociou uma regra de transição com o Ministério Público e a ACEGRI para que, por meio da assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, a exigência de licitação coubesse apenas para a ocupação das áreas vagas, e a permanência dos atuais permissionários fosse possibilitada pela assinatura de novos Termos de Permissão de Uso com um prazo de cinco anos, prorrogável por igual período que, segundo o ex-presidente da CEASA-RJ foi:

(...) o limite que a gente conseguiu tirar do promotor. (...) O Waldir concordava comigo. Aquilo era melhor que nada, porque o MP estava com uma ação de improbidade. Estava preparando, terminando um inquérito civil público, pra instaurar uma ação de improbidade administrativa para pedir uma liminar pra tirar todo mundo. E era um risco, podia conseguir. Em Campinas aconteceu... Fomos no dia da assinatura do TAC e o Waldir falou assim: “\_Eu concordo com o TAC, mas eu não vou assinar porque, se eu assinar, o pessoal lá do mercado vai cair em cima de mim (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ)

Neste cenário, a ACEGRI passou a pressionar a Diretoria da CEASA-RJ com a ameaça de cobrança da taxa de condomínio das áreas vagas e acionou deputados para criar uma legislação estadual que alargasse o prazo das permissões. Além da influência que a entidade possui na comunidade política fluminense, esse movimento encontrou deputados interessados em retirar a CEASA-RJ do controle do grupo político que comandava a SEDRAP, e que discordavam das ações praticadas por esta gestão, como mostram os discursos proferidos na Tribuna da ALERJ neste período:

É uma covardia o que o PDT fez com a CEASA! ...O então Secretário... tirou o direito adquirido dos empresários geradores de emprego daquela região. A anterior gestão tinha ajustado com todos os empresários da CEASA. Tinham eles os seus contratos definidos e suas reformas todas transformadas em direito adquirido do Estado. Aqueles empresários atacadistas tiveram o desprazer de receber uma notificação de que o contrato não valia mais nada. Era o permissionário que tinha que fazer um ajuste de conduta para que apenas lhe fosse dado o direito de cinco anos... Um ajuste de conduta lesivo, desrespeitoso - porque lá eles tinham investido milhões para melhorar aquele atendimento (Dionísio Lins, deputado estadual, Presidente da Comissão de Economia, Indústria e Comércio - 25/04/2013)

A Presidência da CEASA não tem uma interlocução democrática, civilizada e republicana com a associação responsável pela operacionalização da CEASA... O presidente da CEASA, por ordem do secretário, deputado Felipe Peixoto, está praticamente tentando inviabilizar a CEASA... Imagino a urgência de se realizar na Comissão de Agricultura, ou na Comissão de Desenvolvimento Municipal, uma audiência pública para trazer o secretário Felipe Peixoto e trazer também os responsáveis na ACEGRI pela operacionalização das atividades naquela importante Central de Abastecimento. O que não pode é o deputado estadual Felipe Peixoto ser secretário aí de uma secretaria improvisada pelo governo Sérgio Cabral para abrir espaço para o PDT - contra a minha posição, porque sou do PDT (Paulo Ramos – deputado estadual do PDT – 07/03/2012).

Sr. Presidente, ...o motivo que me traz a esta tribuna é um fato importante que está ocorrendo na cidade do Rio de Janeiro e na cidade de São Gonçalo: a paralisação dos usuários da CEASA. Esse centro de abastecimento de vital importância para o Estado do Rio de Janeiro está desde ontem paralisado até a meia noite de hoje, com 99% de adesão dos usuários. Sou um deputado que conta com uma parcela deles para o meu mandato: os feirantes da cidade do Rio de Janeiro. Eles estão sendo prejudicados. Isso tem influência direta no aumento do preço dos hortifrutigranjeiros e vários produtos porque só a *pedra* da CEASA funcionou hoje. Os outros distribuidores não funcionaram em função da paralisação. Os feirantes, os pequenos comerciantes e os grandes supermercados compram nesses distribuidores. Deputados Jânio Mendes, Comte Bittencourt, Geraldo Pudim, a falta de sensibilidade da presidência da CEASA nas negociações é incrível, se é que houve ou estão havendo. Um grupo de empresários durante anos tem feito parceria com aquela companhia. Construíram o 41º Batalhão de Polícia Militar, com o investimento daqueles empresários da iniciativa privada. Toda a reurbanização da CEASA do Rio de Janeiro e de São Gonçalo é feita por eles: o asfaltamento, a limpeza, a varredura e a iluminação. Isso tendo um custo de dois milhões e meio de reais por mês. Estado e CEASA arrecadam ali, naquela iniciativa, dois milhões mensalmente. E fomos pegos de surpresa. Deputado Geraldo Pudim e demais deputados, vejam a insensibilidade do Presidente da instituição, que é do meu partido!... Ele não está comprehendendo que esses mesmos empresários construíram a parte nova do CEASA. Há empresários ali que investiram 15 milhões. Se ele não conhece o CEASA – o Ministério Público também deveria conhecer – posso dizer que há investimentos caros: de frigoríficos e outras atividades. Aí, vêm o presidente junto com o Ministério Público fazer um TAC. A proposta – no meu modo de ver – é indecente: propõem uma renovação por cinco anos! Temos o Metrô, as Barcas e outras concessões com 25 ou 30 anos. Os empresários investiram naquele local degradado, sendo que a vigilância, o policiamento é pago por eles. E eles não têm o reconhecimento dessa

parceria do empresariado, dos atacadistas, com o Governo. Levantamos os dados de outros TACs pelo Brasil: de 25 anos, do CEASA de Minas Gerais; 25 anos em Goiás; 20 em Pernambuco e 15 anos no Distrito Federal. Então, no mínimo deveriam ter copiado as iniciativas boas, permanecendo ali quem emprega e abastece o Estado do Rio de Janeiro, pois o CEASA é o estômago da Cidade e do Estado... Será que outro presidente do CEASA terá o mesmo comportamento? Outro governador terá o mesmo comportamento? A presidência do CEASA tem que entender que ali, ao lado da Linha Amarela, há galpões que foram construídos e estão sendo oferecidos por um preço menor do que é oferecido hoje pelo CEASA. Então, eles podem sair dali e alugar os galpões, indo para a iniciativa privada. Deputado Samuquinha, o prefeito de Duque de Caxias já ofereceu um espaço para levar o CEASA para aquele município. A insensibilidade está muito grande. Somos parceiros de quem gera empregos, receitas e impostos para o Estado do Rio de Janeiro... Eu pelo menos vou usar o meu mandato para aumentar esse tempo do uso por aqueles usuários do CEASA. Porque é inadmissível o comportamento da atual direção do CEASA e do Ministério Público. Agradeço ao Presidente da Alerj por ter recebido, ontem, um grupo de empresários do CEASA... Quero apresentar a minha solidariedade, Sr. Presidente, deputado Roberto Henriques, àqueles usuários que fizeram uma paralisação de advertência e ordeira, dentro do direito democrático que este país conquistou. Agradeço a cada um e contem conosco na sua luta: uma luta justa, republicana, em defesa de um maior prazo de concessão do CEASA (Luiz Martins – deputado estadual do PDT – 11/04/2013).

O que está acontecendo com esses comerciantes é uma covardia... São trinta anos e agora vem o Governo do Estado - para arrecadar dinheiro - tirar o cidadão dali, instalando lá uma disputa para quem ganhar ficar cinco anos, e daqui a cinco anos tirar, colocar lá para ficar mais cinco anos e arrecadar dinheiro para o Estado... Então, se o Sr. Eike Batista tiver uma empresa lá e quiser comprar o CEASA todo? Pode comprar o CEASA todo! Compra tudo! E os comerciantes, como é que faz? Isso é uma sujeira (Altineu Cortes – deputado estadual – 11/04/2013).

Após a saída da Secretaria de Agricultura da CEASA, percebemos que houve um excesso de força em cima daquelas pessoas... que o atual secretário, um colega nesta Casa, não tem se mostrado, minimamente, justo com as pessoas que trabalham na CEASA... Eles estão tentando tomar as lojas dos comerciantes, dando-lhes um prazo de cinco anos. O que são cinco anos para um estabelecimento comercial?... Esse rapaz, no primeiro mandato, conseguiu, por uma benevolência do Governo, uma divisão da Secretaria, naquela época da estica de corda aqui nossa, e o Governo cedeu mais uma Secretaria para eles, e dividiu a Secretaria de Estado de Agricultura. O secretário Christino Áureo, por acaso, esteve hoje aqui. Um trabalho brilhante que o secretário Christino Áureo vinha fazendo na Ceasa. E hoje vemos esse rapaz lá fazendo essas atrocidades todas na Secretaria de Pesca, e a CEASA foi infelizmente arrastada (Domingos Frasão, deputado estadual, 15/04/2013).

Houve um movimento de querer pedir a minha cabeça. Aí juntou o Washington Reis (prefeito de Duque de Caxias), que não gostava de mim porque eu tinha lacrado a loja do amigo, porque não tinha recebido ele no dia... chegou Cristina, que não gostava de Felipe, e aproveitaram aquele calor todo pra: \_Vamos pressionar e tentar mudar as regras e tirar os caras da CEASA (Leonardo Brandão, ex-presidente da CEASA-RJ).

Toda a disputa em torno do prazo buscava esvaziar o caráter precário do uso que, segundo os permissionários, comprometia a adequação do entreposto às novas exigências do mercado, à medida que desestimulava os investimentos, pois resultaria na incorporação ao patrimônio da CEASA do capital investimento pelos permissionários, além de tornar a posse vulnerável aos interesses políticos.

Aqui tem uma equação quase que perfeita pra não dar certo. Pra você se atualizar com os requerimentos novos, dos aparatos tecnológicos ou alguma outra coisa, você tem que investir. Pra investir você tem que ter segurança jurídica, senão você não investe. Pronto, nosso primeiro problema começa por aí. Nós temos uma permissão de uso, tá,

e qualquer investimento que se faça aqui, se incorpora nos bens da CEASA, tá. E você pode, a qualquer tempo, por qualquer razão, por qualquer contrariedade que você provoque em um interesse político, você sai, acabou. Esse contrato não interessa mais (Lélio, assessor da ACEGRI).

A pessoa que a vida toda investiu aqui dentro, só sabe fazer isso. Daqui a cinco anos aparece um, dá um lance maior do que ele. Ele vai ter que entregar a loja dele e ir embora (Waldir de Lemos, presidente da ACEGRI).

Cabe-nos agora encontrar um mecanismo que possa atender a essa necessidade do Estado, a necessidade do Ministério Público em fazer cumprir a lei, e a necessidade maior e urgente de todos os trabalhadores (Jânio Mendes – deputado estadual, 25/04/2013).

Após a paralização de 24 horas, promovida pela ACEGRI, foi realizada uma audiência pública convocada pelo presidente da ALERJ, Paulo Melo<sup>109</sup>, e promovida pela Comissão de Defesa do Consumidor, presidida pelo deputado Luiz Martins, e pela Comissão de Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira, presidida pelo deputado João Peixoto. Essa Audiência contou com a participação de 15 deputados, do secretário Felipe Peixoto, do presidente da ACEGRI, do vice-governador e de muitos permissionários, que lotaram as galerias. Nela foi aprovada uma Indicação Legislativa, subscrita por 60 deputados da ALERJ, para que o Executivo apresentasse o Projeto de Lei elaborado pela ALERJ, contendo os pontos discutidos na Audiência.

O Projeto de Lei que dispôs sobre a organização e o funcionamento dos entrepostos administrados pela CEASA-RJ estabeleceu que a ocupação de boxes, lojas e demais espaços físicos dos entrepostos, por particulares, seria feita mediante prévio procedimento licitatório, admitidas a ocupação por sociedades empresarias e empresários individuais, mediante Permissão Remunerada de Uso e de produtores rurais individuais ou suas organizações, mediante Autorização Remunerada de Uso, ambas de caráter eminentemente precário, não induzindo posse, pois poderia ser revogada a qualquer tempo por decisão do Conselho de Administração da CEASA/RJ.

Além de contemplar os permissionários, assegurando a emissão de TPRU aos ocupantes das áreas permanentes da CEASA-RJ, que concluirísssem o seu cadastramento no prazo de 90 dias, o PL foi omisso em relação a responsabilidade sobre a gestão dos recursos e a prestação dos serviços à cargo do condomínio, restringindo-se a dizer que tais despesas seriam resarcidas pelos permissionários. Esta omissão foi a forma da legislação estadual não fechar a possibilidade de a ACEGRI continuar na gestão operacional do entreposto, tema que era objeto da disputa judicial que ocorria naquela ocasião entre a Associação e a Diretoria da CEASA-RJ.

O Termo de Permissão Remunerada de Uso – TPRU com prazo de 15 anos, prorrogável por igual período, seria de caráter pessoal, sendo vedada a locação, a cessão ou a alienação. As construções ou benfeitoria realizadas no espaço dependeriam de autorização da CEASA-RJ e não dariam direito à indenização. Cabe registrar que o alargamento do prazo foi aplicado apenas às permissões de uso dos espaços permanentes ocupados pelos comerciantes, permanecendo com prazo de 12 meses as Autorizações de Uso destinadas aos produtores rurais mensalistas, que é instrumento para atividades de curta duração. Estas autorizações poderiam ser formalizadas a título gratuito, por decisão do Conselho de Administração, quando o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade integrante da Administração Pública Estadual, associação, cooperativa ou grupo de produtores rurais.

---

<sup>109</sup> Foi relator da maioria dos projetos que propunha desestatização de empresas estaduais, quando líder do Governo Marcelo Alencar na ALERJ (CERJ, CEG, trens e metrô).

O PL que tramitou em regime de urgência e foi aprovado em discussão única, recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça; Agricultura, Pecuária e Políticas Rural, Agrária e Pesqueira; Defesa do Consumidor; Economia Indústria e Comércio; e a de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle. Discutido primeiramente como proposta do Legislativo nas sessões de abril de 2013, foi transformado em Indicação Legislativa, que solicitava que o mesmo fosse apresentado pelo Executivo para eliminar o vício de iniciativa, o que contribuiu para sua aprovação em tempo recorde. Apresentado pelo Executivo em 19/06/2013, o PL foi aprovado em 25/06/2013 por 38 votos favoráveis contra dois contrários.

Os votos contrários foram da presidente da Comissão de Segurança Alimentar, Lucinha (PSDB), e do seu correligionário, o deputado Luiz Paulo (PSDB), que apresentaram 04 emendas modificativas, todas rejeitadas. A mais relevante para o objeto da pesquisa foi a Emenda n. 04, que obteve apenas 06 votos favoráveis. Ela propunha que a licitação dos boxes atendesse “*as pessoas de fora em um mínimo de 20% (vinte por cento)*”, já que o PL designava apenas os boxes desocupados como objetos de seleção pública de interessados. Apesar de o Regulamento de Mercado determinar que a CEASA mantenha relação atualizada das áreas desocupadas ou vagas, a empresa não apresentou o passivo de vagas, quando cobrada pelos deputados, durante discussão do PL na ALERJ.

O que estamos fazendo nesta Casa, no meu entendimento, é um grande absurdo: dar um prazo de 15 anos de permissão de uso, renovável por mais 15 anos – são 30 anos! Esta Casa está, deliberadamente, dando de presente – não estou questionando o trabalho que as pessoas fazem em seus boxes – um cheque para 30 anos! (Manifestação nas galerias e pedido do Presidente para que os manifestantes respeitem a fala da deputada)... Quanto a minha emenda, de número 04, gostaria de saber dos representantes da CEASA... Quantos boxes estão vazios, que serão objeto da licitação? Não sabem responder. E a licitação a ser realizada é para ocupação dos boxes vazios, porque, segundo a lei que aqui está, os permissionários, que são vocês, já têm direito adquirido... Então, não vou assinar um cheque em branco... Quem conhece a CEASA sabe como funciona. Existem trabalhadores que chegam lá às quatro horas da manhã para trabalhar, mas também sei que existe um monopólio muito grande, de famílias: o pai tem um, o irmão tem outro, o tio tem outro. É um monopólio que passa de geração em geração. Quem discutir essa matéria deve encarar essa questão com clareza. Quisera eu que lá nos boxes da CEASA estivessem apenas as pessoas que vivem da agricultura, das suas plantações, que negociam suas mercadorias na CEASA. Mas não é isso o que acontece... Quantos boxes estão vazios? É uma caixa-preta. A verdade, deputado Flávio Bolsonaro, a CEASA é uma caixa-preta... São 700 boxes, 140 dão 20%. Então, 20% vai fazer parte do processo de licitação. Isso é democrático e transparente. Uma Emenda como esta dá transparência a um projeto que está dando oportunidade dessa permissão de 15 virar 30... O que não podemos aceitar, deputado Paulo Melo, é a forma que esse projeto foi apresentado à Casa: com muita velocidade. E digo mais aos trabalhadores da CEASA que accordam às 4h da manhã: “\_Eu bato palmas para eles. Para esses eu bato palmas”. Mas quem é proprietário nunca chega lá às 4h da manhã. Eu conheço a realidade da CEASA; Aquilo ali é uma caixinha-preta. Quem não quer um boxe na CEASA? Se fizer essa pergunta hoje, em qualquer lugar da cidade, todo mundo vai querer, devido ao valor de um boxe dentro da CEASA, que é muito alto... Para concluir, apesar de não ter aqui uma grande parcela de deputados que entenderam o que eu quis apresentar, ou melhor, entenderam, mas fingiram que não entenderam. Eu quis dizer que 30 anos é uma vergonha esta Casa votar (Lucinha, presidente da Comissão de Segurança Alimentar da ALERJ, 27/04/2013).

Tenha certeza de que não é mais que meia dúzia, dito pelo nosso secretário, deputado estadual Felipe Peixoto. Nunca houve, na administração daquela Secretaria, novas permissões (Luiz Martins, deputado estadual do PDT - 25/06/2013).

A licitação só ocorrerá se houver um percentual de vagas para ser oferecido no processo de licitação; do contrário, será homologação... Acho que o Ministério Público quando sugeriu que fosse feita a licitação, o fez porque tinham denúncias e muitas delas foram encaminhadas até pelos próprios trabalhadores do CEASA (Lucinha, deputada do PSDB - 25/06/2013).

As emendas da deputada Lucinha são exatamente para trazer a esta pauta esses esclarecimentos: se objetivamente a gente está votando uma dispensa de licitação para uma permissão de uso de 15 anos, renováveis por mais 15, ou se estamos votando a abertura de procedimento licitatório; e, se é um mix, como é essa proposta original, qual é a composição desse mix... Quantos boxes serão licitados e quantos boxes você está prorrogando uma concessão abstrata sem respaldo legal? (Luiz Paulo, deputado do PSDB - 25/06/2013).

A observação da controvérsia em torno da gestão da CEASA-RJ permitiu não apenas observar os posicionamentos divergentes e como eles foram sustentados pelos atores, mas também como o seu processamento repercutiu na própria dinâmica de interação entre estes atores, conformando novas articulações, reposicionamentos e acordos.

Lascoumes & Le Galès (2007) entendem que as controvérsias cumprem um papel essencial na construção da ação pública pelos Estados democráticos, pois são capazes de promover a interação entre diferentes atores, podendo renovar seus quadros cognitivos, sua representação e seu posicionamento sobre uma determinada questão pública (KORTING, 2021).

Por esta perspectiva foi possível observar o dinamismo relacional gerado a partir da controvérsia e compreender como ela confrontou parlamentares de um mesmo partido (PDT); como a posição dos parlamentares do PSDB, que representa um reposicionamento de um partido que patrocinou as privatizações no Brasil e no Estado, torna-se compreensível pela configuração política estadual; como alguns discursos não se conectam necessariamente com as identificações ideológicas, mas com conexões concretas existentes entre os atores; como algumas configurações fugazes se articularam pela renegociação de laços, que inclusive foram redefinindo a percepção dos atores.

Porque a gente não pode imaginar que ia cuidar do abastecimento do estado brigando com os permissionários. Então chega uma hora que tem que sentar na mesa e botar mesmo, tentar buscar acordos. E a gente conseguiu fazer isso e pacificar. E nessa pacificação entrou esses acordos (Felipe Peixoto, ex-secretário da SEDRAP).

## Síntese do Capítulo

O capítulo reconstitui o histórico da CEASA, buscando localizar as principais controvérsias em torno da sua gestão, como um canal de aproximação da *Política dos Alimentos*, observada a partir do processo de Instrumentação da Ação Pública – IAP que ocorre em torno da tensão entre a perspectiva do controle governamental sobre entrepostos que, ao longo de décadas, esteve de modo *sui generis* sob uma gestão privada.

Tais perspectivas, no entanto, não necessariamente foram captadas como coalizões organizadas para uma disputa política direcionada à defesa destas bandeiras, mas a partir do processamento de questões práticas que puseram estas perspectivas em confronto. Neste processo, a escolha dos instrumentos, definidos para resolução destas questões, acabou aportando elementos e produzindo efeitos relacionados a estes distintos referenciais de gestão.

Duas questões foram observadas como ilustrativas do processo de instrumentação na área do abastecimento, por fornecerem condições para identificar diferentes posições dos atores, suas estratégias e como atuaram para que os instrumentos escolhidos contemplassem suas perspectivas para a gestão do entreposto: 1) a inclusão e exclusão da CEASA-RJ no

Programa Estadual de Desestatização - PED e o Acordo firmado entre a CEASA-RJ e a ACEGRI; e 2) a regulamentação do uso dos espaços públicos da CEASA-RJ.

Esta tensão foi explorada a partir de uma perspectiva pragmática, na qual os processos e as mudanças são percebidos como resultantes não necessariamente de intencionalidades e rationalidades orientadoras das práticas, mas como produto não previsível das interações entre os atores, portadores de diversas e distintas intencionalidades. Assim, foi possível compreender como a privatização formal (transferência do controle acionário da empresa) foi obstaculizada pelo real controle privado da gestão do entreposto, revelando uma natureza camaleônica da CEASA-RJ, onde distintas rationalidades convivem: espaço comercial, campo de política pública, instrumento identitário para alguns segmentos (Pavilhão 30) e arena de disputa política.

Também foi possível observar o quanto o cenário econômico e político mais amplo e o contexto estadual em que os processos analisados estiveram inseridos, representaram restrições e possibilidades contextuais para a interação dos atores, fornecendo a eles janelas de oportunidade ou contenções que alargaram ou restringiram suas margens de ação.

A polissemia que circundou a utilização do termo privatização, além de ressaltar a disputa de sentidos como parte relevante da controvérsia, também permitiu perceber, a partir das situações analisadas, que os referenciais de gestão pública e privada foram manejados em contextos concretos e só a partir deles foi possível captar como foram instrumentalizados pelos atores na disputa pela gestão da CEASA-RJ.

Dessa forma, foi possível compreender porque a privatização, entendida nos termos da lei, inicialmente defendida pela ACEGRI, como sugere a participação da entidade em reuniões para inclusão da CEASA no PED, passou a ser obstaculizada pelo controle operacional que a entidade conquistou através de outro instrumento, o acordo judicial. Assim como o porquê, um ano após o acordo judicial, a privatização passou a ser combatida por um projeto de lei apresentado na ALERJ por um deputado com estreitas relações com o presidente da ACEGRI. Na mesma linha, tornou-se compreensível o fato de a ação judicial impetrada pela ACEGRI para renovação do Acordo, constranger iniciativas privatizantes relacionadas às propostas de reestruturação administrativa, encomendadas à CORI pelo governo Sérgio Cabral. Também foi o peso econômico e político dos permissionários um dos fatores desmobilizadores das iniciativas da gestão de Pezão para avançar nos estudos voltados à privatização da CEASA-RJ, como medida de ajuste fiscal, em 2017.

A importância econômica da gestão do condomínio para a ACEGRI, e o peso político que a Associação foi acumulando, ajuda compreender que a manutenção do controle operacional da CEASA-RJ, por 20 anos, resulta de intensa mobilização da entidade junto aos poderes públicos, que contribuíram para a retirada da CEASA-RJ do PED, para a renovação do acordo judicial, para a legalização e extensão do prazo das permissões de uso e para a interrupção dos estudos voltados a privatização da CEASA, no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal.

A observação desta controvérsia em torno da gestão da CEASA-RJ permitiu não apenas observar os posicionamentos divergentes, e como eles foram sustentados pelos atores, mas também como o seu processamento repercutiu na própria dinâmica de interação entre eles, conformando novas articulações, reposicionamentos e acordos, revelando um dinamismo relacional: confronto entre parlamentares de um mesmo partido (PDT); posição dos parlamentares do PSDB como reposicionamento de um partido que patrocinou as privatizações no Brasil e no Estado, compreensível apenas pela configuração política estadual; discursos não conectados necessariamente com as identificações ideológicas, mas com relações concretas existentes entre os atores; e configurações fugazes que se articularam pela renegociação de laços, que inclusive foram redefinindo a percepção dos atores.

## 8. CAPÍTULO 6

### A POLÍTICA DOS ALIMENTOS A PARTIR DA INSTRUMENTAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA NO ABASTECIMENTO

Abordar o abastecimento com enfoque na *Política dos Alimentos (food politics)* implica ao menos em reconhecer o papel dos alimentos nos processos de reprodução dos capitais e de estruturação do poder estatal (MCMICHAEL, 2009); em observar a conflituosa junção de negócios, poder, necessidades básicas e direitos que conformam uma questão alimentar no desenvolvimento dos territórios (MALUF, 2021); e em identificar na base das dinâmicas, fluxos e processos que conformam o abastecimento de um território as relações políticas e econômicas que as estruturam, além das práticas e instituições que organizam a coexistência conflituosa de diversos atores que disputam o controle social sobre o aprovisionamento alimentar, cujas convicções, interesses, ações e práticas políticas geram tensões e conflitos nas esferas privada e pública, em especial (mas não somente) no Estado e nas políticas públicas (MALUF e BURLANDY, 2021: 16/17).

Entendidas como espaços sociopolíticos onde atores com estratégias, capacidades e poderes de negociação distintos interagem conflituosamente visando influenciar a decisão governamental, as políticas públicas fornecem um olhar privilegiado para a política dos alimentos. A exploração desse canal requer, no entanto, que elas sejam analisadas a partir de abordagens capazes de apreender a sua complexidade política, através de enfoques, teorias e modelos que articulem um nível micro de análise, para dar conta do fluxo de interesses privados e políticos que incidem sobre decisões públicas, com um nível macro, para que não se perca de vista a estrutura e dinâmica de distribuição de poder na sociedade, que informa as condições em que essa interação ocorre (ROMANO, 2009).

O fato de toda política pública instaurar um processo conflituoso de alocação de recursos e oportunidades entre diferentes grupos sociais com interesses e preferências em disputa; das escolhas governamentais conformarem um marco institucional estatal específico, resultante de conflitos anteriores, inclusive desenvolvidos em torno das próprias políticas públicas; e das políticas públicas gerarem oportunidades e restrições a estes grupos que agem para influenciar as escolhas governamentais a partir de capacidades e poder de negociação distintos; são aspectos que conformam um plano político relativamente autônomo, que justifica o realce proposto por ROMANO (2009:13-14) às questões políticas nas políticas públicas.

Esta perspectiva, que destaca a dimensão política das políticas públicas, reclama a superação da percepção delas como produção do Estado, para compreendê-las no âmbito da governamentalidade. Fruto de processos políticos complexos com múltiplos acordos e negociações entre atores públicos e privados de influência distinta nos processos decisórios, as políticas públicas se constituem em dispositivos de governo por excelência, pois definem parâmetros e modalidades de interação entre o público e o privado, e dinâmicas de conflito entre os grupos sociais; definem os assuntos que alcançam o status de interesse público e normas de regência das instituições públicas; expressam a mobilidade das forças políticas ao manifestar uma dinâmica específica de incorporação e exclusão social, econômica e política; além de refletirem o nível de equilíbrio entre diferentes projetos de sociedade e de gestão do Estado (ROMANO, 2009:18).

Ao contrário de um processo ordenado, lógico e sequencial, como faz parecer alguns modelos de análise que negligenciam a sua complexidade política, a produção das políticas públicas, a maior parte das vezes, ocorre de um modo um pouco caótico, no qual muitos aspectos se entrelaçam. Episódios inesperados; questões que suscitam a atenção da sociedade e vão recebendo status de problema público; pressão social por soluções rápidas; pressão política

pela seleção de soluções que favoreçam grupos influentes; disponibilidade de soluções que compõem o campo de uma política pública ou atrelada à gramática institucional; soluções em busca de problemas, entre outros.

A Sociologia da Ação Pública se inscreve dentre os modelos que procuram observar a produção de políticas públicas como um processo permeado pela política, pois rejeita a apreensão dos instrumentos utilizados para viabilizar a ação governamental como artefatos puramente técnicos e neutros, ao perceber que o tipo de instrumento, suas propriedades e as justificativas para a sua escolha e utilização são reveladores da dinâmica de poder que estruturam as interações entre os atores que se articulam em torno de uma política pública (LASCOUMES e LE GALÈS, 2004).

Por compreender que as políticas públicas se fundamentam não apenas pelos seus conteúdos e objetivos, mas também por meio dos seus instrumentos, a Instrumentação da Ação Pública - IAP busca refletir sobre as questões que se colocam no processo de seleção e uso dos dispositivos, técnicas e meios de se operar uma ação governamental. Tal exercício exige a análise sobre a prevalência de determinados instrumentos em lugar de outros, mas também a observação sobre os efeitos que a escolha e o uso destes instrumentos produzem (LASCOUMES & LE GALÈS; 2012:20).

Para LASCOUMES & LE GALÈS (2004:13) os instrumentos são dispositivos sociotécnicos que organizam relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações que porta. Esta concepção rejeita a neutralidade tradicionalmente associada aos instrumentos como ferramentas axiologicamente neutras, portadoras de uma racionalidade técnica e científica, estéril e imune aos valores em disputa na constituição da ação pública. Pelo contrário, são concebidos por esta perspectiva teórica como tipos particulares de instituições que produzem efeitos específicos, que repercutem na reorganização de processos, fluxos de ação e relações de poder (LASCOUMES & LE GALÈS, 2004; 2012).

Compreender os instrumentos como instituições é encará-los como dispositivos socialmente construídos, que portam um conjunto de ideias e valores que estruturam a interação social. As instituições funcionam como uma espécie de “cartas mentais”, que ao fornecerem um quadro de referência para a interpretação e explicação do mundo, que os atores buscam dominá-las para que suas ações adquiram sentido, possibilitam algum nível de previsibilidade e redução das incertezas na interação social (NORTH, 1990).

Não sendo provenientes de decisões puramente técnicas, administrativas e racionais, a formulação, a escolha e o uso dos instrumentos da ação pública se mostram como operações reveladoras do processo conflitivo em torno de interpretações e explicações para os problemas que mobilizaram atores em defesa de distintas soluções, que se materializam nestes instrumentos.

O olhar sobre a política dos alimentos a partir dos instrumentos da ação pública é favorecido ainda pela sua dimensão cognitiva. A análise cognitiva dá enfoque a produção das ideias, pois comprehende as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, que conformam sistemas de interpretação do real, a partir dos quais os atores públicos e privados inscrevem sua ação (MULLER, SUREL, 2004, p. 44). Daí a importância de recuperar a historicidade dos instrumentos, pois a partir da reconstrução do processo de criação de uma determinada política pública e da escolha dos seus instrumentos, torna-se possível acessar as ideias subjacentes, mobilizadas pelos grupos interessados em sua implementação.

Portadores de valores ancorados em determinadas interpretações sobre o mundo social, os instrumentos representam a materialização de referenciais, valores, concepções e ideias que conduzem a certa representação sobre os problemas, ao tempo em que geram efeitos sociais de dominação, pois eles participam da disseminação de modelos cognitivos (LASCOUMES & LE

GALÈS, 2012), sendo, por isso, capazes de expressar o quadro cognitivo dos contextos interativos em que foram produzidos.

As políticas são também resultados da interpretação e da representação dos atores políticos sobre determinados problemas e soluções. Políticas são produtos da cognição e interpretação que a sociedade em geral e os atores políticos em particular fazem do mundo material que é político, social e historicamente construído (BURGOS, 2020).

A percepção de que os instrumentos de ação pública transportam fundamentos socioeconômicos, técnicos e políticos, disseminadores de rationalidades, dialoga com a formulação weberiana sobre a burocracia como dispositivo que comunica um tipo de rationalidade e pela qual se exerce uma técnica de dominação rational-legal e com a elaboração de Foucault sobre os instrumentos como dispositivos práticos nos quais se exerce materialmente o poder (LASCOUMES & LE GALÈS, 2012), que permite os caracterizar como tecnologia de poder utilizada na tarefa da governamentalidade.

A proposta da IAP não é buscar a "natureza" dos instrumentos, uma vez que um mesmo instrumento pode ser utilizado em diferentes políticas, para finalidades até distintas, mas investir na observação sobre os efeitos, muitas vezes imprevisíveis, que eles geram e as relações de poder que contribuem para estruturar, isto é, do ponto de vista da instrumentação. No caso estudado, a regulamentação das permissões, que observado pela sua "natureza", poderia ampliar o poder estatal sobre os espaços públicos, na prática, foi instrumentalizado para legalizar a relação patrimonial dos comerciantes com estes bens públicos. O alargamento do prazo esvaziou o caráter precário da permissão, transformando-a quase em uma homologação da propriedade privada sobre o imóvel público, transmitindo para a ação pública estadual no abastecimento, a lógica e os conteúdos associados a esse referencial.

Pelas implicações que as escolhas em torno de cada um destes aspectos embutem na ação pública, a IAP recomenda a diferenciação entre instrumento, técnica e ferramenta, onde o instrumento é um tipo de instituição (censo, mapeamento, regulamentação, tributação, etc.); a técnica é um dispositivo concreto que opera o instrumento (nomenclatura estatística, tipo de representação gráfica, tipo de lei ou decreto); e a ferramenta é um micro dispositivo dentro de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição do cartão, o tipo de obrigação prevista em um texto, uma equação, um índice) (LASCOUMES e LE GALÈS apud KORTING, 2021).

Na instrumentação da ação pública estadual no campo do abastecimento, foi possível observar que o processamento das controvérsias ocorreu em diferentes arenas, acionadas conforme os instrumentos em disputa. A tributação estadual instituída pelo RIOLOG e a regulamentação da gestão operacional e das permissões de uso da CEASA-RJ foram os instrumentos que mobilizaram os atores em direção às decisões públicas. As leis estaduais e o Acordo Judicial foram as técnicas utilizadas para operacionalização destes instrumentos e as ferramentas operativas podem ser localizadas nas alíquotas de ICMS aplicadas às operações dos distribuidores pelo RIOLOG, na taxa de resarcimento das despesas de condomínio administradas pela ACEGRI e no prazo das permissões de uso dos boxes da CEASA-RJ, respectivamente.

Certo paradoxo pode ser observado em relação a um dos instrumentos preferenciais utilizados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, os incentivos fiscais. A isenção/redução de alíquotas fiscais ao mesmo tempo em que materializa o referencial de estado mínimo, pela renúncia de receita que fragiliza a capacidade de autofinanciamento do estado, atrai para ele (Executivo e Legislativo) a atenção e o interesse de poderosos segmentos econômicos que conferem às decisões estatais, relativas a esta pauta, uma enorme centralidade na organização da sua atuação política, o que acaba representando um fortalecimento político da esfera estatal no âmbito estadual.

O controle operacional do entreposto pela ACEGRI via Acordo Judicial representou a instrumentação da ação pública para contornar as contenções impostas pela legislação para o alcance deste intento via processo de privatização stricto senso ou pela terceirização dos serviços. A Lei 15+15, por sua vez, evidenciou a instrumentação da regulamentação para consolidar o domínio privado dos espaços da CEASA-RJ e a dívida do condomínio, manejada pela ACEGRI para viabilizar a transformação dos pavilhões 21 e 30 em lojas, acabou sendo instrumentalizada por atores estatais para negociar a institucionalização da posse dos espaços dos produtores e agricultores familiares.

Pela potencialidade para desvelar as tensões, os conflitos e as relações de poder, invisibilizadas pela institucionalização, buscou-se recuperar a historicidade dos instrumentos a partir da exploração das controvérsias presentes no processo de sua escolha, assim como a observação das repercussões do seu uso. Para a análise da ação pública estadual no abastecimento, a partir dos seus instrumentos, investi na análise das controvérsias em torno da gestão do principal equipamento de abastecimento no Estado, apresentadas no capítulo V, a partir das quais foi possível localizar as questões em disputa e os atores articulados em torno delas.

### **8.1 - Os atores do abastecimento.**

A recuperação da trajetória da CEASA-RJ conduziu a percepção dela como uma espécie de microcosmo de um subsistema político composto pelo conjunto dos atores que conformam o abastecimento no Estado do Rio de Janeiro. Esta seção se dedica a trazer informações sobre estes atores, buscando apresentar os segmentos envolvidos no abastecimento, suas entidades representativas, recursos, estratégias e repertório de ação política; os espaços institucionais nos quais possuem incidência; as políticas que demandaram ao Governo do Estado; os órgãos/instâncias com os quais fizeram interlocução mais frequente; e os instrumentos públicos que dialogam com suas pautas, para observar quais interpretações esses instrumentos aportam e como eles influenciam na correlação de forças no campo do abastecimento.

Não se trata de um levantamento exaustivo, mas da identificação de atores-chave que se articularam em torno das controvérsias relacionadas à gestão do abastecimento, suas dinâmicas de interação e negociação, buscando observar as posições em jogo e as ideias subjacentes às disputas em torno dos instrumentos, além das distintas condições de acesso e graus de permeabilidade que cada conjuntura forneceu à ação política destes grupos.

**ACEGRI** – A Associação Comercial dos Produtores e Usuários da CEASA- RJ - ACEGRI foi criada em 1976 para representar cerca de 600 permissionários instalados nas CEASAs de Irajá e de São Gonçalo, empresas atacadistas que comercializam alimentos e produtos diversos. Segundo a ACEGRI (2021<sup>110</sup>), grandes empresas importadoras e distribuidoras respondem por 70% da movimentação diária destes entrepostos, que chega a alcançar de U\$ 1 milhão de dólares, a exemplo da Benassi (distribuidora de legumes) e da Trem Bão (maior distribuidor de cereais do sul e sudeste).

A entidade é presidida há 28 anos (14 reeleições) pelo Sr. Waldir Lemos, da Comercial Agrícola Jumbo Ltda., empresa instalada nos boxes 11, 12 e 13 do Pavilhão 42. Na ocasião da criação da associação, o primeiro presidente da ACEGRI, Miguel Nelson Lasalvia, da Guimasfrut Importação e Exportação, declarou ao O Globo que um dos objetivos da entidade era “*manter a mais estreita colaboração com as autoridades para a solução do abastecimento do Grande Rio*”. De lá pra cá, a ACEGRI vem participando de importantes espaços

---

<sup>110</sup> Informações prestadas pelo Sr. Lélio, assessor da ACEGRI, presente durante a entrevista realizada com o presidente da Associação.

institucionais relacionados ao abastecimento, como a Câmara Setorial de Hortaliças do Ministério da Agricultura e o Conselho de Administração da CEASA-RJ: “*Tava toda hora lá no Ministério, em Brasília, lidando com Ministro. Mostrei pra Kátia Abreu, Blairo Maggi e essa atual. Que essa até é muito boa, por sinal, a Tereza*” (Waldir Lemos - ACEGRI).

A ACEGRI também integra instituições de representação do setor comercial como a Associação dos Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro - ADERJ e a Federação do Comércio - FECOMÉRCIO. O significativo capital econômico que dispõem as empresas filiadas a ACEGRI possibilitou à entidade um bom trânsito entre importantes agentes públicos e privados e nos veículos de comunicação, além de capacidade financeira para investir em ações judiciais e matérias jornalísticas como recursos estratégicos na disputa pelo controle operacional dos dois entrepostos mais importantes do Estado do Rio de Janeiro.

O investimento no Judiciário como arena para dirimir conflitos com a Diretoria da CEASA-RJ, segundo a ACEGRI, se deve à avaliação de que pelas vias administrativa e política seria inviável, já que o principal pleito da entidade – o controle operacional do entreposto – cria obstáculos aos interesses políticos dos deputados, que é a utilização da CEASA para benefício de bases políticas que compõem outros segmentos do mercado (caixoteiros, ambulantes, lideranças comunitárias, agricultores familiares, etc.). Além disso, apostou-se na intimidação trazida pelas sanções judiciais a atos de improbidade administrativa, que a Associação considera existir na gestão pública da CEASA-RJ, como demonstram as falas abaixo:

Eu cheguei a ter 14 ações na justiça contra a CEASA. Quando o governador me chamou lá pra negociar comigo, uma das exigências dele é que eu tirasse tudo da justiça. Eu tinha uma, por exemplo, de prestação de conta, que o presidente da época disse: \_Waldir, pelo amor de Deus, não mexe com isso, que senão vou eu e os presidentes pra trás tudo preso. Falou assim pra mim, que era meu amigo. \_Eu não tenho condição de prestar conta pra você. Agora, novamente, eu já mandei três pedido de prestação de conta à CEASA... Eles não podem me prestar contas (...). Hoje eu só estou com três: uma de aluguel... Eu ganhei agora na justiça, dois anos que a CEASA não pode aumentar o aluguel por causa da pandemia... Eles tentaram derrubar a liminar, não conseguiram. E eu estou na justiça pra abaixar o aluguel aqui dentro e eu estou na justiça por conta do problema do condomínio. Agora o juiz já nomeou o perito. O perito já esteve aqui, avaliou quantos metros quadrados são. Já mandou pro juiz dizendo que realmente aqui é 200 metros e a CEASA hoje está rateando por 135... Tá lá com o juiz pra ele bater o martelo. \_Não, é 200 que tem que ratear. E a CEASA tem de me pagar desde maio de 2018, que tá cobrando errado da gente. Mas parece que, como é governo, o juiz não tem coragem de dar a sentença... E outra que eu fiz: denunciei para o Ministério Público a quantidade de comissionado. A maior CEASA, que é São Paulo, tem 18 ou 23 comissionado... Nós, agora que aqui dentro do CEASA que caiu pra 116, mas era 130 comissionado. A maioria só recebe e não vem (Waldir de Lemos - ACEGRI).

Cabe acrescentar também que a mobilização das arenas judicial e legislativa pode ser compreendida pela capacidade financeira da entidade para contratar escritórios influentes de advocacia, como o da esposa do ex-governador Sérgio Cabral, e da influência que o peso econômico das entidades que a ACEGRI integra (ADERJ e FECOMÉRCIO) exerce sobre os deputados estaduais.

O controle operacional da CEASA-RJ, por 20 anos, possibilitou a ACEGRI utilizar a dívida do condomínio como instrumento na disputa pela territorialização dos padrões de abastecimento dentro do mercado (importação x circuitos curtos), resultando na redução do espaço destinado a outros segmentos no entreposto, como a devolução de parte do Pavilhão 11, pelos produtores rurais fluminenses, e a devolução de  $\frac{3}{4}$  do Pavilhão 30, pelos agricultores familiares.

Teve um momento lá atrás, nós ficamos com um milhão e cem devendo, e não conseguia pagar o condomínio, 32 mil. Aí o Leonardo, quando chegou em 2011 com o Felipe, fez a ACEGRI negociar, dar anistia pra nós no processo. E aí nós devolvemos para a CEASA 1.500m<sup>2</sup> do pavilhão e ficamos só com 500m<sup>2</sup>". (...) Então, lá num momento da vida tava com 500 mil na conta e devendo condomínio, porque brigava pra não pagar aquele valor igual de comerciante. Aí a ACEGRI foi e cortou a água, cortou a luz. A gente tinha gasto 165 mil arrumando o telhado. Aí tinha na prestação de conta, mostrava 500. A ACEGRI foi e cortou água e luz. E a gente ficou pagando carro de gerador, 32 mil por dia pra poder ter a luz. E tivemos que dá pra eles 300 mil, naquele momento. Aí a sorte é que a gente comprou um caminhão, porque assim a gente ia ter que dá os 500. A gente comprou o caminhão à vista (Margareth - UNACOOP).

Este controle também representou um contra poder que reduziu a ingerência da Diretoria da CEASA na gestão da Central. O acordo judicial que transferiu a gestão operacional para a iniciativa privada comunicou a ideia de ineficiência da gestão pública e, na prática, reduziu a potência de alguns mecanismos utilizados em determinado momento pela diretoria da empresa para promover alguma coordenação do entreposto como equipamento público de abastecimento, como a destinação de áreas para outros segmentos, à medida que o pagamento do condomínio para a ACEGRI caminhava na direção oposta (de expulsão destes segmentos).

O acesso facilitado a importantes agentes públicos e privados (FECOMÉRCIO, ADERJ, Globo, Volkswagen, escritórios influentes de advocacia) permitiu à entidade vocalizar com potência o pleito pela expansão do prazo da concessão dos boxes, através da mobilização do então presidente da ALERJ, Paulo Melo, e do ex-governador Pezão (na ocasião ocupava a cadeira de vice-governador, Secretário de Obras e candidato à sucessão de Sérgio Cabral) para a realização de uma audiência pública na ALERJ, que resultou na Lei Estadual 15+15.

Esta conquista, por sua vez, contribuiu para que a ACEGRI assumisse a presidência da Confederação Brasileira das Associações e Sindicatos de Comerciantes em Entrepostos de Abastecimento – BRASCECE. A posse de Waldir Lemos ocorreu meses após a aprovação da Lei, quando em matéria publicada no site da CEASA-RJ, afirmava-se que:

O desafio para a Brastecce é a luta pela regularização das concessões dos boxes nas CEASAs de outras regiões em um prazo que seja adequado para os comerciantes. Waldir destacou a vitória da CEASA-RJ, no Rio de Janeiro, que obteve uma concessão de 15 anos, prorrogáveis por igual período. *"Infelizmente, a realidade no Rio de Janeiro não é regra. Há estados em que o Ministério Público está propondo apenas cinco anos, às vezes sem prorrogação. Por isso, a importância da aprovação do projeto de lei 174/2011"* - disse (CEASA-RJ, 09/12/2013).

Na presidência da BRASCECE, a ACEGRI tem lutado pela aprovação de um projeto de lei que tramita no Congresso, que prevê que a operacionalidade das CEASAs fique vinculada aos permissionários. A defesa desse modelo e da privatização das CEASAs, via concessão, como ocorreu no Piauí, tem orientado o diálogo da BRASCECE com os governadores, onde os principais argumentos são a redução de despesas e aumento de receita pública e a qualificação dos entrepostos.

Eu tive que ir lá duas ou três vezes, eu acho, lá no Piauí. CEASA do Piauí dando prejuízo, aquele monte de funcionário lá dentro... Ele (governador) afastou todo mundo da CEASA e deu a CEASA pra um comerciante lá do Piauí. Alugou a CEASA pra ele. Ele passou a ser o dono da CEASA do Piauí. Ele que assina contrato, tudo. Ele paga um aluguel ao Governo do Estado. Então, o Governo do Estado que todo mês tinha que botar dinheiro na CEASA, hoje ele recebe um dinheiro todo mês. E você tem que ver o que ele fez naquela CEASA, a reforma que ele fez já com o lucro da CEASA. Não é que ele botou do bolso dele não. Então, eu tô levando esse exemplo pro governador, que eu tenho uma reunião com o Governador 9h lá em Curitiba, na quinta-feira, dia 09... Então, eu tô levando tudo pra mostrar como é que funciona as nossas CEASAs. Então,

qual é a minha reivindicação: entrega as CEASAs pra as associações administrar por um prazo. \_Ah, tá indo bem, então vamos continuar. Não tá indo bem, vamos tirar (Waldir Lemos – ACEGRI).

### APHERJ:

A Associação dos Produtores de Hortigranjeiros do Estado do Rio de Janeiro - APHERJ foi criada em 1984, motivada pelo questionamento do valor do aluguel das “pedras” pagas pelos produtores fluminenses na CEASA de Irajá. Ela representa atualmente 538 produtores rurais cadastrados como mensalistas no Pavilhão 21 (cada um com 02 pedras), provenientes em sua maioria dos municípios de Nova Friburgo, Teresópolis, Sumidouro, Bom Jardim, Paty do Alferes, Itaocara, São José de Ubá e São José do Vale do Rio Preto.

Em 1987, a APHERJ empreendeu disputas com feirantes que participavam do Varejão da CEASA-RJ, uma feira que ocorria aos sábados no Pavilhão 21, desde que o entreposto foi instalado. Reivindicando uso exclusivo do Pavilhão, sob o argumento do crescimento do número de produtores, a APHERJ conseguiu junto à Diretoria da empresa a transferência do varejão para o domingo. Mas através de uma liminar conseguida pelos feirantes, o Varejão foi mantido aos sábados, motivando locaute e piquetes organizados pela Associação, como mostram as reportagens abaixo.

#### Desentendimento na Ceasa poderá deixar as feiras-livres sem verduras

As feiras-livres do Rio podem ser abastecidas, no próximo fim-de-semana, com apenas 30% da oferta normal de verduras (exceção para batata, cebola e ovos). O problema é a ação da Associação dos Produtores de Hortigranjeiros do Estado (Aper) de deixar de trazer mercadoria para a Ceasa/RJ na sexta e no sábado, a partir da próxima semana, quando paga 5% Vara do Fazendeiro Públia, que garante o funcionamento do Varejão de verduras no mesmo pavilhão (21) em que os produtores vêm vendendo. Há 12 anos, o Varejão da Ceasa funciona na manhã de sábado no Pa-

Fonte: O Globo (20/10/1987)

#### Produtores atendem o pedido do Presidente da Ceasa adiando locaute

Não haverá locaute de produtores na Ceasa neste fim-de-semana. Até o momento, os 538 produtores da Ceasa/RJ, Júlio Vizer dos Santos, a presidente da Associação dos Produtores de Hortigranjeiros do Estado (Aper) declarou, no meado da noite, que os produtores irão adiar o locaute no sábado, como acontece nos outros dias da semana.

A ação direcionou a reivindicação,

mas os varejistas conseguiram

liminar para continuar no local.

A Justiça ainda não deu resposta fi-

nal ao caso, mas os produtores, se-

gundo a Aper, não aceitam a que-

dividir o espaço e por isso organi-

zaram a manifestação de sábado.

Fonte: O Globo (24/10/1987)

Figura 29- Reportagens publicadas em O Globo

CEASA — Os produtores que alugam no Pavilhão 21 da Ceasa/RJ, responsáveis pela venda de 80% das verduras que abastecem o Grande Rio, realizam locaute hoje e amanhã, o que, no mínimo, provocará falta destas mercadorias nas feiras e supermercados durante o fim-de-semana. Eles estão dispostos a fazer piquete nas estradas e na porta do mercado. Com sua média diária de venda de 4,5 mil toneladas, a Ceasa é responsável por 20% do abastecimento de hortigranjeiros no Rio: deste volume 10% (de 400 a 450 toneladas) são vendidas pelos produtores do 21).

Fonte: O Globo (30/10/1987)

A APHERJ possui assento no Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRUS e nos Conselhos de Administração da EMATER-RJ e da CEASA-RJ. Neste último, além de conseguir a formalização das suas atribuições na gestão do pavilhão dos produtores, com a publicação em 1996 do Regulamento de Mercado do Pavilhão 21, conquistou um horário diferenciado para o funcionamento deste Pavilhão (a partir das 3h), que representa uma vantagem na concorrência com os comerciantes (permissionários que também comercializam hortifrutigranjeiros), já que as lojas iniciam as atividades a partir das 6h, quando começa o funcionamento da CEASA-RJ.

O maior erro que tá acontecendo aqui dentro... Aqui o CEASA agora abre 6h da manhã; Então, os comerciantes de legumes, que nem eu, não tem como vender pra feira e nem pros hortifruti. Então, feira, 6h, o comerciante já tem que tá na feira com a mercadoria. E eu não consigo derrubar isso aqui dentro... E se eu mexo com isso, logo: \_Oh lá o Waldir tá querendo ver o interesse dele. Mas não é meu, é de todos que trabalham com legumes aqui dentro. Que absurdo! A gente abre 6h pra descarregar, pra depois carregar. Que horas que sai um caminhão daqui?... Mas a pedra (Pavilhão 21 e 30) bateu o pé e lá abre 3h da manhã. Então, hoje é ela que vende os legumes aqui na CEASA, por isso tem de tudo lá na pedra. E a gente fica sem freguês (Waldir Lemos - ACEGRI).

A administração dos pavilhões 21 e 30 são exercidas no nível deliberativo por uma Comissão composta por representantes da SEAPPA, da CEASA-RJ, da EMATER-RJ, da APHERJ, da UNACOOP, da ACEGRI e da Federação de Agricultura do Estado do Rio de Janeiro – FAERJ, a quem compete analisar as solicitações para uso do espaço, baixar resoluções

ad referendum ao Conselho de Administração e manter o serviço de cadastro organizado. Já a fiscalização das concessões de uso, principalmente quanto a comercialização dos produtos por origem e a correta utilização dos locais concedidos, além do cumprimento das normas técnicas de classificação, padronização, embalagens e sistemas de comercialização, compete à Comissão Operacional composta por representantes da CEASA, da APHERJ e da UNACOOP. Nesta Comissão, a CEASA deve assessorar o bom andamento da comercialização nos pavilhões 21 e 30, em comum acordo com a UNACOOP e a APHERJ, enquanto as entidades são responsáveis pelo cumprimento das demais atribuições da Comissão, em seus respectivos espaços.

Para o presidente da APHERJ, a CEASA foi criada para os produtores e a autorização para a instalação dos comerciantes foi posterior, em decorrência da insuficiência da produção agrícola do Estado. A despeito do Art. 21 do Regulamento de Mercado da CEASA-RJ determinar que *“Os usuários da CEASA são cooperativas agrícolas, grupos de produtores agrícolas, sociedades comerciais ou civis, produtores agrícolas individuais, comerciantes, comissionárias, consignatários; nesta ordem de preferência*, ao longo dos anos, os produtores têm perdido espaço para os comerciantes.

O Mercado Livre do Produtor (Pavilhão 21) foi criado em 1977, inicialmente instalado no Pavilhão 42. Após incêndio ocorrido em alguns pavilhões da CEASA-RJ, em 2006, foi criada a “pedrinha” para abrigar alguns agricultores fluminenses na cabeceira do Pavilhão 11, cuja administração também ficou sob a responsabilidade APHERJ. Em julho de 2013, logo após a lei de regulamentação da ocupação dos espaços da CEASA-RJ, 26 produtores mensalistas foram realocados da “pedrinha” para o Pavilhão 21, com devolução do espaço do pavilhão 11 à administração da CEASA-RJ. Conforme matéria publicada no site da empresa, a retomada do Pavilhão 11 ocorreu por solicitação da APHERJ que, através de ofício, informou estar com dificuldades para administrar a “pedrinha”. No dia 09/09/2013, o pavilhão foi interditado para impedir que o espaço continuasse sendo utilizado por atravessadores e vendedores ambulantes não legalizados, e anunciado que a área seria licitada, conforme determinava a Lei Estadual n. 6482/2013. Em entrevista concedida a esta pesquisa, o presidente da APHERJ, no entanto, reclamou da redução do espaço destinado aos produtores fluminenses, atribuindo à ACEGRI esforços no sentido de transformar todo o entreposto em espaços de lojas.

A participação dos produtores rurais do Estado no volume comercializado na CEASA também foi progressivamente sendo reduzida. Na década de 1980, o Governo estimava que esta participação representava 50%. Em propaganda publicada pela ACEGRI, em O Globo, no dia 03/10/2010, se afirma que *“quase 30% dos alimentos que são movimentos diariamente no mercado de Irajá brotam das mãos de produtores rurais do Estado”*. Os dados mais recentes da CEASA-RJ<sup>111</sup> mostram que esta participação caiu para 20%. Esta retração coincide com a ampliação dos alimentos importados e dos produtos diversos comercializados pelos atacadistas, como mostrado no capítulo III.

As tensões entre a APHERJ e a ACEGRI se expressam na territorialização de distintas formas de abastecimento (produção local ou importação) no entreposto. Há uma permanente tensão relacionada ao Pavilhão 21, representada pela deslegitimação feita pela ACEGRI quanto a representação efetiva da produção local naquele espaço; pela disputa em torno do horário de funcionamento dos pavilhões, que definem oportunidades diferenciadas para a comercialização; e pela liberação de espaço utilizado pelos produtores (cabeceira do pavilhão 11) para a instalação de lojas. Ademais, a ausência de mecanismos de controle reduz a possibilidade desse instrumento efetivamente fortalecer a produção local. A atuação de intermediários, a presença de alimentos provenientes de outros locais e a prática de locação de

---

<sup>111</sup> Boletim de Mercado publicado no site da CEASA-RJ com dados de dezembro de 2016.

pedras pelos produtores no Pavilhão 21, tem municiado as críticas da ACEGRI e da CEASA-RJ.

O propósito desse mercado é incentivar e preservar a produção local. É pra isso que foi feito. Aí, como era mais vantajoso fazer isso, todo mundo ia pra lá. E como não tinha controle. \_Olha só! Isso aqui não pode porque vem de tal lugar... Porque se você botar o mapa produtivo do pequeno produtor, o camarada aí, pô, é um gigante. Como é que ele tá ali? (Lélio – ACEGRI).

O produtor precisa do acesso, precisa do acesso, precisa do acesso, mas tem produtor que aluga pedra aqui. Que acesso é esse? (Rosana – DITEC/CEASA-RJ).

Tinha um cara lá, que era o Picolé. O tal do Picolé ele era o maior atravessador lá. Ele tinha cinco, ele tinha metade do pavilhão lá era dele, com câmera de frigorífico. Ele comprava coisa de outros estados e vendia ali, como se fosse coisa do Rio de Janeiro. Nada, nada, não vai sair, não vai tirar. Fomos lá, tiramos (câmera frigorífica), pegamos e usamos pra botar o Banco de Alimentos pra funcionar... A gente montou ele com as câmeras frigoríficas que eu tirei do Pavilhão 21, dos atravessadores. Eu entrei em cima dos atravessadores. Falei pra saírem da pedra de produtor, não saíram. Eles tinham umas câmeras frigoríficas enormes ocupando dez, doze pedras. E assim, era uma loja dentro da pedra (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

A retomada da gestão operacional pelo Governo do Estado não significou fortalecimento da APHERJ, visto a sua inclusão no rateio do condomínio, realizado pela Diretoria da CEASA-RJ a partir de 2018, acabou esvaziando de certa maneira os benefícios públicos representados pela destinação de um espaço privilegiado para o segmento competir em melhores condições com os gêneros importados.

Cabe registrar que não foram encontradas muitas informações disponíveis sobre a associação, em vários canais pesquisados. Além disso, chamou atenção a postura de desconfiança em torno da entrevista e a recusa à sua gravação, além da cautela do presidente quanto a sua segurança, enquanto o mesmo acompanhou a visita ao Pavilhão 21 e ao Pavilhão da Couve-Flor. Durante a visita, o presidente relatou ameaças de morte sofridas por ele, o que justificava a cobertura que recebia de seguranças. No Pavilhão da Couve-flor, em conversas com produtores, o presidente da APHERJ, Carlão<sup>112</sup>, noticiou e pediu apoio à sua candidatura a deputado estadual.

No cargo desde 2015, o presidente Carlão, que ingressou na diretoria da entidade há 22 anos, informou a necessidade de um pavilhão maior para os produtores fluminenses e declarou a percepção de que estão “*desamparados pelo Governo Estadual, que não incentiva a agricultura*” (Carlão – APHERJ). Outra reclamação foi quanto às restrições legais à utilização de agrotóxicos utilizados na produção de hortaliças, pois, segundo ele: “*Enquanto os estados concorrentes, São Paulo e Minas Gerais, possuem 2.200 agroquímicos liberados, no Rio de Janeiro são apenas 1.000. Isso está inviabilizando a produção*” (Carlão - APHERJ). A queixa se refere às exigências de rastreabilidade dos alimentos comercializados na CEASA-RJ, como esclarece o relato abaixo:

A briga do pessoal da Região Serrana é que as ervas não tem... tem um ou outro lá que não existe o defensivo. Então, as lojas, as grandes empresas de defensivos não querem fazer porque o custo é alto e porque o consumo é pequeno. O custo pra montar esse negócio, essa parafernália toda, pra ter o defensivo, é alto, e o consumo é pequeno, porque não é grande produção... Você olhar lá no curso nosso da rastreabilidade, lá em

---

<sup>112</sup> O presidente Carlão informou ser neto de Manuel Lopes de Magalhães, tropeiro da região Serrana que participou da fundação do Barracão dos Mendes. Além dele, Nilsivan de Melo, membro da Diretoria, também é neto de um destes tropeiros, o Juvenal Francisco de Melo.

Friburgo, você vai ver que eles botaram os produtos que não tem registro em cima da mesa, assim. Ai eu chamei a APHERJ no canto, porque o presidente da APHERJ que fez aquilo. Eu chamei ele e falei: “\_Você não vai fazer isso comigo, né? Vai fazer manifesto aqui? Vai estragar o negócio? Mais de duzentos produtores na assembleia. “\_Não, Margarete, é só pra poder...”. Ai eu falei: “\_Você presta atenção, Carlão. Tu não vai me fazer manifesto aqui, que eu vou te quebrar, hein. Se você começar a fazer tumulto aqui dentro do curso, na palestra do Ministério da Agricultura, eu vou te dá bronca no microfone e vou fazer o povo ficar contra você. Aí ele deixou lá. Aí aqueles produtos que estão lá na mesa, não tem registro. Então, como é que vai fazer a rastreabilidade? Aí que eu brigo com ele. É que ele tem que aceitar daqueles produtos que tem. O tomate, berinjela, os que tem (Margareth - UNACOOP).

### **UNACOOP:**

A União das Associações e Cooperativas dos Pequenos Produtores Rurais do Rio de Janeiro – UNACOOP foi fundada em 1992, no contexto da construção do Pavilhão 30, como relatado no Capítulo V. Atualmente é composta por 154 associações e cooperativas de 75 municípios fluminenses e tem sido a entidade que recorrentemente é convocada a representar o segmento da agricultura familiar em importantes espaços institucionais como conselhos (CEDRUS, CONSEA-RJ, COMSEA-Rio), comissões e audiências públicas, promovidas pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Além da ocupação de espaços institucionais, a realização de assembleias representativas na CEASA-RJ é uma estratégia utilizada pela UNACOOP para estabelecer diálogo com os gestores da empresa e da SEAPPA: “*A gente faz agricultura familiar na CEASA com trezentas, quinhentas pessoas. Então, quando muda governo, nossa estratégia é fazer assembleia lá na CEASA pra poder mostrar o volume de agricultor familiar que tem*” (Margareth – UNACOOP).

Além da representação política e do assessoramento para ampliar o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas, a UNACOOP fornece às suas filiadas assessoria jurídica e contábil, informações de preços praticados no mercado, vendas através de cartão de crédito, dentre outros serviços. A entidade implantou uma estrutura de armazenamento, seleção e entrega de alimentos, incluindo espaço para a climatização de frutas, que tem possibilitado a participação das associações que a integram como fornecedoras do PNAE. Parte da sua receita, que viabiliza a manutenção do Pavilhão 30, vem da locação<sup>113</sup> de algumas “*pedras*” para laranjeiros e vendedores de plantas, da realização de feiras e da participação em chamadas públicas do PAA e do PNAE: “*Quem é que nos ajuda a fazer isso? É os laranjeiros, é a feira, é a planta que ficou lá. Porque nós passamos a cobrar, porque tava tudo de graça...*” (Margareth – UNACOOP)

As principais políticas demandadas pela UNACOOP ao Governo do Estado são a assistência técnica para a produção e a comercialização, a ampliação das compras institucionais e a implantação de um Centro de Distribuição da Agricultura Familiar, que seria uma espécie de “*Novo Pavilhão 30*”, para fornecer suporte logístico às operações de fornecimento para os mercados institucionais e outros canais de comercialização da agricultura familiar.

Em 2011, quando a CEASA-RJ esteve vinculada à SEDRAP, a UNACOOP passou a integrar o Conselho de Administração da CEASA - RJ, que até então tinha apenas a APHERJ como representação dos produtores. Além de considerar que não havia socialização das informações discutidas no Conselho com os agricultores familiares, a UNACOOP reclama ainda da postura da APHERJ em contendas envolvendo o Pavilhão 30: “*Chegou a cortar luz nossa, quando eles (ACEGRI) cobrava condomínio. Chegou a cortar água, fechar banheiro. A APHERJ tinha que ficar do lado da gente. Ficava do lado da ACEGRI, tá entendendo?*” (Margareth - APHERJ).

---

<sup>113</sup> Locação ao custo de R\$ 88,00/dia de comercialização mais taxa de administração e IPTU (120,00).

No mesmo ano em que ingressa no Conselho da CEASA-RJ, a UNACOOP conquista a anistia do pagamento da dívida de aluguel com a CEASA-RJ e de condomínio com a ACEGRI (com devolução de ¾ da área do Pavilhão), além de um comodato que garantiu gratuidade no uso do Pavilhão 30. Esta gratuidade é estendida a agricultores familiares (DAP física e jurídica) e associações ligadas à UNACOOP. A criação da UNACOOP, segundo avaliação de uma das suas representantes, contribuiu para coletivizar a relação com o uso do espaço e empoderou a entidade, possibilitando o uso do Pavilhão 30 como instrumento de afirmação política da agricultura familiar no mercado.

O pequeno a cada momento que o Ceasa foi crescendo ele foi ficando mais massacrado (...). Se tiver que engolir a UNACOOP, vai engolir... Os interesses contrários a isso, a gente sabe que existe, porque um pavilhão de dois mil metros quadrados, dentro do segundo maior mercado do país, ele vai gerar um dinheiro bom pra nego vender pra comerciante botar boxe, concorda comigo?... Então os interesses existem que a gente saia. Mas a UNACOOP foi a melhor coisa que fizemos... porque se nós tivéssemos deixado pra cada um fazer seu pagamento, pagar o seu condomínio, já teria perdido o pavilhão 30 (Margareth – UNACOOP).

#### **APPAERJ:**

A Associação de Pregoeiros de Pescados e Afins do Estado do Rio de Janeiro – APPAERJ representa 56 empresas associadas, que comercializam cerca de 250 toneladas de pescado por dia nos boxes do Pavilhão 12. Esse espaço foi instalado em 27 de maio de 1991 em um galpão com 6 mil m<sup>2</sup>, como espaço provisório, após a desativação do Mercado do Peixe da Praça XV, que funcionava desde a época do Império sem adequadas condições sanitárias.

Desde a transferência, ocorrida às vésperas da Eco-92, há a promessa de um novo centro de comercialização atacadista a ser instalado em um terreno de 32.000 m<sup>2</sup>, cedido pela Ceasa-RJ. O projeto elaborado pela SEDRAP aguardava verba para instalação de um centro de comercialização com 60 boxes de 70 m<sup>2</sup> cada, espaço destinado à embalagem do pescado, estacionamento subterrâneo, área de embarque e desembarque para 20 veículos, vestiários e restaurantes, além de uma fábrica de gelo com capacidade para 60 toneladas/dia<sup>114</sup>.

Outro projeto elaborado pela SEDRAP, mas não implantado, foi a Cidade da Pesca, que previa a construção de um entreposto pesqueiro em São Gonçalo com investimento de R\$ 100 milhões, a partir do aproveitamento do píer construído pela Petrobras para escoar insumos para o Comperj. Este projeto, para Francesco Tommaso, presidente da APPAERJ, conhecido no mercado da CEASA-RJ como Franco, “É utopia. Um projeto grandioso de um lado da cidade onde não há interesse”. Isso porque, segundo ele: “— Em todo lugar do mundo entreposto é na beira do mar. Mas a vinda das offshore para o Rio tornou os terrenos inviáveis. Há locais que se valorizaram em mais de 1.000%. E, na balança, petróleo vai sempre pesar mais do que peixe” (O Globo, 04/08/2016).

O Pavilhão 12, administrado pela APPAERJ, é o único entreposto público de comercialização de pescado no atacado. Ele funciona das 17h às 22h com fluxo diário de 2,5 mil pessoas, principalmente de empresários dos setores varejista e atacadista (supermercados, restaurantes, feirantes, distribuidoras e peixarias) de diversos municípios fluminenses e até de outros estados. Cerca de 80% do pescado vendido vêm de estados do Sul (Santa Catarina) e do Nordeste (principalmente o camarão cultivado em cativeiro). Enquanto isso, a Região Metropolitana do Rio é um dos maiores mercados consumidores de pescado do país, com média anual per capita de 18,5 kg, superior aos 10,7 kg da média nacional. A atividade vem sendo fortemente impactada pela expansão da exploração de petróleo e gás, já que cada terminal

---

<sup>114</sup> [www.fiperj.rj.gov.br](http://www.fiperj.rj.gov.br), acessado em 23 de abril de 2021, às 17h30.

offshore gera uma área de exclusão no entorno de 3 km, dentre outros impactos. Com um litoral de 636 km, o Estado foi ultrapassado na produção de pesca extrativa e ocupa a terceira posição do ranking do país, após ser líder nas décadas de 1970 e 1980 (O Globo, 04/08/2016).

Na época da transferência do Mercado do Peixe, que era utilizado pelos pescadores, para o Pavilhão 12, o número de pescadores na Região Metropolitana era de 4.774, tendo chegado em 2010 com apenas 1.771 (IBGE, 2010). Assistência técnica, tecnologia e infraestrutura para a produção, o beneficiamento e a comercialização são as principais ações demandadas ao Governo do Estado pelo segmento, através da interlocução com a FIPERJ. Com a CEASA-RJ, no entanto, não há muita interlocução, posto que o espaço para a comercialização do pescado é administrado pela APPAERJ, que representa os atravessadores. A utilização do termo pregoeiro, conforme se observa pela fala do presidente da APPAERJ em matéria de O Globo, de 04/08/2016, reproduzida abaixo, busca esvaziar a percepção negativa em torno da atividade realizada pelas suas empresas filiadas: *“Atravessador parece sinônimo de explorador. Somos, na verdade, representantes do armador, do dono do barco. Vendemos por comissão e repassamos o preço do produto para o fornecedor. É como um pregão na Bolsa”*.

#### **ACCERJ:**

A Associação dos Carregadores da CEASA-RJ – ACCERJ representa 1.576 carregadores, que realizam um serviço fundamental para o funcionamento do mercado, que é a movimentação de pequenas cargas no interior do entreposto. Conforme a presidente da Associação de Moradores do Parque de Acari, Vila Rica e Adjacências, Márcia Costa, cerca de 80% destes trabalhadores residem nas comunidades vizinhas à unidade de Irajá. Tal afirmação consta na matéria publicada no site da CEASA-RJ (11/03/2014) em referência à inauguração da sede da Associação, construída pela Diretoria da CEASA-RJ, como medida de melhoria das condições de trabalho dos carregadores, como estímulo à organização do setor através do cadastramento dos trabalhadores e para possibilitar receita para a entidade: *“Eles tomavam banho no posto de gasolina na mangueira, não tinha onde botar carrinho. Hoje tem uma sede digna, grande, boa, que gera receita pra associação”* (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

Sob a promessa de fornecer uniformes, identificar e padronizar os carrinhos, além de disponibilizar assistência social e advogados para os carregadores, a Direção da CEASA-RJ obteve o compromisso da Associação de ampliar o número de pessoas cadastradas para atuar na unidade Grande Rio, permitindo que apenas aqueles cadastrados atuassem no mercado. Segundo o então presidente da ACCERJ, Sérgio Vieira, no ano anterior à inauguração da sede, o cadastro continha apenas 500 trabalhadores<sup>115</sup>. Atualmente são 4.000 carregadores cadastrados, segundo informações prestadas pela CEASA-RJ.

Tais movimentos da Direção da CEASA-RJ manifestava também o enorme interesse, que sempre mobilizou os agentes políticos que atuam na CEASA-RJ, em direção a segmentos que apresentam grande potencial eleitoral, por serem compostos por número expressivo de pessoas, como os carregadores e os caixoteiros.

#### **Caixoteiros:**

A Caixotaria é um espaço na CEASA-RJ com área de 40.000m<sup>2</sup>, utilizada por cerca de 3.500 trabalhadores para fabricar os caixotes de madeira utilizados no entreposto. Em 2007, após uma série de incêndios ocorridos ao longo dos anos 2000, a Caixotaria foi interditada pela Diretoria da CEASA. Com a ajuda da Polícia Militar, a empresa utilizou tratores para derrubar

---

<sup>115</sup> Matéria publicada no site da CEASA-RJ em 29/01/2013, acessada no dia 23 de abril de 2022, às 14h30. Disponível em [www.ceasa.rj.gov.br](http://www.ceasa.rj.gov.br).

as construções existentes, impedir a reocupação da área e desmobilizar o protesto realizado pelos caixoteiros, que tentavam bloquear o acesso à CEASA-RJ de Irajá. Na ocasião, a presidente da CEASA-RJ, Isaura Fraga, declarou à matéria divulgada pelo O Globo, em 10/10/2007, que “*Os caixoteiros não cabem mais aqui. Eles tinham 1 milhão de caixotes. A CEASA precisa de apenas 30%*”. Na mesma publicação, o então prefeito César Maia afirmou que: “*Há anos que os caixotes de madeira foram substituídos nas centrais de abastecimento. Mas na CEASA-RJ há anos permanecem. Os comerciantes são obrigados a usá-los. Obrigados por medo, por alguém que diz que atrás dele está o tráfico de drogas*” (César Maia – ex-prefeito do Rio de Janeiro).

A disputa em torno da caixotaria está relacionada ao interesse da ACEGRI em implantar um Banco de Caixas, que representaria mais uma fatia de negócios para a Associação. Tal interesse, defendido sob o argumento da necessidade de atender aos requerimentos da legislação sanitária, modernizar o serviço e proteger a saúde dos consumidores e do meio ambiente, esbarra na complexidade de se promover uma transição que depende de toda a cadeia agroalimentar, nos interesses daqueles que exploram o trabalho dos caixoteiros e na representatividade eleitoral do segmento.

Então, a gente pensou assim em um banco de caixas higienizadas ou higienizáveis, como uma melhor prática. É uma questão de saúde. E, às vésperas da eleição, nós havíamos conseguido eliminar a utilização. Aí instalaram aqui dentro a caixotaria (Lélio – ACEGRI).

Deputado já tomou até a área que o Banco de Caixa comprou aqui. Já tomou. Tomou pra aumentar a caixotaria (Waldir Lemos - ACEGRI).

A expectativa de retorno eleitoral mobilizou ações de deputados que buscam base política nos segmentos que atuam na CEASA-RJ. Sob a alegação de beneficiar centenas de pessoas que trabalhavam em condições precárias e de que a preservação da caixotaria garante ocupação e renda para a população das comunidades pobres do entorno, foram realizadas obras de drenagem e pavimentação às vésperas das eleições de 2014, cuja inauguração contou com a presença do então governador, e candidato a reeleição, Luiz Fernando Pezão. Esta ação, segundo a Direção da empresa que a promoveu, integrava outros esforços voltados ao fortalecimento de segmentos mais “frágeis” do mercado, na expressão do ex-secretário Felipe Peixoto.

As disputas existiram e tinha ali o poder do Estado que dizia: \_Olha só, aqui não dá, aqui não pode! E aí existia a função de proteger os mais frágeis. Então, assim, a gente ficava ali intermediando essa relação e no final a gente trouxe todo mundo pra dentro do Conselho. Ficou bem pacificado ali, acho que até porque os atores mais fortes perceberam que a gente estava protegendo os mais frágeis (Felipe Peixoto).

Eu construí uma gestão muito participativa, conversando com todos os setores. Mas o último segmento que eu conversei foi a ACEGRI... O presidente da ACEGRI ficou p da vida. Ele falava assim: “\_Esse presidente caixoteiro não conversou comigo”, mas era um recado que eu tava dando... A caixotaria da CEASA era um caos, um lixo! Claro que por mim acabava a caixotaria. Mas nunca vai acabar de uma hora pra outra, que é processo... Pra melhorar esse impacto, a gente conseguiu regularizar, dar a TPRU pra cada caixoteiro. Ali era quase um sistema escravocrata, na caixotaria. Você tinha ali uns quatro caras que empregavam os caixoteiros, e eles eram os empregados que trabalhavam na lama, era uma situação assim, horrível, sabe? E sem nenhum EPI, uma proteção, sem nada, insalubre... A gente pavimentou, botou saneamento, pavimentou a caixotaria, acabou com o lamaçal. Enfim, tiramos os caixoteiros da beira do rio. E aí reflorestamos toda faixa de proteção marginal do rio e jogamos a caixotaria mais pra fora do rio (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

### **Atores Estatais:**

Nas controvérsias em torno da gestão da CEASA-RJ foi possível identificar que as principais arenas acionadas para resolução dos conflitos foram o Poder Judiciário e o Poder Legislativo Estadual. A aposta nestas arenas tanto se explica por ser o Governo do Estado uma das partes da disputa, exigindo a mobilização de instrumentos imperativos sobre o seu poder, como o Acordo Judicial com a ACEGRI e a Lei Estadual de regulamentação das concessões dos boxes, quanto pela capacidade do polo oposto do conflito, a ACEGRI, de operar nestas arenas através do financiamento de ações judiciais e na pressão política junto aos parlamentares, inclusive a partir da utilização dos meios de comunicação. O Conselho de Administração da CEASA-RJ também foi uma das arenas acionadas, mas para questões menos estruturantes, como a definição do horário de funcionamento dos pavilhões e o parcelamento de dívidas.

**Governadores:** Embora a defesa em torno de um determinado formato de gestão para a CEASA-RJ possa ter sido influenciada pela orientação política de cada Governador, foram as condições de governabilidade (opinião pública, apoio parlamentar, situação judicial) que orientaram as decisões dos governadores sobre a CEASA-RJ, sendo decisivas as escolhas da presidência da empresa, e do grupo político que iria dirigi-la, pois foi o que efetivamente delineou margens maiores ou menores às iniciativas na direção da privatização ou do fortalecimento da gestão pública do entreposto. Assim, pode-se compreender como a intenção em privatizar as empresas públicas do governador Marcelo Alencar esbarrou na ação política dos permissionários, que impuseram uma forma *“sui generis”* de privatização via judicial; como o governador Sérgio Cabral, mesmo convencido a privatizar a CEASA-RJ, referendou a tentativa de retomada da gestão operacional do então secretário Felipe Peixoto, pela necessidade de incorporação do seu partido à base governista; e como o governador Pezão, após ter prometido à ACEGRI a manutenção do Acordo com a entidade, cedeu às pressões políticas para a retomada da gestão operacional pela Direção da CEASA-RJ, que interessava a deputados estaduais.

**Diretoria da CEASA-RJ:** A Diretoria da CEASA-RJ tem um importante papel na mediação das relações entre os diversos segmentos que atuam no entreposto pela sua função no enquadramento de pessoas e empresas nos requisitos do mercado; na definição dos valores das permissões, concessões e autorizações; no cumprimento do Regulamento de Mercado, incluindo a aplicação de sanções (multas, suspensão de atividades, extinção das permissões); e na definição do horário de funcionamento dos pavilhões. Estes recursos manejados pela Diretoria da CEASA-RJ impactam de modo decisivo na territorialização, dentro do entreposto, tanto dos alimentos produzidos no Estado (produtores fluminenses do Pavilhão 21 e agricultores familiares do Pavilhão 30), quanto dos alimentos importados (permissionários representados pela ACEGRI). As medidas da Diretoria também repercutem na atividade laboral e na possibilidade de renda de milhares de trabalhadores, assim como no lucro de centenas de empresas, o que torna este espaço bastante disputado.

O poder da Diretoria acaba sendo também potencializado pela grande autonomia institucional da empresa, pela significativa receita própria que possui, pela recorrente falta de alinhamento político com a direção da Secretaria de Agricultura (pasta que esteve vinculada a maior parte do tempo) e a ausência de instâncias de coordenação pública do abastecimento no Estado.

A comunicação entre CEASA e Secretaria depende de quem está no momento lá e de quem está no momento aqui. Complicado (...). A CEASA funciona sozinha porque a CEASA tem renda própria (...). A CEASA acaba andando sozinha em alguns momentos. A EMATER também anda sozinha e todo mundo anda sozinho. Cada um faz o seu e ninguém no final do trabalho sabe pra onde (...). Tem que haver uma interação em algum momento, alguma reunião, um fórum, alguma coisa relacionada aos

protagonistas do abastecimento. Então, a Secretaria entraria, entraria os órgãos que fazem assistência técnica, os órgãos de pesquisa, as associações, os supermercadistas, comerciantes e produtores. Acho que todo mundo tinha que estar conversando (...). Nós somos o fim da cadeia, mas se não tiver um início, um meio estruturado, não chega no fim (Rosana – DITEC/CEASA-RJ).

Ao contrário do que a coordenadora da Diretoria Técnica da CEASA-RJ considera necessário, a relação entre a empresa e outros órgãos estaduais voltados para a agricultura foi em muitos momentos até marcada por tensões e disputas. Um destes momentos foi quando a CEASA-RJ se desvinculou da Secretaria Estadual de Agricultura, passando a sofrer dificuldades no diálogo com a EMATER-RJ. Para contornar as resistências manifestadas pelas cúpulas destas instituições, a então Direção da CEASA-RJ apostou na construção de redes informais com técnicos destes órgãos e na identificação de profissionais alinhados aos seus objetivos políticos, convidados a compor uma equipe a partir de indicações da sociedade civil.

A gente fez foi meter pelas beiradas. Eu comecei a construir, chamar pra mim primeiro (...). A Margareth me ajudou muito. \_Margareth, você está há 30 anos nessa jornada aí. Quem a gente pode chamar pra construir com a gente? \_Nilton Novo, fulano de tal, cicrano. E aí a gente ia chamando (...). O Christino ficou muito puto. Estela Romano, que hoje é minha amiga, que era presidente da EMATER, grande operadora política do Christino. É a pessoa que carrega aquilo ali pro Christino. É uma máquina de trabalho aquela mulher. Ela me odiava. A gente teve uma reunião, quando eu queria o Nilton Novo pra trabalhar comigo na CEASA, e a EMATER negava, negava, negava. Eu tinha na CEASA uns vinte funcionários cedidos pra Secretaria de Agricultura. Eu fui na Estela e falei assim: “\_Se você não liberar ele, eu vou trazer todo mundo de volta amanhã e vou quebrar a sua secretaria”. Porque todo mundo que fazia departamento de pessoal, contabilidade, folha de pagamento, era funcionário da CEASA (...). Era uma relação muito tensa, mas ao mesmo tempo necessária, porque a gente precisava que a EMATER estivesse com a gente (...). Se eu não tenho o apoio da instituição EMATER, direção, eu tenho apoio do superintendente, as equipes de campo (...). A EMATER trabalhava com a gente, embora institucionalmente não trabalhasse, trabalhasse contra. Então, assim, foi uma construção política tensa nas cúpulas, mas embaixo funcionava bem (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

O poder da Diretoria, no entanto, é contrabalanceado pelas atribuições do Conselho de Administração da Empresa, composto por representação de alguns segmentos, a quem cabe aprovar as concessões e permissões. O paralelismo representado pelo controle operacional da ACEGRI, durante 20 anos, também fragilizou o seu poder institucional. Ao longo deste período foi marcante a tensão entre os interesses da ACEGRI e dos políticos que integravam os grupos dirigentes da CEASA-RJ. As divergências se expressam, por exemplo, na omissão da empresa em coibir ambulantes, na preservação da caixotaria, nas negociações em torno das dívidas da ACEGRI com a CEASA-RJ e dos demais segmentos com a ACEGRI, no perfil de alguns presidentes julgados pela ACEGRI sem a expertise necessária, no número de funcionários da empresa e no custo associado, dentre outros.

Já fecharam 10 bares aqui dentro do CEASA (...). Porque o deputado libera camelô (...). Caminhão passando, uma poeira, a descarga do caminhão em cima e o cara vendendo comida no meio da rua. E ele permite isso por causa de voto (...). Ele não anda muito satisfeito com a Associação, porque a Associação, de fato, tem que se contrapor a isso. Porque dono de bar, aqui dentro, é um associado, tá. Se não é essencial, é facilitador do pessoal que trabalha aqui, que chega de madrugada e precisa tomar um café aqui, precisa fazer alguma coisa. Aí esse camarada é fiscalizado pela ANVISA, ele paga condomínio, ele paga aluguel e, em frente, imagina! Como é que vai sobreviver um comerciante legalmente estabelecido aqui, diante dessa orgia estimulada só pra captura desse voto dessa periferia aqui? (Lélia - ACEGRI).

Teve um que, inclusive, teve a coragem de vir falar aqui comigo: “Agora vê, trabalhei tanto com o deputado, me arrumou uma boquinha na CEASA, mas pra ganhar mil reais por mês. Aí eu falei: \_Mas e tu faz o quê? \_ Não, eu não faço nada. Todo mês eu vou lá e assino o mês todo. \_Meu filho, tu era lavador de carro aqui dentro. Arrumou mil reais por mês, de graça, e tu ainda tá aborrecido? Tu queria quanto? Cinco mil, dez mil por mês? (Waldir Lemos - ACEGRI).

Também houve momentos em que até a gestão da CEASA-RJ, que se considerava opositora à ACEGRI, transitou de uma postura de confronto para a de conciliação de interesses, já que os recursos de poder, administrados pela entidade, ameaçava a permanência dos segmentos que a Diretoria da CEASA-RJ buscava fortalecer.

A ACEGRI tinha a gestão do mercado por uma decisão judicial. A gente combateu essa decisão judicial muito. E quando a gente não conseguiu reverter isso, a gente falou assim: então já que a CEASA não pode assumir pra si essa responsabilidade, a gente vai garantir que pague apenas a água e a luz. E aí assim funcionou. Aí a gente sentou, fumou o cachimbo da paz, documentamos, formalizamos. E aí a gente zerou toda a dívida da UNACOOP, do passado (...). Eu já tive uma visão mais maniqueísta no passado. Eu achava que a ACEGRI era meu inimigo, durante muito tempo. Depois eu vi que não era, que a ACEGRI era também uma forma deles sobreviver ali dentro, porque o Estado durante muito tempo abandonou a CEASA. Então a ACEGRI assumiu a gestão do mercado e passou a falar: “\_Já que a gente assume, a gente que faz acontecer, a gente é dono disso e quem não dá lucro, quem não contribui vai embora”. E aí: “\_agricultura familiar, Pavilhão 30, Pavilhão 21, do pequeno produtor, não cabe aqui dentro, vão sair daqui, que aqui dentro vai ser um grande mercado”. E a gente se opõe a isso, porque a gente queria que ali fosse o espaço da agricultura familiar, o espaço que garantisse a comercialização pro pequeno produtor (...). Minha primeira reunião institucional foi com a UNACOOP, invertendo a lógica da CEASA, que antes era toda com os empresários. A agricultura familiar tava quase sendo expulsa do mercado (...). Eu sentei com Waldir Lemos, que era meu inimigo, que era presidente da ACEGRI, que hoje é meu amigo. Hoje já deve ter uns noventa anos, quase. Ele era um cara que vive a CEASA. Ele era presidente da ACEGRI há 45 anos, tipo um mafioso do bem (...). Passamos um mês conversando. Aí no final, fizemos um almoço eu, ele, Margareth, Felipe Peixoto. E ele concordou anistiar toda a dívida pra traz da CEASA, da UNACOOP. Ele anistou tudo (...). A gente fez isso com a Associação dos Caixoteiros, Associação dos Carregadores, do Pavilhão 21. Então a gente meio que normatizou. (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

A possibilidade de utilização de decisões da Diretoria para fortalecer determinados segmentos do mercado ficou preservada pela Lei Estadual 15+15, pois ela determinou que o valor mensal das taxas de permissão e autorização será definido pela CEASA/RJ, atualizado anualmente, e revisto a cada 05 anos, podendo ser um valor diferenciado em razão da política de fomento promovida pelo Poder Público. A atribuição sobre a gestão dos valores de resarcimento das despesas de condomínio, no entanto, ficou omissa na Lei. Não apenas este item, mas a forma de institucionalizar os parâmetros de gestão da CEASA-RJ, em geral, parece deixar as atribuições intencionalmente nubladas para abrir margem para formatos negociados de execução das normas, o que amplia o peso dos recursos de poder de cada ator, a depender do objeto negociado.

Um elemento que fragiliza a Diretoria da CEASA-RJ, em seu relacionamento com os diversos segmentos do mercado, é a volatilidade dos atores políticos que assumem a sua presidência, que contrasta com a longa permanência dos dirigentes das organizações que representam os segmentos que atuam no abastecimento. Os mandatos de Waldir Lemos na ACEGRI, Margareth Teixeira na UNACOOP, Carlão na APHERJ, Franco na APPAERJ, Joilson Barcelos na ADERJ e Fábio Queiróz na ASSERJ se multiplicaram, chegando a completar décadas, em alguns casos.

**Deputados:** Atualmente três deputados possuem atuação bastante consolidada na CEASA-RJ: o Val do CEASA (Patriota), que é permissionário, foi vereador, é presidente da Comissão de Agricultura da ALERJ e foi responsável pela indicação da atual presidente da empresa, Bianca de Carvalho; o Dionísio Lins (PP), que representa os carregadores, os caixoteiros e os prestadores de serviço, mas perdeu influência na gestão da CEASA-RJ; e o Jair Bittencourt (PL), cuja atuação se concentra mais nos entrepostos de Itaocara e São José de Ubá. Outros parlamentares que tiveram atuação relevante nos momentos de controvérsia foram os deputados Felipe Peixoto (PSD), quando assumiu a SEDRAP; Luiz Martins (União Brasil) e Paulo Melo (PMDB), que foram proponentes da audiência pública na ALERJ para discutir a regulamentação das concessões; Áureo Ribeiro, que indicou a sua irmã Daniele Ribeiro (Solidariedade)<sup>116</sup> para a Delegacia Federal da Agricultura Familiar no Rio de Janeiro; e Christino Áureo (PP), que manejou importantes recursos da Secretaria de Agricultura por 17 anos.

O Christino criou uma máquina eleitoral muito forte dentro da Secretaria de Agricultura, tanto que o Christino antigamente ele era o único deputado que tinha voto em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Ele tinha uma capilaridade muito grande porque ele tinha máquina, ele tinha cargo, ele tinha dinheiro. O problema é que o carro chefe da Secretaria de Agricultura era o Estradas da Produção, que na verdade era muito mais pavimentar rua, passar patrol nas estradas vicinais pra garantir o escoamento das produções, do que efetivar políticas efetivas (Leonardo Brandão – ex-presidente da CEASA-RJ).

Como defensores da agricultura familiar, a UNACOOP citou o deputado Flávio Serafim (PSOL) e destacou que há poucos mandatos que vocalizam as pautas do segmento, já que a grande maioria dos deputados tem origem urbana e “não sabe nem quem somos nós” (Margareth – UNACOOP), inclusive o deputado Rogério Cabral, que presidiu a Comissão de Agricultura da ALERJ na última legislatura.

**Ministério Públíco Estadual – MPE-RJ:** O Ministério Públíco Estadual – MPE foi o ator que instaurou a controvérsia relativa à ocupação dos espaços da CEASA-RJ, motivado pelo contexto de ativismo judicial que levou ações semelhantes a ocorrerem nos demais estados da federação. Manejando um importante recurso para os agentes políticos, que é a possibilidade de instaurar Ações de Improbidade Administrativa, o MPE-RJ conseguiu mobilizar os agentes públicos a mexerem em uma questão espinhosa, pelo potencial que sua atuação possui de afetar os direitos políticos dos administradores da CEASA-RJ. A partir da assinatura de um TAC, que estabelecia o prazo de 05 anos para os contratos de permissão, o MPE-RJ subtraiu o poder discricionário do Executivo de definição do prazo, mas teve o seu poder limitado pela movimentação do Legislativo, com a criação de uma lei que contornou as limitações impostas pela Lei Federal n. 8.666/93, que foi capaz inclusive de inibir uma ensaiada reação do MPE-RJ à constitucionalidade da lei estadual.

### **Outros Atores:**

Além destes segmentos e atores que atuaram diretamente na CEASA-RJ, outros segmentos interagem com o entreposto e possuem atuação relevante no abastecimento, mostrando-se importantes para compreender a sua dinâmica de funcionamento e as controvérsias em torno dela, como os caminhoneiros, os feirantes, os distribuidores, os supermercados, o agronegócio, outras organizações da agricultura familiar e os consumidores. Porém, por limitações da pesquisa, concentrou-se naqueles representados por entidades que estiveram envolvidas diretamente nas controvérsias identificadas a partir do material que foi

---

<sup>116</sup> Atual Secretaria de Cultura do Estado do Rio de Janeiro.

possível coletar. No entanto, pela significativa participação de alguns destes segmentos na estruturação dos fluxos de abastecimento, e pela intensa interação que foi captada entre as suas entidades representativas (ADERJ e ASSERJ) e o Governo do Estado, investiu-se também em compreender a atuação política dos distribuidores e do grande varejo no Estado do Rio de Janeiro.

**ADERJ:** A Associação de Atacadistas e Distribuidores do Estado do Rio de Janeiro - ADERJ foi fundada em 20 de maio de 1986 com 300 atacadistas, em uma sede improvisada na rua da Soja, no Mercado São Sebastião. A criação da entidade ocorreu sob o impacto do congelamento de preços, promovido pelo Plano Cruzado, alguns anos após a formação da Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores – ABAD, em 1981.

A pesquisa anual realizada pela Nielsen Consultoria para fundamentar o Ranking ABAD/Nielsen (2018), aponta que os agentes de distribuição respondem por 53,6% do mercado mercenário nacional, que compreende produtos de uso comum das famílias, como alimentos, bebidas, limpeza, higiene e cuidados pessoais, cuja soma dos negócios atingiu R\$ 261,8 bilhões, em 2018. Os alimentos representam 39,5% dos produtos vendidos em 1,1 milhão de pontos de venda pesquisados. A alta representatividade dos alimentos também se manifesta na diretoria da ADERJ, onde os principais cargos da atual diretoria são ocupados por empresas importadoras e do ramo alimentício. Além do presidente, Joilson Maciel Barcelos Filho, da Rede de Supermercados Superbom – Campos-RJ, a diretoria é composta por representantes do Portal do Éden Comercial de Alimentos Ltda.; da Comercial Centro Norte de Alimentos Ltda. – CCN; da Casa Nunes Martins AS. Importadora e Exportadora; da Cardão Comércio e Importação Ltda.; do Tejo Distribuidora de Alimentos Ltda.; da Cerealista Versailles Distribuidora de Gêneros Alimentícios Ltda.; e da Rio Frio Mais Alimentos Ltda.

O estudo supramencionado também corrobora a tendência verificada nos levantamentos anteriores, de crescimento mais acentuado nas empresas de porte médio, que atendem apenas a um estado. Elas são em maior número e tiveram crescimento de 12,1%, acima da média nacional (ADERJ, 2022). Este dado, aliado ao peso do ICMS nos negócios das mais de 500 empresas filiadas à entidade, pode ajudar a entender a centralidade da pauta tributária e do diálogo com o Governo do Estado na atuação política da ADERJ, que tem se estruturado na formulação de proposições legislativas para assegurar benefícios fiscais, fundamentadas no discurso de que o Estado precisa se tornar mais competitivo na atração de empresas do setor, como expressa o objetivo declarado da entidade no seu sítio eletrônico:

O objetivo é representar a categoria junto aos órgãos públicos, sejam eles estaduais ou municipais, buscando soluções e defesa para maior competitividade e igualdade com outros Estados vizinhos, promovendo a troca de informações e estudos destinados ao aperfeiçoamento do Sistema Estadual e Nacional de Abastecimento, atualizando sempre que necessário a Legislação pertinente (Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição<sup>117</sup>).

Os distribuidores, atacadistas e os empresários, de forma geral, precisam sobreviver à concorrência desleal dos estados vizinhos. Não queremos privilégios, mas igualdade de condições para gerar riquezas e justiça social no Estado que escolhemos para viver, investir e criar nossos filhos (Joilson Maciel Barcelos Filho - Presidente – 2019 a 2021 Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição).

Segundo a 3<sup>a</sup> edição da revista eletrônica *Conteúdo Digital*, da ADERJ, a pauta tributária já era presente desde a primeira ação organizada pelos comerciantes no Brasil, quando

---

<sup>117</sup> Conteúdos disponíveis em: [www.aderj.com.br](http://www.aderj.com.br), acessado em 14/11/2021 às 12:36;

o imposto do vintém, que taxava o comércio, foi derrubado após uma série de protestos dos comerciantes, em 1874.

Atualmente, a entidade conta com a consultoria de uma empresa de assessoria tributária, especializada em ICMS e Substituição Tributária – ST, e desde 2013 tem lugar como titular no Comitê Gestor do RIOLOG, atuando na Comissão de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do Estado do Rio de Janeiro. Além deste espaço, a participação da entidade em debates promovidos pelos poderes públicos é frequente, como afirma o seu presidente: *“Hoje somos chamados a opinar em quase tudo que se refere a economia fluminense, quer pelo Governo Estadual ou Municipal, Assembleia Legislativa, e na Câmara de Vereadores”* (Joilson – ADERJ - Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição).

A implantação do RIOLOG é um exemplo da atuação persistente da entidade para criar e manter benefícios fiscais para o setor, através do convencimento de agentes públicos do Legislativo e do Executivo. Instituído como benefício provisório por três meses, em 2003, os benefícios fiscais para distribuidores, centrais de distribuição e operadores logísticos foram tornados permanentes pela Lei Estadual n. 4.173/2013<sup>118</sup>, ficando o enquadramento das empresas no regime a ser realizado por decretos.

Recebemos o pedido da ADERJ, que garantia, com ênfase, um aumento real de recolhimento do ICMS que foram concedidos, em caráter provisório de 03 (três) meses, os benefícios fiscais da época que, rigorosamente respeitados pelo segmento, apresentavam sempre, ao final de todo período, um aumento real de receita para o estado. Naturalmente, tal comportamento gerou uma relação de confiança mútua entre a Fazenda e a Associação que, a cada exercício, mais se consolidou, razão pela qual, finalmente, no Governo Sérgio Cabral, sendo Secretário de Estado de Fazenda, Joaquim Levy, o benefício fiscal da ADERJ recebeu caráter permanente (prof. Alexandre da Cunha Ribeiro Filho, Subsecretário Geral de Finanças da SEFAZ, de maio a dezembro de 2006 - Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição: 84).

Em 2012, a entidade conseguiu barrar uma tentativa de extinção dos benefícios, que fundamentava a proposta de alteração do Decreto n. 40.016/2006. Em seu lugar, a edição do Decreto Estadual n. 44.498/2013 e da Resolução n. 728/2014, que definiram regras de enquadramento e de responsabilidade das empresas beneficiárias, para garantir um valor mínimo de arrecadação de ICMS e Substituição Tributária, representaram uma conquista celebrada pelo setor (Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição: 88<sup>119</sup>).

---

<sup>118</sup> Esta lei foi recentemente revogada, após intenso lobby realizado pela ADERJ através da realização de lives com a presença do Governador e deputados influentes na ALERJ, que resultou na aprovação do PL 2772/2020, no dia 03/09/2020, que garante igualdade tributária com outros Estados da Federação. “O atacado sempre foi preterido no Rio, que invariavelmente foi suprido por atacadistas de outros estados. A ADERJ despertou a atenção do Governo Estadual para o setor” (Carlos Cunha Cordeiro (ex-presidente de 1994-1996) – in memoria (Revista Digital: 68). Graças ao posicionamento diferenciado da ADERJ, que passou a enxergar no Governo um parceiro potencial, avançamos na direção que atendeu a todos os interessados. ” (José Bastos Couto – ex-presidente da ADERJ 1997-1998, 2003-2005, 2006-2008, 2009-2011) (Revista Digital: 69). Lei estadual 9.025/2020 – além de manter os benefícios da lei anterior (4.173/2003), cria novas regras tributárias do RIOLOG, compatíveis com o COMPETE (o benefício concedido no Espírito Santo para operações interestaduais no atacado) para estimular o setor atacadista do estado: “Tenho que agradecer aos deputados da ALERJ e aos empresários, porque estamos inaugurando um pacto pela retomada do nosso estado. Este decreto vai ajudar a trazer mais empregos e a economia voltar a crescer” (Cláudio Castro – Revista Conteúdo Digital – edição 03: 17). “A medida propõe que as alíquotas de ICMS que envolvam operações internas por estabelecimentos atacadistas sejam de 7% nos produtos que compõem a cesta básica e de 12% para os demais produtos. A norma também garante dois tipos de incentivos fiscais – crédito presumido nas operações de saída interestaduais, de modo que a carga tributária efetiva seja de 1,1%, vedado o aproveitamento de outros créditos, além do diferimento do ICMS, ou seja, a postergação do recolhimento do imposto para tributação no destino em que forem exploradas as atividades econômicas, nas operações de importações de mercadorias.” (Revista Conteúdo Digital - ADERJ: 17)

<sup>119</sup> Revista Conteúdo Digital – edição 03, primeiro semestre de 2021, disponível em [www.aderj.com.br](http://www.aderj.com.br), acessado em 13/09/2020 às 22h58.

Sob os questionamentos acerca dos efeitos econômicos dos incentivos fiscais e do impacto deles na crise fiscal que o Estado enfrentava em 2016, a ADERJ novamente promoveu intensa movimentação para impedir modificações no regime especial de tributação do segmento atacadista, em 2016, em parceria com a ASSERJ.

Este ano fomos surpreendidos com outra mudança: um novo projeto de lei que ia alterar as regras dos incentivos fiscais para o segmento de distribuição – o que poderia ser um golpe de morte ao setor, já debilitado. Mais uma vez, conseguimos sensibilizar os deputados da Assembleia Legislativa do Rio (ALERJ), atestando que, caso a essência desse projeto de lei não fosse modificada, o setor atacadista/distribuidor do Estado do Rio de Janeiro perderia competitividade, ficando sem as mínimas condições de concorrer com empresas localizadas nas divisas dos estados vizinhos (Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição: 88/89).

Após distribuírem aos deputados da ALERJ um relatório produzido pela assessoria tributária da entidade, a ADERJ garantiu alterações no Projeto de Lei n. 1.431/2016, que criou o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal do Estado do Rio de Janeiro – FEEF-RJ. A suspensão dos benefícios foi substituída pela previsão da obrigatoriedade de as empresas depositarem no FEEF o equivalente a 10% da diferença entre o valor do imposto com e sem o benefício fiscal (Lei Estadual n. 7.428/2016). A manutenção do regime especial para os produtos que compõem a cesta básica foi defendida sob a argumentação da essencialidade dos produtos “à sobrevivência da população das classes C e D, que já não suporta a inflação alta no país, que acarreta o aumento de preços dos alimentos” (Conteúdo Digital/ADERJ – 3<sup>a</sup>. edição). Do ponto de vista do Governo do Estado, a atração de empresas e a geração de empregos figuram como as principais justificativas para a concessão dos benefícios:

Podemos celebrar hoje, com muita satisfação, os resultados da estratégia adotada pelo Governo do Estado. Entre 2007 e 2014, houve um salto de 21% no número de estabelecimentos do comércio atacadista no estado, com a criação de 1.790 novas empresas, elevando para 10.131 o número de estabelecimentos do segmento no estado (...). A arrecadação nominal do comércio atacadista, por sua vez, passou de modestos R\$ 17 milhões, em 2007, para R\$ 307 milhões, em 2014 (Francisco Dorneles – Governador em Exercício – Conteúdo Digital/ADERJ 3<sup>a</sup>. edição: 74).

A promoção de eventos figura também como um importante recurso da entidade, pois além de propiciarem grande vulto de negócios, possibilitam condições de alinhamento de toda a cadeia do abastecimento e a demonstração de força econômica e política do segmento, como ocorreu no Encontro Nacional da ABAD, organizado pela ADERJ no Rio de Janeiro, que teve o ex-presidente FHC na mesa de abertura. A 32<sup>a</sup> Convenção Nacional do Atacadista Distribuidor da ABAD (2012) e o 15º Sweet Brasil International Expo também estão no rol dos principais eventos realizados pela entidade. Este último evento, lançado no Copacabana Palace e realizado no Riocentro, foi o maior evento atacadista da América Latina. Com 1.200 participantes, chegou a marca de R\$ 16 bilhões movimentados em 04 dias, o equivalente a 10% do faturamento anual do setor. Para a sua realização, o apoio do Governo do Estado foi fundamental, como demonstra o “*valoroso agradecimento ao então Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, Júlio Bueno, pelo apoio decisivo do Governo na concretização do evento*”, publicado pelo presidente da ABAD, na 3<sup>a</sup> edição da revista eletrônica Conteúdo Digital.

O *ADERJ Faz Amigos* (evento bimestral), o *Fórum de Líderes*, o *Motivação e Sucesso* e os cursos de capacitação em temáticas de interesses das empresas são algumas das atividades que também são promovidas pela entidade.



Figura 30 - Revista Eletrônica Conteúdo Digital - 3a edição (ADERJ).

Além do apoio para a realização destes eventos e a manutenção dos benefícios fiscais, o combate ao roubo de cargas, a melhoria da infraestrutura logística através do Plano Estadual de Logística e Cargas – PELC e a qualificação de rodovias estaduais para o trânsito rápido de cargas, como o Arco Metropolitano, figuram como pautas direcionadas ao Governo do Estado.

A predominância do padrão de abastecimento baseado na importação, que confere aos distribuidores enorme peso na economia fluminense, é defendida pela ADERJ a partir de um discurso de legitimação, que se alicerça na proclamada insuficiência da produção agrícola fluminense:

Nos anos de 1940, a agricultura do Estado do Rio de Janeiro respondia por 5,5% da produção nacional. No entanto, devido às mudanças político-econômicas, como a crise cafeeira, perdeu fôlego, apresentando pequena atividade de cereais, legumes e oleaginosas. Sem produção, o Estado viu-se obrigado a se servir de mercadorias de várias procedências (...). Os portos do Rio cresceram em importância e, pelos armazéns dos atacadistas – a maioria formada por imigrantes portugueses – começaram a circular os produtos consumidos pela população (Conteúdo Digital/ADERJ 3<sup>a</sup> edição: 24).

**ASSERJ:** a Associação de Supermercados do Estado do Rio de Janeiro – ASSERJ foi criada em 1969, um ano após a atividade supermercadista ser regulamentada no país. Com o nome de Associação de Supermercados do Grande Rio (ASGRI), funcionou inicialmente na Rua Acre, até ser transferida para o Mercado de São Sebastião, no mesmo espaço da ADERJ, um prédio da Bolsa de Gêneros Alimentícios do Estado do Rio de Janeiro (BGARJ). A entidade foi presidida em 1975 pelo proprietário das Casas Sendas, e somente nos anos 1980, passou a se chamar ASSERJ.

A entidade representa o setor supermercadista, que movimenta em torno de R\$ 30 bilhões por ano no Estado, equivalente a 11% do faturamento do segmento no país. Dentre as mais de 300 redes associadas à entidade estão: Walmart; Zona Sul; Pão de Açúcar; Carrefour; Mundial; Prezunic; Supermercados Guanabara; Makro; Supermercados Princesa; Bramil; Supermercados Campeão; Costazul Multimercados; Intercontinental; MultiMarket; Superprix Sompermecados; Rede Economia; Royal; SuperBom; SuperMarket; Supermercados Unidos; Vianense Supermercados.

Segundo a revista *Super Negócio*<sup>120</sup>, publicada por ocasião dos 50 anos da ASSERJ, existem 2.094 empresas supermercadistas no Estado do Rio de Janeiro. Já o número de lojas chegou a 4.864, com 20.648 check outs, responsável pela geração de 184.711 empregos, em 2018, segundo publicação na conta @asserj do Instagram, do dia 04/04/2019.

O estreitamento de relações com agentes públicos, a publicação de artigos na coluna quinzenal *No Mercado com ASSERJ*, do jornal *O Dia*, a realização de grandes eventos

<sup>120</sup> Disponível no site: [www.asserj.com.br](http://www.asserj.com.br), acessado em 16/11/2021 às 14h01;

corporativos e de negócios, frequentes participações em reportagens nos telejornais e o uso de redes sociais são as principais estratégias utilizadas pela entidade para influenciar os poderes e a opinião pública em torno das suas principais pautas: os incentivos fiscais e a desregulamentação da atividade supermercadista.

Figura 3- Publicações na conta @asserj no Instagram (2017-2020)



Fonte: @asserj acessada pelo Instagram em 16/11/2021, às 15h00.

Figura 31- Publicações na conta @asserj no Instagram (2017-2020)

Dentre os grandes eventos realizados se destacam o *Retomada do Varejo*, a *Super Rio Expofood*, o *Conecta* e a *SER Trade Show*, que reúnem representantes da cadeia de abastecimento do Estado e do país, atrai a participação de importantes nomes do setor público e privado e resulta em altas cifras negociadas. Na última edição do *Retomada do Varejo*, por exemplo, estiveram presentes: a ADERJ; a ABAD; a FECOMÉRCIO; o senador Flávio Bolsonaro; o presidente da ALERJ, André Ceciliano; o prefeito de Duque de Caxias, Washington Reis e o seu irmão, o deputado estadual Rosenverg Reis; além do governador Cláudio Castro.

A entidade tem assento no Conselho Gestor do Programa Compra Rio, criado pelo Governo para incrementar as compras de produtos e serviços ofertados no Estado, através da realização de rodadas e encontros de negócios. Além disso, investe na organização de câmaras técnicas com o PROCON-RJ e a vigilância sanitária estadual - DIVISA para fomentar o entendimento com os órgãos públicos, referente à legislação pertinente ao setor.

Embora esteja fora do escopo temporal desta pesquisa, importa mencionar que recentemente os supermercados foram beneficiados com a isenção de ICMS nos produtos da cesta básica (Lei Estadual n. 9391/2021 e Decreto Estadual 47.787/2021), com a desobrigação do fornecimento de sacolas plásticas aos consumidores (Lei Estadual n. 8.473/2019) e com a prorrogação do prazo para pagamento do ICMS pelas feiras e eventos de negócios, todas resultantes da incorporação de proposições apresentadas pela ASSERJ.

Usando as difíceis condições da população mais pobre para acessar alimentos, como discurso de legitimização, a alta no preço dos alimentos tem sido utilizada pelos interesses dos capitais aplicados na circulação para emplacar isenções fiscais, que não se traduzem em barateamento dos alimentos, mas em majoração dos lucros de distribuidores e supermercadistas, haja vista o movimento crescente no Estado tanto do custo da cesta básica, quanto da receita do setor alimentício no atacado e no varejo.

A análise reunida nessa seção permitiu perceber que cada segmento do abastecimento (agricultores, permissionários, distribuidores, supermercados, etc.) se articula de modo preferencial com determinados espaços institucionais e políticas, na busca pela implantação de instrumentos que se conectam com as suas pautas e interpretações sobre o abastecimento e o papel nele cumprido pelo seu segmento. Para isso, acionam um repertório de ação, condizente

com os seus recursos econômicos e políticos e com o lugar e o acesso que a estrutura do Estado em geral, e cada governo, em particular, abre ao fortalecimento e às possibilidades de incidência de cada segmento sobre a ação pública.

O quadro abaixo busca ilustrar alguns achados da pesquisa em relação ao que foi possível captar com o material levantado, porém não esgota a pauta dos segmentos, as ações do Governo do Estado direcionadas a eles e nem os diálogos que são estabelecidos entre estes segmentos e órgãos/instâncias públicas. A intenção do quadro é apenas demonstrar que há esforços mais concentrados em torno de determinadas políticas e instrumentos, o que leva estes grupos a um diálogo mais constante e estreito com os órgãos responsáveis pela sua execução e, sobretudo, que esse direcionamento preferencial pode dar pistas sobre os canais de acesso dos atores ao Estado. Cabe esclarecer que os segmentos também pautam e são beneficiados pelas políticas e instrumentos aqui associados preferencialmente a outros segmentos.

*Quadro 11- Quadro síntese sobre relação segmentos/políticas estaduais.*

Segmento/grupo	Principais políticas demandadas ao Governo do Estado	Instrumentos estaduais	Instância/órgão de interlocução
Agricultores familiares	ATER, PNAE, PAA, Espaço de comercialização, crédito.	Emissão de DAP, Compras institucionais, Pavilhão 30, Rio Rural	EMATER-RJ, CEASA-RJ, SEEDUC, MPE-RJ
Produtores rurais	Espaço de comercialização, tecnologias, infraestrutura, crédito	Pavilhão 21, Rio Genética, Estradas da Produção, Moeda Verde, Rastreabilidade	SEAPPA, CEASA-RJ, PESAGRO, EMATER-RJ
Pescadores	ATER, Espaço de comercialização, tecnologias, infraestrutura	Emissão de DAP, alevinos, entreposto público	FIPERJ
Carregadores	Infraestrutura e legalização	Cadastramento, reforma da sede.	CEASA-RJ, Mandatos de deputados estaduais
Caixoteiros	Infraestrutura e autorização	Obras de pavimentação e drenagem, TPRU	CEASA-RJ, Mandatos de deputados estaduais
Permissionários	Privatização da CEASA-RJ, Posturas públicas;	Permissão e Concessão de Uso, Gestão operacional, Regulamento de Mercado da CEASA-RJ (fiscalização) e Banco de Caixas.	Tribunal de Justiça – TJ-RJ, ALERJ, Governador, Conselho de Administração da CEASA-RJ.
Distribuidores	Política Tributária, Segurança Pública, Infraestrutura	RIOLOG (incentivos fiscais), Operações contra roubo de Cargas, Plano Estadual de Logística e Cargas – PELC, Arco Metropolitano	SEFAZ, ALERJ, Governador, SETRANS
Supermercados	Política Tributária e Desregulamentação	Benefícios fiscais para produtos e eventos corporativos, dispositivos desregulamentadores (sacolas plásticas, empacotadores, etc.)	Governador, ALERJ, SEDERI, PROCON, DIVISA
Consumidores e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional <sup>121</sup>	Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, Direito do Consumidor	Transferência de renda, Restaurantes Populares, Bancos de Alimentos, Sacolões Volantes, Calendário de Comercialização da CEASA-RJ, Fiscalização.	SEDSODH, CEASA-RJ, PROCON, DIVISA

A política dos alimentos captada a partir das controvérsias em torno da gestão da CEASA-RJ revela que a orquestração de interesses entre múltiplos atores privados e estatais, tecida na materialidade do cotidiano da CEASA-RJ ou no processamento de questões mais amplas relativas ao abastecimento, é dinâmica e marcada por continuidades, rupturas e reformulações. No jogo de poderes assimétricos, relações de força e poder se desdobraram nos processos de des/re/institucionalização de parâmetros para as atividades que viabilizam o

<sup>121</sup> Considerando as distintas perspectivas que estes termos apontam para as políticas relacionadas ao abastecimento, uma que trata os alimentos como mercadoria de consumo e a outra como direito da cidadania, compreende-se que estariam melhor posicionadas em linhas próprias, posto que açãoam políticas, atores e arenas distintas. Mas, por não terem sido suficientemente exploradas nesta pesquisa, aparecem juntas apenas para demarcar os segmentos situados do lado do acesso.

abastecimento no Estado. A assunção da gestão operacional da CEASA-RJ pela ACEGRI, por exemplo, acabou se incorporando a uma trajetória marcada por outras experiências de implantação e gestão de equipamentos de abastecimento pela iniciativa privada no Estado do Rio de Janeiro.

## **8.2 - Gestão privada de equipamentos de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro.**

Apesar de responder pela maior parte dos hortigranjeiros comercializados no atacado, sendo a principal fonte de abastecimento do pequeno varejo de alimentos frescos do Estado, a CEASA-RJ não monopoliza essa comercialização, que historicamente ocorreu também em outros equipamentos públicos e privados de abastecimento<sup>122</sup>.

A atuação da iniciativa privada na implantação e gestão de equipamentos de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro é marcante e está presente desde o início do século XX. O primeiro mercado municipal foi construído na área central da cidade, que era o coração comercial da metrópole. Na área portuária, próxima à Candelária, este mercado foi implantado em 1841, tendo sido demolido apenas em 1911, quando da sua substituição pelo Mercado Municipal do Rio, inaugurado em 1908 no então largo do Moura (Praça Marechal Âncora), próximo à atual Praça XV de novembro (FRANÇA; REZENDE, 2010 apud BELIK, 2017, p. 66). O principal centro de abastecimento de hortigranjeiros passou a funcionar a partir de um contrato de 50 anos firmado com a Companhia do Mercado Municipal.

Com o Mercado Municipal e grande parte dos comerciantes concentrados no centro da cidade (portugueses, espanhóis e italianos), em 1910 passou a funcionar entre as ruas Acre e Alcântara Machado a primeira bolsa oficial de mercadorias – o Centro Comercial de Cereais. Em 1912, os corretores criaram a Bolsa de Mercadorias para a compra e venda de produtos ao ar livre. Mais tarde, em 1920, a Bolsa de Café do Rio de Janeiro passou a funcionar também na região central da cidade.

Em decorrência de atritos entre os comerciantes e a Companhia do Mercado, em 1932 foi fundada outra associação - a Associação dos Mercados Municipais, que passou a defender o rompimento do contrato com a Prefeitura do Distrito Federal, resultando na devolução do Mercado à Prefeitura, em 1957. A reurbanização da área com a construção do Elevado da Perimetral foi a justificativa apresentada pela Prefeitura para demolir o Mercado em 1960. Ante a declaração da gestão municipal de que não dispunha de recursos para construir outro mercado, a associação dos comerciantes construiu o seu próprio centro de abastecimento. Em 1962, quando a cidade do Rio de Janeiro já havia se transformado em Estado da Guanabara, o Centro de Abastecimento do Estado da Guanabara - CADEG iniciou o seu funcionamento com quatrocentos e vinte lojas destinadas à venda de hortigranjeiros no atacado<sup>123</sup>.

Na segunda metade do século XX, a criação da Bolsa de Gêneros Alimentícios - BGA marcou a organização e a centralização do setor atacadista, segmento responsável pela estocagem e pela distribuição dos produtos da área mercantil, até então desagregado e relegado aos autônomos. Ela foi instalada com mais de mil associados, em sobrados da rua Acre, em

---

<sup>122</sup> Equipamentos Públícos de Segurança Alimentar e Nutricional (EPSAN) são espaços que viabilizam a organização operacional de ações públicas de segurança alimentar e nutricional e oferecem serviços com vistas à realização do direito humano à alimentação adequada. Os EPSAN são destinados à oferta, à distribuição e comercialização de refeições ou de alimentos e podem ser divididos em duas dimensões, a saber: o abastecimento alimentar e o acesso à alimentação adequada e saudável. Os Equipamentos abrangem, na dimensão do abastecimento, as centrais de recebimento e distribuição de produtos da agricultura familiar, os bancos de alimentos, as centrais de abastecimento (CEASA), as feiras e os mercados públicos. Na dimensão do acesso à alimentação adequada e saudável, estão contemplados os restaurantes populares e universitários, as cozinhas comunitárias e os refeitórios de escolas, creches, hospitais, abrigos, do sistema prisional e socioeducativo, além dos bancos de leite humano, lactários, entre outros.

<sup>123</sup> [www.cadeg.com.br](http://www.cadeg.com.br) – site acessado em 10/02/2022 às 14:25.

1951, área então conhecida como “Esquina do Pecado”<sup>124</sup>. O volume de negócios inviabilizou a permanência da BGA no centro do Rio, devido à grande movimentação de pessoas (clientes e profissionais de diversos segmentos mercantis) e de caminhões carregados com os produtos, nas ruas estreitas próximas à Praça Mauá (Conteúdo Digital/ADERJ 3<sup>a</sup>. edição: 21).

Com o interesse em transformar aquela antiga área em um ponto nobre da cidade, a Prefeitura intermediou negociações dos comerciantes com a Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro, que doou a área com 1.000.000 m<sup>2</sup>, na zona suburbana da cidade, para a instalação do Mercado São Sebastião, com galpões para armazenar a produção a ser distribuída. Em janeiro de 1975, o Mercado São Sebastião contava com 72 armazéns e com o funcionamento da BGA-RJ em prédio próprio, na rua do Arroz, com dezenas de salas, que posteriormente abrigaram a ADERJ e a ASSERJ.

Nos anos 1970, quando se inicia a implantação de entrepostos públicos federais em todo o país, outro equipamento privado de abastecimento foi instalado no bairro do Barreto, em Niterói. Planejado para ser um equipamento de varejo, o Centro de Abastecimento de Niterói – CADEN passou a concorrer com a CEASA-RJ, instalada em Colubandê - São Gonçalo, sendo responsável pela redução das vendas na unidade pública, conforme avaliação do Diretor Técnico da CEASA-RJ, Avarí de Campos, ouvido pela matéria de *O Globo*, publicada em 06/07/1976.

Ainda no final da década de 1970, por iniciativa de agricultores e atravessadores de produtos agrícolas, começou a funcionar nas margens da BR-116, em Teresópolis, o Mercado do Produtor de Água Quente, um entreposto que possibilitava o escoamento da produção de comunidades rurais do município para a CEASA de Irajá. Também na Região Serrana, o Barracão do Mendes, situado na estrada que liga Teresópolis a Nova Friburgo, foi outro espaço organizado por agentes privados para a comercialização de produtos das lavouras dos pequenos e médios agricultores do Terceiro Distrito de Nova Friburgo, desde o início do século XX (PALM, 2021).

Mais recentemente foi inaugurado o maior centro privado de abastecimento de alimentos do Brasil, segundo matéria do G1 publicada em 18/11/2021. O Centro de Abastecimento São Pedro da Aldeia – CEASP, na Região dos Lagos (Baixadas Litorâneas), situado numa área de 90.000m<sup>2</sup> às margens da Rodovia Amaral Peixoto, próximo ao trevo de Búzios, conta com mais de 150 boxes e 27 lojas, incluindo restaurantes, lanchonetes e farmácia para a comercialização no atacado e no varejo de hortigranjeiros, carnes, laticínios, bebidas, plantas, flores, além de embalagens e artesanato, dentro de um conceito de shopping rural. Esta região, marcada por uma crescente exploração imobiliária para o turismo de segunda residência, e importante produção de citros que era escoada para a CEASA de Irajá, não dispunha de um equipamento público de abastecimento.

A trajetória de gestão privada de muitos entrepostos de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro (Mercado Municipal do Rio de Janeiro, CADEG, Mercado São Sebastião, BGA, Barracão do Mendes, Mercado do Produtor de Água Quente, Centro de Abastecimento de São Pedro da Aldeia), além do longo controle operacional da ACEGRI da principal central de abastecimento pública, contribuiu para a centralidade da iniciativa privada no gerenciamento dos fluxos de abastecimento, representando a apropriação pelos capitais aplicados na distribuição (atacadistas, distribuidores, operadores logísticos, supermercados) da função de coordenação que a CEASA-RJ poderia cumprir.

---

<sup>124</sup> Esse trecho era conhecido como “Esquina do Pecado” porque era o local “onde os comerciantes iam pagar seus pecados, pelas faturas em aberto, pelos empréstimos, e os fiscais, pelas dificuldades em cobrar os impostos” (ADERJ: 21).

### 8.3 - O segmento comercial no Rio de Janeiro.

As empresas atacadistas e distribuidoras, incluindo aquelas que são permissionárias na CEASA, assim como os supermercados, integram mais de uma entidade representativa, além de se reunirem em federações que articulam interesses dos capitais aplicados no comércio, como a FECOMÉRCIO e a FASCADERJ. A Federação do Comércio do Estado do Rio de Janeiro - FECOMÉRCIO é parte integrante do Sistema Fecomércio -RJ, composto também pelo SESC Rio e pelo SENAC Rio. Segundo o site da ADERJ, a FECOMÉRCIO é formada por 61 sindicatos patronais fluminenses e representa os interesses de todo o comércio de bens, serviços e turismo do Estado, setor que reúne em torno de 448 mil empresas, que respondem por cerca de 60% do PIB, quase 90% dos estabelecimentos e mais de 3,1 milhões de empregos formais (81%) no Estado. Formada em 2010 pela BGA-RJ<sup>125</sup>, ADERJ, ACEGRI, Acogramim (Mercadão de Madureira) e Sindicato do Comércio Varejista dos Feirantes do Rio de Janeiro – SCVR-RJ para representar abastecedores, atacadistas e distribuidores, a FASCADERJ reúne entidades representativas de um setor que movimenta anualmente cerca de R\$ 30 bilhões (O Globo, 25/08/2010).

As entidades que representam o setor do comércio constituem uma coalisão para disputar a política tributária do Estado, cujos interesses se aglutinam em torno da defesa dos incentivos fiscais. Entre as ações empreendidas por esta coalisão podem ser destacadas: a campanha pela transformação dos benefícios fiscais do RIOLOG como instrumento permanente, entre 2007 e 2013; as ações para impedir a extinção destes benefícios no contexto da aprovação do pacote de medidas de ajuste fiscal, que permitiu a adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal, em 2017; a isenção de ICMS sobre os produtos da cesta básica, em 2018; e o recente lançamento do movimento “*Rio de Mão Dadas*”, no dia 25 de janeiro de 2021. Esta iniciativa tem como principal pauta “*a simplificação da legislação tributária*”, demanda apresentada pelo presidente da FECOMÉRCIO, Antônio Queiroz, no lançamento do Movimento.



Fonte: [www.aderj.com.br](http://www.aderj.com.br) acessado em 14/11/2021 às 12h36.

Figura 32- Lançamento do Movimento Rio de Mão Dadas

Na ocasião, a coalisão conseguiu do governador a promessa de que “*O Governo do Estado vai enviar para a Assembleia Legislativa do Rio (ALERJ) um PL para simplificar a legislação tributária estadual, reunindo quase 300 leis em uma para facilitar a gestão de negócios no estado*” (Cláudio Castro, Conteúdo Digital/ADERJ: 50). A consolidação das leis parece ser um artifício para contornar as dificuldades de apresentar proposições que explicitamente sugira a redução nas alíquotas, enquanto o II Plano de Recuperação Fiscal,

<sup>125</sup> **Bolsa de Gêneros Alimentícios do Rio de Janeiro - A BGARJ** é a maior bolsa de alimentos da América Latina, responsável por reunir os mais importantes empresários, fornecedores, distribuidores e revendedores do Estado do Rio de Janeiro.

recentemente elaborado para manter o Estado sob o Regime de Recuperação Fiscal, está em apreciação do Governo Federal.

No interior desta coalizão, no entanto, também é possível notar cisões entre os interesses do atacado e do varejo, como as tensões expressas no contexto da hiperinflação, quando estes ramos do comércio disputavam a opinião pública e a percepção dos gestores públicos sobre a responsabilidade pela escalada do preço dos alimentos, na tentativa de reduzir a incidência da regulação pública sobre as suas atividades. Em matéria de *O Globo* de 20/08/1985, o então presidente da ASSERJ, Oliveira Júnior, contestou os resultados da pesquisa da SUNAB, que apontou diferença de preços do atacado para o varejo de 100% a 200%. Na ocasião, ele afirmou que os preços da CEASA divulgados, na verdade, refletiam o preço de venda dos produtores aos atacadistas, com base em notas fiscais subfaturadas (para reduzir o Funrural), sendo o lucro real dos supermercados equivalente a 25 a 40% nos hortigranjeiros isentos de ICM. O presidente da ACEGRI à época, Agostinho Tavares Filho, retrucou as acusações confirmado a veracidade dos preços com base nas notas de venda faturadas para os supermercados, o que dificultava qualquer manipulação.

Aos atacadistas não interessa o lucro dos supermercados. Nossa negócio é vender. Os supermercados estão preocupados porque nunca foi divulgada uma pesquisa desse tipo. Eles compram aqui (Ceasa) 60 por cento do que comercializamos e estão sendo ingratos conosco porque somos responsáveis pela maior oferta de produtos de que dispõem, além de fornecermos financiamento (Agostinho Tavares Filho – ACEGRI. *O Globo*, 20/08/1985).

Mais recentemente, com a ampliação da aquisição direta junto aos produtores, os supermercados reduziram suas compras na CEASA-RJ, transformando os feirantes em um dos principais compradores do entreposto. Com isto, os atacadistas da CEASA-RJ se mostram preocupados com a fragilização das feiras, pois esse processo, aliado à predominância dos supermercados como local de aquisição de FLV, podem acabar impactando nos negócios dos permissionários da CEASA-RJ.

O supermercado não sei se é um. Eu como sou contra, eu acho que é um mal. Ele tá tirando o direito do pobre comer legumes. Na feira, os nossos governantes estão acabando com as feiras tudo pra favorecer os supermercados. Feirante que tinha dois, três tabuleiros, hoje tem feira que ele só tem meio tabuleiro e tem mais um junto com ele no tabuleiro dele, quer dizer, um tabuleiro pra sustentar duas famílias (Waldir Lemos - ACEGRI).

Em seu estudo sobre as CEASAs brasileiras, CUNHA (2006) considerou que o fomento estatal expresso no duplo estímulo concedido aos atacadistas e comerciantes na implantação das Centrais (proibição do comércio atacadista fora dos espaços delimitados dos entrepostos, associado às vantagens econômicas, incentivos e privilégios concedidos aos comerciantes atacadistas recém-instalados), gerou um empresariado regulado e, ao mesmo tempo, privilegiado, que contribuiu para a generalização, naquele período, da imagem de apropriação privada de benesses públicas dos agentes privados, como intermediários não funcionais ou como forças de cartel (CUNHA, 2006:39 apud SEABRA, 2015:189).

Nas matérias jornalísticas, coletadas por esta pesquisa, vai sendo possível observar uma transição na caracterização dos comerciantes, de especuladores a promotores do abastecimento, que se deve à ação política das organizações que representam os capitais aplicados no comércio, que foram acumulando enorme capacidade de incidência sobre a percepção da opinião pública e sobre as decisões estatais.

Na última década, por exemplo, a FECOMÉRCIO além de integrar diversos comitês e conselhos estaduais, estar envolvida efetivamente em importantes iniciativas públicas do

Governo do Estado, como a implantação do Programa Segurança Presente e a realização de campanhas temáticas, é uma entidade frequentemente consultada sobre os mais diversos temas.

Esta ampla incidência política pode estar associada ao peso econômico do setor comercial na economia fluminense. Enquanto a participação da agropecuária teve uma trajetória de declínio e estagnação, como demonstrado no Capítulo III, a participação do comércio no PIB estadual passou de 32%, em 2007, para 45,9%, em 2018, após apresentar um crescimento de receita de 43,5%, neste período coberto pelos dados disponíveis da Pesquisa Anual do Comércio – PAC/IBGE (2007-2018). Esta pesquisa mostra ainda que o peso varejista na receita do comércio passou de 48,5% para 56,88%, enquanto houve retração da participação do atacado, de 38,98% para 36,36%.

**Quadro 12 - Pesquisa Anual do Comércio - Estado do Rio de Janeiro (2007-2018)**

Ano	Varejo				Atacado				Comércio		% PIB
	Unid.	%	Receita	%	Unid.	%	Receita	%	Unid.	Receita	
2007	78.155	83,09	50.298.365	48,56	9.572	10,18	40.374.529	38,98	94.058	103.587.166	32,0
2008	74.221	81,11	58.987.315	47,87	10.311	11,27	48.145.047	39,07	91.505	123.217.520	32,5
2009	79.990	82,11	66.791.034	49,28	9.832	10,09	51.257.738	37,82	97.422	135.535.175	34,6
2010	83.049	81,20	82.418.007	50,79	11.892	11,63	59.776.563	36,84	102.276	162.279.006	36,0
2011	87.311	80,65	94.956.128	49,65	13.674	12,63	71.910.626	37,60	108.254	191.233.893	37,2
2012	91.671	80,88	108.765.961	49,55	14.241	12,56	85.945.264	39,15	113.343	219.521.225	38,1
2013	89.366	79,68	126.496.012	50,78	15.178	13,53	99.065.793	39,77	112.160	249.113.376	39,6
2014	91.500	80,18	140.722.758	51,92	15.426	13,52	106.631.228	39,34	114.123	271.062.190	40,3
2015	89.546	80,21	150.588.287	54,88	14.349	12,85	102.281.765	37,28	111.638	274.388.217	41,6
2016	85.536	79,79	158.287.324	57,66	14.252	13,29	97.497.660	35,52	107.205	274.517.738	42,8
2017	89.022	80,72	158.516.050	57,83	13.945	12,65	97.318.994	35,51	110.279	274.087.598	44,1
2018	87.630	80,65	164.607.585	56,88	13.607	12,52	105.231.616	36,36	108.651	289.400.912	45,9

Fonte: Pesquisa Anual do Comércio – PAC/IBGE e Contas Nacionais/IBGE

A predominância do varejo sobre a receita do comércio, verificada no Estado do Rio de Janeiro, difere dos demais estados do Sudeste, onde o atacado apresenta contribuição maior para a receita comercial. Essa realidade é mais significativa no Espírito Santo. Lá a receita atacadista foi de R\$ 61.225.066 contra R\$ 37.234.447 do varejo, em 2018. A ADERJ vem responsabilizando o regime de tributação do Estado vizinho à preferência de muitas empresas do setor se instalar nas áreas limítrofes entre os dois Estados para aproveitar os incentivos fiscais. O Secretário Júlio Bueno<sup>126</sup>, que foi Secretário de Desenvolvimento Econômico e de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, atendendo a reivindicações da ADERJ, implantou aqui incentivos idênticos aos que ele havia instituído no Espírito Santo, quando foi Secretário de Fazenda daquele estado.

A despeito de ter um peso inferior ao varejo, o crescimento da receita do atacado no período que corresponde à vigência do regime especial de tributação instituído pelo RIOLOG foi de 161%. Em 2020, a ADERJ empreendeu uma campanha para igualar a tributação com os demais estados, através da realização de *live's* com a presença do governador Cláudio Castro, do presidente da ALERJ, André Ceciliano, do presidente da Comissão de Constituição e Justiça da ALERJ, Luiz Paulo, dos presidentes da ASSERJ e da FECOMÉRCIO, tendo conquistado a publicação da Lei Estadual n. 9.025/2020, que cria novas regras tributárias do RIOLOG para estimular o setor atacadista no Estado.

<sup>126</sup> Funcionário de carreira da Petrobrás, o engenheiro Júlio Bueno foi presidente do Inmetro entre 1995 e 1999, dirigente da BR Distribuidora no final do Governo FHC, Secretário de Desenvolvimento Econômico e Turismo do Espírito Santo, durante a gestão de Paulo Hartung, Secretário de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro entre 2007 e 2014 (Sérgio Cabral) e Secretário de Fazenda de 2015 a 2016 (Pezão). Ao sair do Governo em 2016, lançou em parceria com a jornalista Jacqueline Farid o livro “Rio em Transe” sobre os bastidores do colapso nas contas do Estado. Passou a dedicar-se a uma consultoria de negócios com o seu filho até ser vitimado por um infarto em 2019 (O Globo, 18/08/2019).

O ramo alimentício é responsável por mais de um terço da receita do varejo, com forte participação dos supermercados, cuja receita anual apresentou crescimento de 250% entre 2007 e 2018. Nesse mesmo período, a participação do comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo no varejo mais que dobrou, passando de 3,03% para 6,77%, como mostra o quadro abaixo. Em 2018, os supermercados e hipermercados representavam 28,4% (R\$ 46.823.657) da receita bruta de revenda e de comissões sobre revenda do total de receita do varejo (R\$ 164.607.585) e o comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo teve receita de R\$ 11.146.999. Mesmo representando apenas 1,5% das unidades, os supermercados concentram fatia muito superior da receita do varejo no Estado do Rio de Janeiro do que as unidades do comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumos, que corresponde a 18% dos estabelecimentos.

*Quadro 13- Participação no Varejo - Estado do Rio de Janeiro (2007-2018)*

Ano	Hipermercados e Supermercados				Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo				Varejo	
	Unidade	% varejo	Receita	% do varejo	Unidade	% varejo	Receita	% varejo	Unidade	Receita
2007	887	1,13	13.924.649	27,68	8.080	10,34	1.521.631	3,03	78.155	50.298.365
2008	909	1,22	16.522.383	28,01	3.538	4,77	958.354	1,62	74.221	58.987.315
2009	948	1,19	18.579.351	27,82	10.821	13,53	2.197.632	3,29	79.990	66.791.034
2010	943	1,14	21.591.854	26,20	13.616	16,40	3.356.689	4,07	83.049	82.418.007
2011	989	1,13	25.366.207	26,71	16.180	18,53	4.165.834	4,39	87.311	94.956.128
2012	1.061	1,16	28.536.198	26,24	9.399	10,25	3.946.737	3,63	91.671	108.765.961
2013	1.032	1,15	30.341.406	23,99	8.622	9,65	4.826.409	3,82	89.366	126.496.012
2014	1.051	1,15	35.552.141	25,26	8.320	9,09	6.239.258	4,43	91.500	140.722.758
2015	1.136	1,27	38.773.142	25,75	11.012	12,30	7.771.757	5,16	89.546	150.588.287
2016	1.356	1,59	47.485.611	30,00	11.915	13,93	8.353.116	5,28	85.536	158.287.324
2017	1.235	1,39	45.059.942	28,43	14.495	16,28	10.206.122	6,44	89.022	158.516.050
2018	1.330	1,52	46.823.657	28,45	16.010	18,27	11.146.999	6,77	87.630	164.607.585

Fonte: Pesquisa Anual do Comércio – PAC/IBGE

No atacado, o segmento alimentício sozinho representa 22,11% da receita e corresponde a 17,5% (2.392) das unidades existentes no ERJ (13.607). Além de pequena, a participação do comércio de matérias-primas agrícolas e animais vivos tem se mostrado decrescente no período, como mostra o quadro a seguir.

*Quadro 14- Participação no Atacado no Estado do Rio de Janeiro (2007-2018)*

Ano	Comércio de Matérias-primas agrícolas e animais vivos				Comércio de produtos alimentícios, bebidas e fumo				Atacado	
	Unid.	% atacado	Receita	% do atacado	Unid.	% atacado	Receita	% atacado	Unid.	Receita
2007	289	3,02	224.870	0,56	2.039	21,30	7.930.557	19,64	9.572	40.374.529
2008	283	2,74	232.696	0,48	2.056	19,94	9.358.033	19,44	10.311	48.145.047
2009	264	2,69	229.059	0,45	2.209	22,47	10.946.127	21,36	9.832	51.257.738
2010	232	1,95	308.342	0,52	2.231	18,76	13.968.861	23,37	11.892	59.776.563
2011	280	2,05	329.514	0,46	2.349	17,18	17.703.633	24,62	13.674	71.910.626
2012	253	1,78	415.644	0,48	2.110	14,82	20.040.581	23,32	14.241	85.945.264
2013	262	1,73	528.890	0,53	2.057	13,55	19.662.138	19,85	15.178	99.065.793
2014	197	1,28	664.963	0,62	2.055	13,32	22.728.971	21,32	15.426	106.631.228
2015	214	1,49	714.138	0,70	2.202	15,35	23.013.378	22,50	14.349	102.281.765
2016	273	1,92	950.583	0,97	2.394	16,80	21.627.242	22,18	14.252	97.497.660
2017	258	1,85	945.834	0,97	2.616	18,76	21.754.193	22,35	13.945	97.318.994
2018	270	1,98	936.270	0,89	2.392	17,58	23.271.930	22,11	13.607	105.231.616

Fonte: Pesquisa Anual do Comércio – PAC/IBGE

O peso econômico do comércio no Estado do Rio de Janeiro, que foi ampliado nas últimas décadas, como mostraram os dados acima, resulta de uma longa acumulação que esteve associada à trajetória institucional do Estado.

### 8.3.1 - O capital comercial na trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro.

A alteração institucional representada pela chegada da Família Real ao Rio de Janeiro, e a consequente abertura dos portos às nações amigas, fortaleceu a praça comercial da cidade pela função que o Rio passou a desempenhar, no fluxo inverso à economia exportadora, de abastecedor nacional de produtos importados e elo de conexão do comércio intercontinental de pedras preciosas e pessoas escravizadas<sup>127</sup>. A pujança do Porto do Rio<sup>128</sup> e o enorme fluxo migratório atraído pela Corte contribuíram para o acúmulo de capital ligado às importações e o seu espraiamento para negócios agrícolas e ligados ao abastecimento. A cidade concentrava uma robusta estrutura de cabotagem e de comércio atacadista, chegando a possuir 241 firmas importadoras em 1859 (LINHARES, 1979 e LESSA, 2015).

A partir das ligações ferroviárias e da navegação de cabotagem, o porto do Rio era o centro logístico importador e distribuidor no Brasil (...). Prosperou inicialmente como polo intermediário do comércio com o Rio da Prata. A incorporação da Geraes reiterou o papel de principal centro mercantil da colônia. Abasteceu as Geraes de mercadorias importadas e escravos. Após a abertura do Caminho Novo, centralizou este comércio e o controle fiscal sobre o ouro e diamantes. Os Sá foram o primeiro exemplo de acumulação de capital mercantil no Rio. A exploração das oportunidades mercantis e o manejo dos poderes de Estado explicam a formação dessa pioneira macromolécula de capital mercantil (LESSA, 2015).

LESSA (2015) destacou a vocação mercantil do Rio de Janeiro e como a sua posição no controle fiscal do comércio do ouro e da prata, e do tráfico de pessoas escravizadas que lhe dava suporte, somou-se à sua articulação em redes intercontinentais de comercialização diversificada, que favoreceu a formação de uma poderosa classe mercantil. Segundo o autor, parcela do capital acumulado com o tráfico negreiro financiou a cafeicultura, a expansão açucareira no Norte Fluminense e a construção imobiliária na cidade do Rio de Janeiro, enquanto outra parcela aprofundou posições no comércio atacadista e foi direcionada à aquisição de apólices da dívida pública, que contribuiu para a sua destacada influência política.

LINHARES (1975) também apontou como a formação dessa macro célula de capital mercantil foi constituída na esteira das transformações institucionais, assim como foi fundamental para viabilizá-las.

A transferência da sede da monarquia portuguesa para o Rio de Janeiro, na primeira década do século XIX, foi decisiva para o desencadear de um processo de acumulação interna no setor do abastecimento e para a consolidação de um núcleo de poder, o Centro-Sul. Tanto o processo de independência quanto o da sua consolidação devem ser encarados levando-se em conta a importância crescente da nova fração dirigente emergente da produção agropastoril e do comércio de abastecimento do Rio de Janeiro (LINHARES, 1979).

A sucessão de membros da família Sá, qualificada por LESSA (2015) como “*a mais importante holding mercantil colonial*”, no poder político da Vila até 1702, assim como a doação a D. João VI da residência do principal negreiro carioca, Elias Antônio Lopes (Quinta da Boa Vista), são exemplos da relação simbiótica que foi sendo estabelecida entre o capital mercantil e o poder político no Rio de Janeiro, desde a sua fundação, como apontaram LESSA (2015) e LINHARES (1975).

---

<sup>127</sup> Entre 1736 e 1810 entraram pelo Porto do Rio 580 mil africanos escravizados. A cidade possuía 17 navios dedicados exclusivamente ao tráfico de pessoas escravizadas em 1730, quando sua população era de cerca de 30 mil habitantes (Lessa, 2015:44).

<sup>128</sup> Segundo Lessa (2015), após 1928 o Porto do Rio foi o 15º porto mundial, sendo superado nas Américas apenas pelos portos de Nova York e Buenos Aires.

O estamento mercantil necessariamente era a elite plutocrática da vila (LESSA, 2015:33).

Os produtores mais distantes terão de subordinar-se às normas estabelecidas pelas firmas de fazendeiros-comerciantes que pouco a pouco assumem posição de destaque na praça do Rio de Janeiro e nos negócios políticos da Corte (LINHARES, 1979:164).

Também é marcante na trajetória do Estado do Rio de Janeiro concessões e aproximações do poder público em relação ao capital comercial, a exemplo da cessão feita, em 1834, pelo Governo do Município Neutro do Rio de Janeiro, do prédio do armazém do Silo da Alfândega para a fundação da Sociedade dos Assinantes da Praça do Comércio, onde atualmente fica a sede da Associação Comercial do Rio de Janeiro – ACRJ (ADERJ); da inclusão pelo Governo Federal da Confederação Nacional do Comércio – CNC entre as poucas entidades consultadas para referendo da decisão do Regime Militar em fundir os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro (Lessa, 2015:349); da destacada participação da FECOMÉRCIO na formulação e execução de inúmeras iniciativas do Governo do Estado nas últimas décadas; e da realização de transições de Governo na sede da Associação Comercial do Rio de Janeiro - ACRJ.

Esta leitura recorre à abordagem do *neoinstitucionalismo histórico*, centrado em uma análise do Estado a partir de uma perspectiva de longo prazo, que enfatiza o desenvolvimento institucional e a dependência das trajetórias para compreensão dos processos políticos. O *neoinstitucionalismo* acentua o papel estruturante da institucionalidade na configuração dos contextos interativos, que se mostram essenciais para compreender o comportamento dos atores, já que as instituições repartem o poder de modo desigual entre os grupos sociais, conferindo a alguns deles acesso diferenciado ao processo decisório (Hall e Taylor, 2003:200).

Além do peso econômico e político dos capitais aplicados no comércio, outros dois aspectos traduzem singularidades do Estado do Rio de Janeiro, que se relacionam à sua trajetória institucional, e que repercutem na conformação do seu abastecimento e na ação pública estadual direcionada a ele: a concentração populacional na Região Metropolitana e a falta de integração territorial, econômica e política da capital com os demais municípios do Estado.

O processo de metropolização, que teve como impulso inicial o intenso fluxo migratório provocado pela chegada da Família Real ao Rio de Janeiro, e a sua condição posterior de capital da República, conferiu enorme poder gravitacional à região na centralização dos fluxos de abastecimento, reforçado pela concentração dos principais equipamentos públicos estaduais (CEASA de Irajá e de São Gonçalo), que se organizam a partir de uma maior integração com cadeias longas de fornecimento, do que com as experiências produtivas existentes no território fluminense. Os vários formatos institucionais que autonomizaram a cidade do Rio de Janeiro (Município Neutro, Distrito Federal, Estado da Guanabara) em relação aos demais municípios fluminenses, e a forma brusca e autoritária como foi realizada a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, ajuda a compreender a desarticulação que tem contribuído para preservar o contraste entre a importante posição econômica, política e cultural assumida historicamente pela cidade do Rio de Janeiro e o isolamento, esvaziamento e desacoplamento secular dos demais municípios fluminenses (OSÓRIO, 2015).

Segundo OSÓRIO (2015), essa desarticulação também se reflete no plano político. A cidade do Rio de Janeiro desde o início se constituiu como espaço de articulação nacional, porto brasileiro, centro militar, capital federal a maior parte da história do Brasil, sede do controle de empresas públicas e privadas de atuação nacional e internacional e importante centro cultural e político. A *capitalidade* do Rio de Janeiro associada a esses elementos, e a presença de inúmeras organizações do Governo Federal na cidade, levaram a sua classe política a desconsiderar os problemas estaduais em prol das questões nacionais. Isto ajudaria a compreender a ausência de

um projeto de desenvolvimento estadual, e de uma identidade regional que a cobre perante a uma classe política estadual, dividida entre uma representação focada nos grandes debates nacionais e outra com práxis política pragmática, direcionada a questões de âmbito comunitário, inscrita na tradição *chaguista* (DINIZ, 1982).

A observação de configurações institucionais específicas é buscada pelo *neoinstitucionalismo histórico* nos distintos caminhos trilhados pela organização da estrutura política (*polity*) e econômica. O conceito de *Path dependency* tem sido muito utilizado em estudos de política comparada para observar distintas trajetórias políticas e institucionais, fundamentado, não na ideia de que a história é suficiente para explicar, mas pela interpretação de que ao iniciar uma trilha, os custos para revertê-las vão sendo progressivamente aumentados. “*Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial*” (Levi, 1997:28 apud FERNANDES, 2002:79).

A *path dependency* enfatiza o impacto da existência de legados políticos sobre escolhas políticas subsequentes (HALL e TAYLOR, 1996:941 apud FERNANDES, 2002:83). O conceito se baseia na noção presente na economia da tecnologia de retornos crescentes, como a compreensão de que a probabilidade de dar um passo à frente no mesmo caminho, ou trajetória estabelecida, aumenta cada vez que se move para dentro do próprio caminho (FERNANDES, 2002: 83). A ideia é a de que as instituições reagem continuamente às mudanças nas condições do ambiente, mas que essa mudança ocorre em caminhos que são limitados pelas experiências passadas.

Este conceito dialoga com a noção de inovação sob constrangimento estrutural, de BOURDIEU (2014), para quem as inovações, os progressos e as adaptações são invenções sob pressão estrutural, isto é, “*a cada momento o universo dos possíveis realmente possíveis é extraordinariamente fechado pela presença das escolhas já feitas no passado, que existem na forma de coerções objetivadas e na forma de coerções interiorizadas, incorporadas*” (BOURDIEU, 2014:192).

O que não quer dizer que estejamos em tamanho sistema fatal que, a partir do instante inicial, possamos deduzir os instantes seguintes, mas que, a todo momento, o espaço dos possíveis não é infinito. Podemos até mesmo nos perguntar se o espaço dos possíveis não vai se estreitando (BOURDIEU, 2014:125).

Uma ideia chave para o conceito de *path dependency* é a noção de momento crítico (*critical junture*), como “*circunstâncias decisivas na vida política, onde ocorrem transições que estabelecem certas direções de mudança e excluem outras num caminho que molda a política por anos*” (LIPSET e ROKKAN, 1967:37 apud FERNANDES, 2002: 85).

Comparativamente a outros estados, o território que atualmente corresponde ao estado do Rio de Janeiro (ERJ) foi aquele que mais sofreu transformações em suas instituições burocráticas decorrente de mudanças políticas nacionais. De centro político-econômico no Império à cidade-estado com limitados poderes políticos na nova República, perde status na década de 60 com a criação de Brasília e experimenta, em 1974, abrupto processo de fusão entre o estado da Guanabara (atual município do Rio de Janeiro) e o antigo estado do Rio de Janeiro. Passa por um profundo processo de ajustes na década de 90 e, mais recentemente (2007-2016), oscila rapidamente entre exemplo e contraexemplo daquilo que se deveria fazer (Lessa, 2000; Motta, 2001; Osório, Versiani, 2013; Amorin Neto, Santos, 2013; Lynch, 2017 apud TINOCO, 2017:16).

A trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro delineou traços marcantes na economia e na política fluminense, que reverberou na conformação de um território desarticulado internamente e de uma máquina pública frágil e altamente permeada pelos

interesses dos capitais aplicados no comércio. Estes elementos contribuem para compreender a centralidade da iniciativa privada na estruturação das dinâmicas de abastecimento do Estado do Rio de Janeiro e a contribuição que as ações públicas estaduais empreendidas trouxeram para esta trajetória, à medida que representaram um contínuo esvaziamento da intervenção pública e de reforço do peso dos atores vinculados à importação de alimentos na coordenação dos fluxos de abastecimento, pelo acionamento de instrumentos de ação pública que atuaram nessa direção.

### **Síntese do Capítulo**

Nessa seção, a CEASA-RJ é abordada como uma espécie de microcosmo de um subsistema político composto pelo conjunto dos atores que conformam o abastecimento no Estado do Rio de Janeiro. O capítulo se dedicou a trazer informações sobre os atores, buscando apresentar os segmentos envolvidos no abastecimento, suas entidades representativas, recursos, estratégias e repertório de ação política; os espaços institucionais nos quais possuem incidência; as políticas que demandaram ao Governo do Estado; os órgãos/instâncias com os quais fizeram interlocução mais frequente; e os instrumentos públicos que dialogam com suas pautas, para observar quais interpretações esses instrumentos aportam e como eles influenciam na correlação de forças no campo do abastecimento.

Focando nos atores-chave que se articularam em torno das controvérsias relacionadas à gestão do CEASA-RJ, foram observadas as dinâmicas de interação e negociação, identificando as posições em jogo e as ideias subjacentes às disputas em torno dos instrumentos, além das distintas condições de acesso e graus de permeabilidade que cada conjuntura forneceu à ação política destes grupos.

Nessas controvérsias, as principais arenas acionadas para resolução dos conflitos foram o Poder Judiciário e o Poder Legislativo Estadual. A aposta nestas arenas tanto se explica por ser o Governo do Estado uma das partes da disputa, exigindo a mobilização de instrumentos imperativos sobre o seu poder, como o Acordo Judicial com a ACEGRI e a Lei Estadual de regulamentação das concessões dos boxes, quanto pela capacidade do polo oposto do conflito, a ACEGRI, de operar nessas arenas através do financiamento de ações judiciais e na pressão política junto aos parlamentares, inclusive a partir da utilização dos meios de comunicação. O Conselho de Administração da CEASA-RJ também foi uma das arenas acionadas, mas para questões menos estruturantes, como a definição do horário de funcionamento dos pavilhões e o parcelamento de dívidas.

Embora a defesa em torno de um determinado formato de gestão para a CEASA-RJ possa ter sido influenciada pela orientação política de cada Governador, foram as condições de governabilidade (opinião pública, apoio parlamentar, situação judicial) que orientaram as decisões dos governadores sobre a CEASA-RJ, sendo decisivas as escolhas da presidência da empresa, e do grupo político que iria dirigí-la, pois foi o que efetivamente delineou margens maiores ou menores às iniciativas na direção da privatização ou do fortalecimento da gestão pública do entreposto.

A análise se baseou no *neoinstitutionalismo histórico*, que enfatiza o desenvolvimento institucional e a dependência das trajetórias para compreender os processos políticos, pelo papel estruturante da institucionalidade na configuração dos contextos interativos, que se mostram essenciais para compreender o comportamento dos atores, já que as instituições repartem o poder de modo desigual entre os grupos sociais, conferindo a alguns deles acesso diferenciado ao processo decisório (Hall e Taylor, 2003:200).

A trajetória institucional do Estado do Rio de Janeiro delineou traços marcantes na economia e na política fluminense, que reverberou na conformação de um território desarticulado internamente e de uma máquina pública frágil e altamente permeada pelos interesses dos capitais aplicados no comércio. Estes elementos contribuem para compreender a

centralidade da iniciativa privada na estruturação das dinâmicas de abastecimento do Estado do Rio de Janeiro e a contribuição que as ações públicas estaduais empreendidas trouxeram para esta trajetória, à medida que representaram um contínuo esvaziamento da intervenção pública e de reforço do peso dos atores vinculados à importação de alimentos na coordenação dos fluxos de abastecimento, pelo acionamento de instrumentos de ação pública que atuaram nessa direção.

A dependência de trajetória é considerada sob uma perspectiva dinâmica, produzida pelo jogo político empreendido pelos atores envolvidos na disputa pelos arranjos mais favoráveis à uma determinada articulação entre o público e o privado no abastecimento. Esta análise foi incrementada com a observação da ação política que se articula no processo de Instrumentação da Ação Pública (IAP), no qual o processo de produção das políticas públicas não é percebido como expressão do Estado em ação, mas como resultado das interações entre o Estado, o mercado, as corporações, a sociedade civil e entre as frações do poder estatal e de governo.

A análise reunida nessa seção permitiu perceber que cada segmento do abastecimento (agricultores, permissionários, distribuidores, supermercados, etc.) se articula de modo preferencial com determinados espaços institucionais e políticas, na busca pela implantação de instrumentos que se conectam com as suas pautas e interpretações sobre o abastecimento e o papel nele cumprido pelo seu segmento. Para isso, acionam um repertório de ação, condizente com os seus recursos econômicos e políticos e com o lugar e o acesso que a estrutura do Estado em geral, e cada governo, em particular, abre ao fortalecimento e às possibilidades de incidência de cada segmento sobre a ação pública. Há esforços mais concentrados em torno de determinadas políticas e instrumentos, o que leva estes grupos a um diálogo mais constante e estreito com os órgãos responsáveis pela sua execução e, sobretudo, que esse direcionamento oferece pistas sobre os canais de acesso dos atores ao Estado.

Observou-se que o controle operacional da CEASA-RJ, por 20 anos, possibilitou a ACEGRI utilizá-lo como instrumento na disputa pela territorialização dos padrões de abastecimento dentro do mercado (importação x circuitos curtos), resultando na redução do espaço destinado a outros segmentos no entreposto, como a devolução de parte do Pavilhão 11, pelos produtores rurais fluminenses, e a devolução de  $\frac{3}{4}$  do Pavilhão 30, pelos agricultores familiares. Este controle também representou um contra poder que reduziu a ingerência da Diretoria da CEASA na gestão da Central, comprometendo inclusive a potência de alguns mecanismos utilizados para promover alguma coordenação do entreposto como equipamento público de abastecimento, como a destinação de áreas para outros segmentos, à medida que o pagamento do condomínio para a ACEGRI caminhava na direção oposta (de expulsão destes segmentos).

A assunção da gestão operacional da CEASA-RJ pela ACEGRI se incorporou a uma trajetória marcada por outras experiências de implantação e gestão de equipamentos de abastecimento pela iniciativa privada no Estado do Rio de Janeiro, presente desde o início do século XX (Mercado Municipal do Rio de Janeiro, CADEG, Mercado São Sebastião, BGA, Barracão do Mendes, Mercado do Produtor de Água Quente, Centro de Abastecimento de São Pedro da Aldeia), que contribuíram para a centralidade da iniciativa privada no gerenciamento dos fluxos de abastecimento no Estado.

As tensões entre os diversos segmentos que atuam na CEASA-RJ, que se expressam na territorialização de diferentes formas de abastecimento (produção local ou importação), materializaram-se na ampliação do peso dos alimentos importados e de produtos diversos no volume comercializado, assim como na redução da participação da produção estadual e dos espaços destinados aos produtores fluminenses e aos agricultores familiares no entreposto.

## 9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Rio de Janeiro não tem agricultura capaz de participar de forma mais relevante no abastecimento de uma população com esta dimensão e tal feito seria impossível, dado as características geofísicas, econômicas e sociais do Estado e os imperativos das dinâmicas que vem predominando no sistema agroalimentar global. Esta afirmação está na base do discurso legitimador do padrão de abastecimento que se consolidou no Estado do Rio de Janeiro, de dependência cada vez maior da importação de alimentos.

Ainda que tal afirmação confira oportuno destaque às importantes contenções que estes aspectos representam para a estruturação de um sistema de abastecimento mais articulado à produção estadual, ela acaba resvalando em certa inexorabilidade, que a análise sociológica não comporta. Apesar de a presente pesquisa encontrar elementos que confirmam parcialmente aspectos dessa assertiva, ela buscou se debruçar sobre como e o porquê a participação da produção estadual foi sendo progressivamente reduzida, ao passo que o peso das cadeias longas foi sendo significativamente ampliado nas últimas décadas. Pois, se é verdade que a produção agropecuária do Estado apresenta limitações para uma participação mais efetiva, também é verdade que ela foi sendo minguada e desarticulada dos canais de comercialização, resultando na retração paulatina da sua participação no abastecimento.

Não se trata de negar a importância dos entraves representados por algumas características do Estado, pelo impacto das políticas nacionais e das dinâmicas predominantes no sistema agroalimentar global para a conformação de outro padrão, mas de questionar o “*porquê*” estas contenções encontraram aqui um terreno fértil de reforço a determinadas tendências globais, como a coordenação privada do abastecimento e o alongamento das cadeias de fornecimento, de modo bastante pronunciado.

Considera-se pertinente questionar, por exemplo, por que a produção agropecuária vai declinando de modo tão significativo, enquanto cresce o número de estabelecimentos agrícolas e de experiências baseadas em circuitos curtos, que vem produzindo sem apoio público? Por que a participação da produção estadual nos equipamentos públicos de abastecimento vai sendo retraída? Por que é tão significativa a presença privada na gestão de equipamentos de abastecimento no estado, inclusive de entrepostos públicos?

A presente tese buscou resgatar aspectos político-institucionais para atribuir potência à política dos alimentos como ferramenta analítica capaz de aportar elementos explicativos a esta trajetória. Para tanto, buscou articular instrumentais teóricos para uma leitura macro (*neoinstitucionalismo histórico*) e micro (*Instrumentação da Ação Pública*) que possibilitasse explorar a dinâmica que foi sendo tecida entre institucionalidades e ação política, como os alicerces de estruturação da ação pública estadual no abastecimento, ao mesmo tempo em que procurou conferir relevância aos instrumentos estaduais no conjunto de processos que incidem sobre a conformação do abastecimento no Estado do Rio de Janeiro.

No campo do abastecimento, o Estado do Rio de Janeiro trilhou uma trajetória específica tecida pela interação entre diversos atores públicos e privados no enfrentamento de questões práticas, que fizeram emergir controvérsias em torno da gestão do abastecimento. Tais controvérsias e a forma como as instâncias públicas a processaram, geraram instrumentos públicos que expressam a forma particular como a influência de tendências estruturais e globais do sistema agroalimentar foi entrelaçada à realidade geofísica, socioeconômica e política do Estado. As institucionalidades geradas nesse processo vêm repercutindo nas condições nas quais os atores continuam a tecer o padrão predominante de abastecimento no Estado, numa direção de reforço contínuo e crescente à importação de alimentos.

A interpretação extraída do esforço realizado ao longo da pesquisa confere relevância ao acúmulo histórico de poder econômico e político do setor comercial e a alta permeabilidade aos seus interesses na estrutura do Estado do Rio de Janeiro (Legislativo, Executivo e Judiciário), que possibilitou forte incidência na instrumentação da ação pública estadual no campo do abastecimento, expressa na adoção de instrumentos que esvaziaram as capacidades estatais para incidir no abastecimento: transferência da gestão operacional da CEASA-RJ, controle patrimonial dos espaços dos entrepostos públicos, renúncia de receita através do RIOLOG, que contribuíram para a fragilidade fiscal do Estado, que justificou a redução dos parcos incentivos à produção de alimentos no Estado e a intenção de extinguir/fundir/privatizar órgãos e programas voltados a agricultura e ao acesso aos alimentos.

Paradoxalmente, o interesse na desregulamentação e na renúncia fiscal foi o que acabou fortalecendo a esfera estadual de Governo, ao torna-lo espaço privilegiado de disputa para o qual foram destinados esforços concentrados das entidades representativas do comércio, em especial da ADERJ e da ASSERJ, junto à Secretaria da Fazenda.

Os dados levantados sugerem que o Estado do Rio de Janeiro não desenvolveu uma intervenção pública consistente no abastecimento alimentar por incapacidade operativa (baixa capacidade estatal), e pela elevada concentração tanto na esfera produtiva quanto nos espaços de representação de interesses, e do acúmulo de poder econômico e político decorrente, que gerou uma estrutura assimétrica de poder e de acesso desigual às decisões governamentais, que possibilitaram aos capitais aplicados na distribuição, enorme capacidade de incidência no debate público e no direcionamento das ações públicas estaduais com impactos no abastecimento.

Contribuiu para esse quadro a debilidade do agronegócio no território fluminense, dada à baixa representatividade econômica e política deste segmento, em um Estado onde o capital se direciona e se concentra em outras atividades da cadeia do abastecimento, sobretudo na distribuição, através das empresas atacadistas, distribuidoras e supermercadistas. A parcela significativa de relevo acidentado e a valorização das terras, disputada para outras finalidades (especulação imobiliária, turismo, extração de petróleo e gás, etc.), que dificulta a utilização de mecanização e de extensas faixas de terra para cultivos de grande escala, que poderiam ampliar a competitividade, além da concorrência de outras atividades econômicas que apresentam maior potencial à reprodução do capital, devido às vantagens comparativas do Estado do Rio de Janeiro (localização, concentração demográfica, incentivos fiscais, infraestrutura logística, etc.) são aspectos que podem ter imprimido dificuldades à consolidação do agronegócio no território fluminense.

O peso diferenciado de vocalização das ideias e interesses dos segmentos do abastecimento no Estado do Rio de Janeiro, possibilitado pelos poucos e frágeis canais de interlocução mais ampla com o conjunto dos segmentos que atuam no abastecimento (agricultores familiares, pescadores, produtores rurais fluminenses, etc.), é uma expressão do jogo assimétrico de poder que forneceu maiores e melhores condições de eficácia para que a narrativa de que o Rio de Janeiro não possui agricultura, se refletisse no esvaziamento da ação pública estadual voltada ao setor, na marginalização da produção familiar dos canais estaduais de abastecimento e na implantação de instrumentos que fortaleceram os fluxos de internalização de alimentos no Estado.

Contribui para isso a relação simbiótica que foi sendo estabelecida entre o capital comercial e o poder político no Rio de Janeiro, desde a sua fundação, forjada na esteira das transformações institucionais e que também serviu de substrato econômico e político para viabilizá-las (LINHARES, 1979 e LESSA, 2015).

Os processos que concorreram a nível mundial para o aprofundamento da deslocalização do sistema alimentar ocorreram no Estado do Rio de Janeiro de modo intensivo no tempo e no espaço. O processo de metropolização, que teve como impulso inicial o intenso fluxo migratório

provocado pela chegada da Família Real ao Rio de Janeiro e a sua condição posterior de capital da República, conferiu enorme poder gravitacional à região na centralização dos fluxos de abastecimento. Esta centralização, também expressa na concentração dos principais equipamentos públicos estaduais de abastecimento na Região Metropolitana (CEASA de Irajá e de São Gonçalo), é acompanhada da desarticulação entre o consumo metropolitano e a produção agrícola estadual, posto que tais equipamentos se organizam a partir de uma maior integração com cadeias longas de fornecimento (80% dos alimentos comercializado provém de outros estados e países) em detrimento da incorporação das experiências produtivas existentes no território fluminense. A marginalização da produção estadual nos principais entrepostos de abastecimento do estado tem sido contornada pela sua integração a outros circuitos, não devidamente apreendidos pelas estatísticas e registros oficiais, que acaba resultando numa sub-representação da sua contribuição no abastecimento, sobretudo da agricultura familiar.

Os vários formatos institucionais que autonomizaram a cidade do Rio de Janeiro (Município Neutro, Distrito Federal, Estado da Guanabara) em relação aos demais municípios fluminenses e a forma brusca e autoritária como foi realizada a fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, ajudam a compreender a desarticulação territorial do Estado do Rio de Janeiro (OSÓRIO, 2015), que podem ter contribuído para as frágeis articulações entre a produção estadual e o consumo metropolitano, levando também parte dessa produção a se integrar com mais facilidade a fluxos interestaduais.

Esta desarticulação, que contrasta com a forte integração às cadeias longas de abastecimento, também foi alimentada pelo processo de desagriculturação produzido no Estado do Rio de Janeiro. O desequilíbrio da economia fluminense, caracterizada por sua forte concentração espacial e setorial, que levou a um processo de decadência da agricultura, com predomínio da exploração de petróleo e gás (indústria extrativista) e do setor terciário no PIB, concentrado na Região Metropolitana, foi em grande parte estimulada pela “*vocação*” urbana, turística e comercial atribuídas ao estado e reforçadas pelas ações públicas estaduais.

A predominância na CEASA-RJ de alimentos importados, como expressão dessa desarticulação, não se explica apenas pela ausência/insuficiência da produção estadual, mas também pela competitividade que a produção de outros estados possui, em decorrência da escala de produção, que possibilita a prática de preços mais vantajosos. Em decorrência, importar acaba sendo muitas vezes mais barato do que adquirir alimentos produzidos em território fluminense, ainda mais por conta dos parcos incentivos públicos à atividade no Estado. Com isso, a importação de alimentos como padrão de abastecimento pode ter representado desestímulo à produção de alimentos no território fluminense e, em determinadas conjunturas, redução do custo para os consumidores.

A trajetória apresentada através de distintos recortes temporais das pesquisas e levantamentos disponíveis revelou o declínio progressivo da participação agropecuária no PIB estadual, de modo mais intenso a partir da década de 1990, fazendo o Estado chegar ao último Censo Agropecuário (2017) com uma pauta produtiva restrita (93% da área colhida no Estado é ocupada por 11 culturas), concentrada na bovinocultura (39% do faturamento bruto anual agropecuário), na horticultura, na fruticultura e na produção canavieira (compromete 1/3 da área agropecuária), com forte especialização produtiva, expressa na concentração de determinados tipos de atividades nas regiões.

A importação de alimentos vai transformando-se no padrão de abastecimento no Estado do Rio de Janeiro também pelo conjunto de incentivos públicos à instalação de empresas distribuidoras, estimuladas a explorar a posição estratégica do ERJ, de proximidade a centros produtores como Minas Gerais - MG, Espírito Santo - ES e São Paulo – SP, e do seu enorme mercado consumidor metropolitano.

Além destes incentivos, que foram decisivos para a expansão das empresas distribuidoras e para a ampliação do seu peso na dinâmica do sistema de abastecimento do

Estado, o Governo do Estado não teve capacidade de promover as transformações técnicas necessárias para modernizar o sistema CEASA-RJ (SEABRA, 1995:192<sup>129</sup>), fazendo-a perder centralidade. A transferência da gestão operacional para a ACEGRI, e o reforço à sua apropriação privada pelas empresas distribuidoras, foram limitando a utilização da CEASA-RJ como instrumento de promoção do abastecimento, deixando-a restrita a uma função puramente condonominial. As iniciativas nessa direção se resumiram à criação de espaços para a comercialização da produção familiar (Pavilhão 30) e fluminense (Pavilhão 21) e a execução de programas federais de segurança alimentar e nutricional (PAA e Bancos de Alimentos).

Apesar de ter criado mercados institucionais para a aquisição de alimentos desde 1977, com a COCEA e o programa Leite nas Escolas, o direcionamento destes instrumentos aos pecuaristas de leite não possibilitou a constituição de uma cultura institucional favorecedora da execução dos canais institucionais criados em 2004 e 2009, pelo Governo Federal, para fortalecimento da agricultura familiar – o PAA e o PNAE. Estes programas, embora representem um recurso fundamental para a comercialização da produção familiar, encontram uma série de empecilhos no Estado, evidenciados pela baixa execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar estadual (Lei Federal n. 11.947/09) e da tímida execução do PAA, executado pela CEASA-RJ.

As políticas do Estado do Rio de Janeiro traduziram a alteração do enfoque na geração de autossuficiência alimentar (*food self-sufficiency*), para ações destinadas ao alcance da autocabilidade de obter alimentos (*food self-reliance*), onde as ações empreendidas até a década de 1980, visando ampliar a produção de alimentos no Estado para reduzir a dependência das importações, foram dando lugar às políticas de acesso (transferência de renda, restaurantes populares, sacolões volantes, bancos de alimentos) e as medidas de ampliação da capacidade do Estado para importar alimentos, via atração de empresas distribuidoras, processo permeado por um movimento progressivo de esvaziamento da intervenção pública e de enfraquecimento da ingerência pública sobre o principal equipamento estadual de abastecimento – a CEASA-RJ.

A tensão permanente verificada na territorialização de distintos padrões de abastecimento, no entreposto da CEASA-RJ, se refletiu na redução progressiva da participação da produção agrícola fluminense no volume comercializado, na perda de espaços dos produtores rurais fluminenses e dos agricultores familiares (devolução de parte dos pavilhões 11 e 30) e na crescente e acentuada expansão de produtos diversos nos gêneros transacionados.

A formatação da intervenção pública do Governo do Estado se vinculou aos marcos dentro dos quais se configura a relação Estado/sociedade no Brasil e a inserção econômica e política do Estado no cenário nacional. Por isso, as ações públicas estaduais no abastecimento estiveram fortemente influenciadas pelos contextos político-institucionais nacionais. Além disso, as políticas federais, pela capacidade de coordenação proveniente da condição da União de principal financiadora das intervenções públicas na federação brasileira (Arretche, 2010), conformaram gramáticas que foram tendo peso na seleção de problemas, na definição de públicos, na formatação dos instrumentos e dos métodos de implementação em cada momento, demonstrando a penetração dos referenciais aportados pelas configurações predominantes que a burocracia pública foi assumindo no Brasil (tecnocracia insulada, gerencialismo público, governança participativa, desmonte de políticas, etc.).

No entanto, a delimitação de instrumentos próprios (compra institucional de alimentos para distribuição, reforma agrária estadual, restaurantes populares, programas estaduais de complementação de renda) que em alguns casos anteciparam aspectos de políticas disseminadas posteriormente em nível nacional, demonstram que a intervenção pública estadual resulta do

---

<sup>129</sup> Aperfeiçoar serviços logísticos para competir com os operadores logísticos ou se transformar em plataforma para eles.

processamento territorializado das dinâmicas globais e nacionais, operado pelos atores envolvidos na conformação das ações públicas (agentes públicos e privados) na produção de respostas próprias a uma realidade política, econômica e social concreta.

A controvérsia em torno da gestão da CEASA-RJ circundou questões subjacentes envolvendo concepções de abastecimento, escopo da regulação estatal no sistema agroalimentar e sobre o papel da agricultura e do abastecimento no desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, que não puderam ser suficientemente exploradas na presente pesquisa.

Considera-se que a discussão sobre capacidades estatais, entendida na perspectiva de Evans (2004, p.37 apud GRISA et al, 2017)<sup>130</sup>, como a capacidade dos Estados fomentarem transformações sociais e o desenvolvimento, seja uma das questões lacunares deste trabalho, já que apenas tangencialmente foram apontados elementos para caracterizar a baixa capacidade estatal da máquina pública estadual<sup>131</sup>, situada por esta tese:

- a) Na sua insegurança fiscal, decorrente de uma estrutura produtiva pouco diversificada que torna a receita pública bastante dependente e vulnerável às oscilações da cadeia internacional do petróleo;
- b) Em sua baixa autonomia, caracterizada pela dependência política e fiscal do Governo Federal<sup>132</sup>, seja por ter as principais definições referentes às atividades que balizam a sua economia (Petróleo, Indústria Naval, Turismo) sob o escrutínio da União (como a repartição dos royalties do Pré-Sal), seja pelos recorrentes socorros financeiros requisitados nos contextos de crise fiscal, que põe sob condicionantes, decisões que deveriam estar sob a discricionariedade do Governo Estado (privatização de empresas públicas, realização de concursos públicos, reajustes salariais para o funcionalismo, etc.);
- c) Na pouca porosidade das decisões governamentais às intervenções sociais diversificadas, que restringem o seu acesso aos grupos com poder econômico e político;
- d) No uso patrimonial dos órgãos públicos, que é facilitado por uma baixa profissionalização da burocracia estadual e, sobretudo, pela legitimação dada por uma cultura política onde as noções de público e privado não possuem contornos muito bem definidos;

Alguns destes elementos apontados partem de dados e informações apresentados ao longo do trabalho, enquanto a percepção sobre a presença marcante de uma cultura patrimonial no trato da coisa pública foi extraída da “observação participante” que a minha inserção na máquina pública estadual possibilitou. Tal percepção, no entanto, precisa ser confrontada com estudos sistemáticos que retire o caráter puramente intuitivo dessa impressão.

Avalia-se que a discussão sobre como as noções de público e privado se conformaram em uma sociedade forjada como espaço de Corte, e como essa constituição reverbera na cultura política fluminense, explorada a partir da proposta analítica da Antropologia das Políticas Públicas, poderia trazer elementos importantes para se compreender a interpenetração dos

---

<sup>130</sup> EVANS (2004), p.37 apud GRISA, KATO, FLEXOR e ZIMMERMANN, 2017:18.

<sup>131</sup> Em 2003, o estado do Rio de Janeiro mostrou a menor capacidade de gerar informações sobre sua realidade administrativa entre os estados brasileiros (Brasil, 2003 apud TINOCO, 2017).

<sup>132</sup> Pelas constantes e significativas oscilações na sua receita, a dependência fiscal do Estado do Rio de Janeiro em relação ao Governo Federal, vai além das condições que TINOCO (2017) aponta como redutoras da autonomia fiscal do conjunto dos estados brasileiros: a centralização tributária na União e a submissão dos estados à aprovação federal para a contração de novos empréstimos (TINOCO, 2017).

modelos de gestão pública e privada na CEASA-RJ e a permeabilidade de referenciais patrimonialistas e neoliberais nos padrões de intervenção pública do Governo do Estado.

No processamento das controvérsias em torno da gestão da CEASA-RJ, os referenciais de gestão pública e privada foram manejados em contextos concretos e só a partir destes foi possível captar como foram instrumentalizados pelos atores na disputa colocada. Por uma perspectiva pragmática, foi possível compreender que o efetivo controle privado do entreposto, ao tempo em que ameaçava o seu direcionamento para finalidades públicas, como a preservação dos espaços destinados aos produtores e para a agricultura familiar, ameaçados pela dívida dos respectivos pavilhões decorrente da taxa de condomínio cobrada de forma indistinta pela ACEGRI, também foi responsável por obstaculizar a privatização formal da empresa, por vezes intencionada pelo Governo.

Além do diálogo com as gramáticas de poder e a conformação da burocracia estatal, o investimento nesta discussão por outros estudos pode ainda fornecer importantes elementos para a análise da percepção dos alimentos como bens comuns (OSTRON, 2012), e a potência desta percepção para que os alimentos possam estar na base da emergência de processos baseados no paradigma do comum (DARDOT e LAVAL, 2017) no Estado do Rio de Janeiro.

Outro caminho de análise que poderia ser feito, pela relevância para a compreensão do objeto, mas que a falta de fôlego impediu de trilhar, é a observação sobre um aspecto cognitivo presente nas controvérsias em torno da gestão da CEASA-RJ e nas escolhas governamentais dos instrumentos voltados ao abastecimento: o confronto entre duas distintas perspectivas sobre os alimentos.

O alimento significado como mercadoria se contrapõe à perspectiva da alimentação como um direito, ambos se refletindo em dinâmicas que se estruturam e estruturam modelos distintos de produção, processamento, distribuição e consumo dos alimentos. De um lado, a busca pela maximização do lucro alicerça o processo de mercantilização dos alimentos, resultando na concentração corporativa em todas as etapas do sistema alimentar (concentração de terras e na apropriação dos territórios, do processamento, das sementes, dos insumos, da comercialização e distribuição e da formação dos padrões de consumo). Nessas dinâmicas, a retirada do Estado da regulação dos mercados é fundamental e decorre do poder corporativo sobre o Estado e da ocupação dos seus interesses nos sistemas políticos; se manifesta na intensificação da oferta de ultraprocessados, na homogeneização das dietas; no avanço de grandes empreendimentos sobre os territórios daqueles que produzem alimentos; no número elevado de marcas de produtos alimentares, que esconde que estão associadas a um grupo pequeno de corporações que controlam os sistemas alimentares, dentre outros.

De outro, a garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada que vai sendo tecida através da existência, resistência e construção de formas sustentáveis e justas de produzir, processar, distribuir e consumir os alimentos, buscando-se respeitar os saberes e os territórios, estruturar formas mais justas de relação entre as etapas e os atores do sistema alimentar. Nessas dinâmicas a atuação do Estado também se mostra fundamental à medida que pode fomentar ou criar contenções e obstáculos a esses processos.

A impossibilidade de tratar os alimentos de forma unidimensional, como mercadoria ou como direito, posto que reúnem de modo inseparável vários atributos – promotor essencial da vida; recurso natural; direito humano; determinante cultural; bem comerciável, porém, sujeito a comércio justo e produção sustentável; bem público (Vivero-Pol, 2018 apud Maluf e Burlandy, 2021:21), pode orientar uma discussão capaz de observar as interpenetrações entre estas perspectivas, que se desdobram nas relações produtivas e políticas das coalisões estruturadas em defesa desses distintos paradigmas.

Por fim, concluiu-se que os instrumentos de ação pública do Governo do Estado (isenções fiscais, gestão privada e patrimonial da CEASA, ausência/insuficiência de políticas voltadas para a produção agrícola, canais estaduais de comercialização excludentes da produção

estadual, enfraquecimento dos órgãos voltados à agricultura,) favoreceram a manutenção, reprodução e ampliação das assimetrias de poder e das desigualdades entre agricultores familiares, operadores logísticos e redes varejistas, reforçando a necessidade de se importar comida. É preciso que outros estudos mostrem a face oculta da história enfatizada por esta tese, refletindo sobre as experiências, os grupos e as redes que produzem alimentos driblando todas estas contenções para participar do abastecimento, imbuídos da ideia de que comida importa.