

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO DO LARGO SÃO FRANCISCO

Helena Simões Romano

**O PÚBLICO E O PRIVADO NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR BRASILEIRO:
comparação entre o regime jurídico da CEAGESP e das grandes redes
supermercadistas.**

Número USP: 11762575

Orientador: Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

São Paulo

2024

HELENA SIMÕES ROMANO

**O público e o privado no abastecimento alimentar brasileiro:
comparação entre o regime jurídico da CEAGESP e das grandes redes
supermercadistas.**

Relatório final da Tese de Láurea apresentado ao Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo como um dos requisitos básicos para a conclusão do Curso de Direito.

Número USP: 11762575

Orientador: Prof. Dr. Diogo Rosenthal Coutinho

São Paulo

2024

RESUMO

ROMANO, H. S. **O público e o privado no abastecimento alimentar no Brasil**: comparação entre o regime jurídico da CEAGESP e das grandes redes supermercadistas. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024.

Este trabalho realiza um panorama jurídico da atuação do setor público e do setor privado no abastecimento alimentar no Brasil. A análise se justifica devido ao movimento de enfraquecimento da atuação do setor público no abastecimento, contraposta ao fortalecimento do setor privado. O modelo de negócios desenvolvido pelo setor privado e, especificamente, pelas redes supermercadistas, projeta efeitos desafiadores no sistema alimentar e, a ausência do contraposto do poder público em prol da garantia do Dhana, acaba por reforçar esse cenário. Assim, para estabelecer o panorama jurídico foram selecionados para análise a CEAGESP, como representante do setor público, e as grandes redes supermercadistas do Grupo Carrefour Brasil e do Grupo Pão de Açúcar, como representantes do setor privado. A metodologia consistiu em análise bibliográfica e levantamento documental de instrumentos jurídicos dos atores avaliados. Como resultado constatam-se diferenças, em especial, quanto as finalidades de ambos os atores, já que o público se orienta pelo interesse público e pela implementação de políticas públicas, e o privado se orienta pela maximização dos lucros e pela eficiência econômica.

Palavras-chave: Abastecimento alimentar. CEAGESP. Supermercados. Dhana.

ABSTRACT

ROMANO, H. S. **The public and the private in food supply in Brazil: a comparison between the legal regime of CEAGESP and the major supermarket chains.** 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2024.

This paper provides a legal overview of the role of the public and private sectors in food supply in Brazil. The analysis is justified by the weakening of the public sector's role in food supply, as opposed to the strengthening of the private sector. The business model developed by the private sector, and specifically by the supermarket chains, has challenging effects on the food system, and the absence of a counterweight from the public authorities to guarantee Dhana reinforces this scenario. In order to establish the legal panorama, CEAGESP was selected for analysis, as a representative of the public sector, and the large supermarket chains Grupo Carrefour Brasil and Grupo Pão de Açúcar, as representatives of the private sector. The methodology consisted of a bibliographical analysis and a documentary survey of the legal instruments of the players evaluated. As a result, there were differences, especially in terms of the objectives of both players, since the public sector is guided by the public interest and the implementation of public policies, while the private sector is guided by profit maximization and economic efficiency.

Keywords: Food supply. CEAGESP. Supermarkets. Dhana.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRAS - Associação Brasileira de Supermercados

AUP – Alimentos Ultraprocessados

Banespa - Banco do Estado de São Paulo

BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGESP - Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo

CEAGESP - Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo

CEASAS – Centrais Públicas de Abastecimento

COBAL - Companhia Brasileira de Alimentos

CODEC - Conselho de Defesa dos Capitais do Estado

Dhana - Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ESG - *Environmental, Social and Governance*

ETSP – Entrepasto Terminal São Paulo

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

GEMAB - Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento

GPA – Grupo Pão de Açúcar

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IPO – Oferta Pública Inicial

LAI – Lei de Acesso à Informação

M&A - *Mergers and Acquisitions*

MAPA - Ministério da Agricultura e Pecuária

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

MIP – Manifestação de Interesse Privado

MoU – Memorando de Entendimentos

NESP – Novo Entrepasto de São Paulo

PADESP - Polo de Abastecimento, Distribuição e Entrepasto de São Paulo

Pidesc - Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PIU - Projeto de Intervenção Urbana

PND – Programa Nacional de Desestatização

PROHORT - Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro

Rede PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SINAC - Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento

SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
1. NOÇÕES BÁSICAS SOBRE O DHANA, OS SISTEMAS ALIMENTARES E O ABASTECIMENTO ALIMENTAR.....	6
1.1. SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS	6
1.2. SOBRE OS SISTEMAS ALIMENTARES E O ABASTECIMENTO ALIMENTAR.....	9
2. DESAFIOS ATUAIS PARA CONCRETIZAÇÃO DO DHANA NO BRASIL	10
3. CEAGESP: A RESPOSTA PÚBLICA PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR	14
3.1. AS CENTRAIS PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO NO BRASIL.....	14
3.2. HISTÓRICO DA CEAGESP.....	18
3.2.1. CONSTITUIÇÃO, TRANSFERÊNCIA PARA UNIÃO E INCLUSÃO NO PND (1969 ATÉ OS ANOS 2000).....	18
3.2.2. SAÍDA DO PND E MUDANÇA DE LOCAL DO ETSP (2014 ATÉ 2016)	19
3.2.3. DESENVOLVIMENTO DO NESP, CENTRAL DE ABASTECIMENTO PRIVADA (2015 ATÉ HOJE)	21
3.2.4. CONCESSÃO DA CEAGESP (2017 ATÉ 2019).....	24
3.2.5. INCLUSÃO DA CEAGESP NO PND (2019 ATÉ 2023).....	25
3.2.6. SITUAÇÃO ATUAL (2023 ATÉ HOJE).....	26
3.3. REGIME JURÍDICO E ASPECTOS PERTINENTES DA CEAGESP.....	27
3.3.1. NATUREZA JURÍDICA: EMPRESA PÚBLICA FEDERAL	28
3.3.2. NACIONALIDADE DOS ACIONISTAS CONTROLADORES: BRASILEIRA .	30
3.3.3. SETORES DE ATUAÇÃO NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR: ENTREPSTAGEM E ARMAZENAGEM.....	30

3.3.4.	CONTRATOS CELEBRADOS COM PRODUTORES E COMERCIANTES: CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO	31
3.3.5.	TRANSPARÊNCIA: DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	32
3.3.6.	FINALIDADE: FUNÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS	33
3.4.	ENFRAQUECIMENTO E CENÁRIO ATUAL DA CEAGESP.....	37
4.	REDES SUPERMERCADISTAS: A RESPOSTA PRIVADA PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR.....	41
4.1.	BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DAS REDES SUPERMERCADISTAS NO BRASIL.....	41
4.2.	REGIME JURÍDICO E ASPECTOS PERTINENTES DAS REDES SUPERMERCADISTAS.....	46
4.2.1.	NATUREZA JURÍDICA: SOCIEDADES ANÔNIMAS DE CAPITAL ABERTO	46
4.2.2.	NACIONALIDADE DOS ACIONISTAS CONTROLADORES: FRANCESA E BRASILEIRA.....	47
4.2.3.	SETORES DE ATUAÇÃO NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR: VAREJO E PROCESSAMENTO DE ALIMENTOS	48
4.2.4.	CONTRATOS CELEBRADOS COM PRODUTORES E COMERCIANTES: CONTRATOS DE DISTRIBUIÇÃO.....	49
4.2.5.	TRANSPARÊNCIA: SEGREDO DE NEGÓCIOS	50
4.2.6.	FINALIDADE: MAXIMIZAÇÃO DOS LUCROS E EFICIÊNCIA ECONÔMICA	50
5.	QUADRO COMPARATIVO DO REGIME JURÍDICO	52
6.	CONCLUSÃO	53
	REFERÊNCIAS.....	54

INTRODUÇÃO

A alimentação é condição de subsistência básica da vida do ser humano, no entanto, nem todos conseguem acessá-la adequadamente. No Brasil, a pandemia de Covid-19 jogou luz sobre muitas das mazelas sociais, econômicas e políticas do país, dentre elas, a fome, a completa ausência do acesso adequado à alimentação.

Entre 2021 e 2022, foi estimado que 33 milhões de brasileiros estavam em situação de fome (insegurança alimentar grave) e 125,2 milhões em algum grau de insegurança alimentar, segundo dados da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN)¹. Atualmente, o cenário é mais promissor, pois estima-se que 8,7 milhões de pessoas estejam em situação de fome, com a queda de 11,4 pontos percentuais frente a 2022².

De todo modo, embora o quadro geral tenha melhorado, com a confluência da retomada de importantes políticas públicas, do crescimento econômico e dos índices de emprego³, o modelo agroalimentar nacional se mantém inalterado e com fraca orientação para a concretização do Direito Humano à Alimentação e Nutrição Adequadas (ou Dhana). Como exemplo ainda é crescente o consumo de alimentos ultraprocessados (ou AUP), que comprovadamente favorecem o aumento de doenças crônicas não transmissíveis (como doenças cardiovasculares e diabetes), depressão, obesidade e outros efeitos nefastos à saúde, contribuindo para a insegurança alimentar da população brasileira⁴. Além disso, o modelo alimentar é estruturado de modo a reproduzir as desigualdades socioeconômicas do país, com recorte de raça, classe, gênero e região para o acesso adequado à alimentação. Entre 2021 e 2022, por exemplo, mais da metade dos domicílios cujos responsáveis se identificam como

¹ REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. p. 37. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

² GOV BR. 24,4 milhões de pessoas saem da situação de fome no Brasil em 2023. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, 25 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 11 jun. 2024.

³ GOV BR. 24,4 milhões de pessoas saem da situação de fome no Brasil em 2023. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, 25 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴ CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 79-80. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

pretos ou pardos enfrentavam algum grau de insegurança alimentar, contraposto aos 50% de segurança alimentar garantida nos domicílios cujos responsáveis se identificam como brancos⁵.

Nesse sentido, se faz pujante a necessidade de repensar a configuração do sistema alimentar brasileiro (e global) em prol do acesso adequado e justo de toda população à alimentação saudável e adequada.

Josué de Castro, com o seminal estudo “Geografia da Fome”, aponta como a causa principal da fome decorre do próprio ser humano, assim não é meramente uma questão biológica, mas sim da estrutura socioeconômica de um país⁶. O direito, por sua vez, é parte estruturante desse desenho socioeconômico, já que é por meio dele que se constrói, destrói e modifica as instituições e os institutos públicos e privados que delinham, intermediam e reproduzem o modo de produção capitalista⁷. Dessa forma, o direito influi tanto na maneira como os atores do sistema alimentar por ele se locomovem e desenvolvem suas atividades e relações socioeconômicas, quanto na configuração, na implementação e na gestão de políticas públicas que contemplem a complexidade e intersectorialidade ínsita ao sistema alimentar para garantia do Dhana⁸. Logo, a configuração atual do sistema alimentar brasileiro, baseado no modelo socioeconômico do país, tem contornos jurídicos, por isso a reflexão sobre o estado atual e a perspectiva de desenvolvimento do sistema deve também ser feita com as lentes do direito.

Dessa forma, a presente pesquisa se debruça sobre os aspectos jurídicos constantes na configuração e na relação dos atores de um dos elos do sistema alimentar: o abastecimento.

O abastecimento alimentar consiste em todos os atores e etapas, públicos e privados, envolvidos desde a produção até o descarte final do alimento, passando por sua compra, processamento, venda para o consumidor final e consumo⁹. Nesse sentido, ele é determinante para as condições de acesso e de disponibilidade de alimentos para população, conseqüentemente é um dos pilares da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e parte

⁵ REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. p. 52. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁶ Ibid., p. 24

⁷ Eros GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 24-30.

⁸ COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013, p. 11.

⁹ HLPE. Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2020. p. 11. Disponível em: <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/en/c/1295540/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

indissociável da concretização do Dhana, consagrado no art. 6º da Constituição (Emenda Constitucional nº 64/10)¹⁰.

A problemática do abastecimento alimentar que justifica a presente análise é que, embora a atuação estatal no setor seja primordial em um cenário crítico da alimentação, como o qual o Brasil passa, o que se observa é o afastamento do poder público do desenvolvimento e implementação de políticas públicas e de normativas que coordenem e estruturem o abastecimento alimentar, tendo como finalidade a concretização do Dhana¹¹. Conseqüentemente, abre-se espaço para o desenvolvimento do setor privado para responder à necessidade de abastecer o país, com regime jurídico e funções distintas das públicas.

É sobre essa diferença de regime jurídico público-privado que se volta a presente pesquisa, tendo em vista que aquele amolda a forma de atuação de cada agente no sistema alimentar. Com isso, o objetivo é traçar um panorama jurídico da atuação do setor público e do setor privado no abastecimento alimentar, a fim de contribuir para o diagnóstico jurídico da situação atual do abastecimento alimentar no Brasil, considerando agentes importantes do setor, o que fornece subsídios para posterior reflexão sobre a modificação e a melhoria do sistema alimentar atual.

Da perspectiva do setor público, foi adotado como recorte maior as Centrais Públicas de Abastecimento (conhecidas como CEASAS), empresas públicas constituídas nas décadas de 1960 e 1970 com papel central na política de abastecimento que se delineava à época, mas que hoje se encontram obsoletas¹². Dentre elas, se destaca a Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP ou Companhia), selecionada como recorte específico para caricatura do setor público no abastecimento, pois embora seja a maior central pública de abastecimento do país e uma das maiores do mundo, é um dos mais evidentes retratos da crise da política de abastecimento¹³. Não obstante, a Companhia atualmente se encontra incluída no Programa Nacional de Desestatização (PND, pelo qual já passou anteriormente (1998-2015,

¹⁰ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. p. 3

¹¹ *Ibid.*, p. 66.

¹² CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 168. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹³ NASCIMENTO, Wanessa Gonzaga do. **As Centrais Públicas de Abastecimento no contexto da globalização dos alimentos: entre as mudanças na forma de atuação do Estado e o fortalecimento dos grandes distribuidores: o caso do CEASA-PE**. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008. p. 2.

2019-hoje), tem volume de comercialização estagnado e enfrenta críticas quanto a carência de sua infraestrutura física¹⁴.

Em contrapartida, da perspectiva do setor privado, as grandes redes supermercadistas demonstram crescimento nos últimos anos, consolidando seu poder econômico no setor alimentar, sendo a referência e o principal local de aquisição de alimentos da população brasileira¹⁵. Em números, o setor supermercadista faturou 1.001,3 trilhão de reais em 2023, representando 9,02% do PIB brasileiro, com 30 milhões de consumidores que frequentam suas lojas diariamente, segundo dados da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS)¹⁶.

Como recorte para análise, foram selecionados o Grupo Carrefour Brasil (ou Carrefour) e o Grupo Pão de Açúcar (ou GPA), devido a presença histórica de ambos no desenvolvimento do setor supermercadista no Brasil.

Nesse sentido, a pergunta de pesquisa posta é: “*quais as diferenças entre o regime jurídico da CEAGESP e o das grandes redes supermercadistas?*”.

Entende-se regime jurídico como o conjunto de normas, regras e institutos jurídicos, que incidem e regem as relações sociais e econômicas de pessoas físicas e jurídicas, e podem ser por elas manejados para consecução de suas atividades. Cumpre pontuar, contudo, que devido a amplitude de normas, regras e institutos que podem ser englobados no regime jurídico, a pesquisa não pretende ser exaustiva com, tendo selecionado apenas alguns elementos jurídicos para análise.

Para tal, a metodologia adotada foi o levantamento bibliográfico e o levantamento documental, a partir da análise empírica. Primeiro, para o levantamento bibliográfico foram analisadas literaturas sobre os (i) sistemas alimentares e a alimentação no Brasil, em geral, e o (ii) abastecimento alimentar, em específico, bem como literaturas sobre os objetos comparados, isto é, (iii) as centrais públicas de abastecimento, em geral, (iv) e a CEAGESP, em específico, bem como (v) as grandes redes supermercadistas, em geral. Segundo, para o levantamento documental da CEAGESP (i) foram coletados documentos a partir do site institucional da Companhia¹⁷, (ii) foi feita pesquisa no acervo histórico do Jornal O Estado de São Paulo com a palavra-chave “Ceagesp” e o filtro temporal de 2013 a 2024 (5.465 resultados), e (iii) foi feita

¹⁴ MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado**: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Elefante: São Paulo, 2020. p. 32-33

¹⁵ CAMPELO, BORTOLETTO, op. cit., p. 167.

¹⁶ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS. Ranking ABRAS 2024. **Revista SuperHiper**, São Paulo, ano 50, n. 569, p. 103, mai. 2024. Disponível em: <https://superhiper.com.br/revista/>. Acessado em: 11 jun. 2024.

¹⁷ CEAGESP. Página inicial. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

pesquisa legislativa no site do Planalto (50 resultados), da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (8 resultados) e no portal de legislação da Prefeitura de São Paulo (33 resultados) com a palavra-chave “Ceagesp”, sem filtro de datas. Além disso, para o levantamento documental das grandes redes supermercadistas, foram coletados documentos e informações institucionais nos sites do Grupo Pão de Açúcar¹⁸ e do Grupo Carrefour Brasil¹⁹, como o estatuto social, as políticas das empresas, a composição societária, dentre outros.

O trabalho está dividido em cinco seções, além dessa introdução, da conclusão e das referências. A primeira seção apresenta noções básicas sobre o Dhana e os sistemas alimentares, estabelecendo as definições e as dimensões pertinentes para compreensão da posição do abastecimento no sistema alimentar e de sua relação com a concretização do Dhana. A segunda seção apresenta os desafios atuais da concretização do Dhana no Brasil, estabelecendo o panorama que justifica o trabalho e a necessidade de avaliar, repensar e qualificar a atuação do setor público no abastecimento alimentar. A terceira seção apresenta o histórico, a situação atual e o regime jurídico da CEAGESP, iniciando a parte empírica e avaliativa do trabalho, estabelecendo como o setor público, a partir do recorte metodológico na CEAGESP, se posiciona no abastecimento alimentar atualmente, através das lentes jurídicas. A quarta seção apresenta o histórico, a situação atual e o regime jurídico das redes supermercadistas, estabelecendo como o setor privado, a partir do recorte metodológico nas redes varejistas do Grupo Carrefour Brasil e do Grupo Pão de Açúcar, se posiciona no abastecimento alimentar atualmente, através das lentes jurídicas. A quinta e última seção apresenta um quadro síntese da comparação estabelecida entre a CEAGESP e as redes supermercadistas.

¹⁸ GRUPO CARREFOUR BRASIL. Página inicial. Disponível em: <https://www.grupocarrefourbrasil.com.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁹ GPABR. Página inicial. Disponível em: <https://www.gpabr.com/pt/conheca-o-gpa/quem-somos/sobre-o-grupo/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

1. NOÇÕES BÁSICAS SOBRE O DHANA, OS SISTEMAS ALIMENTARES E O ABASTECIMENTO ALIMENTAR

1.1. SOBRE O DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO ADEQUADAS

“*Quem tem fome, tem pressa*”, essa famosa frase de Betinho, ativista pelo direito à alimentação no Brasil, demonstra como a fome é basilar para a subsistência do ser humano e, conseqüentemente, para o desenvolvimento de sua vida e exercício de seus direitos²⁰. Assim, o Dhana, cuja violação máxima é a fome, é indispensável para todos os direitos humanos, sendo uma matéria coletiva, cuja garantia é responsabilidade da sociedade e do Estado (item 4 do Comentário Geral nº 12 da ONU)²¹⁻²².

O Brasil incorporou a obrigação de concretizar o Dhana com a ratificação da Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU (DUDH) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc) (Decreto nº 591/1992). O art. 25º da DUDH aponta que toda pessoa tem direito a um nível de vida para assegurar a si e a sua família a saúde e o bem-estar, o que inclui a alimentação. Paralelamente, o art. 11º do Pidesc reconhece que toda pessoa tem o direito à alimentação adequada, para melhoria contínua de suas condições de vida, e que os Estados devem adotar programas para melhorar os métodos de produção, conservação e distribuição de gêneros alimentícios, bem como devem assegurar repartição equitativa dos recursos alimentícios mundiais em relação às necessidades. Conseqüentemente, como a ratificação de um tratado internacional de direitos humanos, pré-Emenda Constitucional nº 45/04 tem hierarquia jurídica supralegal, os direitos foram incorporados como parte do ordenamento jurídico nacional e, conseqüentemente, obrigação do Estado Brasileiro²³.

²⁰ Cf. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/h%C3%A1-25-anos-o-brasil-perdia-betinho-s%C3%ADmbolo-do-combate-%C3%A0-fome/a-62751489>. Acesso em: 12 jun. 2024.

²¹ BURITY, V. T. A.; ROCHA, N. C. **Informe Dhana 2021**: pandemia, desigualdade e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2021. p. 11. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²² ONU. **Comentário Geral nº 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²³ A Emenda Constitucional nº 45/04 introduziu o art. 5º, §3, na Constituição, para equiparar os tratados e convenções internacionais de direitos humanos que forem aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos membros, às emendas constitucionais, petrificando-os. No entanto, tal dispositivo não contempla os tratados e convenções aprovados anteriormente, como o Pidesc. Para esses casos, no RE nº 466.343, o STF entendeu que possuem hierarquia normativa supralegal, ou seja, estão acima da legislação interna, mas abaixo da Constituição. Assim, coexiste no ordenamento jurídico nacional os tratados e convenções aprovados após a Emenda Constitucional nº 45/04 com o rito exigido, de hierarquia constitucional, com os

Persistindo com o compromisso, em 2010, a Emenda Constitucional nº 64 incluiu expressamente no texto constitucional a alimentação como direito social, no rol do art. 6º.

Sabe-se, no entanto, que a concretização de um direito socioeconômico e complexo, como o Dhana, depende muito mais do que a mera afirmação constitucional e legal, posto que depende da construção de políticas públicas e ações estruturantes para assegurar o direito. Para tal, insta compreender as múltiplas dimensões do Dhana.

Primeiro, o Dhana não implica apenas em estar livre da fome, mas também em ter acesso à alimentação adequada, o que envolve condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas, entre outras (item 7 do Comentário Geral nº 12 da ONU)²⁴. Tal acesso deve ser sustentável, no sentido de que deve haver disponibilidade e acessibilidade a longo prazo, considerando a acessibilidade econômica e a acessibilidade física (item 13 do Comentário Geral nº 12 da ONU)²⁵.

Segundo, para que a alimentação seja adequada e sustentável, o Dhana é inseparável da justiça social, de modo que requer também políticas econômicas, ambientais e sociais para erradicação da pobreza e para realização dos demais direitos humanos (item 4 do Comentário Geral nº 12 da ONU)²⁶. Relacionar com a justiça social, traz à baila para o direito à alimentação e os sistemas alimentares a interseccionalidade, compreendendo as dimensões de classe, raça e gênero que permeiam a concretização do direito e, como tal, devem ser endereçadas pelo Estado em políticas estruturais²⁷.

Em termos de classe, como é necessária a posse de recursos financeiros e naturais para o acesso a alimentação, no modelo de sociedade capitalista, a centralidade da classe no Dhana é um aspecto de justiça social²⁸.

Em termos de raça, a história e o racismo estrutural do Brasil delineiam cenário onde o acesso à terra para alimentação e subsistência é mais escasso para população negra e para povos

aprovados anteriormente, sem observância ao rito, de hierarquia supraconstitucional. RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 393-397.

²⁴ ONU. **Comentário Geral nº 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²⁵ ONU. **Comentário Geral nº 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²⁶ ONU. **Comentário Geral nº 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²⁷ BURITY, V. T. A.; ROCHA, N. C. **Informe Dhana 2021**: pandemia, desigualdade e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2021. p. 13. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

²⁸ BURITY, ROCHA, 2021, loc. cit.

e comunidades tradicionais, e onde a população negra, em especial as mulheres, são os mais afetados pela pobreza, pela fome, pela insegurança alimentar e por doenças correlatas a má-alimentação, conformando um cenário de Nutricídio²⁹, o que faz da centralidade da raça no Dhana um aspecto de justiça social³⁰.

Em termos de gênero, as mulheres são desproporcionalmente afetadas, pois são as responsáveis pela alimentação na família e na comunidade, pela produção nos meios rurais, pela responsabilidade quando a família está desnutrida, dentre outras dimensões concretas e simbólicas que fazem da sua centralidade no Dhana um aspecto de justiça social³¹.

Por fim, as dimensões do Dhana acima expostas, são, também, orientadas pela SAN, como se constata a partir da definição desta dada pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês)³² e pela lei brasileira.

A definição nacional foi feita pela lei instituidora do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a Lei nº 11.346/06. O SISAN tem como objetivo assegurar o Dhana, por meio de políticas, planos, programas e ações do poder público em parceria com a sociedade civil (art. 1º). Segundo a Lei, a SAN consiste:

“na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis” (art. 3º).

²⁹ Descrito por Llaila O. Afrika, o Nutricídio consiste na “destruição nutricional da raça negra, provocada por uma má alimentação oriunda das mudanças em que hábitos alimentares culturais ou ausência dos alimentos de qualidade, o que tem levado a população negra no mundo pós-colonização ao adoecimento e à morte” (p. 16). CASTRO, Franciléia Paula de. **Racismo e sistemas agroalimentares**. [s.l.]: CESE; Ibirapitanga, 2022. Disponível em: <https://www.ibirapitanga.org.br/historias/outros-sistemas-alimentares-o-trabalho-interseccional-da-cese-entre-genero-raca-e-territorio/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

³⁰ Idem., p. 14-15.

³¹ Ibid., p. 14.

³² A FAO define segurança alimentar como a situação quando “todas as pessoas, em todos os tempos, têm acesso físico, social e econômico a alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atendem suas as suas necessidades de dieta e suas preferências alimentares para uma vida ativa e saudável” (p. 7, tradução livre). HLPE. **Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/en/c/1295540/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

1.2. SOBRE OS SISTEMAS ALIMENTARES E O ABASTECIMENTO ALIMENTAR

O Dhana é o princípio orientador do conceito de sistemas alimentares e de abastecimento alimentar, nas definições dadas pelo *High Level Panel of Experts* do Comitê de Segurança Alimentar da FAO.

Segundo eles, os sistemas alimentares reúnem os elementos ambientais, pessoais, institucionais e outros, bem como as atividades relacionadas à produção, ao processamento, à distribuição, à preparação e ao consumo de alimentos, e os resultados socioeconômicos e ambientais dessas atividades³³.

Nesse sentido, o abastecimento alimentar é parte do sistema alimentar, e consiste em todos os atores e etapas, públicos e privados, envolvidos desde a produção até o descarte final do alimento, passando por sua compra, processamento, venda para o consumidor final e consumo³⁴. Cumpre pontuar que, no Brasil, a organização do abastecimento alimentar é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevista no art. 23º, VIII, da Constituição.

Dentre as etapas do abastecimento alimentar, estão a armazenagem e a entrepostagem, ambas as quais são unidades de negócios da CEAGESP e serão abordadas no item 3.3.3. Já as redes supermercadistas, como também será abordado posteriormente, no item 4.2.3, estendem sua atuação por mais etapas do abastecimento, já que podem ir desde a produção, com seus produtos de marcas próprias, até a comercialização para o consumidor final.

Portanto, com sua amplitude, o abastecimento reúne debates centrais do sistema alimentar atual, como o encurtamento das cadeias de produção e distribuição de alimentos, a necessidade de processamento dos alimentos para sua estabilidade, a reconfiguração dos hábitos alimentares, dentre outras que possuem seus reflexos nos atuais desafios para concretização do Dhana no Brasil, conforme será abordado no item a seguir³⁵.

³³ HLPE. **Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. p. 11. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/en/c/1295540/>. Acesso em: 11 jun. 2024

³⁴ HLPE, 2020, loc. cit.

³⁵ PEREZ-CASSARINO, Julian; DINIZ, Priscila Reis. **Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**: módulo III: abastecimento e o Dhana. Brasília: FIAN Brasil, 2020. p. 19. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/curso-basico-de-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-dhana/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

2. DESAFIOS ATUAIS PARA CONCRETIZAÇÃO DO DHANA NO BRASIL

Partindo do referencial normativo de que o Dhana implica na disponibilidade, acessibilidade econômica e acessibilidade física à alimentação saudável e adequada constata-se violações e desafios, por exemplo, com o crescimento do consumo de produtos ultraprocessados, que afeta a dimensão da adequação, e com a manutenção do modelo econômico agroexportador, que afeta a dimensão da sustentabilidade.

Ambos serão abordados como desafios à concretização do Dhana, pois se relacionam com a configuração atual do abastecimento alimentar no país, bem como se correlacionam, afinal representam o crescimento da mercantilização do alimento³⁶.

Em primeiro lugar, o Brasil passa por um processo de transição nutricional, com o aumento do consumo de alimentos ultraprocessados que provocam efeitos nocivos à saúde.

A Classificação NOVA, desenvolvida em 2009 pelo Núcleo de Pesquisas Epidemiológicas em Nutrição e Saúde da Universidade de São Paulo (NUPENS-USP), organiza quatro categorias de alimentos conforme o tipo de processamento adotado na produção: (i) alimentos *in natura* ou minimamente processados, que são obtidos diretamente da natureza sem qualquer alteração ou foram submetidos a alterações mínimas, respectivamente, como frutas e grãos; (ii) ingredientes culinários processados, que são extraídos de alimentos *in natura* ou minimamente processados e passam por processos como prensagem, centrifugação e concentração para obter ingredientes para cozinhar, como azeite de azeitonas e sal marinho; (iii) alimentos processados, que são fabricações a partir de alimentos *in natura* ou minimamente processados que poderiam ser realizadas em ambiente doméstico, pois são processamentos industriais simples, com a adição de ingredientes processados, resultando em alimentos como o pão artesanal e as frutas em calda; (iv) alimentos ultraprocessados, que são fracionamentos de alimentos *in natura* ou minimamente processados com a adição de corantes, emulsificantes e outros aditivos para torná-los palatáveis e duráveis, para tal demandam diversas etapas de processamento e diversos ingredientes, muitos de uso exclusivamente industrial, resultando em alimentos como refrigerantes e biscoitos³⁷⁻³⁸.

³⁶ PEREZ-CASSARINO, DINIZ, op. cit., p. 7-8.

³⁷ MS. Guia Alimentar para a população brasileira: promovendo a alimentação saudável, 2. ed. Brasília: MS, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

³⁸ FSP USP. A Classificação NOVA. NUPENS USP. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/a-classificacao-nova/>. Acesso em: 07 jun. 2024.

Dados de 2002 a 2018 apontam o aumento de 5,5% no consumo de ultraprocessados no Brasil, com diferenças socioeconômicas e demográficas, já que mulheres, adolescentes, negros e indígenas foram os que mais aumentaram o consumo³⁹. Isso se faz especialmente relevante considerando os efeitos nocivos dos AUP na saúde (individual e coletiva) e no meio ambiente.

Em termos de saúde, estudos apontam associação entre o aumento do consumo de AUP e o desenvolvimento de obesidade, depressão, diabetes e outras doenças crônicas não transmissíveis⁴⁰⁻⁴¹⁻⁴². Já em termos ambientais, a produção de AUP afeta a perda da agrobiodiversidade e apresenta pegada carbônica e hídrica, como exemplo, estima-se que a adesão da população brasileira a uma dieta adequada e saudável reduziria as emissões anuais de carbono em 45 milhões de toneladas⁴³.

Além disso, cumpre pontuar que o manejo de instrumentos jurídicos para regulação da indústria de alimentos ultraprocessados ainda é tímido, por exemplo, embora haja a rotulagem frontal em formato de lupa (Resolução nº 429/2020 da ANVISA), para sinalizar e advertir o consumidor sobre produtos processados e ultraprocessados, esta não é o modelo ideal para atender as finalidades de informar o consumidor e desincentivar o uso⁴⁴. Assim, ainda há desafios que precisam ser enfrentados pelo direito na regulação da indústria para promoção da saúde pública.

Em segundo lugar, o modelo de política econômica brasileiro voltado ao agronegócio e às indústrias de produtos ultraprocessados estão relacionados, já que esta demanda *commodities* para produção dos alimentos, incentivando a monocultura⁴⁵. Além dessa relação com a

³⁹ CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. p. 79. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 121. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴⁰ Ibid., p. 80.

⁴¹ SROUR, B.; FEZEU, L.K.; KESSE-GUYOT, E.; ALLÈS, B.; MÉJEAN, C.; ANDRIANASOLO, R.M.; CHAZELAS, E.; DESCHASAU, M.; HERCBERG, S., GALAN, P., MONTEIRO, C.A.; JULIA, C.; TOUVIER, M. **Ultra-processed food intake and risk of cardiovascular disease: prospective cohort study (NutriNet-Santé)**. *BMJ*, 365:11451, 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.11451>. Disponível em: <https://www.bmj.com/content/365/bmj.11451>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴² PAGLIAI, G.; DINU, M.; MADARENA, M.P.; BONACCIO, M.; IACOVIELLO, L.; SOFI, F. **Consumption of ultra-processed foods and health status: a systematic review and meta-analysis**. *British Journal of Nutrition*. v. 125, i. 3, p. 308–318, 2021. DOI <https://doi.org/10.1017/S0007114520002688>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-nutrition/article/consumption-of-ultraprocessed-foods-and-health-status-a-systematic-review-and-metaanalysis/FDCA00C0C747AA36E1860BBF69A62704>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴³ CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. p. 80, 186. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 121. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴⁴ BURITY, V. T. A.; ROCHA, N. C. **Informe Dhana 2021: pandemia, desigualdade e fome**. p. 71. Brasília: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁴⁵ Ibid., p. 186.

insegurança alimentar, o modelo agroexportador também a promove na medida em que (i) a apropriação de recursos pelos grupos financeiros reduz o poder de compra da população, que não consegue bancar sua alimentação, e (ii) a exportação de alimentos gera escassez no mercado interno e alta nos preços⁴⁶. Esse cenário se delinea com a presença histórica de instrumentos jurídicos de política econômica, desde a eliminação das barreiras de entrada e saída de capital-dinheiro do país, promovida na década de 1990, que enseja o fluxo de capitais internacionais⁴⁷, até a presença atual de normativas que, visando a produtividade e o uso intensivo do solo pela agricultura exportadora, aprovam agrotóxicos que contribuem para contaminação do solo e dos alimentos nele produzidos, como a aprovação do “Pacote do Veneno” pela Lei nº 14.785/23⁴⁸.

Esses desafios são complexos e podem ser endereçados por variadas políticas públicas, como as políticas de reforma agrária e de geração de renda, e somadas a elas estão as políticas de abastecimento. O abastecimento alimentar, como já exposto, envolve todas as atividades e etapas desde a produção até o consumo e descarte final dos alimentos, sendo determinante para quem consome o quê e com que frequência na população brasileira. Nesse sentido, pode apresentar caminhos para superação do consumo de ultraprocessados e do modelo agroalimentar ao encurtar as cadeias de produção e comercialização, por exemplo, aproximando o produtor de alimentos *in natura* e perecíveis, preservando a biodiversidade local e regional, dos consumidores. Assim, haveria uma promoção de “circuitos de proximidade”, favorecendo a aproximação espacial, social, econômica (fomentando a economia local e regional) e cultural (zelando pelos hábitos alimentares historicamente desenvolvidos no território)⁴⁹.

Para tais circuitos, se faz necessário o fortalecimento e a ampliação dos equipamentos públicos de SAN, como os mercados públicos e as centrais de abastecimento⁵⁰. Não obstante, buscando a construção de uma política de abastecimento, reconhecendo sua importância dentre as frentes do SISAN, em dezembro de 2023 foi instituída a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820), para a qual dois dos objetivos são a promoção de circuitos locais, territoriais e regionais de abastecimento (art. 4º, VIII) e a ampliação, modernização e

⁴⁶ Ibid., p. 126.

⁴⁷ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 50-53.

⁴⁸ Cf. sobre o Projeto de Lei. Disponível em: <https://abrasco.org.br/pacote-do-veneno-entenda-os-riscos-que-sua-sancao-pode-causar-a-saude-dos-brasileiros/>. Acesso em: 07 jun. 2024.

⁴⁹ PEREZ-CASSARINO, Julian; DINIZ, Priscila Reis. **Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**: módulo III: abastecimento e o Dhana. Brasília: FIAN Brasil, 2020. p. 52-53. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/curso-basico-de-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-dhana/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁵⁰ Ibid., p. 62-63.

revitalização das centrais de abastecimento e implantação de equipamentos de abastecimento alimentar estaduais, distritais e municipais (art. 4º, XIII).

A política apresenta potencial para enfrentar os desafios da concretização do Dhana no Brasil, fortalecendo o abastecimento público de alimentos, no entanto, resta saber se será, de fato, efetivada. Considerando o histórico de enfraquecimento enfrentado pela CEAGESP, a principal Central de Abastecimento do país, apresentado no item a seguir, a política pode apresentar avanço significativo para o abastecimento regional de São Paulo e do Brasil, com o fortalecimento e a modernização da Companhia orientados para a SAN e a concretização do Dhana, o que resta a ser observado nos anos que se seguem.

3. CEAGESP: A RESPOSTA PÚBLICA PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR

Feitas as considerações iniciais sobre o Dhana e o papel do abastecimento alimentar na sua concretização, parte-se para análise da CEAGESP como equipamento público de abastecimento alimentar representativo das oscilações e da posição do poder público no setor. Para tal, a presente seção se inicia com uma contextualização ampla sobre as Centrais Públicas de Abastecimento no Brasil a fim de situar a conjuntura institucional e política na qual foram criadas as empresas públicas para atuarem no abastecimento alimentar, para, depois, afunilar na história específica da CEAGESP. Posteriormente, serão apresentados o regime jurídico e a situação atual da Companhia.

3.1. AS CENTRAIS PÚBLICAS DE ABASTECIMENTO NO BRASIL

O abastecimento assumiu feições de protagonismo estatal na década de 1960. Antes, os produtos hortigranjeiros eram comercializados nas ruas ou em mercados públicos sem infraestrutura adequada⁵¹. Com a Revolução Verde na agricultura, houve uma migração da população do campo para as cidades, aumentando a demanda por alimentação. Para superar o cenário precário do abastecimento e atender à demanda, ele passou a ser visto como serviço fundamental às demais atividades econômicas e responsável por abrandar o custo de vida da população, assim foi colocado como objeto de investimento de infraestrutura pública e assumido por um Estado desenvolvimentista, que ergueu órgãos específicos para planejar, sistematizar e implementar obras e políticas de abastecimento público⁵²⁻⁵³.

Dentre os órgãos criados, o mais paradigmático foi o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (SINAC) criado pelo Decreto nº 70.502/1972, sob gestão da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL)⁵⁴, cujos objetivos eram centralizar a atividade hortigranjeira,

⁵¹ FERREIRA MARTINS, Sarah. **Inovação na solução de casos públicos**: análise do caso da CEAGESP. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019, p. 20.

⁵² WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: o estado e o mercado no abastecimento alimentar. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011, p. 29.

⁵³ MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado**: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Elefante: São Paulo, 2020. p. 94.

⁵⁴ A COBAL foi uma das Companhias que, junto da Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e da Companhia Brasileira de Abastecimento (CIBRAZEM), em 1990, se fundiram para dar origem à CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento.

capacitar os agentes envolvidos, regulamentar o comércio atacadista de produtos hortigranjeiros, divulgar informações técnicas entre as unidades atacadistas, estabelecer referências para o mercado com padrões e normas técnicas de regulação, fomentar a base de dados Serviço de Informação do Mercado, entre outros⁵⁵⁻⁵⁶. Ou seja, uma atuação abrangente, que seria capaz de “determinar as regras do jogo” e que era o caminho para uma política específica do setor de abastecimento⁵⁷.

Sob responsabilidade do SINAC, foi criado o Grupo Executivo de Modernização do Sistema de Abastecimento (GEMAB) para implementar a construção de centrais públicas de abastecimento em capitais e nos principais núcleos urbanos, o que ocorreu no 1º Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974).

Posteriormente, o 2º Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) investiu em equipamentos públicos para o varejo e para a produção. Nesse momento, cabe destacar que as centrais públicas de abastecimento foram implementadas para atender a variadas funções, que Wanessa do Nascimento sistematiza em dois eixos: (i) o das funções de mercado e (ii) o das funções de instrumento público de regulação do mercado de alimentos. No primeiro eixo, cabe às centrais garantir infraestrutura, fiscalização, controle de trânsito, tratamento de resíduos e vigilância sanitária, zelando pelo espaço físico de intercâmbio comercial. Já no segundo eixo, cabe às centrais assegurarem a eficiência do abastecimento nos centros urbanos, melhorando os hábitos alimentares da população, regularizando a oferta de produtos agrícolas e diminuindo a flutuação de preços, bem como reduzindo as assimetrias entre os agentes econômicos⁵⁸. Ou seja, as CEASAS foram articuladas como importante instrumento da política de abastecimento que se desenhava.

A década de 1980 marcou o avanço da globalização financeira, a desregulamentação dos mercados locais e a remoção de barreiras para o fluxo de capital, os quais propiciaram a entrada de Investimentos Estrangeiros Diretos, que favoreceram o desenvolvimento de grandes corporações supermercadistas em solo nacional (cf. item 4.1)⁵⁹. Além disso, esse movimento

⁵⁵ FERREIRA MARTINS, op. cit., p. 20-21.

⁵⁶ WEGNER, op.cit., p 29.

⁵⁷ Ibid., p. 31.

⁵⁸ NASCIMENTO, Wanessa Gonzaga do. **As Centrais Públicas de Abastecimento no contexto da globalização dos alimentos**: entre as mudanças na forma de atuação do Estado e o fortalecimento dos grandes distribuidores: o caso do CEASA-PE. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008, p. 8-9.

⁵⁹ REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 375-376, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

internacional também foi acompanhado pela imposição dos países do Norte Global de que houvesse o desarranjo dos sistemas alimentares locais⁶⁰.

Assim, seguindo a dinâmica internacional, na década de 1980 se inicia um processo de inflexão da atuação estatal brasileira no abastecimento, pois quando ainda restava aperfeiçoamento gerencial e técnico a ser feito nas centrais de abastecimento recém construídas ou em processo de construção, a União deixou de investir no setor, obrigou as centrais a não reajustarem tarifas por causa da inflação e autorizou a COBAL a transferir o controle acionário das companhias para os Estados e os Municípios, indicando que caso estes achassem cabível poderiam delegar as centrais à iniciativa privada⁶¹. Desse modo, a desarticulação na gestão das centrais de abastecimento e o enfraquecimento fiscal do Estado levaram ao déficit das centrais e do SINAC, e motivaram o discurso de privatização daquelas e o encerramento deste em 1986⁶².

O fim do SINAC marcou o fim dos investimentos públicos, o estancamento da organização do setor hortigranjeiro⁶³ e a desarticulação de banco de dados relevante⁶⁴, além disso, com o fim do Sistema a função das centrais públicas de abastecimento se tornou difusa e não houve uma construção de regulamentação sólida do abastecimento⁶⁵. Essa lacuna abriu caminho para que as redes varejistas supermercadistas e as distribuidoras de alimentos desenhassem seus próprios padrões técnicos e logísticos, pois nessa mesma década os supermercados começaram a cair no gosto do público consumidor e a se firmar como referencial de qualidade na aquisição de hortigranjeiros, conferindo-os poder econômico e normativo sobre as relações de produção, distribuição e consumo de alimentos⁶⁶.

Nos anos que se seguem, o abastecimento alimentar chegou a estar contemplado na agenda de políticas públicas, como as do Programa Fome Zero dos anos 2000, mas eram

⁶⁰ MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado**: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Elefante: São Paulo, 2020. p. 95.

⁶¹ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: o estado e o mercado no abastecimento alimentar. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011 p. 33.

⁶² Ibid., p. 33-34.

⁶³ Ibid., p. 1.

⁶⁴ MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado**: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Elefante: São Paulo, 2020, p. 96.

⁶⁵ WEGNER, op.cit., p. 11.

⁶⁶ MARTINS, Vagner Azarias; MARGARIDO, Mario Antonio; BUENO, Carlos Roberto Ferreira. **Alteração no perfil de compra de frutas, legumes e verduras nos supermercados e feiras livres na Cidade de São Paulo**. Revista de Informações Econômicas, São Paulo, v. 37, n.2, p. 31, fev. 2007.

intervenções pontuais e espalhadas pelo país, assim, não eram centralizadas, articuladas e estruturadas em política pública mais abrangente⁶⁷.

Dentre as políticas de abastecimento, por exemplo, há o Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT), que foi instituído em 2005 pela Portaria nº 171/05 e ampliado em 2014 pela Portaria nº 339/14, ambas do MAPA, no âmbito da CONAB para integrar os agentes da cadeia de produção e distribuição alimentar e fomentar o desenvolvimento do setor (art. 1º, caput, Portaria nº 171/05 do MAPA). Destacam-se como iniciativas do Programa, dispostas na Portaria nº 171/05 do MAPA: (i) o desenvolvimento continuado de bases de dados estatísticos, integrando as centrais de abastecimento e outros mercados abastecedores em plataforma tecnológica padronizada nacionalmente, a fim de oferecer informações de mercado, análises conjunturais e outros instrumentos que orientem procedimentos e políticas administrativas (art. 1º, I); (ii) adequar e modernizar a infraestrutura física, tecnológica e ambiental das CEASAS, bem como sua gestão técnico-operacional (art. 1º, III e V); (iii) ampliar as funções das CEASAS para torná-las espaços privilegiados para execução e difusão de políticas públicas, especialmente de saúde, de educação e de SAN (art. 1º, VIII); (iv) apoiar a organização do setor produtivo, propiciando a inserção de micro e pequenos produtores no mercado formal, com ações sustentáveis de crescimento e competitividade integradas as CEASAS (art. 1º, IX).

Ainda assim, a carência de uma política estruturada e mais abrangente de abastecimento alimentar se manteve, não obstante, no mesmo ano, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) recomendou ao Estado Brasileiro a construção de política nacional do abastecimento. O relatório da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar + 2 anos, versão sintética, de setembro de 2006, aponta que é preciso “*elaborar diretrizes claras para uma Política Nacional de Abastecimento [...] procurando articular os programas relacionados a SAN*” e “*criar políticas de recuperação da infra-estrutura de abastecimento do país*”⁶⁸. Sendo este último aspecto endereçado pelo PROHORT.

⁶⁷ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. p. 2-4. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

⁶⁸ CONSEA. **Documento Final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, versão sintética. Brasília, set. 2006. p. 21. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

Em contrapartida, concomitantemente, se observou ações contraditórias e omissões por parte do Estado, com subsídios fiscais para indústria, priorização para produção de *commodities* e ausência de regulação para as concentrações do setor privado⁶⁹.

Enquanto isso, as redes supermercadistas desenvolviam suas centrais próprias de compra e distribuição, com modernização e ganho de eficiência, ao passo que as CEASAS ficaram com o modelo obsoleto e o volume de comercialização estagnado, pela falta do devido investimento e coordenação estatal, em cenário no qual a CEAGESP, por exemplo, dentro do seu volume e da área de 750 mil m² na Vila Leopoldina não tem mais para onde crescer⁷⁰⁻⁷¹.

3.2. HISTÓRICO DA CEAGESP

3.2.1. CONSTITUIÇÃO, TRANSFERÊNCIA PARA UNIÃO E INCLUSÃO NO PND (1969 ATÉ OS ANOS 2000)

A CEAGESP foi criada em 1969 pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio do Ofício nº 110/69 do Conselho de Defesa dos Capitais do Estado (CODEC), vinculado à Secretaria da Fazenda, a partir da fusão do Centro Estadual de Abastecimento e da Companhia de Armazéns Gerais do Estado de São Paulo (CAGESP)⁷².

O Estatuto Social da Companhia na época organizava as atividades em dois eixos (i) armazéns gerais e (ii) entrepostos. No âmbito dos armazéns gerais, os objetivos eram guardar e conservar mercadorias de terceiros, executando serviços conexos e atos pertinentes para seus fins, bem como emitir recibos de depósitos (“*warrant*”) das mercadorias armazenadas (art. 3º, I). Já no âmbito *dos entrepostos*, o objetivo era de instalar entrepostos para locar ou permitir o uso remunerado dos espaços a terceiros, a fim de comercializarem produtos agropecuários e de pesca, executando serviços conexos e atos pertinentes para seus fins, sob gestão da Companhia (art. 3º, II). Essas atividades seriam, como expresso no art. 3º, parágrafo único, do Estatuto, executadas em harmonia com a política e os programas governamentais de abastecimento, demonstrando o impulso de estruturação de uma política de abastecimento alimentar na época.

⁶⁹ CAMPOS, A. L.; GOLDFARB, Y. Desafios para o abastecimento e soberania alimentar no Brasil. **Friedrich-Ebert-Stiftung**, jul. 2021. p. 8. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18104-20210928.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁷⁰ FREITAS, Hélen. Bolsonaro e Doria disputam a maior central de alimentos da América Latina. **O Joio e o Trigo**, 01 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/10/bolsonaro-e-doria-disputam-a-maior-central-de-alimentos-da-america-latina/>. Acesso em: 08 jun. 2024.

⁷¹ CAMPOS, GOLDFARB, op. cit., p. 6.

⁷² CEAGESP. Base jurídica da estrutura organizacional e das competências. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

Nas décadas de 1970 e 1980, o Entrepasto Terminal São Paulo (ETSP), localizado na Vila Leopoldina, na zona oeste do Município de São Paulo, já se firmava como referência nacional para definição de critérios e condições de comercialização dos alimentos, no entanto, curiosamente, a CEAGESP geria suas atividades à par e não integrada ao SINAC⁷³.

Com a crise econômica, a Companhia passou por dificuldades estruturais e financeiras, tendo acumulado dívida de 180 milhões de reais com o Banco do Estado de São Paulo (Banespa) que motivaram o Governo do Estado de São Paulo a leiloar a CEAGESP em 1996⁷⁴. Conjuntamente, não só a crise era um motivo como também se desenhava a ideia de que a empresa atua em setor que não precisa da intervenção estatal, pois a função do Estado seria apenas de fiscalizar os produtos agrícolas, não de se engajar na comercialização de hortigranjeiros, como deixa claro o Secretário de Agricultura Antônio Cabrera em entrevista para o Jornal O Estado de São Paulo em 1995⁷⁵. Na época, foram feitos dois leilões pela privatização da CEAGESP, ambos frustrados⁷⁶.

Após o fracasso da privatização, o Estado de São Paulo firmou acordo de composição de dívida com a União, no qual esta compraria as ações do capital social da Companhia. Prontamente, em 1998, por meio do Decreto nº 2.504 a CEAGESP foi incluída no PND.

3.2.2. SAÍDA DO PND E MUDANÇA DE LOCAL DO ETSP (2014 ATÉ 2016)

Em março de 2015, a Presidente Dilma Rousseff retirou a CEAGESP do PND por meio do Decreto nº 8.417/15. Segundo a Companhia, a decisão foi motivada pelo reconhecimento da viabilidade da CEAGESP como empresa pública, tanto pela importância da presença estatal no desenvolvimento e na execução de políticas específicas para o abastecimento de alimentos *in natura*, quanto por demonstrar capacidade de atuar com eficiência e lucratividade. Além disso,

⁷³ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011 p. 15-16.

⁷⁴ FREITAS, Hélen. Bolsonaro e Doria disputam a maior central de alimentos da América Latina. **O Joio e o Trigo**, 01 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/10/bolsonaro-e-doria-disputam-a-maior-central-de-alimentos-da-america-latina/> Acesso em: 08 jun. 2024.

⁷⁵ “De acordo com Cabrera, ambas as empresas dão prejuízo e atuam em áreas que dispensam a presença do Estado [...] Da mesma forma, o secretário acha que a Ceagesp não tem sentido como empresa estatal. ‘A função do Estado deve ser a fiscalização dos produtos agrícolas e não a sua comercialização’”. O ESTADO DE S. PAULO. Uma economia de US\$ 40 milhões. **Acervo Estadão**. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina#!/19950114-36977-nac-0008-pol-a8-not/busca/Ant%C3%B4nio+Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁷⁶ FERREIRA MARTINS, Sarah. **Inovação na solução de casos públicos: análise do caso da CEAGESP**. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019, p. 25-26.

a Companhia aponta que com a saída do PND é possível estabelecer parcerias públicas e privadas para acessar linha de créditos para investimentos, permitindo a modernização de seus entrepostos e armazéns⁷⁷.

No mesmo período, durante a gestão Fernando Haddad na Prefeitura de São Paulo (2013-2016), despontou interesse de que a CEAGESP-ETSP mudasse de lugar e saísse da Vila Leopoldina - onde se encontra até hoje.

Para tal, em 2015, foi firmado um Acordo de Cooperação Técnica entre União (representada pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, que à época era responsável pela CEAGESP, e pelo Ministério do Planejamento), Prefeitura de São Paulo e CEAGESP para realização de estudo de viabilidade técnica sobre a mudança de local do ETSP⁷⁸⁷⁹. A ideia, inicialmente, era também criar uma empresa de capital misto, na qual o Estado detivesse 45% das ações, permitindo investimentos na modernização da Companhia⁸⁰. Segundo a CEAGESP, a destinação do terreno atual onde se encontra ainda seria avaliada, posto que sua venda pode servir para compra de área em outro local para construção de novo entreposto, no entanto a destinação do terreno após eventual venda depende da legislação municipal sobre zoneamento urbano⁸¹.

Para endereçar a questão, com o interesse da Prefeitura de que a CEAGESP mudasse de local, o zoneamento da região onde se encontra o ETSP foi alterado pelo art. 159º da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da Cidade (Lei nº 16.402/16) sob a justificativa de que o local impede o desenvolvimento das atividades do entreposto, gera problemas de transporte pelo tráfego de caminhões e está limitado em acompanhar as transformações urbanas da região,

⁷⁷ CEAGESP. Nota oficial sobre PND e mudanças de endereço do entreposto da capital. **Notícias**. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/nota-oficial-sobre-pnd-e-mudanca-de-endereco-do-entreposto-da-capital/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁷⁸ MARTINS, Victor. SP e União negociam saída da Ceagesp. **O Estado de S. Paulo**, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20150331-44359-spo-11-mrt-a12-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁷⁹ O ESTADO DE S. PAULO. Assinado acordo para tirar Ceagesp da Vila Leopoldina. **Acervo Estadão**, 24 jun. 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20150624-44444-spo-13-mrt-a13-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁸⁰ FREITAS, Hélen. Bolsonaro e Doria disputam a maior central de alimentos da América Latina. **O Joio e o Trigo**, 01 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/10/bolsonaro-e-doria-disputam-a-maior-central-de-alimentos-da-america-latina/>. Acesso em: 08 jun. 2024.

⁸¹ CEAGESP. Nota oficial sobre PND e mudanças de endereço do entreposto da capital. **Notícias**. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/nota-oficial-sobre-pnd-e-mudanca-de-endereco-do-entreposto-da-capital/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

na qual poderiam ser instalados parques e moradias populares⁸²⁻⁸³. Segundo o Prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, a CEAGESP “*se tornou um obstáculo para que o desenvolvimento de São Paulo volte ao centro da cidade, [é] fundamental destravar aquela esquina*”⁸⁴. No mesmo sentido, a Companhia reconhece que é importante estudar a mudança de endereço do ETSP, já que este não comporta mais o volume das operações realizadas no local, sem dimensão e estrutura viária adequadas, todavia o estudo deve ser feito de maneira prudente e séria, com amplo debate com todos os setores e agentes que nele atuam⁸⁵.

3.2.3. DESENVOLVIMENTO DO NESP, CENTRAL DE ABASTECIMENTO PRIVADA (2015 ATÉ HOJE)

Não diretamente relacionado a CEAGESP, mas de interesse à matéria de abastecimento de alimentos em São Paulo, em julho de 2016 as empresas VS Bandeirante Empreendimentos Imobiliários Ltda. e VS Banguera Empreendimentos Imobiliários Ltda. apresentaram Manifestação de Interesse Privado (MIP) à Prefeitura, para autorização de estudos de Projeto de Intervenção Urbana (PIU). O objeto do PIU é a construção de um Polo de Abastecimento, Distribuição e Entreposto de São Paulo (PADESP) que, em médio prazo, terá dimensão estruturante em comércio, armazenagem e distribuição de alimentos para a Grande São Paulo e para outras cidades, localizado na região do Perus (item IV, I.1)⁸⁶. A âncora do PADESP é o Novo Entreposto de São Paulo (NESP), que consiste em equipamentos privados para viabilizar a interação entre produtores, comerciantes, operadores logísticos e consumidores de alimentos (item IV, I.2).

As empresas apontam que o local será essencialmente privado, de modo que “*a participação do Poder Público no Projeto é residual, pois os investimentos e gestão estão sob responsabilidade exclusiva da iniciativa privada*” (item IV, I.1). Dessa forma, como a

⁸² FERREIRA MARTINS, Sarah. **Inovação na solução de casos públicos**: análise do caso da CEAGESP. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019, p. 38-39.

⁸³ RIBEIRO, Bruno. Haddad quer tirar a Ceagesp da zona oeste da capital. **Acervo Estadão**, 14 out. 2014. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20141014-44191-nac-17-mrt-a18-not>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁸⁴ O ESTADO DE S. PAULO. A obsessão de Haddad. **Acervo Estadão**, 26 jun. 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20150626-44446-nac-37-cd2-c2-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁸⁵ CEAGESP, op. cit.

⁸⁶ NESP. Manifestação de Interesse Privado – Novo Entreposto de São Paulo, 11 jul. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PIU_NESP_REQUERIMENTO-1.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP veio depois a esclarecer, o NESP será seu concorrente⁸⁷, o que demonstra, no panorama público-privado do presente trabalho, como as lacunas de desenvolvimento do abastecimento público e o forte crescimento do setor privado ensejam situações como esta, na qual o privado almeja a construção de grande polo de abastecimento, independente da CEAGESP.

Cumpre pontuar, para compreensão dos instrumentos jurídicos manejados, que o MIP (ou Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI) é regulado nacionalmente pelo Decreto nº 8.428/15 e consiste na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado à Administração Pública, visando a estruturação de desestatização de empresa e o estabelecimento de contratos de parcerias (art. 1º). O Decreto da Prefeitura de São Paulo que estabelece os PIUs (Decreto nº 56.901/16) prevê que ele pode ser iniciado por requerimento via MIP, como o foi no caso do NESP (art. 8º). O PIU, segundo seu Decreto instituidor, objetiva a reunião e articulação de estudos técnicos para promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação no Município (art. 1º).

No mês de propositura do MIP, julho de 2016, a Prefeitura realizou consulta pública, a fim de colher contribuições. Na audiência, certa contribuição apontou a importância de que o NESP antecipe e valorize o impacto da CEAGESP no abastecimento, tendo em vista seu papel da segurança alimentar e nutricional, integrando-se à cadeia econômica da atividade alimentar⁸⁸. Já outra contribuição, de permissionários da CEAGESP, aponta como será uma oportunidade para saírem da Companhia e se transferirem para o NESP, que será mais adequado para as atividades e para os clientes, já que a CEAGESP hoje tem condições precárias e excesso de caminhões⁸⁹. Por fim, outra contribuição parabenizou a iniciativa de “*permitir a vinda do ‘Ceasa’ para Perus*”⁹⁰. Após os estudos técnicos finais, em dezembro de 2016, a Prefeitura realizou nova consulta pública, mas dessa vez sobre o decreto que estabelece regras para instalação do equipamento no local. O decreto (Decreto nº 57.569/16), aprovado, foi publicado

⁸⁷ O ESTADO DE S. PAULO. O mesmo Haddad até o fim. **Acervo Estadão**, 01 jan. 2017. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170101-45001-nac-3-edi-a3-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁸⁸ NESP. Sistematização das contribuições da Audiência Pública da Manifestação de Interesse Público para o Projeto de Intervenção Urbana, 27 ago. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/NESP_contribuicoes_2016_08_27.pdf. Acesso em 11 jun. 2024, p. 3.

⁸⁹ NESP. Ata da Audiência Pública da Manifestação de Interesse Público para o Projeto de Intervenção Urbana, 27 ago. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/NESP_contribuicoes_2016_08_27.pdf. Acesso em 11 jun. 2024, p. 4.

⁹⁰ NESP. Ata da Audiência Pública da Manifestação de Interesse Privado para o Projeto de Intervenção Urbana, 27 ago. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/NESP_ata_2016_08_27.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024, p. 5, 7.

no final da gestão Haddad. A empresa vencedora do PIU, com investimento proposto de 1,5 bilhão de reais, é composta de grandes distribuidoras de hortigranjeiros, como o Grupo Benassi⁹¹⁻⁹².

As contribuições feitas na audiência pública do projeto permitem observar as críticas de permissionários à situação atual da CEAGESP, que precisa de melhorias, bem como a confusão havida entre o projeto privado NESP e a empresa pública CEAGESP, com a correlação entre o novo projeto e o encerramento das atividades da Companhia, confusão esta que continuará a aparecer na história recente da Companhia. No mesmo sentido, na data de publicação do Decreto nº 57.569/16 o Jornal O Estado de São Paulo publica notícia com a seguinte manchete: “*Decreto de Haddad abre caminho para mudança e privatização da Ceagesp*”⁹³.

Entretanto, os documentos do PIU e o Decreto nº 57.569/16 não fazem qualquer menção a alterações na CEAGESP, o que, caso feito, seria juridicamente inviável. Afinal, a CEAGESP, como será apresentado no item 3.3 ao abordar seu regime jurídico, é uma empresa pública federal, logo a Prefeitura de São Paulo não possui qualquer ingerência sobre o seu terreno e sobre sua situação jurídica (se será privatizada ou não), o que está na sua alçada é apenas a alteração no zoneamento da região e a celebração de acordos com a União, como de fato foi feito. Sendo assim, embora na sociedade se construa a ideia de que o NESP representa o encerramento das atividades e a privatização da CEAGESP, nada disso pode ser juridicamente realizado pelos agentes ora envolvidos.

De todo modo, como a Prefeitura de São Paulo possui interesse na transferência da CEAGESP (cujos estudos já são objeto de acordo com a União e com a Companhia) para o novo empreendimento privado, o Prefeito se reuniu, na época, com o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (ao qual a CEAGESP se vincula) para tentar articular a transferência⁹⁴. No entanto, o Governo Federal quer ampliar a Companhia e não a transferir para empreendimento privado, assim, como a palavra final é da União, titular da CEAGESP,

⁹¹ NESP. Quem somos. Disponível em: <https://nespsa.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

⁹² FREITAS, Hélen. Bolsonaro e Doria disputam a maior central de alimentos da América Latina. **O Joio e o Trigo**, 01 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/10/bolsonaro-e-doria-disputam-a-maior-central-de-alimentos-da-america-latina/> Acesso em: 08 jun. 2024.

⁹³ RIBEIRO, Bruno; VEIGA, Edison. Decreto de Haddad abre caminho para mudança e privatização da Ceagesp. **Acervo Estadão**, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20161228-44997-nac-10-mrt-a11-not/busca/Ceagesp%20>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁹⁴ GOV BR. Prefeito de São Paulo apresenta a Maggi projeto de mudança da Ceagesp. **Ministério da Agricultura e Pecuária**, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/prefeito-de-sao-paulo-apresenta-a-maggi-projeto-de-mudanca-da-ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

na ausência de acordo, o Município de São Paulo fica com a coexistência de duas centrais de abastecimento, a privada (NESP) e a pública (CEAGESP)⁹⁵.

Portanto, esse cenário demonstra como a CEAGESP enfrenta investidas públicas e privadas na sua situação jurídica, o que torna a análise de sua posição no abastecimento alimentar em comparação com as redes supermercadistas e os demais agentes privados, e no sistema como um todo, ainda mais premente, não obstante ela é instrumento estatal com potencial de articulação de políticas públicas para garantia da SAN e para concretização do Dhana, como já enunciado pela atual Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820/23).

3.2.4. CONCESSÃO DA CEAGESP (2017 ATÉ 2019)

Os acordos interfederativos para estudar a mudança de local da CEAGESP foram retomados em julho de 2017, quando a União (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o Estado de São Paulo (Secretaria de Agricultura e Abastecimento), a Prefeitura de São Paulo e a CEAGESP celebraram Acordo de Cooperação Técnica para estudar não só a mudança de local, “*visando ao desenvolvimento econômico e social de outras regiões, bem como ao abastecimento e à segurança alimentar de toda a região metropolitana*”⁹⁶, como também a destinação do terreno atual do ETSP para o desenvolvimento um parque tecnológico⁹⁷.

Ainda, em 2017, foi lançado Edital de Chamamento Público pelo Estado de São Paulo (Secretaria de Agricultura e Abastecimento) para concessão do “novo Ceagesp”, cujas propostas deveriam apresentar possíveis modelagens para licitação, tendo como ponto principal uma alternativa de localização⁹⁸. Segundo o Secretário adjunto de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo, Rubens Rizek, o edital visa tanto transferir a Ceagesp e a zona

⁹⁵ TOLEDO, Luiz Fernando. Grupo propõe nova Ceagesp por R\$ 5 bi. **Acervo Estadão**, 14 jul. 2016. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20160714-44830-nac-17-mrt-a17-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁹⁶ FERREIRA MARTINS, Sarah. **Inovação na solução de casos públicos**: análise do caso da CEAGESP. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019, p. 75.

⁹⁷ RACY, Sonia. Procura-se. **Acervo Estadão**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170720-45201-nac-34-cd2-c2-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

⁹⁸ SÃO PAULO (Estado). Governo convoca chamamento público para novo Ceagesp. **SP Notícias**, 06 out. 2017. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-convoca-chamamento-publico-para-implantacao-de-novo-ceagesp/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

cerealista de lugar, permitindo reurbanizar ambas as regiões onde se situam atualmente⁹⁹. Como resultados, foram apresentados quatro estudos¹⁰⁰⁻¹⁰¹.

Cumprir pontuar que foram feitas pesquisas na internet, no Portal de Transparência e no Diário Oficial do Estado, mas o edital de chamamento, que fora publicado em 06/10/2017, não foi localizado para análise.

3.2.5. INCLUSÃO DA CEAGESP NO PND (2019 ATÉ 2023)

Os interesses do Governo do Estado de São Paulo e do Governo Federal estavam inicialmente alinhados, já que em abril de 2019 se delineava acordo entre os entes para transferência da Companhia da União para o Estado de São Paulo¹⁰². A formalização de acordo veio em outubro, quando o Governador João Dória e o Presidente Jair Bolsonaro, acordaram a transferência do comando da CEAGESP do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento do Governo Federal para a Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, o que facilitaria os projetos de mudança de local da CEAGESP-ETSP, de construção de polo tecnológico no local e de posterior concessão da Companhia¹⁰³. Pelo que parece indicar o Edital do Pregão Eletrônico nº 01/20 do BNDES, o acordo foi um Memorando de Entendimentos (MoU) entre o Estado de São Paulo e a Secretaria de Desestatização, Desinvestimento e Mercados do Ministério da Economia, cujo objeto foi ratificar a competência do Estado de São Paulo para organizar o abastecimento alimentar, e estabelecer compromissos recíprocos de modernizar a cadeia de abastecimento do Estado e de desativar o entreposto da Vila Leopoldina (item 1.5 a 1.7 do Edital)¹⁰⁴.

⁹⁹ CEAGESP. Apresentadas quatro propostas para o novo Entreposto da Capital. **Notícias**, 21 mar. 2018. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/apresentadas-quatro-propostas-para-o-novo-entreposto-da-capital/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁰⁰ <https://www.saopaulo.sp.gov.br/sala-de-imprensa/release/estado-recebe-quatro-estudos-para-concessao-do-novo-ceasa/>. Acesso em: 08 jun. 2024.

¹⁰¹ CEAGESP, loc. cit.

¹⁰² PUPO, Amanda; FRAZÃO, Felipe. Doria diz que Ceagesp será transferido. **Acervo Estadão**, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190424-45844-spo-16-mrt-a16-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁰³ SÃO PAULO (Estado). Governo de SP e União fecham acordo para transferir Ceagesp. **SP Notícias**, 25 out. 2019. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-anuncia-aco-es-para-ceagesp-e-investimento-de-empresa-do-setor-eletrico/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁰⁴ BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Edital de Pregão Eletrônico n. 001/2020. [Contratação de serviços técnicos necessários para a estruturação de projetos relativos à desestatização da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP e das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – CEASAMINAS]. **BNDES**: Pregões Eletrônicos 2020. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/ade90594-55a4-4c1d-9f6d-f14b40e8d55a/Edital+PE+n%C2%BA+01_2020+-+BNDES.+Alterado+II.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m-GgILJ. Acesso em: 11 jun. 2024.

Também em outubro de 2019, o Governo Federal incluiu a CEAGESP no PND meio do Decreto nº 10.045/2019, determinando que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) seria responsável pela execução e acompanhamento dos atos para desestatização, como a condução de estudos.

Embora em 2020, durante divergências entre Dória e Bolsonaro, este tenha falado em ato na Torre do Relógio da CEAGESP que não permitiria sua privatização¹⁰⁵, os estudos para desestatização no BNDES continuaram em andamento¹⁰⁶. Não obstante, no mesmo ano o BNDES contratou os responsáveis pelos estudos da desestatização, por meio do Pregão Eletrônico nº 01/20 e nº 12/20¹⁰⁷.

3.2.6. SITUAÇÃO ATUAL (2023 ATÉ HOJE)

Atualmente, a Companhia está sob gestão de um novo Ministério, já que com a posse de Luís Inácio Lula da Silva na Presidência da República, em janeiro de 2023, foi publicado o Decreto nº 11.396, que transferiu a CEAGESP do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)¹⁰⁸.

Quanto a mudança de local do ETSP, aparentemente o novo Governo Federal e o Governo Estadual são favoráveis¹⁰⁹, no entanto ainda não foram manejados instrumentos jurídicos para estudar a mudança ou para retomar os estudos já realizados. Já quanto a desestatização da Companhia, o novo Governo Federal se posicionou contrário, embora o Ministro da Economia Fernando Haddad (ex-Prefeito do Município de São Paulo) tenha falado em 2022 que concorda com a privatização da CEAGESP¹¹⁰. Em março de 2024, o Ministro de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, Paulo Teixeira, afirmou que a retirada da CEAGESP do PND está próxima, já que ela “*é uma empresa lucrativa, superavitária e que*

¹⁰⁵ O ESTADO DE S. PAULO. Com recados a Doria, presidente nega privatizar Ceagesp. **Acervo Estadão**, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20201216-46446-spo-8-pol-a8-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁰⁶ FREITAS, Hélen. Bolsonaro e Doria disputam a maior central de alimentos da América Latina. **O Joio e o Trigo**, 01 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2021/10/bolsonaro-e-doria-disputam-a-maior-central-de-alimentos-da-america-latina/>. Acesso em: 08 jun. 2024.

¹⁰⁷ BNDES. Pregões Eletrônicos 2020. **Transparência**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/licitacoes-contratos/licitacoes/pregoes-eletronicos/pregoes-eletronicos-2020>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁰⁸ CEAGESP. Histórico. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁰⁹ BORGES, André. Tarcísio quer retomar plano de Haddad e usar área do Ceagesp para polo tecnológico. **Acervo Estadão**, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20230117-47208-nac-25-eco-b5-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹¹⁰ FERNANDES, Adriana; BULLA, Beatriz. O que Haddad pensa sobre os principais temas na economia. **Acervo Estadão**, 10 dez. 2022. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20221210-47170-nac-42-eco-b2-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

*pode crescer muito mais [...] esse governo vê um sentido estratégico da Ceagesp no abastecimento de alimentos do Brasil*¹¹¹.

A posição do Ministro se alinha com a recente Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820/23), afinal nesta as centrais públicas de abastecimento (como a CEAGESP) são postas como instrumento da política (art. 5º, VI) e sua ampliação e revitalização são postas como objetivo, bem como o incentivo a implantação, revitalização e integração de equipamentos de abastecimento alimentar em todos os âmbitos federais (art. 4º, XII).

De todo modo, até maio de 2024, quando se encerrou a pesquisa empírica do presente trabalho, a CEAGESP permaneceu incluída no PND do Ministério da Economia, e resta saber se sairá no Programa em breve, se mudará de local e se será modernizada e desenvolvida, atendendo aos fins públicos do abastecimento alimentar.

3.3. REGIME JURÍDICO E ASPECTOS PERTINENTES DA CEAGESP

Apresentado o histórico e o desenvolvimento da CEAGESP, parte-se para apresentação de alguns elementos do regime jurídico ou de interesse jurídico que influem na conformação das atividades da Companhia no setor de abastecimento. Para tal, foram selecionados (i) a natureza jurídica, elemento basilar para situar o agente no ordenamento jurídico, (ii) a nacionalidade, aspecto de interesse jurídico para incidência das regras e para o estabelecimento de estratégias de política pública, (iii) os setores de atuação no abastecimento alimentar, aspecto de interesse jurídico para determinação de quais serão os instrumentos manejados na consecução da atividade econômica e política, (iv) os contratos celebrados com produtores e comerciantes, elemento específico e basilar da consecução da atividade econômica e política, já que o contrato é instituto fundamental na economia de mercado¹¹², (v) a transparência, elemento democrático de relacionamento com a sociedade, (vi) finalidade, elemento jurídico e econômico orientador das atividades desenvolvidas.

¹¹¹ KAROLYNE, Audryn. Ceagesp não deve ser privatizada, diz ministro. **Acervo Estadão**, 29 mar. 2024. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20240329-47645-nac-54-eco-b34-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹¹² GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 93.

3.3.1. NATUREZA JURÍDICA: EMPRESA PÚBLICA FEDERAL

A Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CNPJ 62.463.005/0001-08) é uma empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado (art. 3º, Lei nº 13.303/16), de tipo societário sociedade anônima, vinculada ao MDA (art. 1º, Estatuto Social da CEAGESP¹¹³). A Companhia possui capital fechado, sendo a União sua acionista controladora¹¹⁴, detentora de 99,68% do capital social, e, segundo Assembleia Geral Extraordinária realizada em 19 de dezembro de 2023, outra acionista identificada é a CONAB¹¹⁵. Além disso, a Companhia é empresa pública do tipo não dependente, já que não recebe recursos da União¹¹⁶.

A CEAGESP apresenta 10 objetos sociais, conforme o art. 4º do Estatuto Social vigente, são eles: (i) guardar e conservar mercadorias de terceiros executando serviços conexos e demais atos pertinentes aos seus fins, emitindo recibos de depósitos, conhecimentos de depósitos e *warrants* das mercadorias armazenadas; (ii) instalar e administrar entrepostos para permitir o uso remunerado de seus espaços a terceiros que objetivem a comercialização de produtos do agronegócio, executando serviços conexos e demais atos pertinentes aos seus fins, no âmbito do sistema estadual de abastecimento; (iii) operar a sala de vendas públicas; (iv) elaborar estudos e pesquisas para subsidiar a determinação de padrões oficiais de classificação, rotulagem e embalagens de produtos agropecuários, mantendo serviços de informação de mercado, de classificação e certificação de produtos vegetais, de seus subprodutos e de seus

¹¹³ A versão do Estatuto Social utilizada foi registrada no dia 07/03/24 na JUCESP, sendo a versão mais recente disponível no site da Companhia. CEAGESP. Base jurídica da estrutura organizacional e das competências. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹¹⁴ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 5. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹¹⁵ CEAGESP. Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 19 de dezembro de 2023. Disponível em: [https://ceagesp1-my.sharepoint.com/personal/servicos_portal_ceagesp_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fservicos%5Fportal%5Fceagesp%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FTranspar%C3%Aancia%20Ativa%2FParticipa%C3%A7%C3%A3o%20Social%2FAtas%20de%20Reuni%C3%B5es%2FASSEMBLEIAS%20GERAIS%2FExtraordin%C3%A1rias%2F2023&parentview=0](https://ceagesp1-my.sharepoint.com/personal/servicos_portal_ceagesp_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fservicos%5Fportal%5Fceagesp%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FTranspar%C3%Aancia%20Ativa%2FParticipa%C3%A7%C3%A3o%20Social%2FAtas%20de%20Reuni%C3%B5es%2FASSEMBLEIAS%20GERAIS%2FExtraordin%C3%A1rias%2F2023%2FAGE%20EXTRAORDINARIA%20DE%2019%20DEZ%2023%2Fpdf&parent=%2Fpersonal%2Fservicos%5Fportal%5Fceagesp%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FTranspar%C3%Aancia%20Ativa%2FParticipa%C3%A7%C3%A3o%20Social%2FAtas%20de%20Reuni%C3%B5es%2FASSEMBLEIAS%20GERAIS%2FExtraordin%C3%A1rias%2F2023&parentview=0). Acesso em: 08 jun. 2024.

¹¹⁶ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 31 Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

resíduos de valor econômico; (v) comercializar produtos e subprodutos; (vi) qualificar pessoal para atuação no abastecimento alimentar e no agronegócio; (vii) permitir ou conceder a terceiros o uso remunerado de áreas para finalidades diversas, quando por inviabilidade mercadológica não consigam explorar as atividades dos itens “i” e “ii”; (viii) explorar as áreas de propriedade da Companhia que não estejam sob permissão ou concessão a terceiros; (ix) prestar serviços de pulverização e controle de pragas agrícolas; (x) prestar serviços de testes e de análises técnicas qualitativas de transgenia.

Para o exercício de seu objeto social, a CEAGESP atua por meio de entrepostos e unidades armazenadoras no Estado de São Paulo, contendo 12 unidades armazenadoras ativas (como o Silo Jaguaré e o Armazém Graneleiro de Tatuí) e 13 entrepostos (como o Entreposto de Franca e o de Sorocaba)¹¹⁷.

O Conselho de Administração da Companhia é composto por 7 membros, sendo 4 indicados pelo Ministro de Estado supervisor (atualmente, o Ministro do MDA), 1 indicado pelo Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, 1 representante dos empregados e 1 representante do acionista minoritário (art. 50º do Estatuto Social).

Apresentadas as características básicas da Companhia, cabe pontuar que a constituição de empresa pública para o exercício de determinada atividade estatal, decorre da discricionariedade da Administração Pública para organização de suas atividades, podendo escolher se delega a atividade a uma empresa estatal, criada para este fim, ou se a delega por meio de concessão a um parceiro privado¹¹⁸. Assim, a constituição da CEAGESP em 1969 foi uma escolha do Estado de São Paulo, que decidiu pela execução das atividades de entrepostagem e armazenagem, no bojo do abastecimento alimentar, por meio de empresa pública, refletindo as políticas de abastecimento que nessa época articulavam as centrais públicas de abastecimento como instrumento relevante da política.

Além disso, ainda na seara da natureza jurídica da CEAGESP, a União é sua acionista controladora, de modo que os bens e a gestão da Companhia cabem ao Governo Federal, mais especificamente, ao Ministério encarregado de sua gestão, no caso o MDA. Assim, no percurso histórico relatado anteriormente, percebe-se como a situação jurídica da Companhia é objeto de interesses interfederativos (além dos interesses privados), no caso da Prefeitura de São Paulo e do Estado de São Paulo, todavia, embora a organização do abastecimento alimentar seja

¹¹⁷ CEAGESP. Relatório de Gestão 2023. p. 12. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-integrado/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹¹⁸ GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica). 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 143-144.

competência comum entre os entes (art. 23º, VIII, CF), a decisão sobre a mudança e a alocação do terreno do ETSP na Vila Leopoldina, a concessão e a desestatização da Companhia cabem, exclusivamente, à União. O que não impede, como não o fez, que a União celebre acordos com os demais entes a fim de coordenar o destino da Companhia, compatibilizando os interesses em jogo, de todo modo isso não é determinante para o fato de que, no fim, ela que pode decidir sobre os rumos da CEAGESP.

3.3.2. NACIONALIDADE DOS ACIONISTAS CONTROLOADORES: BRASILEIRA

A CEAGESP é companhia criada no Brasil e com capital social nacional, de modo que suas atividades e políticas se orientam com dimensão no direito brasileiro e de alcance nacional.

3.3.3. SETORES DE ATUAÇÃO NO ABASTECIMENTO ALIMENTAR: ENTREPOSTAGEM E ARMAZENAGEM

Dentre as muitas atividades que podem ser desenvolvidas no abastecimento alimentar, a CEAGESP atua na entrepostagem e na armazenagem de alimentos.

A entrepostagem consiste no uso de espaços dos entrepostos para que os clientes comercializem seus produtos no atacado ou no varejo, mediante licitação ou autorização de uso perante a Companhia (cf. item 3.3.4), além da disponibilização de espaços para prestação de serviços e outros negócios de apoio à comercialização principal, como lojas de embalagens e lanchonetes, bem como a prestação de serviços de apoio à comercialização dos produtos, como cotação e controle de qualidade¹¹⁹. Os produtos comercializados são alimentos em geral, com ênfase em hortifrutícolas, flores e pescado (item 2 do Regulamento dos Entrepostos da CEAGESP)¹²⁰.

Os clientes dos entrepostos são: (i) os permissionários, pessoas físicas ou jurídicas que usam o espaço mediante celebração de Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU); (ii) os concessionários, pessoas físicas ou jurídicas que usam o espaço mediante celebração de Contrato de Concessão Remunerada de Uso (CCRU); (iii) os autorizatários, pessoas físicas ou

¹¹⁹ CEAGESP. Relatório de Gestão 2023, p. 10-11. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-integrado/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹²⁰ CEAGESP. NG-006 Regulamento dos Entrepostos da CEAGESP. **Atos normativos**. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/>. 11 jun. 2024.

jurídicas que usam o espaço mediante Autorização de Uso (AU); (iv) os ambulantes, pessoas físicas que usam o espaço mediante a celebração de Termo de Permissão de Ambulante (TPA); e (v) os carregadores, pessoas físicas que realizam serviços de carga, descarga e movimentação de mercadorias mediante a celebração de Termo de Compromisso de Carregador Autônomo¹²¹.

Já a armazenagem consiste no armazenamento de produtos dos clientes nas unidades armazenadoras, como cereais e açúcar, e na prestação de serviços de apoio à padronização dos grãos e cereais como classificação e limpeza. Os clientes das unidades armazenadoras são, principalmente, produtores rurais, empresas e cooperativas, sendo que os produtores rurais compõem mais de 80% dos clientes, pelos dados de 2023¹²².

3.3.4. CONTRATOS CELEBRADOS COM PRODUTORES E COMERCIANTE: **CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO**

No âmbito dos entrepostos, os mecanismos jurídicos para execução das atividades econômicas nas dependências da CEAGESP, são os contratos e institutos administrativos de concessão, permissão e autorização de uso, partindo do pressuposto de que os espaços dos entrepostos que serão utilizados pelos privados são bens públicos, de titularidade da União.

Em primeiro lugar, os contratos de concessão de uso consistem em vínculo contratual, de maior estabilidade, para particular utilizar determinado bem público, e visa a realização de utilidade de interesse geral, como o é a comercialização de produtos na CEAGESP¹²³. Os concessionários da CEAGESP firmarão Contrato de Concessão Remunerada de Uso (CCRU).

Em segundo lugar, a permissão consiste no uso especial e individual pelo particular do bem público, com uma margem de discricionariedade para a Administração para outorga, sob critérios de oportunidade e conveniência, e visa o uso absolutamente coincidente com os fins do bem, no caso dos entrepostos da CEAGESP¹²⁴. Os permissionários da CEAGESP firmarão Termo de Permissão Remunerada de Uso (TPRU). Cumpre pontuar que, conforme o item 2.3.1, subitem 3, do Regulamento dos Entrepostos da CEAGESP (RD nº 34) a partir do Regulamento

¹²¹ CEAGESP. Relatório de Gestão 2023, p. 10. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-integrado/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹²² Ibid., p. 11.

¹²³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Tratado de direito administrativo**, 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 428-431.

¹²⁴ Ibid., p. 424-427.

os TPRUs de prazo indeterminado serão convertidos em CCRUT, por determinação do Acórdão nº 2050/2014-TCU-Plenário.

Os concessionários e permissionários devem pagar remuneração mensal à Companhia pelo uso do espaço, a qual será acrescida do rateio de despesas de tarifas pelo gerenciamento dos serviços prestados pela administração, do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), de licenças, de energia elétrica e outros encargos que gravem a área (item 2.3.1.3, subitens 1 e 2, do Regulamento dos Entrepósitos da CEAGESP). Além disso, a celebração dos contratos de concessão e de permissão não asseguram ao contratante a exclusividade na venda dos produtos, zelando pela concorrência no entreposto (item 2.3.1.4, subitem 4, do Regulamento dos Entrepósitos da CEAGESP).

Em terceiro lugar, a autorização consiste em ato administrativo unilateral, discricionário e precário para que particular possa usar bem público conforme seus interesses, compatíveis com o interesse público, e é transitória¹²⁵. Desse modo, os autorizatários da CEAGESP firmarão Autorização de Uso (AU) para ocupação provisória de equipamentos de varejo que se encontram vagos até a realização de procedimento licitatório, com a qual a autorização será cancelada para atribuir o uso do local ao vencedor do certame (item 2.3.1.4, subitem 5, do Regulamento dos Entrepósitos da CEAGESP). Nesse sentido, com a precariedade da AU, percebe-se um intuito de preservar a realização da licitação para o uso dos espaços do entreposto, obedecendo ao escopo das CEASAS de promoção da concorrência¹²⁶.

3.3.5. TRANSPARÊNCIA: DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência ou publicidade é dever da Administração Pública e abrange todos os seus setores e âmbitos de atividade¹²⁷. De regramento constitucional (art. 5º, XXXIII e art. 37º, *caput*, CF) e legal (Lei de Acesso à Informação, LAI, Lei nº 12.527/11), as empresas públicas são obrigadas a ter a publicidade como regra e a divulgarem informações de interesse público, seja por iniciativa própria seja por solicitação de cidadão (art. 1º, II, 3º, da LAI). Desse modo, a CEAGESP, como empresa pública, está vinculada e deve adotar a publicidade como regra de

¹²⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. *In*: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Tratado de direito administrativo**, 2. São Paulo: Saraiva, 2013. Pp. 423-424.

¹²⁶ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. p.30.

¹²⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 146.

sua atividade empresarial. Não obstante, possui a resolução NG-012 que consubstancia “Política de Divulgação de Informações”, na qual estabelece diretrizes como a transparência ativa, de informações que devem obrigatoriamente ser divulgadas no portal institucional da Companhia (item 3.2 da Política)¹²⁸.

3.3.6. FINALIDADE: FUNÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Como já exposto, a opção entre a prestação de determinado serviço ou atividade estatal por meio de empresa pública ou de parceiro privado, é matéria de discricionariedade da Administração Pública. Por ser empresa pública, diferentemente do setor privado no abastecimento alimentar, a CEAGESP não tem como objetivo principal a obtenção de lucro, e, sim, a satisfação de interesse público¹²⁹. Assim, busca contrabalancear os efeitos negativos das decisões dos agentes econômicos privados¹³⁰, baseados na lógica econômica individualista, centrados na maximização dos lucros e na racionalidade econômica. Logo, o que se pretende apresentar com o presente item é que diferentemente do setor privado, a CEAGESP, possui obrigação jurídica de atender ao interesse público, consubstanciado nos direitos constitucionais e nas políticas públicas para sua concretização.

O que não significa que essa orientação esteja, de fato, sendo atendida ou que o seja com qualidade e de maneira plena, afinal, como será apresentado no item 3.4, existem críticas à atuação precária da CEAGESP, cuja superação pode vir com a nova Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820/23). De todo modo, a Companhia continua operando e ainda é a maior CEASA do Brasil e da América Latina¹³¹, com papel inegavelmente relevante no abastecimento alimentar nacional e, especialmente, paulista e paulistano, e está juridicamente obrigada e vinculada a fins de política pública.

Cumprido apresentar, nesse sentido, comentário feito pelos administradores da Companhia na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, ano-base 2023:

“Importante salientar que, a CEAGESP, aproveitando-se do seu grande poder de catalisação de produtores, comerciantes,

¹²⁸ CEAGESP. NG-012 Política de Divulgação de Informações. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/politica-de-divulgacao-de-informacoes/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹²⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 143.

¹³⁰ PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Empresa estatal: função econômica e dilemas societários**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 234.

¹³¹ ALMEIDA, Carlos Tenório de (coord.). **Carta de Serviços ao Usuário**. São Paulo: CEAGESP. p. 3. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servico/>. Acesso em 11 jun. 2024.

distribuidores e público consumidor de alimentos, perfaz um ambiente ideal para o desenvolvimento de políticas públicas e ações sociais” (p. 33 – grifo meu)

Esse poder de catalisação se percebe, por exemplo, nos dados da Companhia: em 2023, foram comercializados 3,88 milhões de toneladas de alimentos, envolvendo 1.483 municípios, 25 estados e 26 países¹³².

Já nos primeiros artigos do Estatuto Social vigente da CEAGESP¹³³, há seção sobre o interesse público. Nesta, há a afirmação de que a “*Companhia poderá ter suas atividades, sempre que consentâneas com seu objeto social, orientadas pela União de modo a contribuir para o interesse público que justificou a sua criação*” (art. 5º), o que só poderá ser feito em condições diversas a de sociedades privadas do mesmo mercado quando estiver definido em instrumento normativo do ente competente, devidamente publicizado, e quando seu custo e receitas estiverem discriminados e divulgados de maneira transparente (art. 6º). Essas condicionantes para orientação das atividades da Companhia para o interesse público se fazem especialmente pertinentes quando constatado que visa proteger a subsistência financeira da CEAGESP, afinal como se trata de empresa pública não dependente, desenvolve as atividades apenas com recursos próprios oriundos da entrepostagem e da armazenagem, seus dois negócios¹³⁴.

A CEAGESP realiza 12 atividades que se refere como “políticas públicas da CEAGESP”, apresentadas na Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa, ano-base 2023, são elas: (i) serviço de consulta de frete, (ii) boletim informativo diário, (iii) índice CEAGESP, (iv) hortiescolha, (v) escola do sabor, (vi) embalagem na medida, (vii) rotulagem e rastreabilidade, (viii) dicas da semana, (ix) cooperação técnica, (x) Banco CEAGESP de Alimentos (BCA), (xi) Associação de Apoio à Infância e Adolescência Nossa Turma, (xii) Reciclagem em números¹³⁵. Dentre elas, destaca-se para o presente trabalho, o boletim

¹³² SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 16. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹³³ CEAGESP. Base jurídica da estrutura organizacional e das competências. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹³⁴ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 31. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹³⁵ Ibid., p. 13-26.

informativo diário, o índice CEAGESP, o Hortiescolha, a Embalagem na Medida, a Rotulagem e Rastreabilidade, as dicas da semana e a cooperação técnica.

Em primeiro lugar, políticas como o boletim informativo diário e o índice CEAGESP endereçam uma das finalidades para as quais as CEASAS foram criadas, isto é, as melhores condições de informação de mercado¹³⁶. O boletim informativo diário consiste em balizador para formação de preços do mercado atacadista, trazendo transparência na comercialização, e é adotado por órgãos governamentais, produtores rurais, comerciantes, universidades e associações ligadas à alimentação¹³⁷. O índice CEAGESP, por sua vez, atua como referencial nacional para o abastecimento por ser indicador da inflação no setor, já que mede a variação dos preços de frutas, hortaliças e mercados no atacado, desse modo, é apoio à tomada de decisão dos produtores, comerciantes e consumidores, e da Administração Pública para decisão e precificação de espaços, pesquisa e desenvolvimento, e para políticas públicas de abastecimento, como o PROHORT da CONAB.

Cabe pontuar que a implementação do PROHORT na CEAGESP, se dá por meio de Acordos de Cooperação Técnica firmados entre a Companhia e a CONAB, como prevê o art. 2º da Portaria nº 171/05 do MAPA. O acordo vigente foi assinado em 2019, com duração de 60 meses¹³⁸.

Em segundo lugar, políticas como o Dicas da Semana e o Hortiescolha orientam os consumidores e os elos envolvidos nos serviços de alimentação, respectivamente, e endereçam outra das finalidades para as quais as CEASAS foram criadas, isto é, contribuir para melhoria dos hábitos alimentares da população¹³⁹. O Dicas da Semana informa semanalmente ao consumidor sobre a sazonalidade, a produção, as dicas de armazenamento, o consumo e outros aspectos para apoiar na escolha de compra e promover o consumo de frutas e hortaliças frescas¹⁴⁰. Já o Hortiescolha, em parceria com a Escola Superior de Agricultura Luís de Queiroz

¹³⁶ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011, p. 30.

¹³⁷ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 15. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹³⁸ CEAGESP. CEAGESP e Conab assinam acordo de cooperação técnica. **Notícias**, 04 set. 2019. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/ceagesp-e-conab-assinam-termo-de-cooperacao-tecnica/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹³⁹ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011, p. 30.

¹⁴⁰ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 21. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp->

(ESALQ/USP) e a Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado de São Paulo (FAPESP), conta com informações gratuitas sobre a melhor época para compra de certos produtos, os produtos de melhor custo-benefício, os requisitos mínimos de qualidade, e aspectos afins para apoiar na escolha e uso de hortifrutis, visando diversidade, qualidade, qualidade e menor custo na alimentação¹⁴¹.

Em terceiro lugar, políticas como o Embalagem na Medida e a Rotulagem e Rastreabilidade, endereçam outras das finalidades para as quais as CEASAS foram criadas, isto é, impulsionar economias de escola e maior controle sobre origem e destino dos gêneros alimentícios¹⁴².

O Embalagem na Medida foi lançado em 2023 e visa otimizar o processo logístico e reduzir a perda de alimentos por meio da utilização de embalagens modulares, padronizadas e com critérios de empilhamento, consiste em iniciativa de parceria com a Associação Brasileira de Embalagens (ABRE) e a ABRAS. É interessante a colaboração com a ABRAS, pois dela pode-se depreender que a CEAGESP exerce influência considerável na logística do varejo, a tal ponto que a associação colabora com a Companhia para estimular a padronização dos produtos da cadeia FLV (Frutas, Legumes e Verduras). Não obstante, embora as grandes redes supermercadistas tenham centrais próprias de compra e distribuição, as feiras livres, o varejo tradicional e as pequenas redes de supermercado ainda são abastecidas pelas CEASAS, que exercem papel fundamental na formação de preços e no abastecimento¹⁴³.

Já a política de Rotulagem e Rastreabilidade possibilita informações sobre o produto e sua origem, por meio da orientação aos produtores e comerciantes para adequação à legislação, incluindo o monitoramento de resíduos de agrotóxicos em produtos comercializados no ETSP¹⁴⁴.

Por fim, em quarto lugar, políticas como a Cooperação Técnica visam a autonomia alimentar da população, já que podem atender e apoiar a agricultura familiar de determinada localidade, em parceria com Secretarias de Agricultura, unidades de ensino e Empresas de

[content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf](https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf). Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁴¹ Ibid., p. 17.

¹⁴² WEGNER, op. cit., p. 30.

¹⁴³ CAMPOS, A. L.; GOLDFARB, Y. Desafios para o abastecimento e soberania alimentar no Brasil. **Friedrich-Ebert-Stiftung**, jul. 2021, p. 6. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18104-20210928.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁴⁴ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 20. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers)¹⁴⁵. Com a finalidade de promover o desenvolvimento agrícola e o acesso dos produtores rurais a novas tecnologias, a CEAGESP possui Acordo de Cooperação Técnica com a Empresa Municipal Parque Tecnológico de Sorocaba (EMTS), contemplando 13 municípios da região, que contribuem com 55,9% das verduras comercializadas no ETSP e outras porcentagens substanciais nos demais alimentos comercializados¹⁴⁶.

Apresentadas algumas das políticas desenvolvidas na CEAGESP, constata-se como sua atuação vai além da entrepostagem e armazenagem de alimentos e se orienta para fins de política pública de abastecimento alimentar, com objetivos de capacitar agricultores, informar consumidores, estimular consumo de alimentos saudáveis e outros. No entanto, embora tenha orientação para fins de interesse público, a CEAGESP não está imune a críticas no atendimento a esses objetivos, como será abordado no item que se segue.

3.4. ENFRAQUECIMENTO E CENÁRIO ATUAL DA CEAGESP

A CEAGESP, em enfraquecimento enfrentado também pelas demais CEASAS, está obsoleta na sua estrutura e funcionamento no abastecimento alimentar, os quais ainda remontam a sua criação nas décadas de 1960 e 1970¹⁴⁷. Soma-se a isso, a tímida implementação da certificação, da rotulagem, do monitoramento dos produtos comercializados e da modernização e uso de tecnologias para melhor eficiência no abastecimento, os quais já vem sendo desenvolvidos há anos pelo setor privado.

Nessa seara, as críticas mais específicas à dinâmica da CEAGESP, dizem, principalmente, respeito a sua infraestrutura física, versando sobre a falta de segurança, de higiene e de organização do trânsito de caminhões¹⁴⁸. Isso enseja a situação, apresentada no item 3.2.3 acima, na qual permissionário da CEAGESP comparece à audiência pública do PIU NESP e manifesta sua concordância com o projeto privado, cujas condições de trabalho aparentemente serão melhores e tornam atrativa sua saída da Companhia¹⁴⁹.

¹⁴⁵ CAMPOS, A. L.; GOLDFARB, Y. Desafios para o abastecimento e soberania alimentar no Brasil. **Friedrich-Ebert-Stiftung**, jul. 2021, p. 17. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18104-20210928.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁴⁶ SOUZA JUNIOR, op. cit., p. 22.

¹⁴⁷ CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 168. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁴⁸ MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade**. Elefante: São Paulo, 2020. p. 32-33

¹⁴⁹ NESP. Sistematização das contribuições da Audiência Pública da Manifestação de Interesse Público para o Projeto de Intervenção Urbana, 27 ago. 2016. p. 4. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/NESP_contribuicoes_2016_08_27.pdf. Acesso em 11 jun. 2024.

Com o enfraquecimento das CEASAS, há uma concentração da oferta em poucos municípios e a formação de desertos alimentares e pântanos alimentares, com redução da diversidade e da competição na oferta de alimentos, em especial para população de baixa renda¹⁵⁰.

Como consequência do potencial da atuação estatal, os desertos e pântanos alimentares poderiam ser enfrentados pelo fortalecimento dos equipamentos públicos de abastecimento alimentar, por exemplo, no entanto o enfraquecimento destes enseja a sua contínua formação. Os fenômenos vinham sendo conceituados e discutidos na literatura dos últimos anos, até que em dezembro de 2023, com a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820), foi estabelecida uma definição jurídica e normativa. Assim, a Política aponta como um de seus objetivos a promoção de abastecimento descentralizado, popular e que valorize o varejo de pequeno porte, especialmente nos desertos e pântanos alimentares (art. 4º II), definidos como:

“Art. 4º, parágrafo único, I - desertos alimentares - locais onde o acesso a alimentos in natura ou minimamente processados é escasso ou impossível, de modo a obrigar as pessoas a se locomoverem para outras regiões para obter esses itens essenciais a uma alimentação saudável; e II - pântanos alimentares - locais onde há alta concentração de estabelecimentos que comercializam alimentos não saudáveis, com baixo custo, alta densidade energética e baixo valor nutricional, e há escassez de estabelecimentos que comercializam alimentos saudáveis”.

A nova Política Nacional de Abastecimento Alimentar dá, assim, a tônica de que o poder público precisa revisar e qualificar sua atuação no abastecimento alimentar, melhor orientando seus programas para concretização do Dhana e para alcançar a SAN, medidas essenciais no contexto atual do Brasil.

Todavia, embora hoje se reforce a necessidade da presença estatal, diante do cenário de enfraquecimento da CEAGESP, o diagnóstico feito pelos gestores públicos no final da década de 1990 e na década de 2010 até os últimos anos, foi por sua desestatização ou pela delegação de suas atividades à iniciativa privada através de uma concessão, a partir da compreensão que não se justifica a atuação estatal no setor por meio de empresa pública. A escolha é política e diz respeito, também, ao quanto se considera que o abastecimento público de alimentos é

¹⁵⁰ CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome: diálogos com Josué de Castro**. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. p. 168. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

serviço público relevante e demanda a atuação do poder público ou não, e, caso se entenda que esta é cabível, diz respeito a qual será o alcance e intensidade necessários para essa atuação.

Da perspectiva de demandar a atuação do poder público, a partir do já exposto no presente trabalho, entende-se ser obrigação do Estado Brasileiro atuar em prol de um abastecimento alimentar orientado pelo Dhana, conforme a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU (art. 25º), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11º), o art. 6º da Constituição Federal e, agora, a Política Nacional de Abastecimento Alimentar (Decreto nº 11.820).

Cumpra, aqui, fazer uma distinção: os três primeiros instrumentos jurídicos, os dois de direito internacional dos direitos humanos e a Constituição, têm força vinculante maior e são deveres do Estado, superando perspectivas político-partidárias de governo, se colocando como dever a qualquer mandato, já o último instrumento (a Política Nacional de Abastecimento Alimentar) é de governo, e, conseqüentemente, com perspectiva mais instável a longo prazo. Isso porque a Política foi aprovada por meio de Decreto Presidencial, o qual parte da Presidência da República e pode ser por ela, também, revogado, sem precisar do aval do Congresso Nacional. Assim, caso governos posteriores desejem revogar a Política por divergências político-partidárias de suas diretrizes e métodos, isso será possível e ela perderá sua força jurídica vinculante.

De todo modo, pelos instrumentos jurídicos postos e suas forças vinculantes, somados ao cenário atual da alimentação no Brasil - com o grau de insegurança alimentar, o aumento no consumo de ultraprocessados e desenvolvimento de doenças, e o brutal avanço do agronegócio -, entende-se que o Estado Brasileiro tem o dever jurídico de atuar no abastecimento alimentar, orientando-o para a SAN e a concretização do Dhana.

No entanto, da perspectiva do alcance, da intensidade e do como será implementada a atuação estatal no abastecimento alimentar, há discricionariedade administrativa, podendo ser manejados variados instrumentos jurídicos para atuar no setor, como as empresas estatais, os mecanismos de fomento, ou a regulação por agências reguladoras. Ainda assim, o que se sabe é que a CEAGESP exerce papel histórico de importância no abastecimento alimentar nacional, ainda hoje sendo relevante para comercialização de produtos de pequenos produtores para pequenos negócios, e para a diversidade de abastecimento de frutas, legumes, verduras, pescados e flores ao mercado paulista e nacional. Desse modo, existe potencial a ser explorado,

aproveitando o que os diretores da Companhia chamam de “*grande poder de catalisação*”¹⁵¹, para direcioná-lo ao cumprimento dos parâmetros de Dhana e ao atendimento de finalidades de interesse público que o mercado, sozinho, não consegue atender.

¹⁵¹ SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. p. 33. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%C3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

4. REDES SUPERMERCADISTAS: A RESPOSTA PRIVADA PARA O ABASTECIMENTO ALIMENTAR

Feitas as considerações sobre a CEAGESP e sua posição jurídica no abastecimento alimentar, parte-se para análise das grandes redes supermercadistas como agentes privados representativos do desenvolvimento e do crescimento do setor privado no abastecimento alimentar. Para tal, a presente seção se inicia com um breve histórico do desenvolvimento e dos efeitos das redes supermercadistas no sistema alimentar brasileiro, para, depois, apresentar o seu regime jurídico, com o recorte das empresas analisadas, isto é, o Grupo Carrefour Brasil e o Grupo Pão de Açúcar.

4.1. BREVE HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO DAS REDES SUPERMERCADISTAS NO BRASIL

Na década de 1930 os primeiros supermercados abriram suas lojas nos Estados Unidos da América, com o diferencial para os consumidores de produtos vendidos a menores preços, o que conseguiam pela substituição do modelo tradicional de varejo, no qual há contato direto do consumidor com o vendedor e o produto, pelo modelo de autosserviço, no qual o contato do consumidor com o produto é indireto, intermediado pelo marketing, pela propaganda e pela arquitetura dos supermercados para convencê-lo à compra¹⁵². O autosserviço é o traço distintivo dos supermercados, sendo o único elemento consensual para sua caracterização, já que podem variar em número de *check-outs*, tamanho físico do espaço, seções para divisão de produtos e produtos oferecidos¹⁵³.

No Brasil, adotando o mesmo modelo, o primeiro supermercado foi o Sirva-se, inaugurado em 1953 no Município de São Paulo¹⁵⁴. O Grupo Pão de Açúcar, por sua vez, inaugurou sua primeira unidade de supermercado pouco tempo depois, em 1959 no Município de São Paulo, fez sua primeira operação de aquisição e comprou a cadeia Sirva-se, em 1965, e,

¹⁵² MORAIS, J. R. G. de; MIRANDA, R. de S. A gênese supermercadista: das resistências às inovações do autosserviço (agro)alimentar. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 141-142, 2021. DOI: 10.37370/raizes.2021.v41.689. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/689>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁵³ Ibid., p. 140.

¹⁵⁴ Ibid., p. 149.

ao final da década de 1960, já estava em ascensão, com mais de 60 lojas em 17 cidades do país¹⁵⁵⁻¹⁵⁶.

Nessa época inicial, os supermercados encontraram resistência dos consumidores e das instituições jurídicas para sua recepção, no entanto, com o passar do tempo e a consolidação de seu modelo de negócios na realidade social, econômica e jurídica nacional, os supermercados e seu modelo de autosserviço se tornaram, hoje, protagonistas do sistema agroalimentar brasileiro e o maior setor em expansão¹⁵⁷⁻¹⁵⁸.

Esse processo de desenvolvimento das redes supermercadistas teve como determinantes fatores de demanda e de oferta.

Em termos de demanda, (i) a urbanização, (ii) o ingresso das mulheres na força de trabalho, que ampliou a necessidade de comprar alimentos processados e de fácil manejo para economia de tempo, e (iii) o crescimento da renda *per capita* nos anos 1990, que ampliou a demanda por frutas, carne, leite e processados, por exemplo, e ampliou a presença de geladeiras (para conservação dos produtos) e de carros (para deslocamento aos supermercados) na classe de média e baixa renda, influíram no aumento da demanda por alimentos e desenvolveram necessidades que se alinhavam ao que os supermercados ofereciam¹⁵⁹⁻¹⁶⁰.

Paralelamente, em termos de oferta, a liberalização das fronteiras comerciais a partir dos anos de 1980 e a redução drástica da regulação para Investimentos Estrangeiros Diretos (IEDs) ampliaram a participação de fundos de investimento e de multinacionais no varejo nacional, bem como favoreceram o ganho de economia de escala internacional das grandes supermercadistas, as quais ampliam suas redes de compra e distribuição para além das fronteiras

¹⁵⁵GPA. Nossa história. Disponível em: <https://www.gpabr.com/pt/conheca-o-gpa/historia-e-premios-do-gpa/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁵⁶ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/de-doceria-a-gigante-varejista-a-historia-do-grupo-pao-de-acucar-fundado-pelo-pai-de-abilio-diniz.shtml>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁵⁷ MORAIS, J. R. G. de; MIRANDA, R. de S. A gênese supermercadista: das resistências às inovações do autosserviço (agro)alimentar. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 136, 2021. DOI: 10.37370/raizes.2021.v41.689. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/689>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁵⁸ PEREZ-CASSARINO, Julian; DINIZ, Priscila Reis. **Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas**: módulo III: abastecimento e o Dhana. Brasília: FIAN Brasil, 2020. p. 15. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/curso-basico-de-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-dhana/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁵⁹ REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 375, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁶⁰ MARTINS, Vagner Azarias; MARGARIDO, Mario Antonio; BUENO, Carlos Roberto Ferreira. Alteração no perfil de compra de frutas, legumes e verduras nos supermercados e feiras livres na Cidade de São Paulo. **Revista de Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n.2, p. 31, fev. 2007.

nacionais¹⁶¹. O Grupo Carrefour Brasil, por exemplo, uma das maiores corporações supermercadistas do mundo, de capital francês, favorecido pela facilidade de ingresso dos IEDs, abriu o primeiro hipermercado da marca no Brasil em 1975¹⁶².

Além da sua entrada e difusão no mercado nacional devido ao acúmulo de capital e *expertise*, as grandes corporações passaram a adquirir redes supermercadistas locais, manejando os instrumentos societários de M&A (*Mergers and Acquisitions*, em inglês, e fusões e aquisições, em português)¹⁶³. Cumpre pontuar que, nesse período, os mecanismos societários nacionais passavam por desenvolvimento, pavimentando o instrumental jurídico para o desenvolvimento das grandes corporações e do mercado financeiro, tendo como um dos marcos a publicação da Lei de Sociedades por Ações (Lei nº 6.404) em 1976. O Grupo Pão de Açúcar, posteriormente, aproveitando do mercado de capitais e do influxo de Investimentos Estrangeiros Diretos, em 1995 fez Oferta Pública Inicial (IPO, em inglês) de suas ações na Bolsa de São Paulo, captando 112,1 milhões de dólares, e, em 1997, um segundo IPO na Bolsa de Nova York, captando 172,5 milhões de dólares¹⁶⁴. No mesmo sentido, em 1999, o Grupo Casino, grande corporação varejista de capital francês, se tornou sócio minoritário do Grupo Pão de Açúcar, tendo adquirido 25% de suas ações para “*troca de know-how entre as empresas*” – em 2012, o Grupo Casino se tornou o controlador do GPA¹⁶⁵.

Aproveitando-se desse cenário favorável, as dinâmicas de disseminação das redes supermercadistas se deram de maneira (i) geográfica e de (ii) conquista do público consumidor.

Em termos geográficos, houve um efeito dominó de disseminação tanto no espaço e na dinâmica socioeconômica interna aos países, quanto no espaço internacional. Dentro dos países, especificamente no Brasil, as redes supermercadistas começaram a migrar das capitais para as cidades intermediárias na década de 1980 e destas para cidades médias e pequenas na década de 1990, bem como começaram a migrar de bairros de classe alta para bairros de classe média na década de 1990 e destes para bairros de classe baixa na década de 1990. Internacionalmente,

¹⁶¹ REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 375-376, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁶² GRUPO CARREFOUR BRASIL. História. Disponível em: <https://www.grupocarrefourbrasil.com.br/grupo/historia/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁶³ REARDON, BERDEGUÉ, op. cit., p. 378.

¹⁶⁴ NASSIF, Tamara. De doceria a gigante varejista: a história do Grupo Pão de Açúcar, fundado pelo pai de Abílio Diniz. **Folha de S. Paulo**, 18 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/doceria-a-gigante-varejista-a-historia-do-grupo-pao-de-acucar-fundado-pelo-pai-de-abilio-diniz.shtml>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁶⁵ GPA. Nossa história. Disponível em: <https://www.gpabr.com/pt/conheca-o-gpa/historia-e-premios-do-gpa/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

especificamente na região da América Latina, as redes supermercadistas foram dos países mais ricos e maiores da região para países mais pobres e menores na transição da década de 1980 a 1990¹⁶⁶.

Já em termos de conquista do público consumidor, as redes (i) diversificaram as formas de autosserviço para diferentes perfis de consumidores, indo desde o modelo de hipermercado até lojas menores de conveniência e de “*hard discounts*”¹⁶⁷, e (ii) ampliaram o rol de produtos comercializados, amparados por padrões privados e públicos de qualidade, certificação e logística¹⁶⁸.

A expansão das grandes redes supermercadistas também foi objeto de instrumentos públicos de incentivo. Em 1971, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) implementou o Programa de Modernização e Reorganização da Comercialização (PMRC) para as grandes corporações acessarem linhas de crédito¹⁶⁹. Também, em 1972, a criação do SINAC teve como um objetivo estimular o fornecimento de produtos alimentícios aos supermercados¹⁷⁰. O incentivo público para as redes supermercadistas alcançou o resultado de eficiência econômica e de distribuição alimentar, no entanto não combateu as desigualdades, sem favorecer pequenos comércios e a promoção de alimentos saudáveis¹⁷¹.

O desenvolvimento do modelo de negócios dos supermercados, assim, irradia efeitos no sistema agroalimentar, afetando os produtores e o varejo tradicional, por exemplo. Partindo do princípio de que o negócio supermercadista tem como diferencial a ampliação da margem de lucro através de ganhos de escala, o que demanda uma estrutura particular de custos e operações¹⁷².

¹⁶⁶ REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 375-376, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁶⁷ Ibid., p. 372-373.

¹⁶⁸ MORAIS, J. R. G. de; MIRANDA, R. de S. A gênese supermercadista: das resistências às inovações do autosserviço (agro)alimentar. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 144-146, 2021. DOI: 10.37370/raizes.2021.v41.689. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/689>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁶⁹ Ibid., p. 150.

¹⁷⁰ WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011. p. 29. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

¹⁷¹ MORAIS, J. R. G. de; MIRANDA, R. de S. A gênese supermercadista: das resistências às inovações do autosserviço (agro)alimentar. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 150, 2021. DOI: 10.37370/raizes.2021.v41.689. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/689>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁷² MORAIS, MIRANDA, op. cit., p. 150.

Um elemento central da organização desse modelo das redes supermercadistas foi a implementação de centros próprios de compra e distribuição de alimentos. Esse movimento de integração vertical teve como um fator a falta de padronização dos mercados atacadistas tradicionais, como as CEASAS (incluindo a CEAGESP)¹⁷³. Por meio das centrais próprias, lojas individuais e a rede supermercadista adquirem os produtos dos intermediadores ou dos produtores (individuais ou em cooperativa) através de coordenação contratual, estabelecendo no contrato de distribuição parâmetros comerciais próprios de qualidade, quantidade e fornecimento da mercadoria, sem a necessidade da presença física dos atores e do produto, cujas características já estão pré-estabelecidas¹⁷⁴⁻¹⁷⁵.

Conseqüentemente, na perspectiva dos pequenos produtores, o estabelecimento de elevados padrões para comercialização, faz com que sejam afastados da comercialização com as grandes redes, pois não conseguem atender aos padrões colocados. Isso se dá pois a relação com as redes supermercadistas impõe como práticas o pagamento a longo prazo (sem retorno breve do investimento), a contabilidade formal (produtores não conseguem se esquivar do pagamento de tributos), a maior regularidade e pontualidade na entrega (apesar de imprevisibilidades ínsitas ao ciclo biológico dos alimentos e da pequena agricultura), os subsídios aos descontos especiais das redes e pagamento de taxas de prateleiras, e, ainda, a alta taxa de rejeição dos produtos por não atenderem aos parâmetros de qualidade (promovendo perda do capital investido pelos produtores), especialmente nos produtos FLV¹⁷⁶⁻¹⁷⁷.

Já na perspectiva do varejo tradicional e dos pequenos varejistas, as redes supermercadistas reduzem sua participação no mercado, pois eles não conseguem competir com a logística e a atratividade ao consumidor das redes supermercadistas. Essa dificuldade para competir tem caricatura recente na difusão das lojas OXXO, por exemplo, no estado de Aguascalientes do México, país de origem da Femsas, empresa dona da OXXO, estima-se que a cada OXXO que abre entre cinco e sete pequenos varejos fecham, o que levou o Estado, até, a desenvolver uma política pública para capacitar os pequenos empreendedores¹⁷⁸. Já no Brasil,

¹⁷³ REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 380, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁷⁴ CAMPOS, A. L.; GOLDFARB, Y. Desafios para o abastecimento e soberania alimentar no Brasil. **Friedrich-Ebert-Stiftung**, jul. 2021. p. 5. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18104-20210928.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁷⁵ REARDON, BERDEGUÉ, op. cit., p. 381.

¹⁷⁶ Ibid., p. 382.

¹⁷⁷ CAMPOS, GOLDFARB, op. cit., p. 6.

¹⁷⁸ MATHIAS, Maíra. O que está por trás da multiplicação das OXXO. **O Joio e o trigo**, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://ojoioetrigo.com.br/2022/04/o-que-esta-por-tras-da-multiplificacao-das-oxxo/>. Acesso em: 11 jun 2024.

o pequeno varejo ainda é invisibilizado, com ausência de dados e de políticas públicas para que possam competir com as grandes redes supermercadistas e fomentar a economia local e tradicional¹⁷⁹.

Por fim, o desenvolvimento do setor supermercadista atingiu a situação atual, na qual em 2023, faturou 1.001,3 trilhão de reais, o que representa 9,02% do PIB brasileiro e cuja captação do público consumidor movimentou 30 milhões de consumidores nas lojas por dia, segundo dados da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS)¹⁸⁰.

Desse modo, diante do largo desenvolvimento das redes supermercadistas, consolidação de seu poder econômico e do impacto no sistema alimentar nacional (e internacional), cabe avaliar os instrumentos jurídicos manejados pelas redes supermercadistas e seu regime jurídico, sem pretensão de exaustão, para captar as diferenças frente às Centrais de Abastecimento, como a CEAGESP (cf. item 3.4), que se encontram enfraquecidas.

4.2. REGIME JURÍDICO E ASPECTOS PERTINENTES DAS REDES SUPERMERCADISTAS

Apresentado o histórico e o desenvolvimento das grandes redes supermercadistas, parte-se para apresentação de alguns elementos do regime jurídico ou de interesse jurídico que influem na conformação das atividades das empresas no setor de abastecimento. Para tal, foram selecionados os mesmos elementos jurídicos e aspectos pertinentes abordados para CEAGESP, a fim de clarificar e facilitar a diferenciação entre o regime jurídico de ambos.

4.2.1. NATUREZA JURÍDICA: SOCIEDADES ANÔNIMAS DE CAPITAL ABERTO

O Grupo Carrefour Brasil (Razão social “Atacadão S.A”, CNPJ/MF nº 75.315.333/0001-09) e o Grupo Pão de Açúcar (Razão social “Companhia Brasileira de Distribuição”, CNPJ/MF nº 47.508.411/0001-56) são pessoas jurídicas de direito privado, de tipo societário sociedades anônimas, com capital aberto, inseridas no Novo Mercado.

¹⁷⁹ MORAIS, J. R. G. de; MIRANDA, R. de S. A gênese supermercadista: das resistências às inovações do autosserviço (agro)alimentar. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 153, 2021. DOI: 10.37370/raizes.2021.v41.689. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/689>. Acesso em: 12 jun. 2024.

¹⁸⁰ ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS. Ranking ABRAS 2024. **Revista SuperHiper**, São Paulo, ano 50, n. 569, p. 103, mai. 2024. Disponível em: <https://superhiper.com.br/revista/>. Acessado em: 11 jun. 2024.

As sociedades anônimas são tipo societário regulado pelo Código Civil (arts. 1088 e 1089) e pela Lei das SAs (Lei nº 6.404/76) caracterizadas pela participação e responsabilidade societária serem divididas em ações. Essas ações podem ser comercializadas no mercado de valores mobiliários, sendo de capital aberto (caso das sociedades em comento), ou não serem comercializadas no mercado, sendo de capital fechado (caso da CEAGESP).

Ambas as companhias possuem capital aberto, sendo que o Grupo Pão de Açúcar fez seu IPO na bolsa de valores nacional em 1995 (sigla PCAR3), e o Grupo Carrefour Brasil em 2017 (sigla CRFB3)¹⁸¹. Além disso, ambas estão organizadas no Novo Mercado da B3, a bolsa de valores brasileira, o que significa que devem atender aos mais elevados parâmetros de governança corporativa da Bolsa¹⁸².

4.2.2. NACIONALIDADE DOS ACIONISTAS CONTROLADORES: FRANCESA E BRASILEIRA

Os acionistas controladores de ambas as companhias possuem nacionalidade francesa e brasileira.

O Grupo Carrefour Brasil é controlado pelo Carrefour France, grande corporação varejista de nacionalidade francesa, com aproximadamente 67% das ações, e pela Península (Península Management Company, CNPJ/ME nº 40.090.621/0001-28), fundo de investimento de nacionalidade brasileira, com aproximadamente 7% das ações¹⁸³. Os demais 26,5% das ações estão em *free flow*, isto é, são aquelas em circulação no mercado de valores mobiliários.

Já o Grupo Pão de Açúcar é controlado pelo Grupo Casino, grande corporação varejista de nacionalidade francesa, que detém 22,5% das ações, e os demais 77,4% estão em *free flow*¹⁸⁴.

Nesse sentido, expressam o fenômeno de financeirização, a partir do qual o influxo de IEDs contribuiu para o desenvolvimento de grandes redes supermercadistas no Brasil. Além disso, partindo do pressuposto de que as redes supermercadistas devem ser invariavelmente consideradas no setor de abastecimento, devido ao seu largo impacto, a financeirização e o porte

¹⁸¹ GAZETA DO POVO. Carrefour coloca de pé o maior IPO dos últimos quatro anos. **Economia**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/nova-economia/carrefour-coloca-de-pe-o-maior-ipo-dos-ultimos-quatro-anos-e9tr0alubwp5xkyn2c2jxbk0/#:~:text=O%20dia%20foi%20de%20estrela,pap%C3%A9is%20detidos%20por%20atuais%20s%C3%B3cios>). Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁸² AYAN JÚNIOR, José. Entenda o Novo Mercado e os níveis de governança da Bolsa. **E-Investidor**, 21 mar. 2020. Disponível em: <https://einvestidor.estadao.com.br/educacao-financeira/entenda-o-novo-mercado-e-os-niveis-de-governanca-da-bolsa/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁸³ <https://ri.grupocarrefourbrasil.com.br/governanca-corporativa/estrutura-societaria/>. Acesso em: 11 jun. 2024

¹⁸⁴ GRUPO CARREFOUR BRASIL. Estrutura Societária. Disponível em: <https://ri.grupocarrefourbrasil.com.br/governanca-corporativa/estrutura-societaria/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

de empresas multinacionais representa um desafio para o estabelecimento das políticas públicas no abastecimento alimentar no Brasil.

O desafio se coloca na medida em que as empresas desenvolvem suas atividades considerando não apenas a conjuntura e os interesses de âmbito nacional, como, também de todo o globo, tendo em vista a dinâmica transfronteiriça de gestão, capital e produto, dificultando. Desse modo, os governos não conseguem plenamente regular as fontes transnacionais de alimentos e ingredientes, bem como não conseguem ter o potencial de redesenho das bases do sistema alimentar detido pelas redes supermercadistas¹⁸⁵.

4.2.3. Setores de atuação no abastecimento alimentar: varejo e processamento de alimentos

As grandes redes supermercadistas possuem ampla atuação, tanto nos setores do abastecimento alimentar, quanto em outros setores da economia, como o bancário e o imobiliário.

No abastecimento alimentar, o Grupo Carrefour Brasil além de atuar no setor de varejo e distribuição possui, também, marca própria, atuando também como indústria processadora de alimentos. O mesmo ocorre com o Grupo Pão de Açúcar, que além de atuar no setor de varejo e distribuição possui marcas próprias, dentre elas a “Qualitá”, a “Taeq” e o “Club des Sommeliers”, sendo parte da indústria alimentar.

Quanto a atuação em outros setores da economia, o Grupo Carrefour Brasil, por exemplo, se apresenta como “ecossistema de negócios”, e possui banco (“Banco Carrefour”, uma *joint-venture* com o Banco Itaú), farmácia (“Drogaria Carrefour”), posto de gasolina (“Posto Carrefour”) e empresa de gestão imobiliária (“Carrefour Property”), administradora de 107 galerias e 2 shoppings¹⁸⁶. Já o Grupo Pão de Açúcar atua, primordialmente, no setor varejista, pois antes tinha participação nas empresas Pontofrio e Casas Bahia, por exemplo, mas a vendeu em 2019 como parte da “*estratégia de focar no negócio alimentar*”¹⁸⁷.

Desse modo, as companhias são afetadas tanto pela regulação e dinâmica jurídica do sistema agroalimentar, como também, no caso do Carrefour, por regras jurídicas de outros mercados que atuam.

¹⁸⁵ MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado**: como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Elefante: São Paulo, 2020. p. 69.

¹⁸⁶ GRUPO CARREFOUR BRASIL. Negócio. Disponível em: <https://www.grupocarrefourbrasil.com.br/negocio/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁸⁷ GPA. Nossa história. Disponível em: <https://www.gpabr.com/pt/conheca-o-gpa/historia-e-premios-do-gpa/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

4.2.4. CONTRATOS CELEBRADOS COM PRODUTORES E COMERCIANTE: CONTRATOS DE DISTRIBUIÇÃO

Uma das modalidades contratuais envolvidas na atividade das grandes redes supermercadistas são os contratos de distribuição, um tipo de acordo vertical que tem como centro comum de sua funcionalidade econômica “o escoamento da produção pelo sistema de vendas indiretas”¹⁸⁸.

A venda indireta consiste na colaboração de uma empresa com outros empresários para escoamento da produção¹⁸⁹, e se dá por meio dos acordos verticais, que consistem nos contratos “celebrados entre agentes econômicos que se situam em diferentes estágios da cadeia produtiva, que vai desde a extração da matéria-prima até a colocação do produto junto a seu adquirente final”¹⁹⁰.

Dessa forma, o instrumento jurídico do contrato de distribuição atende à racionalidade econômica da economia dos custos de transação, afinal a perspectiva de que seja um contrato duradouro e com obrigações estabelecidas pelas partes, interligando as múltiplas relações de compra e venda celebradas no seu bojo, reduz os custos que realizar contratos individuais para cada troca acarretariam, atendendo a ditames de eficiência e racionalidade econômica¹⁹¹.

No caso das redes supermercadistas, por exemplo, há também o exercício de poder de compra (ou *buyer's power* ou poder de monopsonio) nos contratos de distribuição, já que possuem posição privilegiada na relação com os fornecedores, que são deles dependentes para o escoamento da produção e a disposição dos produtos à venda. Nessa circunstância, as varejistas, reconhecendo a dependência e diante do espaço limitado de suas prateleiras para comercialização, impõe custos como a comissão de vendas ou os regimes de desconto aos fornecedores, o que acaba por afastar pequenos produtores que não conseguem arcar com esses custos¹⁹².

Assim, o contrato de distribuição é um dos instrumentos jurídicos manejados para as atividades econômicas das redes supermercadistas, sendo moldado para atender a fins tipicamente privatistas, como a racionalidade e a eficiência econômica. Seus fundamentos diferem-se, portanto, dos contratos e instrumentos administrativos da CEAGESP na sua relação

¹⁸⁸ FORGIONI, Paula Andrea. **Contrato de distribuição**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais., 2008, p. 54.

¹⁸⁹ FORGIONI, Paula Andrea. **Contrato de distribuição**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais., 2008, p. 44-45.

¹⁹⁰ Ibid., p. 52.

¹⁹¹ Ibid., p. 320-321.

¹⁹² Ibid., p. 568-569.

com os permissionários, concessionários ou autorizatários (abordados no item 3.3.4), por estes serem orientados pela lógica publicista, a qual se fundamenta, por exemplo, no atendimento do interesse público, que possui potencial para mudar os rumos de uma contratação, por meio das prerrogativas da Administração Pública¹⁹³.

4.2.5. TRANSPARÊNCIA: SEGREDO DE NEGÓCIOS

As redes varejistas, embora possuam deveres legais de prestação de informações e de transparência, como aqueles perante os acionistas e de governança corporativa, tem como regra que as informações sobre sua organização empresarial e logísticas possam estar protegidas, em alguma medida, como segredos de negócios e instrumentos afins¹⁹⁴. Assim, não são obrigadas a cumprirem deveres amplos de transparência e publicidade de seus atos, diferentemente da CEAGESP, que como empresa pública está vinculada aos princípios e deveres constitucionais da Administração Pública, dentre os quais a publicidade (art. 37º da Constituição).

4.2.6. FINALIDADE: MAXIMIZAÇÃO DOS LUCROS E EFICIÊNCIA ECONÔMICA

As grandes redes supermercadistas, como empresas do setor privado de capital aberto, têm como objetivo último a geração e maximização de lucro, o que nem sempre será compatível com as exigências de interesse público em prol da concretização do Dhana. Nesse sentido, é a mais marcante diferença perante a CEAGESP, pois esta como empresa pública tem como objetivo último o interesse público que fundamenta sua criação no abastecimento alimentar, já as grandes redes não estão juridicamente obrigadas à garantia do Dhana nas suas atividades.

De todo modo, isso não significa que para fins de governança corporativa ESG (*Environmental, Social and Governance*) e para captação do público consumidor, não possam orientar a sua atividade de modo que atenda, em alguma medida e em algumas atividades, ao Dhana e que não sejam incompatíveis com o fim último de lucro. Não obstante, o SISAN prevê instituições privadas com fins lucrativos como possíveis partes do Sistema em prol do Dhana e da SAN (art. 7º, Lei nº 11.346/2006).

¹⁹³ MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 18 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 251.

¹⁹⁴ Cf. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/protacao-do-segrede-de-negocios-estimula-inovacao-e-desenvolvimento-economico/#:~:text=Um%20segredo%20de%20neg%C3%B3cio%20C3%A9,e%20que%20tenha%20valor%20econ%C3%B4mico>. Acesso em: 11 jun. 2024.

De todo modo, essa atuação é controversa e não há consenso entre os atores engajados na defesa do Dhana, sob a justificativa de que o setor privado da alimentação repercuta determinantes comerciais na saúde (como o consumo de alimentos ultraprocessados), disputa narrativas sobre a fome e os efeitos do sistema alimentar dominante na saúde e no meio ambiente, pode engendrar conflitos de interesse, entre outros aspectos¹⁹⁵.

Feitas essas considerações, pontua-se que na pesquisa nos sites do Grupo Carrefour Brasil e do Grupo Pão de Açúcar, foram localizadas políticas orientadas pelos direitos humanos, como a “Política de Direitos Humanos na Cadeia de Valor do GPA” e a “Política de Gestão Ambiental” do Grupo Pão de Açúcar, e como a “Política de Sustentabilidade” do Grupo Carrefour Brasil. Além disso, ambas as empresas possuem políticas de investimento social privado. Assim, embora as redes supermercadistas possuam modelo de negócios, imbricado no sistema agroalimentar, que reconhecidamente possui efeitos prejudiciais para o pequeno produtor, o pequeno varejista, o meio ambiente e a saúde pública, dentre outros, elas coexistem, também, com medidas de governança voltadas a atenuação dessas consequências.

Tal dinâmica e contradição é campo profícuo para reflexão sobre a orientação de agentes privados do sistema alimentar em ações para concretização do Dhana, lançando mão de seu poder econômico que firmou raízes no modelo agroalimentar nacional e global, partindo do reconhecimento de que, ao que tudo indica, essas empresas estão e permanecerão fortes no sistema alimentar¹⁹⁶.

¹⁹⁵ LEITE, Isis (coord.). Proposições e desafios para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Conferência Popular em Movimento: por democracia, direitos, soberania e segurança alimentar e nutricional 2020-2022**, 29 nov. 2022, p. 9. Disponível em: <https://conferenciassan.org.br/documentos/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

¹⁹⁶ REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 385, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

5. QUADRO COMPARATIVO DO REGIME JURÍDICO

A guisa de conclusão, consta abaixo tabela comparativa do regime jurídico e dos aspectos pertinentes do setor público, representado pela CEAGESP, e do setor privado, representado pelas redes supermercadistas Grupo Carrefour Brasil e Grupo Pão de Açúcar, analisados ao longo do trabalho. Desse modo, sintetiza e sistematiza o panorama jurídico da atuação de ambos no abastecimento alimentar, que é o objetivo do trabalho.

Tabela 1 - Quadro comparativo do regime jurídico

	CEAGESP	Redes supermercadistas (Grupo Carrefour Brasil e Grupo Pão de Açúcar)
Natureza jurídica	Empresa pública federal, com personalidade jurídica de direito privado, de tipo societário sociedade anônima, com capital fechado.	Pessoa jurídica de direito privado, de tipo societário sociedade anônima, com capital aberto.
Nacionalidade dos acionistas controladores	Brasileira.	Francesa e brasileira.
Setores de atuação no abastecimento alimentar	Entrepastagem e armazenagem.	Processamento, distribuição e varejo.
Contratos celebrados com produtores e comerciantes	Contrato administrativo de concessão de uso, autorização de uso e permissão de uso.	Contrato de distribuição.
Transparência	Dever de publicidade ampla (art. 5º, XXXIII e art. 37º, <i>caput</i> , CF, e Lei nº 12.527/11).	Publicidade restrita, preservação do segredo de negócio.
Finalidades	Instrumento de política pública, deve estar comprometida com a concretização do Dhana e garantia da SAN.	Obtenção de lucro e maximização dos resultados, sob a lógica da eficiência e da racionalidade econômica.

6. CONCLUSÃO

O sistema alimentar brasileiro atual, caracterizado pelo agronegócio e pela indústria alimentícia de produtos processados e ultraprocessados, representa um desafio para o poder público e a sociedade civil devido aos seus efeitos nefastos na saúde individual e coletiva, no meio ambiente, no desenvolvimento econômico de pequenos agricultores e varejistas, e na preservação de hábitos alimentares culturais, sentidos com mais intensidade pela parcela socialmente desfavorecida do país, com recortes interseccionais de gênero, raça e classe.

O abastecimento alimentar, como determinante das condições de acesso e de disponibilidade de alimentos para população, possui potencial importante para o enfrentamento a esses desafios, em prol da concretização do Dhana e da garantia da SAN, compromissos assumidos pelo Estado Brasileiro.

No entanto, até a instituição da Política Nacional de Abastecimento Alimentar no último ano (Decreto nº 11.820/2023) não havia uma política nacional estruturada, coordenada e abrangente voltada para concretização do Dhana, sendo a atuação do poder público no setor restrita e localizada. Conseqüentemente, houve um enfraquecimento e o abandono do aparato institucional construído com base na política de abastecimento dos anos de 1960 e 1970, única vez, antes de 2023, em que o setor foi abordado de maneira coordenada e estruturada pelo Estado, com alcance mais amplo. As políticas da época construíram e implementaram as Centrais Públicas de Abastecimento como instrumentos com funções de mercado e de instrumento público de regulação do mercado de alimentos, a fim de ampliar a quantidade e a qualidade dos alimentos oferecidos para a população. Dentre elas, em 1969 foi criada a CEAGESP pelo Estado de São Paulo, hoje a maior central pública de abastecimento do Brasil e da América Latina, e uma das maiores do mundo.

A CEAGESP, embora mantenha sua importância e exerça atividades de interesse social, passou por um período de enfraquecimento, que afetam o exercício de suas funções públicas no setor do abastecimento. Desse modo, há um potencial subutilizado e com necessidade de ser repensado e requalificado em prol da concretização do Dhana, o que pode acontecer através da nova Política Nacional de Abastecimento Alimentar, caso ela seja, de fato, implementada.

Essa necessidade se coloca com ainda mais força diante do crescimento das grandes redes supermercadistas no abastecimento alimentar, desacompanhado de um contrapeso público que estimule a orientação do setor em prol do Dhana, de maneira que as redes são, hoje, protagonistas do sistema agroalimentar brasileiro e o maior setor em expansão. Assim, as redes supermercadistas exercem poder econômico e produzem efeitos sobre o público consumidor,

os fornecedores, o pequeno varejo e o varejo tradicional, o meio ambiente e outros, que reforçam os desafios postos à concretização do Dhana. Não obstante, como indicado acerca das finalidades de ambos os atores, a CEAGESP, como empresa pública, tem como fim último o atendimento do interesse público e a realização de políticas públicas, já as redes supermercadistas têm como fim último a maximização dos lucros e a eficiência econômica.

Portanto, com o presente trabalho objetivou-se traçar um panorama sobre as diferenças jurídicas entre o setor público e o setor privado no abastecimento alimentar, tendo em vista que o primeiro se enfraquece na medida em que o segundo se desenvolve, sem que haja uma atuação pública em prol da orientação do setor para concretização do Dhana e garantia da SAN. A lente do direito para o fenômeno é referencial analítico relevante, na medida em que é a partir dele que se conformam os entes e os institutos públicos e privados do abastecimento alimentar e suas possibilidades de atuação no setor, bem como é por meio dele que são e construídas e implementadas políticas públicas para o enfrentamento dos desafios do sistema alimentar.

Desse modo, a partir do panorama realizado sob alguns elementos do regime jurídico e aspectos pertinentes do setor público e do setor privado no abastecimento alimentar, espera-se ter contribuído para reflexão presente e futura sobre a configuração atual dos atores no sistema alimentar e os potenciais de mudança e melhoria em prol da garantia do Dhana e de políticas públicas capazes de enfrentar os desafios atuais do sistema alimentar para garanti-lo, os quais perpassam, invariavelmente, pelo direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Tenório de (coord.). **Carta de Serviços ao Usuário**. São Paulo: CEAGESP. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/carta-de-servico/>. Acesso em 11 jun. 2024.

ANVISA. Resolução da Diretoria Colegiada n. 429 de 8 de outubro de 2020. Dispõe sobre a rotulagem nutricional dos alimentos embalados. Disponível em: https://antigo.anvisa.gov.br/documents/10181/3882585/RDC_429_2020_.pdf/9dc15f3a-db4c-4d3f-90d8-ef4b80537380. Acesso em: 12 jun. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SUPERMERCADOS. Ranking ABRAS 2024. **Revista SuperHiper**, São Paulo, ano 50, n. 569, mai. 2024. Disponível em: <https://superhiper.com.br/revista/>. Acessado em: 11 jun. 2024.

AYAN JÚNIOR, José. Entenda o Novo Mercado e os níveis de governança da Bolsa. **E-Investidor**, 21 mar. 2020. Disponível em: <https://einvestidor.estadao.com.br/educacao-financeira/entenda-o-novo-mercado-e-os-niveis-de-governanca-da-bolsa/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Edital de Pregão Eletrônico n. 001/2020. [Contratação de serviços técnicos necessários para a estruturação de projetos relativos à desestatização da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo - CEAGESP e das Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A – CEASAMINAS]. **BNDES**: Pregões Eletrônicos 2020. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/ade90594-55a4-4c1d-9f6d-f14b40e8d55a/Edital+PE+n%C2%BA+01_2020+-+BNDES.+Alterado+II.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m-GgILJ. Acesso em: 11 jun. 2024.

BNDES. Pregões Eletrônicos 2020. **Transparência**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/licitacoes-contratos/licitacoes/pregoes-eletronicos/pregoes-eletronicos-2020>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BORGES, André. Tarcísio quer retomar plano de Haddad e usar área do Ceagesp para polo tecnológico. **Acervo Estadão**, 17 jan. 2023. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20230117-47208-nac-25-eco-b5-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

BRASIL, Lei n. 6.404 de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6404consol.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 10.045 de 4 de outubro de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10045.htm Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 11.397 de 21 de janeiro de 2023. Altera o Decreto nº 11.363, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Decreto/D11397.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 11.820 de 12 de dezembro de 2023. Institui a Política Nacional de Abastecimento Alimentar e dispõe sobre o Plano Nacional de Abastecimento Alimentar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11820.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 2.504 de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo - CEAGESP. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2504.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 591 de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. **Planalto**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 70.502 de 11 de maio de 1972. Regulamenta o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento a que se refere a Lei nº 5.727, de 4 de novembro 1971. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70502.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.417 de 18 de março de 2015. Dispõe sobre a exclusão do Programa Nacional de Desestatização - PND da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do Estado de São Paulo - CEAGESP. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8417.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Decreto n. 8.428 de 2 de abril de 2015. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8428.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 45 de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 64 de 4 de fevereiro de 2010. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc64.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11346.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.303 de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Lei n. 14.785 de 27 de dezembro de 2023. Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem, a rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a

utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e das embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, de produtos de controle ambiental, de seus produtos técnicos e afins; revoga as Leis nºs 7.802, de 11 de julho de 1989, e 9.974, de 6 de junho de 2000, e partes de anexos das Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 9.782, de 26 de janeiro de 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114785.htm. Acesso em: 12 jun. 2024.

BURITY, V. T. A.; ROCHA, N. C. **Informe Dhana 2021**: pandemia, desigualdade e fome. Brasília: FIAN Brasil, 2021. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/informe-dhana-2021-pandemia-desigualdade-e-fome/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CAMPELO, T.; BORTOLETTO, A. P. (org.). **Da fome à fome**: diálogos com Josué de Castro. São Paulo: Cátedra Josué de Castro; Zabelê Comunicação; Editora Elefante, 2022. 216 p. Disponível em: <https://geografiadafome.fsp.usp.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CAMPOS, A. L.; GOLDFARB, Y. Desafios para o abastecimento e soberania alimentar no Brasil. **Friedrich-Ebert-Stiftung**, jul. 2021. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18104-20210928.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CASTRO, Franciléia Paula de. **Racismo e sistemas agroalimentares**. [s.l.]: CESE; Ibirapitanga, 2022. 32 p. Disponível em: <https://www.ibirapitanga.org.br/historias/outros-sistemas-alimentares-o-trabalho-interseccional-da-cese-entre-genero-raca-e-territorio/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

CEAGESP. Apresentadas quatro propostas para o novo Entrepósito da Capital. **Notícias**, 21 mar. 2018. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/apresentadas-quatro-propostas-para-o-novo-entrepосто-da-capital/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP. Ata de Assembleia Geral Extraordinária realizada em 19 de dezembro de 2023. Disponível em: https://ceagesp1-my.sharepoint.com/personal/servicos_portal_ceagesp_gov_br/_layouts/15/onedrive.aspx?ga=1&id=%2Fpersonal%2Fservicos%5Fportal%5Fceagesp%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FTranspar%C3%A4ncia%20Ativa%2FParticipa%C3%A7%C3%A3o%20Social%2FAtas%20de%20Reuni%C3%B5es%2FASSEMBLEIAS%20GERAIS%2FExtraordin%C3%A1rias%2F2023%2FAGE%20EXTRAORDINARIA%20DE%2019%20DEZ%202023%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fservicos%5Fportal%5Fceagesp%5Fgov%5Fbr%2FDocuments%2FTranspar%C3%A4ncia%20Ativa%2FParticipa%C3%A7%C3%A3o%20Social%2FAtas%20de%20Reuni%C3%B5es%2FASSEMBLEIAS%20GERAIS%2FExtraordin%C3%A1rias%2F2023&parentview=0. Acesso em: 08 jun. 2024.

CEAGESP. Base jurídica da estrutura organizacional e das competências. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/base-juridica/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP. CEAGESP e Conab assinam acordo de cooperação técnica. **Notícias**, 04 set. 2019. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/ceagesp-e-conab-assinam-termo-de-cooperacao-tecnica/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP. NG-006 Regulamento dos Entrepósitos da CEAGESP. **Atos normativos**. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/atos-normativos/>. 11 jun. 2024.

CEAGESP. NG-012 Política de Divulgação de Informações. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/politica-de-divulgacao-de-informacoes/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP. Nota oficial sobre PND e mudanças de endereço do entreposto da capital. **Notícias**. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/comunicacao/noticias/nota-oficial-sobre-pnd-e-mudanca-de-endereco-do-entrepoto-da-capital/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP. Página inicial. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CEAGESP. Relatório de Gestão 2023. Disponível em: <https://ceagesp.gov.br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/relatorio-integrado/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

CONSEA. **Documento Final do Encontro Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**, versão sintética. Brasília, set. 2006. Disponível em: <https://pesquisassan.net.br/biblioteca-consea/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. **A Política Pública como Campo Multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Editora Unesp, Editora Fiocruz, 2013.

FERNANDES, Adriana; BULLA, Beatriz. O que Haddad pensa sobre os principais temas na economia. **Acervo Estadão**, 10 dez. 2022. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20221210-47170-nac-42-eco-b2-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

FERREIRA MARTINS, Sarah. **Inovação na solução de casos públicos**: análise do caso da CEAGESP. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2019.

FORGIONI, Paula Andrea. **Contrato de distribuição**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais., 2008. 624 p.

FREITAS, Hélen. Bolsonaro e Doria disputam a maior central de alimentos da América Latina. **O Joio e o Trigo**, 01 out. 2021. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2021/10/bolsonaro-e-doria-disputam-a-maior-central-de-alimentos-da-america-latina/> Acesso em: 08 jun. 2024.

FSP USP. A Classificação NOVA. NUPENS USP. Disponível em: <https://www.fsp.usp.br/nupens/a-classificacao-nova/>. Acesso em: 07 jun. 2024.

GAZETA DO POVO. Carrefour coloca de pé o maior IPO dos últimos quatro anos. **Economia**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/nova-economia/carrefour-coloca-de-pe-o-maior-ipo-dos-ultimos-quatros-anos-e9trr0alubwp5xkyn2c2jxbk0/#:~:text=O%20dia%20foi%20de%20estreia,pap%C3%A9is%20detidos%20por%20atuais%20s%C3%B3cios>). Acesso em: 11 jun. 2024.

GOV BR. 24,4 milhões de pessoas saem da situação de fome no Brasil em 2023. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, 25 abr. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GOV BR. Prefeito de São Paulo apresenta a Maggi projeto de mudança da Ceagesp. **Ministério da Agricultura e Pecuária**, 13 dez. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/prefeito-de-sao-paulo-apresenta-a-maggi-projeto-de-mudanca-da-ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GPA. Nossa história. Disponível em: <https://www.gpabr.com/pt/conheca-o-gpa/historia-e-premios-do-gpa/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GPA. Página inicial. Disponível em: <https://www.gpabr.com/pt/conheca-o-gpa/quem-somos/sobre-o-grupo/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. 373 p.

GRUPO CARREFOUR BRASIL. História. Disponível em: <https://www.grupocarrefourbrasil.com.br/grupo/historia/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GRUPO CARREFOUR BRASIL. Negócio. Disponível em: <https://www.grupocarrefourbrasil.com.br/negocio/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

GRUPO CARREFOUR BRASIL. Página inicial. Disponível em: <https://www.grupocarrefourbrasil.com.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

HLPE. **Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative Towards 2030**. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Rome: FAO, 2020. Disponível em: <https://www.fao.org/right-to-food/resources/resources-detail/en/c/1295540/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

KAROLYNE, Audryn. Ceagesp não deve ser privatizada, diz ministro. **Acervo Estadão**, 29 mar. 2024. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20240329-47645-nac-54-eco-b34-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 12 jun. 2024.

LEITE, Isis (coord.). Proposições e desafios para o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Conferência Popular em Movimento: por democracia, direitos, soberania e segurança alimentar e nutricional 2020-2022**, 29 nov. 2022. Disponível em: <https://conferenciassan.org.br/documentos/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regime jurídico e utilização dos bens públicos. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (coord.). **Tratado de direito administrativo**, 2. São Paulo: Saraiva, 2013. 718 p.

MARTINS, Vagner Azarias; MARGARIDO, Mario Antonio; BUENO, Carlos Roberto Ferreira. **Alteração no perfil de compra de frutas, legumes e verduras nos supermercados**

e feiras livres na Cidade de São Paulo. Revista de Informações Econômicas, São Paulo, v. 37, n.2, fev. 2007.

MARTINS, Victor. SP e União negociam saída da Ceagesp. **Acervo Estadão**, 31 mar. 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20150331-44359-spo-11-mrt-a12-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

MATHIAS, Maíra. O que está por trás da multiplicação das OXXO. **O Joio e o trigo**, 28 abr. 2022. Disponível em: <https://ojoioeotrigo.com.br/2022/04/o-que-esta-por-tras-da-multiplicacao-das-oxxo/>. Acesso em: 11 jun 2024.

MATIOLI, Victor; PERES, João. **Donos do mercado:** como os grandes supermercados exploram trabalhadores, fornecedores e a sociedade. Elefante: São Paulo, 2020.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 18 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. 480 p.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria n. 171 de 24 de março de 2005.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. Portaria n. 339 de 2014.

MORAIS, J. R. G. de; MIRANDA, R. de S. A gênese supermercadista: das resistências às inovações do autosserviço (agro)alimentar. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, [S. l.], v. 41, n. 1, p. 134–158, 2021. DOI: 10.37370/raizes.2021.v41.689. Disponível em: <https://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/689>. Acesso em: 12 jun. 2024.

MS. **Guia Alimentar para a população brasileira:** promovendo a alimentação saudável, 2. ed. Brasília: MS, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-brasil/publicacoes-para-promocao-a-saude/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

NASCIMENTO, Wanessa Gonzaga do. **As Centrais Públicas de Abastecimento no contexto da globalização dos alimentos:** entre as mudanças na forma de atuação do Estado e o fortalecimento dos grandes distribuidores: o caso do CEASA-PE. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

NASSIF, Tamara. De doceria a gigante varejista: a história do Grupo Pão de Açúcar, fundado pelo pai de Abílio Diniz. **Folha de S. Paulo**, 18 fev. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/de-doceria-a-gigante-varejista-a-historia-do-grupo-pao-de-acucar-fundado-pelo-pai-de-abilio-diniz.shtml>. Acesso em: 11 jun. 2024.

NESP. Ata da Audiência Pública da Manifestação de Interesse Privado para o Projeto de Intervenção Urbana, 27 ago. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/NESP_ata_2016_08_27.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

NESP. Manifestação de Interesse Privado – Novo Entrepasto de São Paulo, 11 jul. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PIU_NESP_REQUERIMENTO-1.pdf. Acesso em: 11 jun. 2024.

NESP. Quem somos. Disponível em: <https://nespsa.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

NESP. Sistematização das contribuições da Audiência Pública da Manifestação de Interesse Público para o Projeto de Intervenção Urbana, 27 ago. 2016. Disponível em: https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/NESP_contribuicoes_2016_08_27.pdf. Acesso em 11 jun. 2024.

O ESTADO DE S. PAULO. A obsessão de Haddad. **Acervo Estadão**, 26 jun. 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20150626-44446-nac-37-cd2-c2-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

O ESTADO DE S. PAULO. Assinado acordo para tirar Ceagesp da Vila Leopoldina. **Acervo Estadão**, 24 jun. 2015. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20150624-44444-spo-13-mrt-a13-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

O ESTADO DE S. PAULO. Com recados a Doria, presidente nega privatizar Ceagesp. **Acervo Estadão**, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20201216-46446-spo-8-pol-a8-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

O ESTADO DE S. PAULO. O mesmo Haddad até o fim. **Acervo Estadão**, 01 jan. 2017. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170101-45001-nac-3-edi-a3-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

O ESTADO DE S. PAULO. Uma economia de US\$ 40 milhões. **Acervo Estadão**, 14 jan. 1995. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19950114-36977-nac-0008-pol-a8-not/busca/Ant%C3%B4nio+Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

ONU. **Comentário Geral nº 12** – o direito humano à alimentação (art. 11). Genebra: ONU, 1999. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Coment%C3%A1rio-Geral-12.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/66717-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 12 jun. 2024.

PAGLIAI, G.; DINU, M.; MADARENA, M.P.; BONACCIO, M.; IACOVIELLO, L.; SOFI, F. **Consumption of ultra-processed foods and health status: a systematic review and meta-analysis**. *British Journal of Nutrition*. v. 125, i. 3, p. 308–318, 2021. DOI <https://doi.org/10.1017/S0007114520002688>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-nutrition/article/consumption-of-ultraprocessed-foods-and-health-status-a-systematic-review-and-metaanalysis/FDCA00C0C747AA36E1860BBF69A62704>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PEREZ-CASSARINO, Julian; DINIZ, Priscila Reis. **Curso básico de direito humano à alimentação e à nutrição adequadas: módulo III: abastecimento e o Dhana**. Brasília: FIAN

Brasil, 2020. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/curso-basico-de-direito-humano-a-alimentacao-e-a-nutricao-adequadas-dhana/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Empresa estatal**: função econômica e dilemas societários. São Paulo: Atlas, 2010. 506 p.

PUPO, Amanda; FRAZÃO, Felipe. Doria diz que Ceagesp será transferido. **Acervo Estadão**, 24 abr. 2019. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20190424-45844-spo-16-mrt-a16-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

RACY, Sonia. Procura-se. **Acervo Estadão**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20170720-45201-nac-34-cd2-c2-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 688 p.

REARDON, Thomas; BERDEGUÉ, Julio A. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. **Development Policy Review**. v. 20, issue 4, p. 371-388, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-7679.00178>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-7679.00178>. Acesso em: 11 jun. 2024.

REDE PENSSAN. **Inquérito nacional sobre insegurança alimentar no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil (Vigisan)**. Rio de Janeiro: Rede Penssan, 2021. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/>. Acesso em: 11 jun. 2024. 112 p.

RI GRUPO CARREFOUR BRASIL. Estrutura Societária. Disponível em: <https://ri.grupocarrefourbrasil.com.br/governanca-corporativa/estrutura-societaria/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

RIBEIRO, Bruno. Haddad quer tirar a Ceagesp da zona oeste da capital. **Acervo Estadão**, 14 out. 2014. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20141014-44191-nac-17-mrt-a18-not>. Acesso em: 11 jun. 2024.

RIBEIRO, Bruno; VEIGA, Edison. Decreto de Haddad abre caminho para mudança e privatização da Ceagesp. **Acervo Estadão**, 28 dez. 2016. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20161228-44997-nac-10-mrt-a11-not/busca/Ceagesp%20>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo convoca chamamento público para novo Ceagesp. **SP Notícias**, 06 out. 2017. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/ultimas-noticias/governo-convoca-chamamento-publico-para-implantacao-de-novo-ceagesp/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SÃO PAULO (Estado). Governo de SP e União fecham acordo para transferir Ceagesp. **SP Notícias**, 25 out. 2019. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/governo-anuncia-acoes-para-ceagesp-e-investimento-de-empresa-do-setor-eletrico/>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SÃO PAULO (Município). Decreto n. 56.901 de 29 de março de 2016. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-56.901.pdf>.

Acesso em: 12 jun. 2024.

SÃO PAULO (Município). Decreto n. 57.569 de 28 de dezembro de 2016. Aprova o Projeto de Intervenção Urbana do Novo Entrepósito de São Paulo – PIU-NESP, bem como estabelece os parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo para Zonas de Ocupação Especial – ZOE localizadas no Distrito de Perus. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57569-de-28-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SÃO PAULO (Município). Decreto n. 57.569 de 28 de dezembro de 2016. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57569-de-28-de-dezembro-de-2016/consolidado>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 16.402 de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 12 jun. 2024.

SOUZA JUNIOR, Rubens Reis de (coord.). **Carta Anual de Políticas Públicas e Governança Corporativa Ano Base 2023**. São Paulo: CEAGESP, 2024. Disponível em:

<https://ceagesp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/CARTA-ANUAL-DE-POL%3%8DTICAS-P%3%9ABLICAS-E-GOVERNAN%3%87A-CORPORATIVA-Ano-Base-2023.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2024.

SROUR, B.; FEZEU, L.K.; KESSE-GUYOT, E.; ALLÈS, B.; MÉJEAN, C.; ANDRIANASOLO, R.M.; CHAZELAS, E.; DESCHASAUX, M.; HERCBERG, S., GALAN, P., MONTEIRO, C.A.; JULIA, C.; TOUVIER, M. **Ultra-processed food intake and risk of cardiovascular disease**: prospective cohort study (NutriNet-Santé). *BMJ*, 365:11451, 2019. DOI <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.11451>. Disponível em:

<https://www.bmj.com/content/365/bmj.11451>. Acesso em: 11 jun. 2024.

TOLEDO, Luiz Fernando. Grupo propõe nova Ceagesp por R\$ 5 bi. **Acervo Estadão**, 14 jul.

2016. Disponível em: <https://acervo.estadao.com.br/pagina#!/20160714-44830-nac-17-mrt-a17-not/busca/Ceagesp>. Acesso em: 11 jun. 2024.

WEGNER, Rúbia Cristina. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: o estado e o mercado no abastecimento alimentar. 2011. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.