



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO MINISTRO PETRÔNIO PORTELLA  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS  
BACHARELADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**FERNANDO DOS SANTOS MACHADO**

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS/CONCESSÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
UMA ANÁLISE DA CONCESSÃO DA CEASA-PI**

**TERESINA  
2019**

Fernando dos Santos Machado

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS/CONCESSÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL:  
UMA ANÁLISE DA CONCESSÃO DA CEASA-PI**

Trabalho de Conclusão de Curso – TCC, apresentado ao Departamento do Curso de Bacharelado em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, *Campus* Ministro Petrônio Portela, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Professor orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior

**TERESINA**

**2019**

FICHA CATALOGRÁFICA  
Universidade Federal do Piauí  
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco  
Divisão de Processos Técnicos

M149p Machado, Fernando dos Santos.  
Parcerias público-privadas/concessões e participação social: uma análise da concessão da CEASA-PI. / Fernando dos Santos Machado. -- 2019.  
32 f.

TCC (Graduação) – Universidade Federal do Piauí, CCHL, Bacharelado em Ciência Política, Teresina, 2019.  
. “Orientador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior”.

1. Participação Social. 2. CEASA – PI. 3. PPP / Concessões.  
I. Título.

CDD: 361.045



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

---

## ATA DE APRESENTAÇÃO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos vinte e cinco dias do mês de junho de 2019, às 16:00 horas, em sessão pública, realizada na sala de vídeo nº 01, do Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL, da UFPI, na presença da Banca Examinadora presidida pelo Professor **Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior - (UFPI)** e Composta pelos(as) Examinadores(as):

**1 – Professor Me. Mailson Rodrigues Oliveira – FAMEPI.**

**2 – Professora Ms. Marília Gabriela de Sousa Mateus – UFPI.**

O Aluno: **FERNANDO DOS SANTOS MACHADO**, apresentou o Trabalho de Conclusão de Curso de Bacharelado em Ciência Política da UFPI intitulado: **PARCERIAS PÚBLICO – PRIVADO/CONCESSÕES E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: UMA ANÁLISE DA CONCESSÃO DA CENTRAL DE ABASTECIMENTO DO ESTADO DO PIAUÍ**, como requisito curricular indispensável à integralização de curso. A Banca Examinadora após reunião em sessão reservada deliberou e decidiu pela: Aprovação, com a nota: 10,0 do referido Trabalho de Conclusão de Curso, divulgando o resultado formalmente ao(a) Aluno(a) e aos demais presentes, e eu na qualidade de Presidente da Banca lavrei a presente ata que será assinada por mim, pelos demais componentes da Banca Examinadora e pelo(s) Aluno(s) Orientado(s).

Raimundo Batista dos Santos Júnior  
**Orientador Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior - (UFPI)**  
**Presidente da Banca**

Mailson Rodrigues Oliveira  
**Membro Interno da Banca Me. Mailson Rodrigues Oliveira – FAMEPI.**

Marília Gabriela de Sousa Mateus  
**Membro Interno da Banca Ms. Marília Gabriela de Sousa Mateus – UFPI.**

Fernando dos Santos Machado  
**Orientando Fernando dos Santos Machado.**

---

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a todos os cidadãos que sempre buscam, de alguma forma, participar da tomada de decisão dos governantes, contribuindo para que as decisões tomadas pelo poder público atendam ao interesse público.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, meu agradecimento especial a Deus, pois sem sua bondade infinita, eu não teria concluído essa e nem outras etapas importantes da minha vida. A Ele toda minha gratidão.

A minha família, em especial , meu pai, Miguel Machado, minha mãe, Francisca Vieira Machado, e aos meus irmãos e irmãs pelo apoio, estímulo e compreensão durante essa caminhada. Vocês, com esforço e dedicação, me conduziram até aqui. Sem vocês tudo teria sido mais difícil.

A Rafaela Silva, pelo carinho, companherismo, respeito, estímulo e compreensão a mim sempre dedicados. A também seus pais pela amizade, força e respeito a mim concedidos.

A D. Nazaré Pimentel por ser a amiga da família, seja nos momentos bons ou ruins, sempre ela está presente. A ela, toda gratidão por ter tido importância crucial para o início dessa caminhada.

Ao querido Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Júnior pela orientação dada que foi de suma importância na elaboração desse trabalho.

Aos professores de Ciência Política da UFPI, pelos diversos conhecimentos compartilhados durante o curso.

Aos amigos que fiz durante os anos que passei na UFPI, pessoas as quais tornaram os dias mais divertidos e alegres.

A equipe da Superintendência de Parcerias e Concessões (SUPARC), pela forma que me receberam como estagiário e, conseqüentemente, contribuíram para a elaboração deste trabalho e, concomitantemente, amadurecimento profissional.

Aos demais, aqui não citados, mas que contribuíram, seja de forma direta ou indireta, ao longo dessa caminhada.

## RESUMO

O presente trabalho trata de parcerias públicos-privadas/concessões, atreladas a Participação Social na elaboração de projetos de parcerias públicos-privadas/concessões. Aqui analisou-se especificamente a Concessão da CEASA-PI, buscando entender se durante a estruturação do projeto houve Participação Social. O método utilizado foi estudo de caso. Como fonte de investigação utilizou-se análise documental. O trabalho revelou que houve Participação Social na estruturação do projeto de Concessão da CEASA-PI. A referida Participação Social ocorreu durante a consulta pública e a audiência pública do projeto analisado, nelas os interessados puderam ter conhecimento do projeto, fazer questionamentos, serem ouvidos, respondidos e, por fim, apresentaram sugestões ao projeto.

**Palavras-chave:** PPP/Concessões. Participação Social. CEASA-PI.

## **ABSTRACT**

This paper deals with public-private partnerships / concessions, linked to Social Participation in the elaboration of public-private partnership / concessions projects. Here, the CEASA-PI Concession was specifically analyzed, seeking to understand if during the structuring of the project there was Social Participation. The method used was a case study. As a source of research we used document analysis. The work revealed that there was Social Participation in the structuring of the CEASA-PI Concession project. Said Social Participation took place during the public consultation and the public hearing of the analyzed project, in which the interested parties could have knowledge of the project, ask questions, be heard, answered and, finally, made suggestions to the project.

**Key-words:** PPP/Concessions. Social Participation. CEASA-PI.

## LISTA DE SIGLAS

ABRACEN	Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento
CEASA	Central de Abastecimento SA
CF88	Constituição Federal de 1988
CGP	Conselho Gestor de PPP's e Concessões
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
OAB-PI	Ordem dos Advogados do Brasil-Seccional Piauí
ONU	Organização das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
PPP	Parceria Público Privada
SUPARC	Superintendência de Parcerias e Concessões
UNECE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
UPC	União dos Permissionários da CEASA

## **LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 1 - Projetos de PPP's/Concessões contratados pelo Estado do Piauí.....</b>	<b>14</b>
<b>Quadro 2 - Questionamentos sobre a Concessão da CEASA-PI.....</b>	<b>26</b>
<b>Quadro 3 - Respostas aos questionamentos feitos pela UPC .....</b>	<b>27</b>
<b>Quadro 4 - Perguntas e respostas da Audiência Pública da Concessão da CEASA-PI...</b>	<b>29</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>13</b>
<b>O PROGRAMA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E CONCESSÕES DO ESTADO DO PIAUÍ (PPP-PI).....</b>	<b>15</b>
<b>O PROJETO DE CONCESSÃO DA CEASA-PI.....</b>	<b>17</b>
<b>ALGUMAS DEFINIÇÕES SOBRE PPP’S/CONCESSÕES .....</b>	<b>20</b>
<b>PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA .....</b>	<b>23</b>
<b>RESULTADOS.....</b>	<b>25</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>32</b>

## INTRODUÇÃO

Participação Social é direito de todos, tais direitos são assegurados pela Constituição Federal de 1988 (CF88). A partir da Participação Social, os cidadãos são ouvidos no processo de tomada de decisão dos governantes, contribuindo para que as decisões tomadas pelo poder público atendam ao interesse público. Em linhas gerais, ela visa o diálogo entre a sociedade e o governo no processo decisório de tomada de decisão, e se concretiza, segundo Simões e Simões (2015, p.2), quando permite que os sujeitos façam parte das decisões que lhes dizem respeito, sejam nos aspectos políticos, sociais, culturais ou econômicos.

No presente trabalho, será feita a análise em relação à Participação Social no contexto de elaboração de projetos de Parcerias Público Privadas (PPP's)/Concessões, mas especificamente no caso do projeto de Concessão da Central de Abastecimento do Estado do Piauí (CEASA-PI), tendo como recorte temporal um período de pouco mais de 02 anos, compreendido entre 11 de fevereiro 2015 a 09 de março de 2017. Esse foi o período de elaboração do projeto, compreendido entre<sup>1</sup> o início da proposição do referido projeto pelo Conselho Gestor do Programa Estadual de Parcerias Público-Privada do Estado do Piauí (CGP) até a aprovação final dos estudos e autorização da licitação. Para tal análise, foram estabelecidos os seguintes questionamentos a serem respondidos através da pesquisa: Houve Participação Social na elaboração do projeto de Concessão da CEASA-PI?. Para além disso, caso tenha ocorrido, de que forma ocorreu?. Nesse sentido, o objetivo principal aqui adotado busca identificar se ocorre Participação Social na elaboração de projetos de PPP's/Concessões, mas especificamente no caso do projeto de Concessão da CEASA-PI.

Em consulta realizada ao *site*<sup>2</sup> da Superintendência de Parcerias e Concessões (SUPARC), unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do Programa de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Estado do Piauí, é possível perceber que os projetos de parcerias publico-privadas e concessões, em algum momento passam por dialogo público, fato que se torna mais evidente na página dos projetos contratados<sup>3</sup>, onde consta a informação de que houve a realização de audiências e consultas públicas. A audiência pública é amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de Participação

---

<sup>1</sup> Ver as pautas das seguintes atas de reuniões ordinárias do CGP: 1ª; 2ª; 6ª, 7ª; 9ª e 10ª.

<sup>2</sup> Vide <http://www.ppp.pi.gov.br>

<sup>3</sup> Vide <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/>

Social na gestão da administração pública (IPEA, 2013; p.15). Henrienne Barbosa (2015) aponta as consultas públicas como instrumento participativo que, oficialmente, visa à ampliação do acesso a informações e à participação no processo decisório, com o recebimento e avaliação de contribuições referentes às leis, decretos, normas, diretrizes, protocolos, pacote de medidas e tomada de decisões governamentais e obedece aos princípios legais da publicidade, motivação e participação popular na administração pública, de base constitucional, tendo em vista o princípio legal de transparência administrativa, previsto no art. 37; § 3º da CF88. Nessa mesma linha, a Lei Federal nº 8666/93, em seu artigo 39, prevê condições específicas para a realização da(s) audiência(s) públicas, de maneira a assegurar a oportunidade efetiva de manifestação de interessados e da população. Para entendermos os mecanismos ou instâncias de participação, podemos recorrer a palavras de Almeida (2017) ao tratar da ampliação da interação entre Estado e sociedade, onde aponta como instâncias de interação: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesas de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; ambiente virtual de participação social e mesa de monitoramento das demandas sociais. Orçamento Participativo também é uma forma de interação entre a sociedade civil e o poder público (GOHN, 2011). Voltando ao ponto que os projetos de parcerias publico-privadas e concessões do Programa de PPP do Piauí em algum momento passam por diálogo público, fato apresentado na página *on-line* dos projetos contratados pelo do Estado do Piauí, onde consta a informação de que houve a realização de audiências e consultas públicas, a hipótese levantada nesta pesquisa é que houve Participação Social na estruturação do projeto de Concessão da CEASA-PI, e tal participação ocorreu através de audiências e consultas públicas.

Ao longo do presente trabalho, são apresentadas discussões sobre conceitos de PPP's/Concessões; sobre o projeto de Concessão da CEASA-PI, mas especificamente o período de elaboração do projeto; Participação Social e sua importância, e, por fim, apresenta os resultados e considerações finais da presente pesquisa.

A presente pesquisa é um estudo de caso. A metodologia aplicada é qualitativa. Como fonte de investigação utilizou-se análise documental, visto que, conforme CELLARD (2008, p. 295), “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Os documentos utilizados foram livros, artigos, jornais, redes eletrônicas, atas de reuniões e audiências públicas, legislação pertinente ao tema, dentre outros relevantes e acessíveis ao público em geral.

## ESTUDO DE CASO

Segundo Flávio Rezende (2011), os estudos de caso são importantes nos desenhos de pesquisa quando utilizados para compreender os processos causais que estão interligados aos fenômenos na realidade estudada; este tipo de análise na ciência política tem conferido ênfase crescente na identificação de “cadeias de processos causais”, como alternativas fundamentais na geração de teorias e no teste de hipóteses. Estas estratégias analíticas representam caminhos possíveis para que se possam analisar comparativamente os processos causais subjacentes aos fenômenos, num contexto em que as tradicionais análises centradas em variáveis não se mostram efetivas. Na ciência política, os casos são preferíveis quando o propósito é lidar com análises que buscam explorar a conexão entre contexto e causação, para analisar de forma mais cuidadosa como ocorre efetivamente a produção dos fenômenos em condições contingentes, partindo da noção de conexão entre o contexto e os mecanismos causais que produzem os fenômenos sociais e os importantes efeitos de contingência que configuram determinados padrões de causas e variáveis que se articulam em múltiplos níveis de análise (REZENDE, 2011).

Aqui optou-se por analisar o projeto de Concessão da CEASA-PI, situada no município de Teresina no Estado do Piauí, estruturado pelo Programa de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Estado do Piauí. O período específico de análise é o período de estruturação do projeto, compreendido a partir da proposição do projeto até a aprovação final dos estudos e autorização da licitação pelo CGP, que ocorreu entre 11 de fevereiro 2015 a 09 de março de 2017. A definição do Programa de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Estado do Piauí será apresentada em seção específica e posterior.

O Estado em questão (Piauí) possui 05 (cinco) projetos contratados, conforme expõe o quadro 01:

**Quadro 1 - Projetos de PPP's/Concessões contratados pelo Estado do Piauí<sup>4</sup>**

<b>Projetos de PPP's/Concessões contratados pelo Estado do Piauí</b>	
<b>PROJETO</b>	<b>CARACTERÍSTICA DO PROJETO</b>
Central de Abastecimento do Piauí – Teresina (CEASA-PI)	Outorga da Concessão de Uso de imóvel público, precedida de obra de Expansão, Reforma e Modernização, com Exploração, Operação, Manutenção e Desenvolvimento da Nova Central de Abastecimento do Estado do Piauí, situado no município de Teresina.
Ginásio Verdão	Trata-se de projeto de Parceria Público-Privada voltada para concessão onerosa de uso do imóvel do Ginásio Verdão.
Piauí Conectado	Construção, operação e manutenção de infraestrutura de transporte de dados, voz e imagem, incluindo serviços associados para o governo do Estado do Piauí.
Saneamento – Teresina	Subconcessão da Prestação de Serviços de Água e Esgoto de Teresina.
Terminais Rodoviários	Concessão de Serviços Públicos para Administração, Operação, Manutenção e Exploração Comercial de Áreas e Serviços dos Terminais Rodoviários de Teresina, Picos e Floriano, Precedida de Obras de Modernização e Fornecimento de Equipamentos e Sistemas de Tecnologia de Informação e de Monitoramento desses Terminais.

**Fonte:** Elaboração própria

No entanto, dentre todos os projetos contratados<sup>5</sup> pelo Governo do Estado do Piauí, e os demais existentes pelo país, seja em âmbito municipal, estadual ou federal, optou-se em analisar o caso do projeto de Concessão da CEASA-PI, visto que, de acordo com a informação disposta na edição de 04 de maio de 2018 do Jornal Meio Norte, o projeto foi apresentado em um Fórum Internacional de PPP's, organizado pelo Centro Excelência em PPP's da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE). O referido Fórum sintetiza ações de excelência pautadas no desenvolvimento socioeconômico mundial; reúne os 15 (quinze) melhores projetos em nível mundial, debatendo em painéis e

<sup>4</sup> Elaborado a partir de informações constantes no *site* <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.Pop/projetos/contratados>

<sup>5</sup> Conforme apresentado no quadro 01

conferências os projetos que podem ser replicados em outras parcerias pelo mundo. Ainda segundo o jornal, o Fórum já ocorre há 05 (cinco) anos no plenário da sede da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra na Suíça. Dentro do âmbito nacional, o Piauí foi o primeiro Estado Brasileiro a ser convidado a apresentar um projeto de PPP no citado fórum (JORNAL MEIO NORTE de 04/05/2019, p. 1 e 3).

## **O PROGRAMA DE PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E CONCESSÕES DO ESTADO DO PIAUÍ (PPP-PI)**

O Programa de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Estado do Piauí, no âmbito da Administração Pública estadual, foi instituído através da lei estadual nº 5494/2005 e suas alterações.

De acordo com o artigo 2º da lei estadual nº 5494/2005, o programa será desenvolvido por meio de adequado planejamento que definirá as prioridades quanto à sua implantação, expansão, melhoria ou gestão de serviços e atividades a ele vinculados. No parágrafo único do referido artigo, é apresentado os pressupostos, requisitos e condições para a inclusão de projetos no Programa de Parcerias Público-Privadas:

I - efetivo interesse público, considerando a natureza, a relevância e o valor de seu objeto, bem como o caráter prioritário da respectiva execução, observadas as diretrizes governamentais;

II - a vantagem econômica e operacional da proposta para o Estado e a melhoria da eficiência no emprego dos recursos públicos, relativamente a outras possibilidades de execução direta ou indireta;

III - o estudo técnico de sua viabilidade, mediante demonstração das metas e resultados a serem atingidos, prazos de execução e de amortização do capital investido, bem como a indicação dos critérios de avaliação ou desempenho a serem utilizados;

IV - a viabilidade dos indicadores de resultado a serem adotados, em função da sua capacidade de aferir, de modo permanente e objetivo, o desempenho do ente privado em termos qualitativos e quantitativos, bem como de parâmetros que vinculem o montante da remuneração aos resultados atingidos;

V - a viabilidade de obtenção pelo ente privado, na exploração do serviço, ainda que sob regime de locação ou arrendamento, de ganhos econômicos suficientes para cobrir seus custos;

VI - a forma e os prazos de amortização do capital investido pelo contratado;

VII - a elaboração de estimativa do impacto orçamentário-financeiro;

VIII - a demonstração da origem dos recursos para seu custeio;

IX - a comprovação de compatibilidade com a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual;

X - alcançar o valor mínimo de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais).

XI - submissão da minuta de edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de 30 (trinta) dias para recebimento de sugestões, cujo termo dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital;

XII - licença ambiental prévia ou expedição das diretrizes para o licenciamento ambiental do empreendimento, sempre que o objeto do contrato exigir.

A unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do Programa de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Estado do Piauí, é a Superintendência de Parcerias e Concessões (SUPARC) (Lei Estadual nº 5494/2005).

A SUPARC tem como objetivo realizar de forma contínua estudos preliminares dos projetos apresentados pela iniciativa privada ou pelo próprio governo. São feitos também estudos de viabilidade para os projetos que estão na carteira do Estado. Tudo observando critérios de impacto social, econômico, financeiro e sustentabilidade ambiental, com foco primeiro nas pessoas, visando o Desenvolvimento Sustentável do Estado (SUPARC, 2018).

O Programa de Parcerias Público-Privadas e Concessões do Estado do Piauí possui um conselho deliberativo. Esse conselho, instituído pela Lei Estadual nº 6.680/2015, é o CGP, que é vinculado diretamente ao gabinete do Chefe do Poder Executivo. De acordo com os incisos I a X do art.27 da lei 5494/2005, o CGP terá as seguintes competências:

Lei 5494/2005, art. 27 [...] com competência para:

I - aprovar os projetos de parceria público-privada e concessões para deliberação do governador;

II - definir os serviços prioritários para execução no regime de Parcerias Público-Privadas e concessão comum;

III - Deliberar sobre proposta preliminar de projetos de PPP e Concessões comuns, com subsídios fornecidos pela Superintendência de PPP e pelo órgão ou entidade interessado;

IV - solicitar e definir a forma de contratação de estudos técnicos sobre projetos de PPP, após deliberação sobre proposta preliminar;

V - aprovar os resultados dos estudos técnicos realizados nos termos do inciso IV deste artigo, após manifestação formal da Superintendência de PPP;

VI - deliberar, após manifestação da Superintendência de Parcerias Público-Privadas, sobre os pleitos contratuais de cunho econômico-financeiro e aditamentos, quando o pedido envolver a contraprestação da Administração Pública prevista no art. 10, II desta Lei.

VII – autorizar a abertura de procedimento licitatório e aprovar edital;

VIII – supervisionar a fiscalização e apreciar os relatórios de execução dos contratos;

IX – aprovar os aditamentos, prorrogações, revisão ou rescisão dos contratos;

X – elaborar seu regimento interno, a ser aprovado pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, mediante decreto.

Feita a conceituação do Programa de PPP's e Concessões do Estado do Piauí, na seção seguinte será analisado o projeto de Concessão da CEASA-PI.

## **O PROJETO DE CONCESSÃO DA CEASA-PI**

O projeto tem por objetivo a outorga da Concessão de imóvel público, precedida de obra de expansão, reforma e modernização, com exploração, operação, manutenção e desenvolvimento da Nova Central de Abastecimento do Estado do Piauí (CEASA-PI), situada no município de Teresina (TERMO DE REFERÊNCIA DO PROJETO, 2016).

Por se tratar de Concessão, vai ao encontro ao disposto no artigo 175 da Constituição Federal de 1988 (CF88), onde diz que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Dentro das formas de parcerias na administração pública, o projeto pode ser entendido por uma perspectiva ampla, onde, segundo Di Pietro (2009), existe a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada nos âmbitos social e econômico, para satisfação de interesses públicos, ainda que, do lado do particular, se objetive o lucro. A autora ainda coloca o vocábulo parceria para designar todas as formas de sociedade que são organizadas entre os setores público e privado, para a consecução de fins de interesse público. Na seção seguinte, serão apresentadas algumas definições sobre PPP's/Concessões. Nesta seção, abordaremos somente Projeto de Concessão da CEASA-PI.

A ideia é contemplar a reforma, expansão e modernização do imóvel existente para instalação de um novo mercado para abrigar, dignamente, os atuais permissionários, suas necessidades de mais espaços, com oferta de serviços que tratam os produtos comercializados, atualmente, não como mercadorias e sim como alimentos, e, dispor de área para acolher novos setores ou pelo menos uma boa representação deles (TERMO DE REFERÊNCIA DO PROJETO, 2016).

A criação do projeto foi justificada pela grande parte dos mercados existentes nos Estados brasileiros conviverem com uma série de deficiências estruturais e de gestão. No caso da CEASA-PI não foi diferente. Mesmo tendo buscado alternativas que pudessem melhorar as condições de gestão, tomando por base a individualização local, o Governo do Estado não conseguiu imprimir resultados mais eficientes no que diz respeito ao desenvolvimento de um equipamento mais moderno, com infraestrutura de apoio adequada e com prestação de serviço voltada para fazer funcionar a base logística operacional, ambiental e de segurança alimentar (TERMO DE REFERÊNCIA DO PROJETO, 2016). Outra justificativa seria um Estado ineficiente para suprir, com excelência, a todos os serviços ora demandados pela população. Santos Júnior (2010; p. 215) aponta que “[..] muitos países em desenvolvimento teriam passado a favorecer a iniciativa privada e a disciplina de mercado na prestação de serviços públicos”. Isso acontecia em meio a reformas gerenciais que veem ocorrendo na administração pública. Nessas reformas, os ajustes estruturais de tinham o papel não só de frear a expansão das funções do Estado nos países em desenvolvimento, mas de torná-lo mais eficiente, melhorando os padrões das instituições, assim, as estratégias de desenvolvimento teriam passado por mudanças, já que o setor público, em muitos países, tinha ultrapassado suas capacidades gerenciais, necessitando de um processo de reexame de suas funções (SANTOS JÚNIOR, 2010; p. 215). Em meio a reformas, ao Estado, ficaria o encargo de regulador dos contratos de concessão de bens e serviços básicos, como infraestrutura e serviços sociais, e as atividades de interesse público poderiam ser executadas por agentes públicos, privados ou de quase mercado, quando a oferta de serviços é prestada por empresas privadas ou Organizações não governamentais (ONGs), mas estão sob controle e regulação do Estado (SANTOS JÚNIOR, 2010; p. 218).

No projeto modelado foi proposto a implantação de uma sistemática de funcionamento que promova um ciclo virtuoso com reflexo positivos nos preços finais dos produtos, beneficiando diretamente os consumidores finais, melhorando a qualidade dos produtos e serviços prestados pelos locatários do mercado aos atacadistas e comerciantes varejistas da cidade (SUPARC, 2016).

O projeto de reforma do mercado é aliado a uma nova forma de administrar, tendo em sua concepção, como foco, a questão da logística física e gerencial, cujo processo deve ser voltado para o político-administrativo (SUPARC, 2016). Sendo assim, a gestão tem que atingir os objetivos pré-estabelecidos de maneira eficaz, valorizando a utilização de profissionais treinados e tendo a capacidade de manter a sinergia entre a comunidade de

comerciantes, a estrutura e os recursos existentes, e, os interesses do Estado (TERMO DE REFERÊNCIA DO PROJETO, 2016).

Foi destacado que, embora a CEASA-PI vise à exploração de atividade econômica, o Estado não pode relevar sua importante função social dentro da cadeia da produção hortigranjeiro<sup>6</sup>. Função Social das CEASAS, conforme o Manual Operacional das CEASAS do Brasil (2011; p. 228-233) elaborado pela Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (ABRACEN), não se trata apenas de produzir os alimentos e resolver problemas ligados ao abastecimento e à comercialização. O que está em jogo são múltiplos aspectos, desde os econômicos relacionados à distribuição de renda, passando pela cultura e educação alimentar das famílias (MANUAL OPERACIONAL DAS CEASAS DO BRASIL, 2011; p. 228-233). Discorre ainda que vai mais além, a ideia é combater a fome, propiciando uma situação na qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável, haja vista que alimentação é um direito social assegurado pelo artigo 6º da CF 88.

Os objetivos específicos do projeto são: Atender a função social da CEASA-PI, proporcionando abastecimento de produtos alimentícios para a população do Estado do Piauí, com práticas administrativas que surtam resultados operacionais de menor custo e maior qualidade, refletindo diretamente na modicidade dos preços dos produtos; inovar e modernizar a CEASA-PI, reunindo o aprimoramento das condições de funcionalidade, logística, eficácia, racionalidade, rendimento e produção; contribuir para a redução dos índices de perdas e desperdícios de produtos, bem como para a redução de resíduos; zelar pela urbanização da área concedida, possibilitando seu uso de forma higiênica e segura; zelar pela segurança do patrimônio público, dos locatários, prestadores de serviços e do público em geral; ampliar a concentração e o fluxo de abastecimento, distribuição e comercialização a atacado e a varejo de produtos hortifrutigranjeiros, pesqueiros entre outros correlacionados à atividade da CEASA-PI; desenvolver e empregar medidas que visem a melhoria da mobilidade interna: trafegabilidade, manobras, estacionamento, fluxo diário, operação de carga e descarga, inclusive para os portadores de necessidades especiais (TERMO DE REFERÊNCIA DO PROJETO, 2016).

---

<sup>6</sup> Entenda-se por hortigranjeiro o cultivo de frutas, hortaliças, ovos, aves e pequenos animais. Para o “hortel” refere-se a frutas e hortaliças e o “granjeiro” a ovos, aves e pequenos animais, portanto é hortigranjeiro (CONAB, 2008).

## ALGUMAS DEFINIÇÕES SOBRE PPP'S/CONCESSÕES

Partindo do âmbito jurídico, inicialmente as concessões estão previstas no artigo 175 da Constituição Federal de 1988, onde foi estabelecido que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”. Além de afirmar expressamente a possibilidade de que a provisão de serviços públicos seja delegada a terceiros, a CF de 1998 determinou a edição de uma lei que tratasse sobre o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; os direitos dos usuários; política tarifária; e a obrigação de manter serviços adequados.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Na história do Brasil, tais parcerias com o setor privado foram implementadas em meio às reformas gerenciais do governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi criada a Lei de Concessões (Lei Federal nº 8987/95), e posteriormente no governo Lula foi criada a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei Federal nº 11074/2004) que visava complementar a Lei de Concessões e dinamizar mais as parcerias entre o público e o privado. A ideia surgiu da necessidade de melhor eficiência e excelência na prestação dos serviços, além de promover a economia nos gastos públicos, permitindo concentrar esforços na regulação e fiscalização dos serviços transferidos, não abandonando o caráter social designado pela Constituição Federal de 1988. Nesse modelo, o Estado ficaria com o controle e regulação dos serviços públicos, enquanto a oferta de serviços seria/é prestada por empresas privadas ou ONGs.

Ao Estado, ficaria o encargo de regulador dos contratos de concessão de bens e serviços básicos, como infraestrutura e serviços sociais. As atividades de interesse público poderiam ser executadas por agentes públicos, privados ou de quase mercado, *id est*, quando a oferta de serviços é prestada por empresas privadas ou organizações não governamentais, mas estão sob controle e regulação do Estado (SANTOS JÚNIOR, 2010; p. 218).

Nessas premissas, Santos Júnior (2010) coloca “as parcerias público-privadas são, então, formas alternativas de se financiar a expansão de setores de atividade pública em que, *a priori*, existem falhas de mercado”. Esse tipo de parceria viabilizaria a iniciativa privada investir nesses setores quando os Estados não possuíssem os recursos suficientes para a sua implantação (SANTOS JÚNIOR, 2010).

Tratando da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8987/95), toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, com serviço adequado que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, as atualidades, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, bem como atualidade modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço, conforme disposto no artigo 6º da referida lei:

Lei Federal nº 8987/95, art. 6º: Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas;

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Outro aspecto relevante no tratamento contemporâneo encontra-se no cuidado com os direitos dos usuários, aí incluída a ampliação da possibilidade de sua participação e cooperação na fiscalização e controle sobre a concessionária (GROTTI, [201-]). Importa frisar que no sentido de que a segurança das contratações está diretamente relacionada com a transparência e a efetiva participação da sociedade civil na contratação (GROTTI, [201-]).

Grotti [201-] aponta concessão de serviço público como o contrato administrativo pelo qual o Estado atribui a alguém o exercício de um serviço público, para que o execute em nome próprio, por sua conta e risco, remunerando-se pela própria exploração do serviço, via de regra mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

Marques Neto (2015) afirma que Concessão Comum é disciplinada pela Lei Federal nº 8987/1995, e que a concessão é uma forma das alternativas de que dispõe o Estado para

formalizar comunhão entre os diversos segmentos da sociedade, especificamente no tocante à prestação de utilidades necessárias à satisfação imediata da dignidade humana.

No tocante a Lei Parcerias Público-Privadas, segundo a própria lei, é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, e contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços, o qual a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, conforme art. 2º da Lei Federal nº 11.079/2004:

Art. 2º: Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa.

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Di Pietro (2009) conceitua parcerias público-privadas como o contrato administrativo de concessão na modalidade administrativa ou patrocinada. Para resumir a autora coloca:

Parceria Público-Privada é o contrato administrativo onde se tem por objeto (a) a execução de serviço público, precedida ou não de obra pública, remunerada mediante tarifa paga pelo usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público, ou (b) a prestação de serviço de que a Administração Pública seja usuária direta ou indireta, com ou sem execução de obra e fornecimento e instalação de bens, mediante contraprestação do parceiro público (DI PIETRO, 2009; p. 146).

Para concessão patrocinada, a autora aponta que é a concessão de serviços públicos ou obras públicas de que trata a Lei Federal nº 8987/1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada aos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, ou seja, a remuneração do privado advém da tarifa do usuário e contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Concessão administrativa é contrato de prestação de serviços em que a Administração pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, nela a remuneração do privado é compreendida exclusivamente por contraprestação do parceiro público ao parceiro privado (DI PIETRO, 2009; p. 145-6).

Importa esclarecer que, na legislação pátria, as PPP's podem ser entendidas sob uma perspectiva ampla e uma mais estrita. De forma ampla, abrange diversos instrumentos que permitem a colaboração entre o setor público e a iniciativa privada, com vistas ao desenvolvimento de projetos de interesse público (DI PIETRO, 2009). Nas parcerias existe a colaboração entre os setores público e privado no âmbito do social e econômico, para satisfazer interesses públicos, mesmo que do lado particular, possa existir o interesse pelo lucro (DI PIETRO 2009; p.22).

No âmbito jurídico, podemos fundamentar a perspectiva ampla baseada no que dispõe, por exemplo, a Lei Federal nº 13.334/2016<sup>7</sup>. Pela referida lei, podemos considerar contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados, conforme explicito no artigo 1º, § 2º da Lei Federal nº 13.334/2016:

Para os fins desta Lei, consideram-se contratos de parceria a concessão comum, a concessão patrocinada, a concessão administrativa, a concessão regida por legislação setorial, a permissão de serviço público, o arrendamento de bem público, a concessão de direito real e os outros negócios público-privados que, em função de seu caráter estratégico e de sua complexidade, especificidade, volume de investimentos, longo prazo, riscos ou incertezas envolvidas, adotem estrutura jurídica semelhante.

Em sentido estrito, compreende os contratos de concessão administrativa e de concessão patrocinada regidos pela Lei Federal nº 11.079/2004, já conceituados nesta seção.

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E SUA IMPORTÂNCIA**

Sabemos que existem hoje no Brasil dezenas de milhares de instituições que utilizam a Participação Social de alguma forma. Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais (IPEA, 2011).

A Constituição Federal de 1988 normatizou os direitos e deveres dos cidadãos brasileiros e instituiu ferramentas de participação cidadã na formulação, no acompanhamento,

---

<sup>7</sup> Lei que cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI do Governo Federal

na gestão e no controle de políticas públicas para garantir direitos, dessa forma, os cidadãos e as cidadãs passam a interagir com os governos em um ambiente de disputa e interesses diversos (Carta Cepro Nº 30.1).

A Participação Social está diretamente associada à democratização das relações entre o Estado e a sociedade. É um processo dinâmico e reflete a capacidade e o direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública (PARENTE, 2006). Para Luis Felipe Miguel (2005) a Participação Social na base tem, entre suas funções, a de ser um meio para o aprimoramento das instituições representativas.

Segundo Pateman (1992, p.33) nas teorias de J. S. Mill e Rousseau, a participação revela funções bem mais abrangentes e é fundamental para o estabelecimento e manutenção do Estado democrático, Estado esse considerado não apenas como um conjunto de instituições representativas nacionais, mas como aquilo que a autora denomina de sociedade participativa. Seguindo a posição dessa mesma autora, no sistema participativo de Rousseau tem de se analisar dois pontos: em primeiro lugar, a participação acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui como nas teorias de governo representativo um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo.

Outro ponto importante sobre o papel da participação na teoria de Rousseau, conforme apontado na obra de Carole Pateman (1992; p. 39), é a forte ligação entre participação e controle social: “Outro aspecto do papel da participação na teoria de Rousseau é estreita ligação entre participação e controle, e isto se vincula à opção de liberdade do autor”.

Participação Social trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, viabilizando a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais, e possibilitando à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas, tendo a possibilidade de exercer controle social sobre o Estado (GOHN, 2011).

Participação Social é exemplo de espaço educativo em movimentos e ações coletivas, o que gera aprendizagens e saberes. Segundo Gohn (2011), “há um caráter educativo nas práticas que se desenrolam no ato de participar, tanto para os membros da sociedade civil, como para a sociedade mais geral, e também para os órgãos públicos envolvidos – quando há negociações, diálogos ou confrontos”.

Gohn (2011) coloca o compromisso ético e a opção pelo desenvolvimento de propostas que tenham como base a participação social pelo protagonismo da sociedade civil exigem clara vontade política das forças democráticas, organizadas para a construção de uma

sociedade de um espaço público diferente do modelo neoliberal, construído a partir de exclusões e injustiças. É preciso que sejam respeitados os direitos de cidadania e que se aumentem progressivamente os níveis de participação democrática da população (GOHN, 2011). Aponta ainda que esses níveis expressam-se em espaços públicos, consolidados em instituições que deem forma aos direitos humanos e ao exercício da participação cidadã, presentes nos conselhos, plenárias, fóruns e outras possíveis instituições a ser inventadas.

Os representantes da sociedade civil demandam acesso às informações, poder deliberativo e formação para entender as linguagens da burocracia (GOHN, 2011). Participação e controle social passaram a ser diretrizes e normativas, regulamentadas por leis e programas sociais (GOHN, 2011).

Diante das definições, baseadas na concepção de alguns teóricos aqui elencados, ficou explícito nesta seção que através Participação Social é possível a promoção da democratização das relações entre o Estado e a sociedade; é um meio para o aprimoramento das instituições representativas; é um processo dinâmico e reflete a capacidade e o direito dos indivíduos em interferir na condução da vida pública; é um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo. Nessas premissas, podemos defini-la como um forte mecanismo que normatiza a garantia de direitos e deveres dos cidadãos, disso institui-se a sua importância.

## **RESULTADOS**

O projeto de Concessão da CEASA-PI propiciou a criação União dos Permissionários da CEASA (UPC). UPC é a entidade representativa criada em outubro de 2016 para defender os reais interesses de todos os permissionários da CEASA-PI. Capaz de lutar pela garantia dos direitos dos permissionários, manter um diálogo sério, aberto e transparente que seja o porta-voz dos anseios e desejos de todos que lutam pelo bem estar da CEASA-PI (SUPARC, 2016).

A partir dessa criação, a entidade apresentou uma relação com 10 (dez) questionamentos feitos pelos permissionários quanto a Concessão da CEASA-PI. Os questionamentos foram sobre outorga; garantias individuais dos espaços físicos; setorização; regulamentação de mercado; taxas de TRPU; plano emergencial operacional; remanejamento; relacionamento; ações sociais; e vias de acesso, conforme expostos no quadro 02, a seguir:

**Quadro 2 - Questionamentos sobre a Concessão da CEASA-PI**

<b>Questionamentos sobre a Concessão da CEASA-PI</b>	
<p><b>1. Outorga:</b> 1.1 Existe a possibilidade dos investimentos da outorga serem aplicados na própria CEASA-PI? (Ações sociais e outros e fins);</p>	<p><b>6. Plano Emergencial (Saneamento, Limpeza, Segurança, Estacionamento).</b> 6.1 Existe alguma proposta para implementação do plano emergencial por parte da empresa vencedora?</p>
<p><b>2. Garantias individuais (espaço físico, ressarcimento de investimentos)</b> 2.1 Quais os critérios serão utilizados para que sejam mantidas as garantias individuais dos permissionários?</p>	<p><b>7. Remanejamento</b> 7.1 Como ocorrerá o processo de remanejamento entre direção e permissionários? 7.2 Será mantida a atual entrada da CEASA-PI pela Av. Henry Wall?</p>
<p><b>3. Setorização</b> 3.1 Que critérios serão utilizados para a setorização dos produtos?</p>	<p><b>8. Relacionamento entre UPC – Outorgado/ Governo – Concessionária</b> 8.1 Qual a forma de relacionamento entre a UPC e Outorgado? Formal ou Informal? 8.2 Como será feita fiscalização de controle das ações do Concessionário por parte do Governo?</p>
<p><b>4. Regulamentação de Mercado (Minuta)</b> 4.1 Quando será disponibilizado a minuta de mercado para UPC?;</p>	<p><b>9. Ações Sociais de governo (Banco de Alimentos, Creche, tele centro, Posto de Saúde).</b> 9.1 Como o governo pretende manter/ assessorar as ações sociais desenvolvidas na CEASA-PI?</p>
<p><b>5. Taxa de TRPU's (R\$ 16,50)</b> 5.1 A taxa de R\$ 16,50 será mantida a mesma? E sendo corrigida pelos índices oficiais?;</p>	<p><b>10. Nova Avenida de acesso</b> 10.1 Como está o processo de abertura entre as Avenidas Henry Wall e Av. Maranhão? 10.2 O governo garante a execução dessa obra?</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para os questionamentos, a SUPARC, unidade administrativa responsável pela estruturação do projeto, elaborou um formulário de perguntas e respostas com o objetivo de esclarecer possíveis pontos de divergências relativos à execução da Concessão da CEASA-PI, assim, ampliando os níveis de comunicação entre Governo e a sociedade (SUPARC, 2016). O quadro 03 apresenta as respostas:

**Quadro 3 - Respostas aos questionamentos feitos pela UPC**

<b>Respostas aos questionamentos feitos pela UPC</b>		
<b>PERGUNTAS</b>		<b>RESPOSTAS</b>
1	1.1	O valor arrecadado com a outorga será destinado para a Secretaria de Desenvolvimento Rural e aplicado nas ações de fomento ao setor de produção agrícola do Estado, portanto, impactará positivamente no setor de abastecimento alimentar.
2	2.1	Quem já dispõe de espaço físico dentro da CEASA-PI terá direito de preferência nas novas instalações, e as regras de convivência serão firmadas em contratos de locação a ser celebrado entre a Concessionária que vencer a licitação e os permissionários. No contrato que será firmado com a Concessionária estão previstas regras sobre os direitos e deveres dos permissionários. A minuta estará disponível para consulta pública no <i>site</i> do programa de PPP do Estado, a partir da primeira semana de Novembro.
3	3.1	A setorização dos produtos será realizada pela Concessionária segundo os critérios técnicos como, por exemplo, segurança alimentar, vigilância sanitária, demanda por comercialização e logística de cargas.
4	4.1	O novo regulamento de mercado será apresentado pela concessionária vencedora da licitação ao Estado, para conhecimento e apreciação, no prazo de 90 (noventa) dias após a assinatura do contrato
5	5.1	Com a implantação da Nova Central de Abastecimento Piauí a TRPU não será mais aplicada. Em substituição, surge a figura do aluguel, pois será celebrado contrato de locação entre a concessionária e os comerciantes instalados na CEASA-PI. Conforme apresentado na audiência com os permissionários, está previsto na modelagem econômico-financeira do projeto que o valor do m <sup>2</sup> dos espaços no primeiro ano do projeto será de R\$ 13,50 e no segundo ano, será de R\$ 16,48.
6	6.1	O Edital e o contrato exigem que a empresa vencedora da licitação apresente, no prazo de 05 dias após assinatura do contrato, um Plano de Medidas Emergenciais para os serviços de limpeza das áreas comuns, segurança, organização mínima do estacionamento e retirada de resíduos sólidos a serem executados durante os primeiros 90 (noventa) dias de contrato.
7	7.1	O remanejamento será gradual e por etapas. Os permissionários somente serão transferidos após a entrega total das obras nas áreas de expansão e desde que atendidas as condições de segurança patrimonial e de pessoas, limpeza e segurança.
	7.2	Não. O governo já está trabalhando na instrução de processo de construção de nova via de acesso para a portaria que dará acesso a área do mercado para o setor de atacado.

Continua

Conclusão

Respostas aos questionamentos feitos pela UPC		
PERGUNTAS		RESPOSTAS
8	8.1	Recomenda-se que o relacionamento institucional entre a UPC e A Concessionária se dê de maneira formal a fim de garantir que todos os direitos e obrigações sejam observados e garantidos.
	8.2	A fiscalização do cumprimento das obrigações da Concessionária se dará através do Comitê de monitoramento do Estado, da Secretaria de Desenvolvimento Rural e da atuação do Verificador Independente.
9	9.1	Uma das obrigações do concessionário será a manutenção das ações sociais mantidas pelo Estado no âmbito da Central de Abastecimento.
10	10.1	A SUPARC encaminhou, de ordem do Ex. Mo. Sr Governador do Estado, autorização para contratação do Projeto e das Obras ao DER – PI (Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí), que já está tomando as providências necessárias para a execução dos trabalhos.
	10.2	Sim. Ela é fundamental para o desenvolvimento do projeto.

Fonte: Elaboração própria.

Diante do exposto nos quadros 02 e 03, é perceptível que os permissionários tiveram dúvidas, levaram-nas à unidade responsável pela estruturação do projeto, que respondeu prontamente. O que se pode observar foi um processo onde os interessados puderam ser ouvidos, foram respondidos e apresentaram sugestões ao projeto, e essa atitude pressupõe uma ação democrática.

De acordo com o *site* da SUPARC, o projeto de Concessão da CEASA-PI passou por consulta e audiência pública. Henrienne Barbosa (2015) aponta as consultas públicas como instrumento participativo que, oficialmente, visa à ampliação do acesso a informações e à participação no processo decisório, com o recebimento e avaliação de contribuições referentes às leis, decretos, normas, diretrizes, protocolos, pacote de medidas e tomada de decisões governamentais e obedece aos princípios legais da publicidade, motivação e participação popular na administração pública, de base constitucional, tendo em vista o princípio legal de transparência administrativa, previsto no art. 37; § 3º da Constituição Federal de 1988. O IPEA (2013; p.15) aponta as Audiências Públicas como amplamente mencionada na legislação brasileira como um dos principais mecanismos de Participação Social na gestão da administração pública.

A Consulta Pública iniciou em 27 de dezembro de 2016 e finalizou em 20 de janeiro de 2017. Nela foram dispostos os Estudos, Minuta Edital de licitação, Minuta do Contrato e Anexos (SUPARC, 2016).

A Audiência Pública ocorreu em 18 de Janeiro de 2017. Nela estiveram presentes

membros da SUPARC, permissionários da CEASA-PI, membros da UPC, representante de setores de transporte, a imprensa, membros da Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Piauí (AOB-PI) e empresários. A finalidade foi tornar público para colher informações, sugestões e contribuições referentes à Concessão da CEASA-PI, situada em Teresina-PI (Ata da Audiência Pública nº 01/2017). Na referida audiência pública, foi ressaltado a realização de ao menos 05 (cinco) reuniões formais com os permissionários para apresentação e discussão do projeto. Foram apresentados os estudos realizados: Estudo de demanda; Plano Emergencial; Referencial Técnico; Plano de Avaliação Econômico-financeira e Modelagem Jurídica, tendo sido realizada uma explicação detalhada de cada etapa dos estudos. Finalizada a apresentação dos estudos, foi aberta a palavra para dúvidas e esclarecimentos. As dúvidas e esclarecimentos, conforme disposto em ata, teceram sobre o termo de referência do projeto e sobre a possibilidade de se continuar trabalhando após a Concessão, conforme quadro 04, a seguir:

#### **Quadro 4 - Perguntas e respostas da Audiência Pública da Concessão da CEASA-PI**

<b>Perguntas e respostas da Audiência Pública da Concessão da CEASA-PI</b>		
<b>EXPOENTE</b>	<b>DÚVIDA</b>	<b>RESPOSTA</b>
Permissionário	Dúvida sobre o item 6.4 do Termo de Referência do projeto (Conforme Termo de referência do projeto, o item 6.4 trata sobre a área fora do projeto de obras).	Na ata consta que foram prestados os devidos esclarecimentos, no entanto, não discrimina quais foram.
Vendedora de lanches que trabalha a 27 anos no entreposto	Desejava saber se poderia continuar trabalhando no ramo depois que firmada a Concessão.	A ela foi respondido que nenhum permissionário que trabalha na CEASA-PI iria sair, destacando ser um compromisso do Governador dar continuidade dos pontos de trabalho.

**Fonte:** Elaboração própria

Outros questionamentos que já haviam sido levantados pela UPC, conforme exposto no quadro 2, foram lidos e respondidos durante a Audiência Pública, com respostas alinhadas com o disposto no quadro 3.

Sugestões ao projeto também foram apresentadas pelos que estavam presentes na Audiência Pública, mas especificamente o representante da OAB-PI; a supervisora de projetos sociais da CEASA-PI; e o coordenador de transporte. As sugestões permearam sobre a mediação de conflitos; sobre a possibilidade de formação de educação básica do

microempreendedor individual; qualificação dos permissionários e inclusão nos estudos que o estacionamento fosse coberto, conforme transcrito abaixo:

Mediar possíveis de conflitos; possibilidade de formação de educação básica do microempreendedor individual, qualificação dos permissionários; e ressaltou que fosse incluso nos estudos que o estacionamento fosse coberto (Ata da Audiência Pública nº 01/2017).

Para essas sugestões, conforme disposto em ata, a Superintendente da SUPARC, relatou que para todas seriam estudadas para a inclusão no referido projeto.

É importante enfatizar que durante a Audiência Pública houveram manifestações explícitas em apoio ao projeto, como exemplo, o presidente da UPC que destacou que os membros da UPC são favoráveis à concessão.

Voltando a questão das sugestões, a ata da Décima Reunião Ordinária do CGP<sup>8</sup> aponta que em 09 de março de 2017 foram apresentados os resultados e alterações, pós consulta e audiência pública, ao Conselho Gestor de PPP e Concessões. Foi elencado que durante a consulta e a audiência pública foram apresentadas sugestões, e por conta delas, foram ajustados os documentos referentes à: Minuta de Edital, Contrato e seus anexos e os autos do processo.

Diante das informações apresentadas, podemos concluir que durante a elaboração do projeto de Concessão da CEASA-PI houve Participação Social, pois durante a consulta e audiência pública, a sociedade, principalmente os principais interessados puderam conhecer o projeto, mostrarem-se favorável ou não a ele, opinar e sugerir sobre o projeto. Mas além, podemos afirmar que o processo foi democrático já que permitiu a participação da sociedade, sendo que essa participação ocorreu de forma mais incisiva por meio dos principais interessados, que eram à época os permissionários.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa analisou em seu percurso a questão da Participação Social durante a estruturação de projetos de PPP's/Concessões, mas especificamente em relação ao projeto de Concessão da CEASA-PI.

Constatou-se que houve Participação Social na elaboração do projeto de Concessão da

---

<sup>8</sup> Dentre outras funções, é responsável por deliberar sobre proposta preliminar de projetos de PPP e Concessões comuns, com subsídios fornecidos pela Superintendência de PPP e pelo órgão ou entidade interessado, conforme art. 2º da Lei Estadual nº 6.680/2015.

CEASA-PI. A referida Participação Social ocorreu durante a consulta pública e a audiência pública do projeto ora analisado.

Durante a consulta pública e a audiência pública do projeto, e diante dos dados apresentados neste trabalho, observou-se que foi um processo que permitiu aos interessados serem ouvidos, serem respondidos e apresentarem sugestões ao projeto. Nessa vertente, a pergunta de pesquisa pôde ser respondida de forma positiva, e a hipótese levantada foi confirmada, apontado que houve Participação Social na estruturação do projeto de Concessão da CEASA-PI, e essa participação ocorreu através de audiências e consultas públicas.

Por fim, o presente trabalho deixa precedentes para futuras pesquisas na área, visto que também é importante analisar se a participação social continua efetiva em tempos de contrato assinado<sup>9</sup> e até mesmo se ocorre na estruturação de outros projetos de PPP's/Concessões.

---

<sup>9</sup> Ver contrato nº 02/2017, assinado em 03 de maio de 2017, disponível em <http://www.ppp.pi.gov.br/ppp/wp-content/uploads/2017/05/Nova-Central-de-Abastecimento-Contrato-Assinado.pdf>; e extrato de publicação disponível no DOE-PI nº 82, de Quinta-feira, 4 de maio de 2017; p. 28.

## REFERÊNCIAS

ABRACEN - Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento. **Manual Operacional das CEASAS do Brasil**. AD2 Editora, Belo Horizonte, 2011; p. 228-233.

ALMEIDA, D. R. **Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social**. Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 3, Setembro/Dezembro 2017.

BARBOSA, Henrienne. **Comunicação, transparência e consultas públicas on-line: a importância da participação em políticas de saúde**. C&S – São Bernardo do Campo, SP, v. 37, n. 3, p. 127-152, set./dez. 2015 DOI:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 05 de jun. de 2019>

———. . Lei 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004. **Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm)> Acesso em: 20 de maio de 2019>

———. . Lei 8666/1993, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 20 de maio de 2019>

———. . Lei 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm)> Acesso em: 20 de maio de 2019>

———. . Lei 13.334/2016, de 13 de setembro de 2016. **Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras**

**providências.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13334.htm)> Acesso em: 26 de maio de 2019>

CELLARD. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CONAB. **Manual I - Breve História do Sistema de CEASAS no Brasil (1960 a 2007).** Brasília, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parcerias público-privadas e outras formas.** 7 ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

ESTADO DO PIAUÍ. **Carta CEPRO v.30 n.1 p.1-116.** Teresina janeiro/junho 2018. Disponível em <<http://www.cepro.pi.gov.br/carta.php>> Acesso em: 18 de junho de 2019>

———. **Extrato para publicação contrato nº 002/2017 – SUPARC/SEADPREV.** Diário Oficial do Estado N° 82, p.28, de 04/07/2017.

———. Lei nº 5.494 de 20 de setembro de 2005 e suas alterações. **Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado do Piauí - PPP Piauí e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado N° 178, p.2-4, de 19/09/2005.

———. Lei nº 6.680 de 06 de julho de 2015. **Altera dispositivos da Lei nº 5.494 de 19 de setembro de 2005, que Institui o Programa de Parcerias Público-Privadas - PPP e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado N° 177, de 18/09/2015.·.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47, p. 333-363. maio-ago. 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>> Acesso em: 29 de julho de 2019>

———. **Participação de representantes da sociedade civil na esfera pública na América Latina.** Dossiê. Volume 10 – N° 18 – abril de 2011: Política & Sociedade.

Disponível em <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p233>> Acesso em: 29 de julho de 2019>.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A experiência brasileira nas concessões de serviço público**. [201-]. Disponível em <[https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo\\_0.pdf](https://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/A-experiencia-brasileira-concessoes-servico-publico-artigo_0.pdf)> Acesso em: 28 de julho de 2019>.

IPEA. **Potencial de Efetividade das Audiências Públicas do Governo Federal**. Relatório de Pesquisa. Brasília, 2013. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio\\_potencial\\_efetividade.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/relatorio_potencial_efetividade.pdf)> Acesso em 03 de abril de 2019.

———. Org.: Roberto Rocha C. Pires. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento. Vol. 7. Brasília, 2011.

JORNAL MEIO NORTE. **ano XXIII – nº 9334** – Teresina (PI), 04 de maio de 2018.

MARCONI, Maria de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: Planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 6 ed. São Paulo: Atlas 2010.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MIGUEL, L. F. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 59, São Paulo; p. 5-42, 2005.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. **Participação Social como Instrumento para a Construção da Democracia: A Intervenção Social Na Administração Pública Brasileira**. Disponível em <[https://portal.tcu.gov.br/en\\_us/biblioteca-digital/participacao-social-como-instrumento-para-a-construcao-da-democracia-a-intervencao-social-na-administracao-publica-brasileira.htm](https://portal.tcu.gov.br/en_us/biblioteca-digital/participacao-social-como-instrumento-para-a-construcao-da-democracia-a-intervencao-social-na-administracao-publica-brasileira.htm)> Acesso em: 17 de jun. de 2019

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Cap. I e II.

REZENDE, F. da C. Razões emergentes para a validade dos estudos de caso na ciência política comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 6, p. 297–337, dez. 2011.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. Tese (doutorado), UNICAMP. Campinas, SP: [s. n.], 2010.

SIMÕES, G. L. e SIMÕES, J. M. **Reflexões sobre o conceito de Participação Social no contexto brasileiro**. VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, UFMA. São Luis, MA, ago. 2015.

SUPARC. **Processo administrativo nº AA.010.1.00599115-20, Vol. IV – Projeto de Concessão CEASA**. Teresina, PI, 2015.

———. **Termo de Referência do projeto Nova Ceasa**. Teresina-PI, 2016. Disponível em <<http://www.ppp.pi.gov.br/ppp/wp-content/uploads/2017/03/Nova-Central-deAbastecimento-Termo-Referencia.pdf>> Acesso em: 01 de maio de 2019>.