

## Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão

141

PATRÍCIA LACZYNSKI E  
MARCO ANTÔNIO CARVALHO TEIXEIRA

**A** Constituição Federal de 1988 trouxe novas competências e responsabilidades aos municípios com o processo de descentralização de um conjunto de políticas públicas e sociais e também foi responsável pela institucionalização de um tipo de federalismo que passou a estimular fortemente a cooperação tanto em âmbito horizontal (entre municípios) como na esfera vertical dos municípios com a união e estados). A ação cooperada no âmbito municipal representa uma das possíveis respostas para os diferentes problemas decorrentes do processo de descentralização das políticas sociais que passaram a demandar fortemente os poderes públicos no âmbito local que antes estavam sob a responsabilidade da União ou dos estados. As novas competências oriundas da carta constitucional trouxeram um conjunto de desafios para os municípios, sobretudo os de pequeno porte populacional, que geralmente não possuem recursos financeiros para responder as demandas locais e que, também, são carentes de profissionais que estejam capacitados para produzir diagnósticos e elaborar projetos alternativos para o enfrentamento dos problemas socioeconômicos em seus territórios.

É nesse contexto que a ação cooperada torna-se, praticamente, indispensável, em razão de a mesma possibilitar a soma de esforços nas situações em

---

1 Este artigo é baseado no trabalho realizado para o Projeto Análise e Considerações sobre Potencialidades e Desafios do Associativismo Territorial no Brasil, financiado pela Agência de Cooperação Espanhola e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em 2011.

que um governo possui capacidades que são ausentes em administrações municipais de territórios vizinhos, podendo gerar sinergia e complementaridade entre as prefeituras, assim como a integração de políticas públicas entre os governos locais circunvizinhos numa perspectiva territorial ampliada (Abrucio, Sano e Sydow, 2010), ao se debruçarem sobre essa questão, adotaram o termo Associativismo Territorial para explicar os oito tipos de arranjos associativos identificados nos estudos por eles realizados. Dentre estes estão os Consórcios. Para os autores, o Associativismo Territorial sob a forma de Consórcio pode ser dividido em quatro formas: Consórcios Intermunicipais; Consórcios Públicos com o Estado, Consórcios Públicos com a União e Consórcios Interestaduais.

Os Consórcios intermunicipais (cooperação horizontal) são de iniciativa dos próprios municípios a partir da identificação de um problema comum e da construção de um sistema de governança entre eles que permita uma relação simétrica entre os atores envolvidos. Os Consórcios Públicos com o Estado geralmente são induzidos pelos governos estaduais (cooperação vertical) para maximizar ações em políticas públicas ligadas à saúde, desenvolvimento e infraestrutura, dentre tantas outras. Os Consórcios com a União (cooperação vertical) são estimulados pelo governo federal e, quase sempre, está articulado com as três esferas de governo. Geralmente, este tipo de Consórcio resulta de condicionalidades externas aos municípios que são colocadas como indispensáveis para o recebimento de recursos federais para políticas públicas locais. Um bom exemplo é a exigência de formação de consórcios para a coleta, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos com recursos disponíveis no Ministério das Cidades. Os Consórcios interestaduais (cooperação horizontal) são mais raros e geralmente se caracterizam por ações de governos estaduais voltadas à implementação de políticas públicas em regiões fronteiriças sob suas responsabilidades.

O Consórcio Intermunicipal (cooperação horizontal) é o arranjo associativo que estará sendo analisado nesse artigo à luz da experiência do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). Entretanto, faz-se necessário um alerta: para que a cooperação seja efetivamente horizontal é preciso evitar assimetria nas relações entre os municípios e investir fortemente em estratégias de governança democrática que incorpore o conjunto de atores sociais envolvidos diretamente com a temática geradora do Consórcio numa trajetória que vai desde ao processo de concepção a estruturação dos fóruns de tomada de decisão nesse Arranjo. Caso haja algum tipo de subordinação do município mais fraco em relação ao mais forte, o processo

de relação cooperada pode ficar comprometido. Desse modo, o presente trabalho busca refletir sobre os mecanismos que permitem gerar uma relação cooperada e sinérgica entre os entes consorciados e problematiza a visão dos neo-institucionalistas históricos. Esses autores defendem que a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas é resultado de interesses conflitantes onde determinados atores são privilegiados em detrimento de outros. Para os neo-institucionalistas históricos, a assimetria de poder entre os atores envolvidos nos processos políticos é uma variável importante, uma vez que para eles, essa assimetria é fundamental para o funcionamento e o desenvolvimento de instituições (Hall e Taylor, 2003). Segundo esses autores, é no pacto de fundação que se moldam as instituições. Ou seja, dentro dessa perspectiva, as instituições moldam o comportamento. Os atores que, no ato de fundação, definem as regras, passam a ser constringidos pelas mesmas e pelas supostas consequências de suas ações, o que faz com que eles as revisitem e eventualmente mudem seus cálculos estratégicos (Laczynski, 2009). Analisando os consórcios como uma alternativa de cooperação cujo território de atuação decorre de um pacto firmado entre todos os atores sociais envolvidos, Cruz (2001, p. 201) considera que:

São uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Os consórcios possibilitam a territorialização dos problemas.

A estratégia de organizar a regionalização de maneira ascendente torna-se crucial para que os municípios envolvidos se identifiquem de fato com projeto representado pelo Consórcio. Nesse caso, os próprios municípios são próprios os construtores de todo o processo. O envolvimento desde a fase inicial permite fortalecer a identidade coletiva com os objetivos do Consórcio e define uma cultura organizacional com valores previamente compartilhados entre os diferentes atores que se envolveram desde o planejamento até a definição da estrutura institucional e dos objetivos que norteiam o arranjo territorial cooperativo<sup>2</sup>.

---

2 Um exemplo de experiência de arranjo territorial cooperativo que se iniciou após a realização de um planejamento participativo foi o Consórcio Quiriri na região da bacia hidrográfica do alto rio negro catarinense. Maiores detalhes Teixeira (2004).

Desse modo, os consórcios representam a possibilidade de que os municípios possam buscar a solução de problemas comuns por meio da junção de esforços e das potencialidades de cada um deles. O fato de eles se constituírem territorialmente com base no problema diagnosticado, além da abertura de canais de participação, pode significar um aumento da qualidade do engajamento social no momento em que o tema a ser solucionado passa a ser orientado por um interesse coletivo ampliado que consegue suplantar as fronteiras físicas de cada lugar e construir uma lógica política mais solidária. Nessa direção argumentativa, Spink, Teixeira e Clemente (2009) reforçam a ideia de ação uma cooperada baseada na iniciativa espontânea ao afirmarem que “os consórcios intermunicipais cresceram a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos municipais com base na associação voluntária”.

Abre-se, dessa maneira, espaço para que a participação comunitária possa legitimar essa nova institucionalidade político-administrativa e produzir políticas públicas que permitam que os seus resultados sejam distribuídos de maneira equitativa para todos os consorciados. Assim, cria-se o ambiente necessário para que os prefeitos coloquem o interesse público acima das diferenças partidárias com os demais, fato esse que se não for superado pode representar um dos entraves para que experiências dessa natureza possam lograr êxito.

Compreender a experiência desenvolvida pelo CINPRA, que reúne municípios no entorno de São Luis, capital do estado do Maranhão, é o objetivo desse texto. Para tanto verificaremos como ocorreu o processo de construção dessa experiência, a relação entre os municípios, o papel de atores sociais e, também, uma breve análise sobre os seus alcances.

#### CONTEXTUALIZAÇÃO TERRITORIAL DA EXPERIÊNCIA NUMA PERSPECTIVA SOCIOECONÔMICA

O Estado Maranhão ocupa uma área de 331.935,507 km<sup>2</sup> (IBGE, 2010), sendo o segundo maior em extensão da região Nordeste e o oitavo do País. É o quarto Estado mais rico (PIB) do Nordeste e a 16<sup>a</sup> maior economia (PIB) do Brasil. No entanto seu IDH é um dos mais baixos do Nordeste – 0,683 (PNUD, 2005), ficando à frente apenas de Alagoas. Localizado entre as regiões Norte e Nordeste, o Maranhão tem o privilégio de possuir a maior diversidade de ecossistemas de todo o País. São 640 km de extensão de praias tropicais, floresta Amazônica, cerrados, mangues, delta em mar aberto e o único deserto do mundo com milhares de lagoas de águas cristalinas (Lençóis Maranhenses).

Mais de 40% de sua população vive na zona rural e, apenas na década de 1990, houve uma concentração de pessoas vivendo na zona urbana, em especial na Ilha de São Luis, composta pela capital do Estado – São Luis – e de outros três municípios: Passo do Lumiar, Raposa e São José do Ribamar (Caldas, 2008).

### A TRAJETÓRIA DO CINPRA

O CINPRA foi criado em 1997 com a participação de 15 municípios, hoje conta com 22 municípios consorciados<sup>3</sup>, com o objetivo de apoiar a agricultura familiar a partir da assistência técnica rural. Sua origem remete à figura de Leo Costa, ex-prefeito do município de Barreirinha (1989 a 1992) e ex-Secretário Municipal de Agricultura de São Luis (1997 a 2002) na gestão do prefeito Jackson Lago. Enquanto prefeito de Barreirinha, sua preocupação em como apoiar o desenvolvimento da produção agrícola foi uma de suas prioridades. Formulou a Campanha da Acerola e criou uma Escola Agrícola para as crianças que moravam no município. Além disso, remonta desta época a sua preocupação em como interligar mais os municípios produtores com a capital de São Luis, centro consumidor. Para tanto, propôs a criação de Centros de Negócios próximos às estradas para apoiar e facilitar o transporte de mantimentos e insumos agrícolas de São Luis para os municípios do interior e produtos agrícolas do interior para a capital (Caldas, 2008).

Já como Secretário de Agricultura de São Luis, Leo Costa não compreendia porque a capital maranhense precisava comprar praticamente 80% dos cereais e hortifrutigranjeiros que consumia de estados do sudeste e sul do país. No entorno da capital, há um cinturão verde capaz de produzir vários dos produtos agrícolas e leiteiros que são consumidos na própria região. Além disso, nesta região havia pequenos produtores que passavam por dificuldades financeiras, uma vez que não conseguiam produzir e comercializar seus produtos no mercado local.

É importante ressaltar que neste período (anos 1990), a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) foi extinta pelo governo do então Presidente Fernando Collor de Melo e a Empresa Estadual

---

3 Municípios criadores do CINPRA: Anapurus, Axixá, Cantanhede, Coroatá, Humberto de Campos, Matões do Norte, Morros, Pirapemas, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Inês, São João Batista, São Luis, Viana e Vitória. Integrantes que ingressaram após a criação: Alcântara, Chapadinha, Icatú, Passo do Lumiar, Peritoró, Primeira Cruz, Viana.

de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) do Maranhão teve suas portas fechadas pelo então governador Edison Lobão. A sua sucessora, a governadora Roseana Sarney, promoveu uma reforma administrativa em sua gestão (1997-2000), extinguindo 18 secretarias estaduais e outros órgãos da administração indireta, entre os quais a Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária (EMAPA), piorando ainda mais as condições de apoio técnico e extensão rural no Estado (Caldas, 2008).

A reforma administrativa no Maranhão tinha uma intenção de descentralização. No entanto, o que se viu, na prática, foi um distanciamento ainda maior do governo estadual dos atores locais. Os prefeitos maranhenses, acostumados a demandar nos gabinetes do governo do Estado, em São Luis, deixam de ser recebidos e atendidos pelas autoridades estaduais.

Além da importação de produtos de outras regiões do Brasil e da extinção das empresas de assistência técnica no Estado, as áreas de agricultura na ilha de São Luis estavam diminuindo, por conta do crescimento demográfico, em particular, por conta do crescimento da migração; do investimento do setor imobiliário; da expansão da área industrial e da área de veraneio. A preocupação do então secretário de agricultura era como reverter esta situação de descrédito à agricultura, estimular esta atividade econômica, não só na capital, mas principalmente na região do entorno da ilha de São Luis e conter a migração para a capital, fixando o homem no campo. Nasce a percepção de que os municípios deveriam tomar em suas próprias mãos o seu destino, não dependendo de ações tomadas apenas pelo governo do Estado.

Ao mesmo tempo em que a preocupação com o consumo de produtos “importados” de outros estados lhe acompanhava, um outro secretário municipal da Prefeitura da capital estava iniciando uma articulação entre os municípios da Região Metropolitana de São Luis. Esta articulação não avançou, mas serviu de base para a ideia de um consórcio intermunicipal por parte de Leo Costa. Ele, sem nunca ter visto experiências desse tipo, descobriu pelo Brasil consórcios intermunicipais, estudou seu funcionamento e propôs ao Prefeito a criação de um arranjo similar na região de São Luis para o apoio à produção e comercialização de produtos da agricultura familiar.

#### O CINPRA: FUNCIONAMENTO, ESTRUTURA E PROGRAMAS

O objetivo do CINPRA é contribuir para a geração de oportunidades, promovendo o processo de desenvolvimento de ações conjuntas que garantam a melhoria contínua da produção e abastecimento de bens e serviços

oriundos do agronegócio local e regional capazes de gerar mais trabalho e renda e melhorar a qualidade de vida das famílias.

Para atingir este grande objetivo, em um primeiro momento, a preocupação do CINPRA foi apresentar às prefeituras da região a importância de se criar uma secretaria ou uma área voltada para a questão da agricultura na municipalidade. Assim, as prefeituras que não tinham em sua estrutura organizacional uma área com esta finalidade receberam todo o apoio do consórcio para a sua constituição. Uma vez constituídas as secretarias municipais de agricultura, o CINPRA prestava todo apoio para que as próprias prefeituras (por meio de suas secretarias de agricultura) pudessem assessorar os pequenos agricultores. Este processo de convencimento foi feito a partir dos secretários municipais de agricultura ou de técnicos que trabalhavam nesta área. Eles tiveram um papel importantíssimo para convencer os prefeitos da ideia do Consórcio.

A criação do CINPRA foi de fato baseada apenas na vontade dos governos locais, pois não recebeu apoio do governo estadual e nem do governo federal (interessante notar que a ideia foi muito bem recebida por diferentes atores, como órgãos federais, Caixa Econômica, Banco do Nordeste, Universidade Federal, Universidade Estadual e imprensa – os jornalistas foram os mais receptivos à ideia). Embora o CINPRA tenha procurado não ter conotação partidária, a iniciativa veio do prefeito da capital,<sup>4</sup> um adversário político da família Sarney, o que dificultou um possível apoio do governo estadual ao Consórcio.

O CINPRA foi constituído como uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Todos os municípios integrantes do Consórcio têm uma lei municipal aprovando a sua participação nesse arranjo territorial. O seu funcionamento foi estruturado a partir de três eixos: (a) garantia de assistência técnica para pequenos produtores (em parceria com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA); (b) estruturação de políticas de intervenção planejada para produção agrícola e pastoril; e (c) melhorias no nível de renda e na qualidade de vida das populações dos municípios envolvidos (Trindade, 2000).

---

<sup>4</sup> Jackson Lago, de fato, foi eleito governador em 2006 (após 40 anos de influência da família Sarney), tendo exercido o mandato apenas entre 2007 e 16 de abril de 2009, por ter sido cassado. Em 17 de abril de 2009, Roseane Sarney assume novamente o governo do Maranhão.

O financiamento do Consórcio é todo baseado nos municípios, que têm a responsabilidade de repassar 0,5% do seu FPM (Fundo de Participação Municipal). Dentre os atuais 22 municípios que participam do CINPRA, apenas quatro estão com seus repasses em dia. Como é a capital que repassa mais recursos, não tem havido uma preocupação com o destino do Consórcio por parte das demais prefeituras. A situação atual é de crise financeira e política. O CINPRA conta com apenas quatro funcionários, dois próprios – o Secretário Executivo e o Diretor Técnico – e dois cedidos pela Prefeitura de São Luis – a Tesoureira e a Auxiliar Administrativa. Entretanto, o Consórcio já teve um Coordenador do Programa de Casas Familiares Rurais, um Coordenador do Pólo de Horticultura Orgânica, um Coordenador do Projeto Mandioca, um Coordenador de Caprinocultura Leiteira, um Coordenador do Programa de Floricultura Tropical, um Coordenador do Programa de Plantas Medicinais e um Coordenador do Programa de Florestania. Os salários destes técnicos eram pagos, 50% pelo CINPRA e 50% pela Prefeitura de São Luis.

A sua estrutura de gestão é formada pelo Conselho de Prefeitos, Conselho de Secretários Municipais de Agricultura, Conselho Fiscal (formado por um representante indicado por cada prefeitura) e a Secretaria Executiva que tem o papel de operacionalizar e executar as decisões tomadas. Como a visão política dos prefeitos em relação à importância que se deve dar à agricultura e ao Consórcio é pequena, o CINPRA acabou conquistando um grau de autonomia muito elevado. Não há controle e acompanhamento por parte dos prefeitos e secretários municipais de agricultura em relação às ações que a Secretaria Executiva tem tomado.

Durante o período que São Luis puxou a liderança do CINPRA e os prefeitos participavam mais do arranjo regional, os secretários municipais de agricultura e os próprios prefeitos (embora com menos frequência) sentavam à mesa para discutir seus objetivos, expectativas, problemas, angústias e suas perplexidades. Esta troca de informação foi em parte a grande inovação do Consórcio. Trata-se de uma região onde os prefeitos estão acostumados a viajar para a capital para pedir soluções prontas, passando pelo caminho por vários outros municípios, mas sem parar o carro, sem indagar se os prefeitos destes municípios passam pelos mesmos problemas. Um arranjo que consegue mobilizar as autoridades locais para criarem as soluções a partir de seus próprios recursos traz uma grande inovação, seja na formulação e na implementação de seus programas, seja na relação entre os atores envolvidos e na articulação intergovernamental.

O CINPRA conseguiu desenvolver convênios com a EMBRAPA que objetivavam melhorar a produtividade de culturas já tradicionais no Estado (como a mandioca e o caju) e introduzir novos produtos (como certas hortaliças, algumas leguminosas e a criação de caprinos e ovinos, até então restrita a poucos municípios). Por meio do CINPRA, técnicos da EMBRAPA passaram a visitar, frequentemente, os municípios, para acompanhar as condições de produção, verificar o potencial de aumento da produtividade e organizar cursos para os produtores. Alguns projetos foram sendo implantados: mandioca; horticultura orgânica; criação de cabras leiteiras e floricultura. Os municípios, sozinhos, não teriam condições financeiras de trazer estes técnicos e realizar os cursos, pois os centros de pesquisa da EMBRAPA encontram-se espalhados por diversos estados e o centro mais próximo do Maranhão era em Teresina (PI). Por mobilização dos municípios, foi instalado um escritório da EMBRAPA no Maranhão.

No início dos anos 2000, o CINPRA conquistou grande visibilidade e recebeu diversos prêmios<sup>5</sup>. Além disso, foi uma das duas experiências (a outra é o Consórcio do Grande ABC, em São Paulo) que inspiraram o Governo federal, em 2003, na formulação de um programa de estímulo à instalação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (o CONSAD)<sup>6</sup>

Outra experiência que chamou o CINPRA para participar de suas atividades foi o CONSEA do Maranhão (Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional). Criado em 11 de junho de 2003, o CONSEA-MA é vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDES) e é composto por 36 membros, sendo 12 representantes da esfera governamental, indicados pela Câmara Intersetorial de Políticas Públicas, e 24 representantes da sociedade civil, escolhidos pelo Fórum Maranhense de Segurança Alimentar e Nutricional. Logo após a sua criação, o Conselho estadual convidou o CINPRA para ser um de seus parceiros. A relação CONSEA e CINPRA durou até 2006. No entanto, a visão do CONSEA se distanciou muito da visão dos integrantes do CINPRA, uma vez que a ênfase do trabalho do

5 Experiência premiada duas vezes pelo Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford (1999 e 2001) e uma vez pelo Sebrae Nacional – Prêmio Mario Covas de Prefeito Empreendedor (2003).

6 Os CONSADs “são arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento com objetivo de promover a cooperação entre municípios, em prol da segurança alimentar e do desenvolvimento local” (<http://www.mds.gov.br/portalfederativo/segalimentar/pag/programas/consorcio-de-seguranca-alimentar-e-desenvolvimento-local-2013-consad/>).

CONSEA era baseada simplesmente no combate à fome a partir de campanhas como “Natal sem fome”. Para o então secretário executivo do CINPRA, era necessário pensar em estratégias de desenvolvimento local para combater a fome e não apenas caridade e assistência social.

#### O VÉRTICE: MUNICIPALIZAÇÃO DA AGRICULTURA, PROFISSIONALIZAÇÃO DE JOVENS E COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

A partir da criação do CINPRA e das primeiras ações realizadas, os seus integrantes e dirigentes foram percebendo que o Consórcio tinha capacidade de ir além de pensar e incentivar uma política pública de agricultura: ele poderia estimular programas, projetos e ideias para dentro dos municípios em uma velocidade e abrangência muito grandes. A incapacidade local das secretarias municipais de agricultura em agir derivava da posição muito baixa que a política tinha na estruturação dos municípios. Quando o CINPRA permite a operacionalização de programas a partir das próprias riquezas locais, os municípios se estruturam para agir em seus territórios. Dessa maneira surge a defesa da municipalização da agricultura. O seu diretor técnico, Leo Costa, defende a ideia de que os municípios devam assumir ações a favor da agricultura e da pesca, assim como já assumem as ações a favor da educação e da saúde. Essa ideia envolve uma transformação cultural; os prefeitos e a sociedade civil devem olhar para seus territórios a partir de suas riquezas e não de seus problemas; as soluções devem vir a partir de suas capacidades e não apenas a partir das demandas apresentadas para as esferas estadual e nacional de governo. Os governos estadual e nacional devem participar e apoiar as iniciativas em uma relação horizontal de diálogo (e não vertical, como se apresenta ainda hoje).

No ano de 1999, a equipe técnica do CINPRA foi percebendo a importância de focar o jovem do campo. Até então, suas ações eram voltadas à família do agricultor sem enfatizar o jovem (ou a mulher ou o idoso). Surgia então a ideia de trabalhar com o jovem para evitar que as famílias de agricultores tivessem seus filhos indo para a cidade em busca de alternativas de trabalho. Neste mesmo ano, um técnico francês, Pierre Gilly, contratado pelo Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) para disseminar a ideia das Casas Familiares Rurais no Brasil, percorreu o Maranhão com técnicos da Gerência de Agricultura, e conheceu o CINPRA. Em fevereiro do ano seguinte, Pierre convidou representantes do CINPRA para participarem de uma viagem à França com o objetivo de conhecerem as Casas Familiares

Rurais daquele país. A ideia de um programa voltado ao jovem estava adequada à realidade do Maranhão estava em curso.

A primeira Casa Familiar Rural do Maranhão foi construída em um terreno doado pela indústria de alumínio Alcoa, próximo ao povoado de Quebra-Pote, na zona rural da ilha de São Luís. Ela atende 30 alunos (jovens empreendedores rurais) de 14 a 20 anos, que já tenham concluído o 5º ano (antiga 4ª série), em regime de alternância, segundo a qual os jovens permanecem duas semanas na escola e duas semanas em suas propriedades rurais, aplicando o que aprenderam. A Casa oferece, juntamente com o ensino profissionalizante, o segundo ciclo do ensino fundamental (6º ao 9º ano). Os próprios alunos são responsáveis pela elaboração das “cartilhas” que utilizam nas aulas. Entre as disciplinas que fazem parte do currículo constam: Horticultura, Preparação do Solo, Fruticultura e Pecuária.

Hoje, são 30 Casas Familiares Rurais no Maranhão e 20 Escolas Familiares Agrícolas (EFA). O CINPRA é um grande apoiador conceitual e disseminador destas escolas, mas uma vez construídas, são as Prefeituras de cada município que mantêm e custeiam as Casas. No caso de São Luís, por exemplo, é a Secretaria Municipal de Educação que está à frente de sua coordenação e não mais a Secretaria Municipal de Agricultura.

Importante ressaltar que quando finalizou o contrato do Pierre no MDA, ele foi contratado pelo CINPRA como coordenador das Casas Familiares Rurais e trabalhou no Consórcio por mais de cinco anos. O MDA começou a financiar a construção de Casas Familiares Rurais.

Uma nova experiência que surgiu a partir da Prefeitura de São Luís, foi o Encontro de Cidades. O prefeito reeleito, Jackson Lago, percorreu o Estado em 2001 e 2002 para trocar informação e conhecimento com os prefeitos reeleitos e novos prefeitos. Foram ao todo, 12 encontros. O prefeito da Capital levou basicamente aos outros municípios os programas da Bolsa Escola, o Orçamento Participativo e o CINPRA. Estes encontros foram muito importantes para o Consórcio por disseminar a ideia de cooperação intermunicipal. Outros consórcios foram criados no Estado: Região de Tocantina; Região de Imperatriz, Região de Santa Inês, Região de Barra do Corda, Região de Pedreiras, Região de Conlagos, Região de Munim/Lençóis e Região de Timon. Todavia, apenas dois deles ainda sobrevivem: Munim/Lençóis e Timon.

Estes três eixos (municipalização da agricultura, profissionalização dos jovens do campo e a cooperação intermunicipal) juntos formam, assim, o Triângulo do Desenvolvimento do Meio Rural:



Segundo Leo Costa, Chapadinha é o lugar no Nordeste onde os produtores mais facilmente se apropriaram da tecnologia da mandioca, por causa da Casa Familiar Rural, da iniciativa do governo municipal e da união com outros municípios por meio do CINPRA (teve o apoio da EMBRAPA Mandioca). Foi em Chapadinha que “casou os três vértices”.

## DIFICULDADES

Segundo seu secretário executivo atual, Júnior Lobo, o CINPRA vive uma crise desde que nasceu. Para ele, a sua concepção teve falhas, uma vez que a articulação realizada foi artificial, sem a devida reflexão para consolidar a ideia com as prefeituras. Em nenhum momento de sua existência, todos os municípios participantes estiveram unidos de forma coesa. Um dos indicadores é a quantidade de municípios pagantes. Sempre, no máximo, são 50% dos municípios que pagam suas cotas mensalmente. Por exemplo, em 2010, eram nove os municípios que mantinham um nível de relacionamento mais próximo com o Consórcio. Deles, apenas quatro repassavam o pagamento.

O CINPRA não é o único consórcio a passar por dificuldades. Muitos arranjos intermunicipais vivem processo semelhante. Nem sempre os prefeitos eleitos têm a devida compreensão do que é um Consórcio, o seu papel e a sua importância. Assim, acabam não se comprometendo com a instituição, inclusive financeiramente. Talvez a visão do secretário executivo seja muito rigorosa, mas é fato que o CINPRA, há cerca de cinco anos, está passando por grandes dificuldades financeiras. E quando a capital São Luis, cujo repasse é o maior, deixa de pagar mensalmente o CINPRA, ele sofre um grande processo de fragilização.

Ainda com relação à articulação artificial mencionada por Junior Lobo, de fato o CINPRA foi constituído como organização da sociedade civil, sem fins lucrativos, de direito privado. Na época de sua criação, não havia uma lei que permitisse consórcios públicos. A primeira dificuldade da história do CINPRA foi, inclusive, no momento de sua criação e referia-se ao pouco conhecimento

sobre o seu aspecto jurídico mais adequado. Mas o fator sorte já despontou nesse momento. O primeiro encontro dos secretários municipais de agricultura da região de influência demográfica de São Luis ocorreu em 20 de junho de 1997. Dez dias depois, no dia 30 de junho, saiu na revista *Veja* um artigo do Luis Nassif sobre os consórcios de saúde de MG, onde ele comentava sobre o IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). O então secretário de Agricultura de São Luis, Leo Costa, procurou e recebeu muito material dos Consórcios de MG e uma cartilha publicada pelo IBAM. Com estes documentos em mãos, foi possível a formalização e criação do arranjo.

De fato, este arranjo, criado como associação e de direito privado, não cria instrumentos para obrigar os prefeitos a repassarem os recursos comprometidos. De toda forma, a visão mais ampla sobre a importância da cooperação intermunicipal não pode ser conquistada apenas por meio de legislação. Reunir prefeitos em torno do tema da produção e abastecimento ainda é muito difícil. Alguns políticos locais podem até entender a importância de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local e a agricultura, mas as urgências e responsabilidades principais recaem para temas como educação, saúde, infraestrutura, gestão do orçamento e captação de recursos. Nesse caso, políticas estruturantes (como produção e abastecimento) acabam não sendo prioridades para os governos locais.

Todavia, não se pode debitar apenas a questão financeira os problemas vividos pelo CINPRA, a dimensão política também pesa de maneira significativa. Em 2000, Jackson Lago (PDT) foi eleito prefeito de São Luis, capital do Maranhão, assumindo o posto em 2001<sup>7</sup>. Juntamente com ele, foi eleito para o cargo de vice-prefeito, seu companheiro de partido, Tadeu Palácio. Em 2002, com o afastamento do prefeito por ocasião da sua disputa ao cargo de Governador de Estado, Tadeu Palácio assumiu a prefeitura, sendo reeleito em 2004 para um mandato até 2008. Embora o seu discurso sempre tenha sido a favor do CINPRA, ele reduziu o repasse para o Consórcio. Ao invés de pagar os 0,5% do FPM, estabeleceu o valor mensal de R\$ 15.000,00, aumentando mais tarde para R\$ 30.000,00 e, posteriormente, para R\$ 40.000,00. De acordo com dados do Ministério da Fazenda, a média mensal do FPM em 2007 de São Luís foi de mais de 202 milhões reais, o que significaria que 0,5% deste repasse seria algo em torno de R\$ 84.000,00 por mês.

---

7 Jackson Lago foi prefeito de São Luis por três ocasiões (1989 a 1992, 1997 a 2000 e 2001 a 2002).

A questão política no Maranhão pode ser resumida em dois grupos: o ligado a José Sarney e o que disputa o poder com ele. O PDT, no Maranhão, sempre fez oposição a Sarney. Tadeu Palácio construiu sua carreira política neste partido, sempre acompanhando Jackson Lago. Foi vereador por três mandatos consecutivos (1989 a 1992; 1993 a 1996; e 1997 a 2000), sendo que em seu último mandato como vereador, foi líder do governo Jackson Lago na Câmara de Vereadores. Portanto, na condição de vereador e de prefeito, esteve sempre do lado do grupo opositor à família Sarney. No entanto, nas eleições de 2008, após a derrota de seu candidato à prefeitura Clodomir Paz, Palácio rompeu com o PDT e começou a se aproximar da família Sarney. No governo Roseana Sarney (2009 a 2010)<sup>8</sup>, foi nomeado secretário de Turismo do Estado.

O prefeito de São Luis, eleito e que assumiu o poder em 2009, foi João Castelo (PSDB). Embora disputasse com o PDT o cargo para o governo municipal, o PSDB no Maranhão também faz oposição aos Sarneys. Nesse sentido, encontra-se no mesmo grupo que Jackson Lago, o fundador do CINPRA. Mas a complexidade política é bem maior. Pode-se dizer que, enquanto Tadeu Palácio começou junto de Jackson Lago, acabou indo para um grupo adverso e se aliando à família Sarney, a trajetória de João Castelo é totalmente contrária (ele vem de um grupo aliado a José Sarney até se tornar parceiro de Jackson Lago).

Por parte do governo estadual, o CINPRA nunca entrou na agenda de governo do Maranhão. Até a eleição de Jackson Lago para governador (janeiro de 2007 a abril de 2009), os governadores nunca discutiram o Consórcio ou qualquer outro arranjo intermunicipal. Jackson Lago foi o criador do CINPRA enquanto prefeito de São Luis. Mas enquanto governador acabou deixando o Consórcio de lado ao não transformá-lo em prioridade de seu governo. Com Roseana Sarney de volta ao governo do Estado (abril de 2009), os defensores do consórcio deixaram de ter qualquer esperança em o CINPRA ter algum tipo de apoio estadual.

O Governo federal apoiou o CINPRA por meio da EMBRAPA e do apoio à construção das Casas Familiares Rurais no estado do Maranhão. Todavia, a relação ainda é frágil quando se verifica que os programas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Consórcio não conversam entre si. A análise do Diretor Técnico do CINPRA é de que o Minis-

---

8 Roseana Sarney assume o governo do Estado do Maranhão em 17 de abril de 2009, após a cassação de Jackson Lago e é reeleita em 2010 para o mandato 2011 a 2014.

tério deveria se aproximar mais dos municípios para melhorar os resultados e impactos de seus programas nos territórios. Por exemplo, nos programas de assentamento, o MDA contrata uma ONG (organização civil ou sindical), mas não repassa os recursos diretamente para os municípios. Os resultados são prazos burocráticos e de plantação e colheita desconectados e técnicos sem apropriação do local (o pessoal da ONG demora um tempo para se adaptar à realidade local e quando está se adaptando, o contrato acaba e a ONG vai embora). O Consórcio deveria ser um instrumento para aproximar os técnicos federais do contexto local e territorial.

O relacionamento do CINPRA com as secretarias municipais de agricultura dependia da sua estrutura. Embora a maioria das secretarias fossem mal estruturadas e dificultassem o trabalho em conjunto, as secretarias bem estruturadas trouxeram resultados valiosos. Alguns exemplos foram os municípios de Chapadinha, Santa Inês e São João Batista, que chegaram a implantar projeto de vitrines tecnológicas. Elas consistiam em projetos que visavam o aprimoramento das técnicas agrícolas, mas que também servissem de disseminação dessas ideias para agricultores e técnicos de outros municípios e regiões. Estes projetos cumpriam certa rotina: em primeiro lugar, eram definidos pelo Conselho de Secretários Municipais de Agricultura e decididos pelo Conselho de Prefeitos; em seguida, era organizado um evento com a participação dos secretários de agricultura e produtores rurais e que convidava um grande número de interessados (nestes eventos, técnicos realizavam oficina de sensibilização); e por último, os municípios interessados recebiam orientação e desenvolvia ações práticas com técnicos convidados pelo CINPRA. Cada fase desta era amplamente divulgada pela imprensa (Caldas, 2008).

Com o setor privado e com organizações da sociedade civil, em especial com a Federação dos Trabalhadores, o CINPRA sempre manteve um bom relacionamento. Mesmo assim, a participação social avançou pouco. Apesar da vinda da EMBRAPA para o Maranhão, e com o trabalho de seus técnicos e das prefeituras diretamente com os agricultores, não houve mobilização dos atores sociais para reivindicar dos governantes uma maior atenção ao CINPRA.

Apesar da pouca mobilização e participação social, e do baixo engajamento efetivo dos municípios, pode-se afirmar que o Consórcio ainda sobrevive. Isto se dá devido à visão de algumas pessoas como o Diretor Técnico (primeiro Secretário Executivo), Léo Costa, e o Secretário Executivo, Júnior Lobo, que ainda lutam por uma situação digna dos produtores rurais. Neste sentido,

a secretaria técnica do CINPRA acredita que um dos caminhos para o Consórcio se reerguer é a sua adequação à nova legislação de consórcios públicos,

Apesar de sua crise e dos novos desafios, o CINPRA traz muitas lições interessantes. Este tipo de arranjo mostra, principalmente, que os municípios juntos podem acessar um conjunto de informações e um conjunto de práticas culturais que os municípios pequenos sozinhos teriam muitas dificuldades de acessar e mostra que é possível apoiar o desenvolvimento de baixo para cima, tendo a região como unidade de planejamento e execução de ações.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

L aczynski (2009) reflete sobre alguns mecanismos sociais capazes de gerar uma relação sinérgica e cooperativa entre atores políticos envolvidos em um mesmo processo político e social. Uma delas é a defendida pelos neo-institucionalistas históricos: “os atores que, no ato de fundação, definem as regras, passam a ser constringidos pelas regras definidas e pelas supostas consequências de suas ações, o que faz com que eles revisitem e eventualmente mudem seus cálculos estratégicos” (p. 20). No entanto, nesse caso, parece que as marcas de origem do CINPRA acabaram se perpetuando e não houve um amadurecimento do Consórcio enquanto instituição, no sentido de criar normas e regras que pudessem garantir sua continuidade e sobrevivência frente às mudanças de políticos e técnicos dos governos locais. Ou ainda, nesse caso específico, os neo-institucionalistas históricos não acertam quando defendem que a assimetria de poder entre os atores envolvidos nos processos políticos é chave para o funcionamento e desenvolvimento das instituições. O CINPRA mostra exatamente o contrário.

De fato, o CINPRA representa um caso de Consórcio Intermunicipal que não passou por um processo de construção ascendente, o que dificultou a apropriação de seus objetivos pelo conjunto de dirigentes municipais envolvidos nessa experiência. Entretanto, não se pode negligenciar que a criação do Consórcio dependeu muito da crença de uma liderança pública nos propósitos de sua existência e que sem o seu esforço pessoal essa importante experiência demoraria a chegar ou provavelmente nem existiria. Verificou-se, portanto, a inexistência de ambiente político favorável à promoção de um processo participativo da concepção à gestão desse Consórcio Intermunicipal, o que pode explicar, em boa medida, a baixa participação e o pouco comprometimento dos municípios na gestão e definição de diretrizes do Consórcio.

Na concepção de sua sobrevivência econômica e nas diretrizes de sua ação, o CINPRA teve, mesmo que parcialmente, um caráter redistributivo. Como visto ao longo do texto, a capital do Maranhão, São Luis, foi o município que liderou o processo de criação do Consórcio, a partir da sua Secretaria Municipal de Agricultura. Como a população e o orçamento de São Luis são bem maiores que dos outros municípios participantes, o valor dos seus 0,5% do FPM que deveria ser repassado ao Consórcio é bem maior que dos outros membros do CINPRA. Se por um lado, São Luis sempre repassou mais recursos financeiros, os serviços que o Consórcio realizou, em especial ligados ao apoio técnico aos agricultores familiares, foram mais direcionados para os pequenos municípios – os municípios rurais do entorno da capital.

Além de repassar mais, São Luis contribuiu por um tempo com os salários dos coordenadores técnicos do Consórcio, o que foi de fundamental importância na sua estruturação. Esta visão de redistribuição era clara para os integrantes do governo local de São Luis (durante a gestão de Jackson Lago). Para eles era importante a continuidade do Consórcio, pois o interesse básico era a médio e longo prazo, ou seja, aproximar a produção do consumo de produtos agrícolas na Ilha de São Luis e diminuir a migração de habitantes dos municípios da área metropolitana e do interior para a capital.

No entanto, do mesmo jeito que a capital foi importante no aspecto de liderar a constituição do Consórcio, quando a prefeitura de São Luis reduz sua presença, o CINPRA entra em crise. A dependência do Consórcio de um município maior e mais rico pode ser benéfica desde que a autoridade política deste município acredite no arranjo regional, mas pode ser frustrante, uma vez que o Consórcio se tornou quase que inteiramente dependente desses recursos. Essa dependência excessiva pode ter causado outros dois problemas que se conectam. O primeiro refere-se a uma relação assimétrica praticamente inevitável entre a capital e os demais municípios decorrentes da variável econômica e do poder político do prefeito de São Luis. O segundo advém do fato de os pequenos municípios ao não ingressarem fortemente nas discussões sobre a gestão e atividades do CINPRA, terem deixado que o Consórcio dependesse de forma significativa das decisões que surgissem da prefeitura da capital.

Desse modo, a construção ascendente para construir experiências de consórcios intermunicipais, a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos locais com base na associação voluntária, que fortaleceria os laços de identidade dos consorciados com a cultura da organização torna-se muito difícil, sobretudo, em contextos de desigualdade econômica

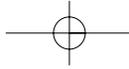
entre os entes envolvidos e, também, em circunstâncias em que o capital social acaba assumindo uma situação mais de beneficiário do que de protagonista nesse processo. Talvez essas duas questões demonstrem que o enfraquecimento do CINPRA decorreu, sobretudo, da existência de obstáculos políticos que poderiam ser removidos ou minimizados se o capital social local tivesse força suficiente para defender o fortalecimento dessa experiência que apesar dos percalços apresenta uma trajetória exitosa.

**Patrícia Laczynski** · Professora do Centro Universitário SENAC. Doutora e mestre em Administração Pública e Governo pela FGV-SP. Foi assessora, e Secretária de Desenvolvimento Econômico e Relações Internacionais da Prefeitura de Santo André. É pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV).

**Marco Antônio Carvalho Teixeira** · Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP e Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-SP, onde é pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG-FGV) e vice-coordenador do curso de graduação em Administração Pública.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. & SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen, (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.
- BARBOZA, H. B. e AROUCA, F. L. Cinpra: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. In: BARBOZA, H. B. e SPINK, P. (org.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.
- CALDAS, E.L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. Tese de Doutorado defendida em janeiro de 2008 em Ciência Política, FFLCH, USP, 2008.
- CRUZ, Maria do Carmo. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente*. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP/Fundação Ford, 2001.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M.; CRUZ Maria do Carmo M.T. Os consórcios intermunicipais em São Paulo: insumos para a difusão nacional de um modelo de sucesso. In: Konrad Adenauer Stiftung; Oficina Municipal. *Cooperação Intermunicipal na Federação Brasileira: os Consórcios Intermunicipais e as Associações de Municípios*. Série Documenta, nº1, maio 2002, p. 9-35.
- HALL, Peter e TAYLOR, Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, São Paulo. 2003.
- LACZYNSKI, Patrícia. *Formação de Consórcios em Áreas Metropolitanas – Um Estudo Comparativo*. In XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos – LASA2009 – Repensar as desigualdades, 2009, Rio de Janeiro. XXVIII Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos: LASA, 2009.
- SPINK, P.; TEIXEIRA, M A C; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul/dez 2009.
- TEIXEIRA, M. A. C. *Democratização do espaço público: a experiência do Consórcio Quiriri*. IX Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004.
- TRINDADE, J. R. B. Cinpra: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento no Estado do Maranhão. In FARAH, M. S. F e BARBOZA, H. B. (org.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2000.



FONTES

CADERNOS ADENAUER XII (2011) Nº4

- <http://www4.planalto.gov.br/consea>, acesso em 18 de maio de 2011
- <http://www.consea.ma.gov.br/>, acesso em 18 de maio de 2011
- <http://www.ibge.gov.br>, acesso em 2 de maio de 2011
- [http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3039&lay=pde), acesso em 2 de maio de 2011

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

- 30 de julho de 2010: Júnior Lobo, Secretário Executivo do CINPRA
- 01 de agosto de 2010: Léo Costa, Diretor Técnico do CINPRA
- 02 de agosto de 2010: Juarez Lima, Presidente do CINPRA e Prefeito de Icatú
- 02 de agosto de 2010: Júlio França, Secretário Municipal de Agricultura de São Luis
- 26 e 28 de março de 2011: Léo Costa, Diretor Técnico do CINPRA

