

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO - UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIOECONÔMICO

SELMA SOUSA PIRES

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO: o caso do consórcio intermunicipal de produção e
abastecimento de São Luís/MA – 1997/2010

São Luís
2014

SELMA SOUSA PIRES

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO: o caso do consórcio intermunicipal de produção e
abastecimento de São Luís/MA – 1997/2010

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, da Universidade Federal do Maranhão, para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, Estado e Agricultura

Orientador: Prof. Dr. Benjamin Alvino de Mesquita

São Luís
2014

Pires, Selma Sousa.

Cooperação intermunicipal como estratégia de Desenvolvimento: o caso do Consórcio Intermunicipal de Produção e abastecimento de São Luís/Ma – 1997/2010 / Selma Sousa Pires. – 2014.

119 f.

Impresso por computador (fotocópia)

Orientador: Prof. Dr. Benjamin Alvino de Mesquita.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2014.

1. Produção agrícola – Abastecimento – Maranhão 2. Agricultura – Consórcios Públicos. I. Título.

CDU: 338.43.02 (812.1)

SELMA SOUSA PIRES

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL COMO ESTRATÉGIA DE
DESENVOLVIMENTO: o caso do consórcio intermunicipal de produção e
abastecimento de São Luís/MA – 1997/2010

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Desenvolvimento
Socioeconômico, da Universidade Federal
do Maranhão, para obtenção do título de
Mestre em Desenvolvimento
Socioeconômico.

aprovada em: 07 de março de 2014

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benjamin Alvino de Mesquita (Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. José Ribamar Sá Silva
Examinador Interno
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Ms. Alan Vasconcelos Santos
Examinador Externo
Universidade Federal do Maranhão

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	– Mapa dos municípios consorciados.	50
Figura 2	– Representação do Fluxo de Abastecimento de São Luís.	80
Gráfico 1	– População residente dos municípios consorciados ao CINPRA (1991 – 2000 - 2010).....	52
Gráfico 2	– Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA por setores da economia (2000 e 2010).....	53
Gráfico 3	– Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA (exceto São Luís) por setores da economia (2000 e 2010)	54
Gráfico 4	– Participação de produtos agrícolas dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão - lavoura temporária (1997 e 2010).....	55
Gráfico 5	– Participação de produtos agrícolas dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão - lavoura permanente (1997 e 2010).....	55
Gráfico 6	– Participação de produtos do extrativismo vegetal dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão (1997e 2010).....	56
Gráfico 7	– Participação no efetivo de rebanhos dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão (1997e 2010).....	56
Gráfico 8	– Participação de produtos de origem animal dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão (1997 e 2010).....	57
Gráfico 9	– Esperança de vida, mortalidade infantil e probabilidade sobrevivência até 60 anos - Municípios consorciados ao CINPRA, MA, NE e BR (1991-2000-2010)	58
Gráfico 10	– Percentual da população que vive em domicílios com acesso a serviços básicos: CINPRA, Ma, NE e BR (2010)	59
Gráfico 11	– Percentual da população dos municípios consorciados ao CINPRA que vive em domicílios com acesso a serviços básicos (1991-2000-2010)	60

Gráfico 12 – Distribuição de Leitos por cada grupo de mil habitantes nos municípios consorciados do CINPRA	61
Gráfico 13 – Índice de Desenvolvimento Humano, por dimensão: renda, longevidade e educação, segundo os municípios consorciados ao CINPRA (1991-2000-2010)	62
Gráfico 14 – Incidência de pobreza nos municípios consorciados ao CINPRA (%) (1991-2000-2010)	63
Gráfico 15 – Percentual de ocupação dos trabalhadores por setores nos municípios consorciados ao CINPRA (2010)	65
Gráfico 16 – Expectativa de anos de estudo, taxa de analfabetismo, ensino fundamental, médio e superior dos municípios consorciados ao CINPRA (1991 – 2000 – 2010)	66
Gráfico 17 – Variação anual (%) e produção de mandioca (t): Municípios Consorciados ao CINPRA (1990-2010)	70
Gráfico 18 – Variação anual (%) e produção de mandioca (t): Municípios não consorciados (1990-2010)	70
Gráfico 19 – Evolução da produção de mandioca: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao CINPRA e Maranhão (1990-2010).....	71
Gráfico 20 – Evolução do Rendimento Médio da mandioca: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao CINPRA e Maranhão (1990-2010) (Kg/ha.).....	72
Gráfico 21 – Evolução da Área Plantada de Mandioca: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao Cinpra e Maranhão (1990-2010) (ha)	72
Gráfico 22 – Evolução da produção de castanha de Caju: Municípios Não Consorciados (toneladas)	72
Gráfico 23 – Evolução da produção de castanha de Caju: Municípios Consorciados ao Cinpra (toneladas).....	72
Gráfico 24 – Evolução da produção de castanha de caju: comparação Maranhão, Municípios consorciados ao CINPRA e Municípios Não Consorciados (1990-2010).....	74

Gráfico 25 – Evolução do Rendimento Médio da castanha de caju: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao CINPRA e Maranhão (1990-2010) (Kg/ha.).....	75
Gráfico 26 – Evolução do efetivo de rebanho caprino: Municípios Não Consorciados (cabeças)	75
Gráfico 27 – Evolução do efetivo de rebanho caprino: Municípios Consorciados ao CINPRA (cabeças).....	75
Gráfico 28 – Evolução do efetivo de rebanho caprino: comparação Maranhão, Municípios Não Consorciados e Municípios Consorciados ao CINPRA (1990 -2010)	76

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	Municípios consorciados ao CINPRA: 1997.....	30
Tabela 2	–	Principais Projetos Implementados pelo CINPRA.....	39
Tabela 3	–	Municípios consorciados ao CINPRA: área, distância, população residente e microrregião (2010).	51
Tabela 4	–	Índice de Gini, Renda <i>per capita</i> média e Rendimentos do Trabalho: Municípios Consorciados ao CINPRA, MA, NE, BR (1991-2000-2010).	64
Tabela 5	–	Evolução da Sucessão Política-administrativa: MA, São Luís e Municípios do CINPRA (1997 – 2014)	88

LISTA DE SIGLAS

ABM	Associação Brasileira dos Municípios
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CFR	Casa Familiar Rural
CINPRA	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CODEVASF	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
COMARCO	Companhia Maranhense de Colonização
CONSEA	Conselho de Segurança Alimentar
COTERMA	Companhia de Colonização de Terras do Maranhão
CPATU	Centro Nacional de Pesquisa dos Trópicos Úmidos
EMAPA	Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMCA	Fórum Maranhense de Capacitação Ambiental
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNJOSA	Fundação Joaquim Simões dos Santos
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INIC	Instituto Nacional de Imigração e Colonização
IPEA	Instituto de Pesquisa e Estatística Aplicada
IPR	Instituto Municipal de Produção e Renda
ITERMA	Instituto de Colonização de Terras do Maranhão
OMS	Organização Mundial de Saúde
PGC	Projeto Grande Carajás

PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional de por Amostras de Domicílios
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAM	Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SAPS	Serviços de Alimentação da Previdência Social
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMAPA	Secretaria Municipal de Abastecimento, Pesca e Agricultura de São Luís
SEMED	Secretaria de Educação do Município de São Luís
SEMPAB	Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento de São Luís
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIBRATER	Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUPRA	Superintendência de Política Agrária
SUS	Sistema Único de Saúde
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO – CINPRA: GÊNESE, ESTRUTURA, DINÂMICA E PERFIL SOCIOECONÔMICO	26
2.1	O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CINPRA: DAS IDEIAS ÀS AÇÕES	27
2.2	GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSÓRCIO	33
2.3	A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL: OS PRINCIPAIS PARCEIROS DO CINPRA.....	34
2.4	AS PRINCIPAIS AÇÕES DO CINPRA	36
2.5	BREVE PERFIL SOCIOECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS AO CINPRA	50
3	O IMPACTO DO CINPRA SOBRE A PRODUÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS	68
3.1	O IMPACTO DO CINPRA SOBRE A PRODUÇÃO	69
3.2	OS CONSTRANGIMENTOS QUE CONDICIONARAM OS RESULTADOS LOGRADOS	82
4	PRODUÇÃO e ABASTECIMENTO: DO EXIGÍVEL AO REALIZADO	94
4.1	A DISCUSSÃO SOBRE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ENQUANTO ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR.....	95
4.1.1	A ameaça da Flutuação dos Mercados.....	102
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	106
	REFERÊNCIAS	110

Aos meus pais, Maria Luiza e Antonio José,
que sempre batalharam muito para que os
filhos tivessem acesso à educação.

Aos meus irmãos: Helena, Marcos, Gerson,
Gilson e Jeane.

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer a todos aqueles que sempre confiaram em mim. À minha família e aos meus amigos.

“E aprendi que se depende sempre
De tanta muita diferente gente
Toda pessoa sempre é as marcas
Das lições diárias de outras tantas pessoas
E é tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente
Onde quer que a gente vá
E é tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho
Por mais que a gente pense estar” (Caminhos do coração – Gonzaguinha)

Agradeço aos meus pais, Maria Luisa e Antonio José, dois jovens que tiveram que sair de sua terra natal com destino a capital para que os filhos pudessem estudar, agradeço especialmente à minha mãe, que sempre nos apoiou em tudo. Obrigada pelo amor incondicional, por sua generosidade, pelo carinho, apoio e incentivo.

À minha irmã, Jeane, por seu apoio incondicional em todos os momentos, por me incentivar sempre e por seu carinho, sei que você não mediu esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida. Sem você nada disso teria sido possível. Muito obrigada.

Aos meus irmãos Gerson, Gilson, Marcos e Helena pelo apoio e companheirismo.

Às minhas amigas Ieda, Ilzelena, Jacielma, Tarcila, Cláudia, Karol, Girlaine, Genilde, Vera, Karine, Emanuele, Dayana, Priscila Costa e Cintia Leão por compreenderem minha ausência e estarem sempre próximas.

Aos meus sobrinhos Bruno, Tarcísio e Adrianinho. E às minhas sobrinhas lindas e amadas: Vitória, Brenda, Pietra e Bruna.

À minha amiga Elke Matos, pelo incentivo, discussões e desabafos. Obrigada pelo apoio sempre.

Faço um agradecimento especial ao meu amigo Alex Brito, que sempre esteve disposto a me ajudar. Obrigada pelas discussões e pela leitura da dissertação, suas sugestões foram imprescindíveis.

Ao pessoal da Assessoria de Planejamento da UFMA: Rosária Silva, Profa. Fátima Sopas, Francisco de Assis, Júlia e especialmente ao Eldon Pacheco. Obrigada pela compreensão e apoio de vocês.

A Isabel, secretária do curso de Economia e à Núbia secretária do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico pelo apoio e dedicação sempre.

Não poderia deixar de agradecer ao professor Alan Vasconcelos por se mostrar sempre solícito e disponível a me ajudar desde a época da graduação.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico: César Labre, José Lúcio, Gonçalo, Ribamar Sá, João Claudino e Ricardo Zimbrão.

Aos colegas do Mestrado Júlio César, Fábio Augusto, Neemias, Tássio, Marlana, Adriana, Milena, Tiago e Leilivania. Por estarem sempre presentes e disponíveis a ajudar, ouvir e participar.

E finalmente, ao meu orientador Benjamin Alvino de Mesquita, pela atenção dispensada a mim durante a realização deste trabalho.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal (CAPES) pelo apoio financeiro que possibilitou meus estudos e o desenvolvimento da pesquisa.

“Sonho que se sonha só é só um sonho que se sonha só, mas sonho que se sonha junto é realidade”.

(Prelúdio, Raul Seixas)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é compreender a estratégia de produção e abastecimento propugnada pelo Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento e os seus principais impactos sobre a produção dos municípios consorciados. Com o aumento das atribuições dos municípios em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios se articularam, constituindo consórcios públicos, com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos para a otimização dos serviços prestados. Esse tipo de arranjo institucional possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, pois uma ação individualizada para o município teria um custo muito elevado, por isso a necessidade de somar parcerias com o mesmo objetivo, a fim de possibilitar a institucionalização de formas de cooperação e integração, facilitando a descentralização política, barateando custos, de forma a atender diretamente as demandas locais. No caso do Maranhão a experiência de consorciamento remonta a 1997, quando foi fundado em São Luís o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). Verificamos que a estratégia de produção e abastecimento adotada pelo consórcio foi uma estratégia conservadora, de viés produtivista, que pensa a produção e abastecimento apenas como produção, armazenagem, distribuição e comercialização. E apesar dos constrangimentos pelos quais passou o CINPRA, essa experiência trouxe um aprendizado para a cooperação no Maranhão, pois 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.

Palavras-Chave: Consórcios Públicos; CINPRA; Produção e Abastecimento

ABSTRACT

This work aims to comprehend the strategy of production and supply vindicated by Intermunicipal Consortium of Production and Supply, known as “Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento” (CINPRA), and its major impacts over production of the consorciated municipalities. Due the increase of the municipalities’ duties with regard to decentralized social policies, many municipalities have articulated, forming public consortia, with the aim of expanding its management’s capacity and availability of resources for the optimization of rendered services. This kind of institutional arrangement allows a new agreement practice and intergovernmental cooperation, since a single action would have a very high cost to municipality, on account of it the need to add partnerships with the same goal, allowing the institutionalization of cooperative and integrative aspects, by making easy the decentralization of politics, lowering the cost, in order to regard local demands. In Maranhão’s case, the experience of consortium dates back to 1997, when it was founded in São Luís, the Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. It was verified that the strategy adopted by consortium, of production and supply, was a conservative strategy of productivist bias, which imagines production and supply just as production, storage, distribution and trading. And besides all embarrassments CINPRA’s got through, that experience brought a learning experience for cooperation in Maranhão, because it shows that municipalities together can access a range of information and a set of cultural practices which small towns, just by themselves, would have many difficulties to access and shows that it is possible to support the development from the bottom up, having the region as a planning unit and execution of actions.

Key-words: Public consortia; CINPRA; Production and Supply

1 INTRODUÇÃO

A nova configuração da federação brasileira, redesenhada pela Constituição de 1988, criou um cenário em que cada ente federado ganhou um status constitucional e competências próprias, com destaque para os municípios. Mas, se por um lado, os municípios foram fortalecidos com o reconhecimento de sua autonomia, inclusive com atribuições próprias, por outro, a articulação entre os diferentes níveis de governo ainda é muito frágil, pois ainda que a federação seja um pacto entre os entes, vários conflitos podem surgir, pois existe uma linha tênue entre o federalismo cooperativo e o federalismo competitivo, tendo em vista a fragilidade financeira da maioria dos municípios brasileiros.

Diante do aumento das atribuições dos municípios em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios se articularam, constituindo consórcios públicos, com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos para a otimização dos serviços prestados. Trata-se de um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental, pois uma ação individualizada para o município teria um custo muito elevado, por isso a necessidade de somar parcerias com o mesmo objetivo, a fim de possibilitar a institucionalização de formas de cooperação e integração, facilitando a descentralização política, barateando custos, de forma a atender diretamente as demandas locais.

Os consórcios públicos fazem parte da gestão pública contemporânea, estão presentes em 75% dos municípios brasileiros. Dos 5.565 municípios brasileiros, 4.175 participavam de algum tipo de consórcio em 2011. Com relação à área de atuação dos consórcios públicos, estes estavam presentes, principalmente, nas áreas de saúde (80,1%), educação (43,8%) e habitação (39,1%), seguidas por assistência e desenvolvimento social (32,2%), meio ambiente (31,3%), saneamento básico (30,9%), desenvolvimento urbano (29,1%), turismo (24,5%), transporte (21,3%), cultura (20,9%) e emprego e trabalho (16,6%) (IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros 2011).

Em relação ao protagonismo dos consórcios de saúde, a organização horizontal em forma de consórcios públicos surge da necessidade de os municípios prestarem os serviços de saúde, necessários à sua população. Por um lado, os serviços eram gradualmente descentralizados, pois a saúde foi uma das primeiras

áreas onde foi regulamentado o processo de descentralização (CRUZ, 2011) e por outro, os municípios isoladamente não contavam com recursos financeiros e técnicos para atender as demandas de seus municípios. Guimarães e Gomes (2001) lembram que a maioria desses consórcios surgiu como forma de prover meios para a prestação de serviços na assistência à saúde nas áreas de consultas médicas de especialidades, exames de média e alta complexidade e terapias diversas especializadas de referência regional.

Mas o que são consórcios públicos? E como nascem essas experiências no Brasil?

Caldas (2007) apresenta quatro definições básicas para os consórcios públicos: na primeira define os consórcios como um arranjo organizacional baseado na associação voluntária dos entes participantes; em outra como uma entidade que se propõe a realizar ações conjuntas com objetivo de maximizar a utilização dos recursos através da reunião de diversos municípios; a terceira definição traz os consórcios públicos intermunicipais como associação de municípios criada para a execução de atividades ou serviços públicos de interesse comum dos municípios e finalmente, os consórcios seriam acordos firmados entre diferentes entidades, da mesma espécie, com o objetivo de realizar ações de interesse comum utilizando dos recursos necessários que cada membro dispõe para oferecer.

Segundo Leal (2007) os consórcios públicos consistem em instrumentos capazes de trazer ganhos de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas, possibilitando a criação de parcerias entre os municípios. Além disso, a implementação desse tipo de arranjo poderá fortalecer institucionalmente os entes federados, que possuem baixa capacidade técnica e financeira.

Os conceitos apresentados destacam a cooperação entre os municípios e o objetivo de atender serviços públicos de interesse comum dos associados¹.

Dentre os benefícios que este tipo de instrumento poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de

¹ Os objetivos a serem perseguidos pelos consórcios devem ser estabelecidos pelos próprios entes que pretendem se consorciar, devendo estar expressos no protocolo de intenções. Estes podem estar ancorados sobre uma única matéria ou sobre matérias diversas, obedecidos os limites impostos pela lei 11.107/05. O consórcio deverá ter sempre por objeto principal a prestação de um serviço público, não podendo ser realizada através da constituição de consórcio a simples aquisição de bens ou a realização de obras. Isto somente poderá ser realizado quando a aquisição de bens ou a realização de obras forem instrumentos à prestação dos serviços a que se destina o consórcio. Por exemplo: transporte coletivo, coleta de lixo, serviços de atenção à saúde, distribuição de gás, captação e distribuição de água, etc.

serviços públicos e que desta forma poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa. Além disso, a implementação dos consórcios públicos poderá fomentar a desconcentração de investimentos, que se localizaram tradicionalmente nos grandes centros urbanos, em favor de municípios mais pobres, que possuem menor capacidade técnica para a elaboração de projetos, evidenciando uma redistribuição de renda e recursos.

As primeiras experiências de consórcios no Brasil datam de 1891, quando se constituíam em meros contratos celebrados entre os entes federativos cuja validade dependia de aprovação do Estado e estavam sujeitos à aprovação do ente federativo superior. Se celebrados entre estados, dependiam da aprovação da União, e se celebrados entre municípios careciam da aprovação do estado, o que se estendeu até 1937, quando a Constituição daquele ano reconheceu a personalidade jurídica de direito público para as associações de municípios² (RIBEIRO, 2007).

O tema da cooperação federativa só foi retomado com a Constituição de 1946, quando em 1961 foi criado o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), a primeira autarquia interestadual brasileira, instrumento inovador de cooperação que reunia os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sendo este o primeiro exemplo brasileiro de consórcio público do tipo moderno, cujo objetivo era o desenvolvimento da região sul do país e mais tarde serviria de inspiração para a proposta de regulamentação dos consórcios públicos (CUNHA, 2004).

A partir de 1964, surgem os consórcios administrativos, os quais se configuravam em meros pactos de colaboração sem personalidade jurídica, uma medida para exercer pressão sobre os entes federativos que não poderiam competir com o poder de um regime centralizador que estava em vigor na época. Segundo Ribeiro (2007) o debate sobre cooperação federativa e desenvolvimento nacional foi interrompido em 1964, com a instauração do regime militar. Apesar de as Cartas de 1967 e de 1969 afirmarem que o Brasil era uma República Federativa, na prática era um Estado Unitário, onde prevalecia o forte controle da União.

Ribeiro (2007) destaca ainda que a fragilidade jurídico-institucional dos consórcios administrativos, que nem sequer precisavam ter um contrato assinado

² Esse reconhecimento era meramente formal, uma vez que a vigência da Constituição de 1937 se deu durante o Estado Novo, período ditatorial e centralizado, que não reconhecia, nem respeitava a autonomia dos entes federativos. As relações entre os governos se davam segundo o estabelecido por atos unilaterais do Governo Federal (RIBEIRO, 2007).

para funcionarem e não podiam possuir personalidade jurídica, foi decisiva para a vulnerabilidade dos consórcios intermunicipais que já vigoravam na época, com destaque para os consórcios do estado de São Paulo, incentivados no governo de Franco Montoro (1983-1986).

Apesar de haver algumas experiências anteriores, a década de 1980 foi a época em que os consórcios entre municípios ganharam ênfase, estimulados pelas políticas de descentralização, principalmente no estado de São Paulo por iniciativa do governador Franco Montoro (1983-1986). Foi promovida a cooperação intermunicipal por meio de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado, que foi chamado de consórcio administrativo e se constituiu em um ajuste celebrado entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público de mesmo nível ou entre entidades da administração indireta, com objetivos comuns. Em sua maioria, assumiram a personalidade de associação civil sem fins econômicos. A operacionalização do consórcio era feita basicamente por meio da disponibilização de recursos materiais, humanos e financeiros de cada município consorciado ou de seus parceiros. (CRUZ; ARAÚJO, 2011).

O processo de redemocratização do país foi consolidado com a nova Constituição Federal de 1988, que restaurou o sistema federativo e permitiu que os entes federados passassem a gozar de relativa autonomia. Isto representou um marco para a disseminação dos consórcios públicos.

A partir da década de 1990 surgiram vários consórcios no Brasil em áreas como meio ambiente, aquisição de equipamentos, informática e resíduos sólidos, mas, sobretudo, na área de saúde. Em 2001, só na área da saúde, havia 1969 municípios consorciados no Brasil (RIBEIRO, 2007). Contudo, “mesmo depois de 1988, os compromissos assumidos na cooperação federativa continuaram a ser considerados meros pactos de colaboração ou cartas de boas intenções, que não geravam compromissos e não precisavam ser obrigatoriamente cumpridos.” (RIBEIRO, 2007, p. 16)

Cruz e Araújo (2011) destacam ainda que mesmo com a flexibilidade desse tipo de arranjo, muitos enfrentavam problemas por causa da precariedade jurídica; a indefinição da natureza jurídica, que inviabilizava o repasse de recursos aos consórcios por órgãos públicos; a relação com outros entes federados; a falta de compromisso e de responsabilidade no pagamento das contribuições financeiras para a manutenção do consórcio; o uso político do consórcio; irresponsabilidade

fiscal, etc. Além disso, vários consórcios passaram a ser analisados pelos órgãos de controle externo. Vários tribunais de contas estaduais passaram a fiscalizar os consórcios de seus estados.

Diante da fragilidade jurídica e institucional dos instrumentos de cooperação federativa, que pode ser demonstrado pela dificuldade dos consórcios em obterem financiamento e pela dificuldade de planejamento de longo prazo, foi promulgada em 06 de abril de 2005 a Lei nº 11.107, a Lei dos Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos, que veio preencher uma lacuna, regulamentar o artigo nº 241 da Constituição Federal.

Uma antiga reivindicação das entidades nacionais de representação de prefeitos, como a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Associação Brasileira dos Municípios (ABM), que se ressentiam da fragilidade jurídica e da dificuldade de gestão dos instrumentos de cooperação até então em vigor, inclusive para que fosse reconhecida a personalidade jurídica dos consórcios. Isso foi possível a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 15 de junho de 1998, que deu nova redação ao artigo 241 da Constituição e previu que os consórcios e a gestão associada de serviços públicos pudessem ser determinados através de lei ordinária.

Segundo Cunha (2004) a proposição de normas para disciplinar e facilitar a constituição dos consórcios públicos se deve à necessidade de complementar o desenho federativo inscrito na Constituição da República, considerando os instrumentos que permitam e estimulem o federalismo cooperativo. Além disso, a necessidade de superar a precariedade e as limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento utilizados até então. E outra razão se dá em função de que os consórcios públicos podem ser uma forma de superar a limitação ou inexistência dos mecanismos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade partilhada entre o Governo Federal, os estados e os municípios.

A Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, Lei dos Consórcios Públicos, regulamentada pelo Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007 se dedica ao disciplinamento dos instrumentos de cooperação federativa. Uma lei para a proteção igual a dos contratos em geral, que pôs fim à fragilidade jurídica dos consórcios, permitindo sua constituição como pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado, que dentre outras questões buscou assegurar o cumprimento das

obrigações assumidas pelos participantes e previu a possibilidade de participação dos três níveis da federação em um mesmo consórcio.

A Lei, ao instituir o novo perfil dos consórcios públicos possibilitou a estes a ampliação de seu potencial de atuação e a possibilidade de consolidação de pactos mais resistentes a mudanças de gestão e a divergências políticas, a possibilidade de obter mais recursos, maior garantia de que os entes consorciados cumprirão seus compromissos financeiros e a possibilidade de se prestarem serviços públicos que antes eram prerrogativas exclusivas dos órgãos públicos.

No caso do Maranhão a experiência de consorciamento remonta a 1997, quando foi fundado em São Luís o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA). Mas o que há de interessante nessa experiência?

Ao contrário da maioria das experiências nacionais, a experiência do CINPRA não nasce da indução do governo estadual nem do Governo Federal, o consórcio atua numa área que não tem uma política nacional definida, como é o caso da saúde e do meio ambiente. É iniciada justamente após a desarticulação dos órgãos públicos de planejamento, pesquisa, fomento, assistência técnica e extensão rural no Maranhão, no início da década de 1990, de que faziam parte a Secretaria de Agricultura do Estado do Maranhão, a EMATER e a EMAPA. Além disso, é uma experiência totalmente municipal.

A constituição do consórcio se deu em torno do tema do abastecimento alimentar. Surgiu inicialmente da união de 13 municípios do entorno de São Luís com o propósito de incentivar o desenvolvimento local, através de programas de geração de emprego e renda, estimular a produção dos pequenos agricultores, facilitando-lhes o acesso a serviços de assistência técnica em parceria com outras instituições. Assim, o CINPRA se propõe a fazer uma “ponte” entre o pequeno produtor e as instituições de apoio à agricultura como forma de assegurar a dinamização da produção. Em 2007, além da capital, São Luís, o CINPRA já abrangia outros 20 municípios³ maranhenses.

Por ter uma administração mais flexível, o consórcio supostamente proporcionaria maior agilidade às ações promovidas junto aos pequenos produtores, o que significaria maior eficiência e racionalização na aplicação dos recursos dos

³ Alcântara, Anapurus, Axixá, Cantanhede, Chapadinha, Coroatá, Humberto de Campos, Icatu, Matinha, Matões do Norte, Morros, Paço do Lumiar, Pirapemas, Porto Rico do Maranhão, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Rita, São João Batista, Viana e Vitória do Mearim.

municípios. Pautado em três objetivos principais, que são: i) garantir assistência técnica para pequenos produtores rurais; ii) estruturar a intervenção planejada para o fomento da produção agrícola e pastoril e iii) possibilitar melhoria na qualidade de vida e no nível de renda da população. O CINPRA se propõe ao planejamento de ações conjuntas, a fim de possibilitar a municipalização da agricultura, reduzir a importação de produtos básicos, aumentar a segurança alimentar, fixar o homem no campo, diversificar a cesta de bens produzidos, elevar a produtividade da terra e possibilitar a geração de emprego e renda, reduzindo dessa forma a pobreza rural.

Embora seja uma experiência numa área como a produção e abastecimento alimentar, julgamos importante analisar se esse consórcio foi capaz de produzir efeitos significativos na área de produção e abastecimento. O entendimento que o consórcio tinha de produção e abastecimento era meramente produtivista, que entende que deveria aumentar a produção dos municípios e garantir o acesso dos produtores ao mercado ou já se contemplava uma concepção moderna que entendia a produção e abastecimento como um direito humano e não como uma questão de mercado? Essas duas questões são importantes para se analisar essa experiência de consorciamento.

O objetivo deste trabalho é compreender a estratégia de produção e abastecimento propugnada pelo CINPRA e os seus principais impactos sobre a produção dos municípios consorciados. Ao longo do trabalho identificamos os principais fatores que explicam o processo de formação, consolidação e declínio institucional do consórcio; analisamos os impactos do consórcio sobre a produção dos municípios signatários; identificamos os principais constrangimentos que condicionaram os resultados auferidos pelo consórcio; e analisamos a estratégia de produção e abastecimento adotada pelo consórcio no bojo da segurança alimentar.

O trabalho foi desenvolvido a partir de levantamento bibliográfico, pesquisa documental, entrevistas e elaboração de dados secundários sobre os municípios consorciados. A revisão bibliográfica sobre o tema da cooperação intermunicipal foi importante para compreendermos como é que a cooperação intermunicipal entra para a agenda pública. Foi importante também para compreendermos qual o discurso da literatura especializada sobre política de produção e abastecimento enquanto estratégia de segurança alimentar e como o CINPRA está inserido nesse discurso.

A pesquisa documental envolveu documentos específicos do CINPRA como o estatuto do consórcio, atas de reuniões dos secretários de agricultura dos municípios consorciados, agendas locais, relatórios, publicações locais, reportagens, documentos relativos à constituição, implementação e atuação do CINPRA, os quais nortearam nossa compreensão sobre os mecanismos de concepção, os pressupostos, os objetivos, a evolução e os resultados alcançados do CINPRA.

A pesquisa de campo teve início em 2009, quando na época eu estava vinculada ao Programa de Pós-Graduação do Trópico Úmido da Universidade Federal do Pará, como aluna do Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento. Foram realizadas 26 entrevistas entre os atores que estiveram envolvidos com o CINPRA, dentre secretários de agricultura, técnicos do consórcio e membros dos sindicatos de trabalhadores rurais. Acumulou-se um volume de 16 horas de áudio. Para isso, viajei várias vezes aos municípios considerados mais representativos do consórcio, além de São Luís: Rosário, Santa Rita, Icatu, Morros e Presidente Juscelino. Além desses, também foi visitado o município de Raposa, que também compõe a ilha de São Luís⁴.

Nas entrevistas procurou-se verificar como ocorreu o processo de criação do consórcio, sua evolução e seus constrangimentos; como a gestão está estruturada e como interfere em seu desempenho, em termos de processo decisório, execução e fiscalização; quais são os recursos humanos, financeiros e materiais do consórcio; identificou-se ainda as parcerias, os convênios e as relações interinstitucionais; os interesses das lideranças locais e a importância de uma política de produção e abastecimento para a agenda pública. Na condução das entrevistas procurou-se manter uma linha de perguntas específicas. No entanto, os entrevistados sempre ficaram à vontade para responder livremente sobre a pergunta específica ou sobre algum tema relacionado à pergunta.

Do ponto de vista do desenvolvimento do trabalho, além desta introdução, o segundo capítulo trata de uma descrição do processo de formação do CINPRA, onde fizemos uma exposição sobre o processo de formação do consórcio, a proposta foi verificar quais foram as motivações, ideias e argumentos para a constituição do consórcio, de quem partiu a iniciativa de consorciamento, como foi o

⁴ lista e roteiro de entrevistas em anexo

processo de convencimento, qual o impacto da heterogeneidade partidária ou quais foram os elementos facilitadores da cooperação.

Em seguida, analisamos como está estruturada sua gestão e qual a interferência no desempenho do consórcio em termos de processo decisório, execução e fiscalização, identificamos as principais parcerias, e as relações interinstitucionais, as principais ações do consórcio e a maneira como o consórcio foi conduzido no período de 1997 a 2010. Além disso, fizemos uma caracterização socioeconômica dos municípios consorciados ao CINPRA. O objetivo foi fazer um retrato dos municípios consorciados utilizando dados como localização, população, área, indicadores de renda, pobreza, educação, taxa de alfabetização, principais atividades produtivas, atividade econômica e oferta de serviços públicos. Para isso, foram utilizados dados secundários do IBGE e dados do atlas de desenvolvimento humano.

O terceiro capítulo traz uma análise do impacto do consórcio para a produção dos municípios consorciados através da seleção de três produtos para observarmos se o fato de estar consorciado ao CINPRA provocou algum incremento na produção dos municípios. Comparamos dois grupos de municípios: o grupo dos municípios consorciados ao CINPRA e o grupo dos municípios não consorciados. A escolha do grupo amostral de municípios não consorciados foi feita através da análise do território espacial do CINPRA. Utilizamos o critério de que se o consórcio fosse contínuo fariam parte do território do CINPRA 42 municípios. Dessa forma o grupo dos municípios não consorciados é também formado por 21 municípios.

Foram analisadas as culturas da mandioca, da castanha de caju e do efetivo de rebanho caprino. A escolha desses produtos se dá em função da representatividade das vitrines tecnológicas conduzidas pelo CINPRA junto aos municípios consorciados. Através da análise de documentos do CINPRA, e também de entrevistas com gestores, identificamos que os principais projetos trabalhados pelo CINPRA foram o projeto mandioca, o projeto caju e o projeto caprinos. Além disso, identificamos que os outros projetos desenvolvidos pelo consórcio não dizem respeito à pauta de produtos tradicionalmente produzidos pelos municípios consorciados. Sendo assim, analisamos as principais tendências dessa produção ao longo do período que vai de 1990 a 2010. Ainda neste capítulo identificamos as principais dificuldades enfrentadas pelo consórcio.

No quarto capítulo fizemos uma análise da concepção estratégica de produção e abastecimento adotada pelo CINPRA. Para isso, primeiro fizemos uma revisão de literatura para compreendermos qual o discurso da literatura especializada sobre política de produção e abastecimento no bojo da questão da segurança alimentar, enquanto um direito humano fundamental. Em seguida, verificamos se a proposta de política de produção e abastecimento do CINPRA se insere no bojo dessa concepção moderna de segurança alimentar e nutricional.

E por fim, a título de conclusão, as contribuições da pesquisa. Pretende-se responder a algumas questões sobre o legado do consórcio. Nossa intenção foi responder o que o consórcio trouxe ou deixou de bom para os municípios enquanto entes consorciados. Mesmo que o consórcio não tenha realizado todas as ações ou objetivos a que se propôs quando da sua constituição, ainda assim esse arranjo produziu relações diferentes entre os entes consorciados? Então, quais contribuições o caso estudado pode representar para os entes consorciados; Quais os resultados alcançados?

2 O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO – CINPRA: GÊNESE, ESTRUTURA, DINÂMICA E PERFIL SOCIOECONÔMICO

O Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – CINPRA São Luís foi fundado em outubro de 1997, estruturado em torno da questão do abastecimento alimentar da Ilha de São Luís. Segundo seus idealizadores, o abastecimento das feiras e mercados de São Luís é feito em sua maioria por produtos oriundos de outros estados, criando empregos em diversas localidades, mas não no próprio estado. Soma-se a isso a elevação do custo de transporte desses produtos, fato que acaba contribuindo para que o acesso de boa parte da população local a esses alimentos seja prejudicado. Além da grande dependência externa do abastecimento de alimentos da Ilha de São Luís, outros fatores como a baixa produtividade dos pequenos produtores, a dificuldade de acesso ao crédito e à pesquisa motivaram os gestores dos municípios consorciados a enxergar na cooperação intermunicipal uma alternativa para amenizar a pobreza rural desses municípios.

A atuação do CINPRA São Luís se dá por meio de cursos de capacitação e assistência técnica em projetos de avicultura, piscicultura, fruticultura, citricultura e cultivo de flores tropicais através da articulação interinstitucional com grandes centros de pesquisa como a EMBRAPA e a UEMA, o que proporciona a transferência de tecnologia dessas organizações aos pequenos produtores dos municípios consorciados, que isoladamente não teriam acesso. Além disso, o consórcio se encarrega da articulação com as instituições de crédito como o BNDES e o BNB, facilitando o acesso dos pequenos produtores ao financiamento de seus projetos.

Entre as ações do CINPRA, destacam-se a Casa Familiar Rural – projeto baseado na pedagogia da alternância, que visa a profissionalização agrícola de jovens e adultos do meio rural, incentivando-os a permanecer no campo; o projeto de apoio à replicação da ideia de consórcio de produção; o projeto de capacitação ambiental; o projeto flores tropicais; projeto patos paissandu; projeto hortaliças orgânicas; projetos cabras e ovelhas; projeto mandioca; projeto fruticultura. A ideia é fortalecer a cooperação intermunicipal e a profissionalização de jovens e adultos do meio rural como uma forma de fixação dos jovens no campo, através do apoio a programas como a Casa Familiar Rural.

2.1 O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO CINPRA: DAS IDEIAS ÀS AÇÕES

A discussão sobre a cooperação intermunicipal no Maranhão foi iniciada com a proposta de metropolização de São Luís na primeira metade da década de 1990, quando foi aprovado pela Assembleia Legislativa do estado do Maranhão um projeto de lei de autoria do então deputado Francisco Martins, que criava a região Metropolitana da Grande São Luís, formada pelos municípios de São Luís, Raposa, São José de Ribamar e Paço do Lumiar. No entanto, os prefeitos dos municípios por receio de perder autonomia, ou por incompatibilidade político-partidária de imediato não aderiram à proposta de metropolização dos quatro municípios.

Em 1997, a ideia da metropolização voltou a ser debatida, mas foi rejeitada pelo prefeito de São Luís, na época o Dr. Jackson Lago, que alegava se tratar de uma imposição da Assembleia Legislativa, pois a proposta não havia sido discutida pelos prefeitos dos municípios envolvidos. No entanto, foi apresentada uma contraproposta pelo prefeito Jackson Lago, em que a organização da região metropolitana se daria na forma de consórcios intermunicipais.

A proposta da criação do CINPRA partiu do Sr. Arieldes Macário Costa, conhecido como Léo Costa, que na época de sua constituição era secretário municipal de agricultura da prefeitura de São Luís. Com sua experiência na secretaria de agricultura do município de São Luís aliado à experiência anterior como prefeito de Barreirinhas (1989-1992), o Sr. Léo Costa destacava naquela época a vulnerabilidade do abastecimento alimentar da capital, que importava grande quantidade do que consumia em termos de hortifrutigranjeiros.

E considerando-se que no mesmo período o estado sofreu o desmantelamento do sistema agrícola com a desarticulação dos órgãos públicos de planejamento, pesquisa, fomento, assistência técnica e extensão rural no Maranhão, de que faziam parte a Secretaria de Agricultura do Estado do Maranhão, a EMATER e a EMAPA (CALDAS, 2003), bem como que a proposta de metropolização de São Luís houvera fracassado, o secretário de agricultura propôs ao prefeito a união dos municípios limítrofes de São Luís para o enfrentamento das fragilidades de produção e abastecimento do Maranhão na forma de consórcios públicos.

Por iniciativa da Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento de São Luís (SEMPAB), estiveram reunidos em um hotel da capital maranhense no dia 20 de junho de 1997, cerca de 30 secretários de agricultura de municípios próximos

a São Luís. Na ocasião foi realizado o I Encontro de Secretários Municipais de Produção, cujo objetivo foi discutir a melhor forma de ampliar o abastecimento de hortifrutigranjeiros da capital a fim de proporcionar maior variedade de produtos e a preço acessível ao consumidor. Além disso, com o encontro procurava-se buscar parcerias com os municípios próximos a São Luís para discutir soluções para os problemas comuns entre esses municípios no que se refere à produção, transformação, comercialização e abastecimento. (MEIRELES, 1997).

Nesse encontro, o Secretário Municipal de Produção e Abastecimento de São Luís, Sr. Léo Costa, lançou a ideia da criação de um Consórcio Intermunicipal. Para que os municípios pudessem se organizar de modo a direcionar as economias municipais para o abastecimento regional, proporcionando maior expectativa de empregabilidade no campo. A proposta seria fortalecer a economia regional de modo a reduzir a importação de alimentos de outros estados do Nordeste, bem como do Sul e Sudeste do país. Na ocasião foi formada uma comissão técnica⁵ que ficou encarregada da viabilização legal do consórcio.

O interesse pela ideia de consórcios foi consolidado através da observação de outras experiências, como os consórcios da área de saúde do Estado de Minas Gerais. Para isso a Secretaria de Agricultura de São Luís encomendou pesquisas sobre o assunto, e neste ponto o grupo contou com o suporte teórico do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal.

Já no mês seguinte, julho de 1997, a comissão técnica elaborou uma minuta de termo de compromisso a ser assinada pelos prefeitos dos municípios que se propunham a participar do consórcio. Além disso, a comissão técnica ficou encarregada de visitar os municípios interessados em participar do consórcio para aprofundamento das discussões sobre os problemas e potencialidades locais, bem como esclarecimentos acerca da participação de tais municípios no consórcio.

A principal justificativa para a criação do consórcio foi a redução da importação de alimentos de outros estados para a capital. A perda de oportunidade do produtor rural maranhense chamou a atenção dos gestores municipais. Segundo o Secretário da Sempab, Léo Costa, a maioria dos hortifrutigranjeiros consumidos

⁵ A comissão era composta por sete secretários municipais de agricultura: Antonio Carlos de Oliveira (Bequimão); Raimundo João Andrade (Santa Rita); Lindomar da Silva Sousa (Santa Luzia do Paruá); Hélio da Costa de Almeida (São Luís, adjunto); José Raimundo de Sousa Dantas (Axixá). Além desses compuseram a comissão o Sr. Léo Costa, e o prefeito de São Luís, Dr. Jackson Lago (MARANHÃO, 1997).

nas feiras e mercados de São Luís provém de São Paulo e de estados do Nordeste. Isso acontece principalmente por que o produtor maranhense não consegue manter uma produção sistemática, capaz de abastecer feiras e mercados durante todo o ano. A produção é geralmente sazonal, o que dificulta uma oferta regular desses produtos e o acesso desses produtores ao mercado.

(...) importamos mais do que devíamos, por não sermos auto-suficientes no cultivo da maioria dos produtos hortifrutigranjeiros comercializados nas feiras e mercados e isso encarece alguns produtos. (...) É um desejo nosso ver os caminhões carregados de frutas ou legumes, saindo do interior maranhense, de uma dessas cidades envolvidas no Consórcio, descarregando em uma feira livre do pequeno produtor, em São Luís. (Léo Costa, CONSÓRCIO, 1997)

Em agosto de 1997, os secretários e prefeitos dos municípios envolvidos com a criação do consórcio se reuniram novamente. Na ocasião, foram definidos os mecanismos de criação e funcionamento do consórcio. Além de inibir a importação de alimentos, o consórcio se propunha a discutir o processo de municipalização da agricultura. Exemplo da preocupação com a descentralização de políticas para a agricultura está explícito em entrevista que o Dr. Jackson Lago concedeu a um jornal local.

Hoje, as ações do governo federal centralizam os recursos e prejudicam as finanças municipais, num processo inverso ao estabelecido pela Constituição de 1988. Por isso, é necessário buscarmos, em conjunto, soluções para problemas comuns. E o consórcio é uma prática que vem melhorando a vida da população de outros estados. (...) É possível seguir o exemplo de Minas Gerais e nos unirmos na busca de soluções comuns para problemas comuns que não vamos resolver sozinhos, como investimento em pesquisas no campo da agricultura, aplicação de novas tecnologias na intenção de produzirmos mais para melhor abastecer nossos habitantes. (Dr. Jackson Lago, MARANHÃO, 1997)

Mais uma reunião foi realizada no mês de setembro de 1997. Na oportunidade os prefeitos assinaram o termo de compromisso para a criação do consórcio⁶ e discutiram sobre seu estatuto. Além disso, os prefeitos receberam a proposta que deveria ser encaminhada às respectivas Câmaras Legislativas Municipais a fim de solicitarem autorização destas para participarem do consórcio.

⁶ Os municípios que assinaram o termo de compromisso: São Luís, São José de Ribamar, Rosário, Morros, Axixá, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Humberto de Campos, Cantanhede, Pirapemas, Miranda do Norte, Santa Rita, Itapecuru Mirim, Anajatuba, Vitória do Mearim, Arari, Bequimão, Santa Luzia do Paruá, Bom Jardim, São João Batista, Santa Inês, Anapurus, Matões do Norte e Vargem Grande.

Desta forma, em 13 de outubro de 1997 através do “Pacto da Produção e Abastecimento” foi oficialmente fundado o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA), com o lema “Prefeituras Unidas Ajudando o Maranhão a Produzir”. Composto, inicialmente, pelos municípios: Axixá, Cantanhede, Coroatá, Humberto de Campos, Morros, Matões do Norte, Pirapemas, Presidente Juscelino, Rosário, Santa Inês, São João Batista, São Luís e Vitória do Mearim, autorizados previamente pelas respectivas câmaras de vereadores. Na ocasião foi eleito como presidente o prefeito de São Luís, Jackson Lago e como vice, o prefeito de Santa Inês, Waldivino Cabral.

Tabela 1 – Municípios consorciados ao CINPRA: 1997

Município	Prefeito	Partido
Axixá	Maria Julia Gonçalves Barreto	PMDB
Cantanhede	Hildo Augusto da Costa Neto	PL
Coroatá	Romulo Augusto Trovão Moreira Lima	PPB
Humberto de Campos	Bernardo Ramos dos Santos	PFL
Matões do Norte	Antonio Sampaio	PFL
Morros	Clóvis José Bacelar Araújo	PFL
Pirapemas	Carmina Carmem Lima Barroso Moura	PFL
Presidente Juscelino	José Carlos Vieira de Castro	PFL
Rosário	Luciano Castro Oliveira	PMDB
Santa Inês	Waldivino Cabral Filho	PFL
São João Batista	José Ribamar Ferreira Soares	PMDB
São Luís	Jackson Kepler Lago	PDT
Vitória do Mearim	Antonio Normando Bezerra de Farias	PT do B

Fonte: Elaboração própria. Dados: Ata da Reunião de Fundação do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. TRE.

O Consórcio é uma entidade civil, de direito privado, sem fins lucrativos, que em seu estatuto, foi definido como “articulador de políticas de produção e abastecimento que garantam o abastecimento local, viabilize a comercialização dos produtos excedentes para o abastecimento regional, nacional, internacional e priorize o modelo sustentável de agricultura em regime de economia familiar” (Estatuto do Consórcio, Cap. II, da Definição). Fica claro que o CINPRA não é um órgão executor de programas, mas um articulador de políticas que pudessem a longo e médio prazos garantir a melhoria da produção e abastecimento dos municípios consorciados.

O Consórcio foi organizado em torno de três objetivos principais, que são:

1. representar o conjunto dos municípios que o integram, em assuntos de interesses comuns, perante quaisquer outras entidades, especialmente perante às demais esferas constitucionais do governo;
2. planejar, adotar e executar programas para garantir a melhoria da produção e do abastecimento, contribuindo desta forma, para geração de trabalho e de renda nos municípios consorciados;
3. implementar políticas que possibilitem a qualificação, requalificação e o desenvolvimento de habilidades de produtores, sua famílias e técnicos. (Estatuto do Consórcio).

A ideia era fortalecer os programas de produção de hortifrutigranjeiros, de geração de trabalho e renda, e a criação de uma economia regional de exportação destes produtos. Para alcançar esses objetivos o CINPRA poderia adquirir os bens necessários, firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções de outras entidades e órgãos do governo e do setor privado; poderia ainda prestar serviços aos seus associados, dentro de seus objetivos, fornecendo inclusive, recursos humanos, materiais e financeiros. (Estatuto do Consórcio, Cap. III)

O CINPRA se propõe ao planejamento de ações conjuntas, a fim de possibilitar a municipalização da agricultura, reduzir a importação de produtos básicos, aumentar a segurança alimentar, fixar o homem no campo, diversificar a cesta de bens produzidos, elevar a produtividade da terra e possibilitar a geração de emprego e renda, reduzindo dessa forma a pobreza rural.

Com o desmonte dos órgãos públicos de planejamento, pesquisa, fomento, assistência técnica e extensão rural, como parte das reformas pelas quais passou o Estado brasileiro no início da década de 1990, tivemos a extinção, já no ano de 1990, das empresas federais de prestação de serviços de assistência técnica rural, responsáveis pela transferência de tecnologia para o meio rural. Em março de 1990 a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta, no mesmo ano foi também extinto o Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater).

Com a extinção desses órgãos cada estado passou a ser responsável pelos serviços de assistência técnica e extensão rural. No Maranhão, a empresa responsável pela pesquisa agropecuária era a EMAPA e pela extensão rural a

EMATER. Mas, com a reforma administrativa implementada no estado em 1997, os dois órgãos foram extintos juntamente com a secretaria estadual de agricultura, que passou a ser apenas um departamento da gerência de qualidade de vida, tornando ainda mais frágil o sistema de assistência técnica rural maranhense.

Com o desmantelamento das instituições públicas ligadas ao desenvolvimento rural, a produção familiar foi a principal atingida, já que é extremamente dependente dos órgãos públicos de assistência rural, uma vez que os grandes produtores podem contratar empresas privadas para realizar suas próprias pesquisas. Uma das consequências diretas da falta de assistência rural foi o aumento do êxodo rural, o esvaziamento do campo.

Ora, se o governo federal se retira da prestação de assistência rural deixando que os estados se encarreguem desse serviço, e o estado por sua vez se exime de responsabilidade com os produtores rurais, pois desarticula o sistema responsável pela pesquisa agropecuária, a assistência técnica, a defesa sanitária e a rede de armazenamento e somando-se a isso a precarização das políticas públicas de produção e abastecimento no estado do Maranhão, assiste-se a uma descentralização forçada: agora os municípios é que tem que se responsabilizar com os serviços de assistência técnica e extensão rural.

É nesse contexto que surge o CINPRA, como uma forma de preencher o vazio deixado pelos poderes federal e estadual, e uma vez que os municípios são extremamente pobres e dependentes das transferências intergovernamentais, a cooperação intermunicipal é uma saída para assegurar à população a prestação dos serviços públicos.

No sentido de conscientizar os gestores municipais da importância que teria para o município a sua participação no consórcio, foram realizadas várias reuniões com os prefeitos e secretários de agricultura dos municípios próximos a São Luís. Para atingir este objetivo a preocupação do CINPRA foi apresentar aos gestores municipais a importância de se criar uma secretaria ou uma área voltada para a questão da agricultura em cada município.

Assim, as prefeituras que não tinham em sua estrutura organizacional uma secretaria com esta finalidade receberiam o apoio necessário do consórcio para a sua constituição. Além disso, tinha de haver o convencimento dentro dos municípios, pois para participar do consórcio era necessária a aprovação da câmara municipal. Desse modo, cada prefeito precisou discutir com a sociedade local, com a

Câmara Municipal e com os diversos atores envolvidos no sentido de demonstrar as vantagens da cooperação entre municípios e também da necessidade de ratear custos de manutenção do consórcio.

Sanada a fase de convencimento, veio a fase de definição da forma de atuação do consórcio. Quando analisamos as atas das reuniões dos primeiros dois anos do consórcio fica explícita a dificuldade dos diretores em definir os projetos de atuação do CINPRA, pois os prefeitos dos municípios e a direção do consórcio divergem sobre em quais atividades atuar.

2.2 GESTÃO, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO CONSÓRCIO

A proposta do consórcio é que este fosse um órgão mais ágil e racional em sua atuação, pois conta com uma estrutura administrativa mais simples, portanto mais flexível o que proporciona maior agilidade às ações promovidas junto aos pequenos produtores, implicando em maior eficiência e racionalização na aplicação dos recursos. Sua administração está estruturada da seguinte forma:

- Conselho de Prefeitos
- Conselho Fiscal
- Secretaria Executiva

O Conselho de Prefeitos é o órgão deliberativo do consórcio, constituído pelos prefeitos dos municípios consorciados, presidido por um prefeito de um dos municípios e eleito para um mandato de dois anos, sendo permitida sua reeleição por mais um mandato. O conselho de prefeitos se reúne a cada três meses para deliberar sobre os assuntos gerais do consórcio, sendo de sua competência: estabelecer as políticas públicas comuns de produção e abastecimento do consórcio; referendar o secretário executivo do consórcio, bem como determinar seu afastamento, substituição ou demissão; estabelecer cotas financeiras de contribuição para cada município consorciado a fim de viabilizar a operacionalização do consórcio, aprovar o plano de atividade e a proposta orçamentária anual, elaborados pela secretaria executiva, conforme as diretrizes do próprio conselho, etc.

O Conselho Fiscal é o órgão de controle social de fiscalização constituído por um representante de cada município consorciado, sendo de sua competência fiscalizar permanentemente a contabilidade do consórcio; emitir parecer sobre o

plano de atividades, proposta orçamentária, balanços e relatórios de contas em geral, a serem submetidos ao conselho pelo secretário executivo; verificar se as operações realizadas e os serviços prestados correspondem em volume, quantidade, qualidade e valor, às previsões feitas e às conveniências econômicas e financeiras do consórcio, etc.

A Secretaria Executiva é o órgão encarregado da execução das atividades desenvolvidas pelo consórcio. Sendo responsável pela elaboração do plano de atividades e da proposta orçamentária anual, a serem submetidas ao Conselho de Prefeitos; elaboração do balanço e do relatório de atividades anuais; coordenação e supervisão das linhas de ações estabelecidas pelo consórcio, etc. Seu corpo executivo é composto por técnicos, sendo seis técnicos remunerados pela Secretaria Municipal de Agricultura de São Luís e os demais remunerados com recursos do consórcio.

Dentre as atividades desempenhadas pelos técnicos do CINPRA destaca-se o apoio às secretarias de agricultura dos municípios consorciados na elaboração e implementação dos projetos de expansão e diversificação da atividade produtiva, destinados tanto à produção agrícola, quanto a produção animal, além de projetos para o aumento da produtividade agrícola, com a utilização de técnicas mais eficazes (TRINDADE, 2000).

O trabalho assume importância considerável porque, em geral, os recursos disponíveis nos bancos de financiamento e nas instituições de crédito não chegam aos pequenos produtores da região, devido à dificuldade que têm os produtores e os pequenos municípios na formulação de projetos que cumpram as exigências técnicas estipuladas pelos organismos financiadores. Por outro lado, a democratização do acesso às informações sobre oportunidades de convênios e sobre linhas de crédito, também contribui para romper o isolamento a que são submetidos os municípios de menor porte (TRINDADE, 2000, p. 5).

O Conselho de Secretários Municipais de Agricultura se reúne mensalmente para analisar projetos, planejar atividades e propor novas ações. Essa estrutura mais flexível confere ao consórcio mais eficiência e racionalidade no emprego dos recursos, com maior agilidade.

2.3 A ARTICULAÇÃO INTERINSTITUCIONAL: OS PRINCIPAIS PARCEIROS DO CINPRA

A articulação interinstitucional entre o CINPRA e seus parceiros demonstra a importância do desenvolvimento de uma rede de colaboração recíproca que envolva as instituições de pesquisa e de fomento e os produtores rurais, induzindo mudanças na forma de produzir dos pequenos produtores, viabilizando o acesso à assistência técnica e ao crédito agrícola.

A atuação dos atores começou com os contatos feitos entre o CINPRA e a Embrapa, quando da fundação do consórcio, foi fundamental o aporte técnico deste centro de pesquisa para a constituição e consolidação do consórcio. Toda a ação implementada pelo consórcio tem o aval de algum centro de pesquisa da Embrapa, uma vez que o consórcio não é um órgão executor, o papel do consórcio é articular conhecimento, facilitar a transferência de tecnologia entre os centros de pesquisa e os pequenos produtores rurais.

A Embrapa tem dificuldade de atuar em todos os estados brasileiros, então a ideia do consórcio também foi suprir a lacuna na área de pesquisa, pois através da cooperação institucional entre a Embrapa e o CINPRA, esse pode levar até o produtor rural, as pesquisas que foram desenvolvidas por aquela. Assim, o apoio a pesquisa de desenvolvimento tecnológico na área da agricultura familiar pôde ser desenvolvida observando-se as peculiaridades locais dos municípios, já que o consórcio atua mais próximo ao município, diferente da Embrapa, que tem dificuldade em manter esse contato com os produtores.

Daí a importância de um órgão que possa fazer essa ponte entre os órgãos de assistência rural e os produtores.

A articulação interinstitucional envolve parcerias entre o CINPRA e:

- Embrapa Meio Norte (Teresina - PI)
- Embrapa Caprinos e Ovinos (Sobral – CE)
- Embrapa Agroindústria Tropical (Fortaleza – CE)
- Embrapa Amazônia Oriental (Belém – PA)
- Embrapa Negócios Tecnológicos (Petrolina – PE)
- Embrapa Mandioca e Fruticultura (Cruz das Almas – BA)
- Embrapa Hortaliças (Brasília – DF)
- Embrapa Florestas (Colombo – PR)
- Embrapa Sede (Brasília – DF)
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)

- SEBRAE
- Centro de Raízes e Amidos Tropicais da Unesp (Botucatu – SP)
- Ministério da Agricultura
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério do Desenvolvimento Agrário,
- Banco do Nordeste
- Banco da Amazônia
- Banco do Brasil
- Universidade Estadual do Maranhão
- Universidade Federal do Maranhão
- CODEVASF

2.4 AS PRINCIPAIS AÇÕES DO CINPRA

A atuação do consórcio teve como base o desafio de articular as políticas de produção e abastecimento que garantissem o abastecimento local, viabilizem a comercialização dos produtos excedentes para o abastecimento regional, nacional e priorizassem o modelo sustentável de agricultura em regime de economia familiar de modo a transformar o modo tradicional de fazer política no nível local, bem como na interlocução responsável com as demais esferas de governo e agentes sociais. Segundo Costa (2005) a atuação do consórcio se dá em torno de três eixos: a cooperação intermunicipal, a municipalização da agricultura e a profissionalização de jovens e adultos do meio rural. Vejamos:

▪ Cooperação Intermunicipal

A cooperação entre os municípios consorciados se faz necessária porque um município isolado não consegue resolver todos os problemas no sentido de prestar a população os serviços de sua responsabilidade, uma vez que inúmeros problemas são comuns a vários municípios. A cooperação induz à racionalidade nos gastos, além de melhorar a representatividade dos municípios juntos às demais esferas da federação. Os municípios menores e mais pobres isoladamente não conseguem realizar muita coisa em termos de políticas públicas articuladas com

instituições de prestígio nacional e internacional. Essa união visa, portanto, o estudo conjunto de alternativas e a articulação dos municípios envolvidos com outras instituições que forneçam meios de viabilizar soluções para os problemas dos municípios.

- **Municipalização da Agricultura**

Um dos objetivos do CINPRA é fazer com que o município se torne protagonista em suas ações em contraposição ao clientelismo político, à centralização de decisões. Como os municípios sempre dependeram do governo estadual no serviço de assistência técnica agrícola, nunca houve uma estrutura para tal no nível municipal. Assim, seria necessário começar desde o início, com a contratação de um secretário e de uma equipe de técnicos. Neste caso, o foco do trabalho do Consórcio é o de sensibilização e convencimento junto aos gestores municipais para que montem e apoiem continuamente equipes técnicas locais através do fortalecimento de suas secretarias municipais de agricultura.

O CINPRA considera que há um espaço e uma necessidade de atuação mais incisiva dos municípios sobre o desenvolvimento das cadeias produtivas e das potencialidades locais, portanto, fazer com que a agricultura seja uma política descentralizada, como já acontece com a saúde e a educação, é um dos objetivos do consórcio, pois a municipalização da agricultura no Maranhão pode ser uma alternativa para se reverter o quadro de desmantelamento das instituições públicas ligadas ao desenvolvimento rural de que foram vítimas os órgãos estaduais de pesquisa e extensão rural, extintos desde 1997. "O processo está estimulando a estruturação dos municípios para ocupar essa lacuna. As prefeituras estão criando secretarias de agricultura, que contratam agrônomos e veterinários para desenvolver planos locais de extensão rural", conta Léo Costa (apud GIANNOCARO; BASTOS, 2005).

- **Profissionalização de Jovens e Adultos do meio rural**

A profissionalização de jovens e adultos do meio rural é o terceiro eixo de atuação do CINPRA. Para que haja uma evolução do meio e uma agricultura de futuro é preciso contar com novos agricultores, mais preparados tecnicamente, mais

instruídos, com visão mais ampla das cadeias produtivas e da evolução das profissões do campo e das cidades da região. A Pedagogia da Alternância, criada, desenvolvida e refinada pelo movimento dos agricultores da França, desde 1935 até os dias atuais, é a aposta do CINPRA para completar esse tripé do desenvolvimento sustentável do meio rural e da própria região.

Esse modo de conduzir o consórcio buscou o fortalecimento das secretarias de agricultura dos municípios consorciados na elaboração, encaminhamento e acompanhamento de projetos de expansão e diversificação da produção; aproximar os municípios das grandes instituições de pesquisa e tecnologia; sensibilizar e desenvolver talentos humanos, quer sejam técnicos, instituições, produtores, líderes ou dirigentes políticos voltados para a questão da agropecuária; valorizar a agricultura e o mundo rural como espaço capaz de gerar empregos, aumentar a renda e a qualidade de vida das populações; inscrever a agricultura, no rol de políticas públicas municipais ampliando gradativamente sua influência sobre a consciência coletiva e os orçamentos da região.

Apesar de o consórcio não ser um órgão executor, seu modo de operacionalização se deu, basicamente, através do desenvolvimento de vitrines tecnológicas, por meio de projetos pontuais implantados nos municípios que se dispusessem a ceder o pessoal necessário a manutenção desses projetos. Os projetos destinam-se tanto à produção agrícola, com a introdução de novas modalidades de plantio, quanto à criação animal, como o projeto de caprinocultura.

Há também projetos relacionados ao aumento da produtividade das roças por meio da utilização de técnicas mais eficazes, como o projeto da mandioca. Além desses, a atuação do consórcio em projetos de fruticultura, cultivo de flores tropicais e na profissionalização de jovens e adultos da área rural, além de ofertar cursos, assistência técnica e facilitar o acesso a recursos necessários a implementação de diversos empreendimentos através da articulação com as instituições financeiras e de pesquisa.

Depois de serem decididas pelo fórum permanente dos secretários de agricultura e pelo Conselho de prefeitos, obedecendo às demandas dos municípios, é realizado um evento de sensibilização dos atores envolvidos. Cada projeto tem um coordenador, ligado ao CINPRA e um responsável técnico, ligado ao centro de pesquisa conveniado com o CINPRA (Tabela 2) responsável pelo suporte técnico do

projeto, sendo este técnico encarregado por ministrar os cursos e/ou seminários de sensibilização do projeto.

Após os municípios decidirem sobre a participação no projeto, estes recebiam orientação sobre a atividade a ser desenvolvida em parceria com os órgãos do suporte técnico, sendo que o técnico responsável passava a fazer visitas periódicas aos municípios consorciados, consolidando assim as parcerias interinstitucionais do CINPRA. Destaca-se a seguir os principais projetos implementados pelo CINPRA entre os anos de 1997 a 2003 (Tabela 2).

Tabela 2 – Principais Projetos Implementados pelo CINPRA

Projeto	Suporte Técnico	Observações
Farinha Gema de Ovo	Embrapa Cruz das Almas (BA); SENAR	
Horticultura Orgânica	Embrapa Hortaliças (Brasília-DF)	Trata da disseminação de conhecimentos sobre hortaliças (validação, produção de mudas e comercialização).
Mandioca	Embrapa Mandioca (Cruz das Almas-BA)/ Centro de Raízes Tropicais da Unesp/Laboratório de Solos da UEMA	Trata da pesquisa, validação, demonstração e transferência de tecnologia no plantio de mandioca
Fruticultura: Caju-anão Precoce	Embrapa Agroindústria Tropical (Fortaleza-CE); Embrapa Negócios Tecnológicos (Petrolina-PE)	realização de pesquisas, validação e promoção do acesso do agricultor a materiais genéticos básicos.
Flores Tropicais	SEMAPA, BNB, Sebrae, UEMA, Embrapa (Crédito, tecnologia e assistência técnica)	realização de pesquisas para inserir uma nova atividade produtiva no estado
Casa Familiar Rural	CINPRA; Secretaria Municipal de Educação (SEMED); Instituto de Produção e Renda (IPR)	programa de profissionalização agrícola de jovens, que tem como objetivo fixá-los na terra.
Caprino-Ovinocultura	Embrapa Caprinos (Sobral - CE)	Caprinos de corte
Agroindustrial Múltiplo	Embrapa Agroindústria Tropical (Fortaleza-CE)	Prevê o aproveitamento de frutas locais como o buriti e a mangaba, através de fábricas de beneficiamento das frutas.
Plantas Medicinais	Embrapa Amazônia Oriental (Belém/PA); Fundação Lindolpho Silva; Universidade Federal do Maranhão	Rede de produção e coleta de plantas medicinais para exportação.
Cabrita	Embrapa Caprinos (Sobral - CE)	Cabras leiteiras
Apicultura		São Luís, Rosário, São João Batista, Viana
Piscicultura	Codevasf; Sebrae-MA	Santa Inês, Santa Rita e Viana

- O primeiro projeto desenvolvido pelo CINPRA foi o projeto Farinha Gema de Ovo, produzida pelo município de Humberto de Campos, com apoio da Embrapa Cruz das Almas (BA). Trata-se de uma variedade mais produtiva de mandioca.

- O projeto Horticultura Orgânica: Em junho de 2000 foi implantado no povoado de Anajatiua (São Luís) um polo de Validação e Produção de hortaliças orgânicas, com orientação da Embrapa Hortaliças (Brasília-DF). Neste polo são produzidas mudas orgânicas. No período de 2000 a 2002, este polo produziu cerca de 1 milhão de mudas, sendo 200 mil validadas no campo experimental e 800 mil doadas a outros 15 polos de São Luís e 2 de Santa Rita. Nesse período foram ministradas palestras para produtores da ilha de São Luís. A produção de hortaliças orgânicas está sendo comercializada nas feiras livres de São Luís, gerando mais renda aos agricultores.

- O projeto mandioca é desenvolvido em parceria com o Centro da Embrapa localizado em Cruz das Almas (BA), especializado na cultura da mandioca, Centro de Raízes e Amidos Tropicais (Cerat) da Universidade do Estado de São Paulo (Unesp-Núcleo de Botucatu) e a Universidade Estadual do Maranhão, onde o CINPRA instalou em 2001 o Centro de Produção de Mudas/método de propagação rápida de mandioca. Para se ter ideia, no sistema tradicional são extraídas até 20 manivas de uma mesma planta adulta, com a tecnologia nova são retiradas até 1.200 mudas. A ideia é auxiliar na transferência de tecnologias novas para a cultura da mandioca em 16 municípios consorciados ao CINPRA, visando, principalmente, o aumento da produtividade e o uso alternativo da mandioca. Os primeiros municípios a participar do projeto foram São Luís, Chapadinha e Santa Rita. Como parte desse projeto o CINPRA realiza seminários, cursos e diagnósticos nos municípios cujo objetivo é criar municípios-espelho, que desencadeiem uma mudança de comportamento nos demais municípios.

- O projeto fruticultura com um foco mais pontual na questão do caju que é a cajucultura, com o envolvimento da Associação Joanina dos Plantadores de

Caju, a Embrapa Negócios Tecnológicos (Petrópolis-PE) e Embrapa Agroindústria Tropical (Fortaleza-CE) com a qual o CINPRA assinou em outubro de 1998 um convênio através do qual a Embrapa prestará orientação técnica aos municípios consorciados na produção de 100 mil mudas exortadas de caju anão precoce nos próximos dois anos. Com a distribuição de mudas de caju-anão precoce, variedade mais produtiva, a pretensão do CINPRA é o desenvolvimento de uma unidade de beneficiamento da castanha de caju para a fabricação de doces, polpa e bebidas. Inicialmente desenvolvido nos municípios de Humberto de Campos, Santa Inês, Vitória do Mearim, Viana, São João Batista, São Luís, Arixá e Morros.

- Flores Tropicais é um projeto muito interessante porque como o foco é a agricultura familiar e que demanda de pouco espaço, tem uma demanda crescente, esse projeto tem em São Luís e Alcântara os principais municípios envolvidos.

- Casa Familiar Rural: projeto baseado nas Casas Familiares Rurais, da França, que utiliza a metodologia da Pedagogia da alternância. Os jovens produtores passam uma semana tendo atividades pedagógicas na Casa Familiar Rural e outras duas semanas com atividades em suas comunidades. A primeira Casa Familiar Rural foi inaugurada em novembro de 2001 em São Luís, no povoado de Quebra Pote, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A primeira turma reuniu além de jovens do Quebra Pote, jovens das comunidades vizinhas: Cinturão Verde, Arraial, Matinha, Tajaçuaba, Cajueiro, Rio Grande e Porto Grande. Os jovens são acompanhados por uma equipe de monitores composta de engenheiro agrônomo, veterinário, pedagogo e técnicos agrícolas. O conteúdo passado aos jovens é praticado nas comunidades em que vivem, gerando neles o interesse pela atividade agrícola. O projeto é importante porque resgata nos jovens a autoestima através da agricultura, além de ser uma formação profissional com cultura empreendedora. Além de São Luís, o projeto foi implantado em Chapadinha e São João Batista.

- Caprino-Ovinocultura: esse projeto tinha como objetivos fazer com que os pequenos produtores tivessem uma visão de agronegócio, preservassem o meio ambiente, adotassem novas tecnologias no manejo dos animais, padronizassem o produto, tendo como meta a sustentabilidade. A primeira etapa do projeto consistiu em reuniões de sensibilização com prefeitos, secretários de agricultura, vereadores

e representantes de entidades privadas, além de levantamento da realidade de cada município e de ouvir o interesse dos produtores locais; a segunda etapa consistiu no curso de capacitação, pois para financiar o projeto o banco exigia um certificado de capacitação.

- Agroindustrial Múltiplo: convênio com a Embrapa Agroindústria Tropical de Fortaleza - CE, para montagem de unidades de beneficiamento de frutas regionais, como o buriti e a mangaba.

- Plantas Medicinais: este projeto foi iniciado pelo CINPRA em dezembro de 2001, o objetivo era mobilizar instituições estaduais, nacionais e a iniciativa privada para criar uma rede de cidades maranhenses com plantadores e beneficiadores de plantas medicinais para comercialização, envolvendo inicialmente os municípios de Arari, Balsas, Barra do Corda, Coroatá, Cachoeira Grande, Chapadinha, Cururupu, Humberto de Campos, Icatu, Imperatriz, Jenipapo dos Vieiras, Zé Doca, Parnarama, Matões, Coelho Neto, Duque Bacelar e São João do Sóter, sendo mobilizados cinco comunidades em cada município e 10 famílias em cada comunidade, totalizando 1500 famílias. Dentre as ações implementadas nesse projeto, destaca-se: i) acerto de parcerias com a Embrapa Amazônia Oriental (Belém-PA), Universidade Federal do Maranhão e Fundação Lyndolpho Silva, para capacitação e transferência de tecnologia; ii) seminários de mobilização e sensibilização dos dirigentes de cooperativas, sindicatos de trabalhadores rurais, associações comunitárias, instituições de ensino superior do estado, produtores rurais; iii) seleção de plantas medicinais com ocorrência permanente no Estado para cultivo, preparo de produtos e comercialização; iv) mobilização e organização das famílias de rurais.

- O Projeto Cabrita: implantado em agosto de 2000 em São Luís nas comunidades da Cidade Operária, Quebra Pote e do Cinturão Verde, é baseado no Projeto Cabra Nossa de Cada Dia, da Diocese de Sobral – CE, o projeto visa educar a população para o manejo de cabras, no sentido de indicar instalações adequadas, a nutrição e a sanidade dos rebanhos. Para isso, as cabras são distribuídas principalmente a mulheres das comunidades envolvidas e passam a ser acompanhadas por um veterinário ligado ao CINPRA. Depois de três anos, estas mulheres devem devolver as cabras e continuar criando os frutos daquelas recebidas. A renda vem da venda dos cabritos, esterco, e do leite.

- **Apicultura:** Desenvolvido principalmente em São Luís e São João Batista, onde se produz o mel orgânico, que é produzido da florada do mangue. Esta iniciativa, além da produção de mel que gera renda para as famílias dos produtores ainda ajuda na preservação dos manguezais.

- **Piscicultura:** os municípios de Santa Inês, Santa Rita e Viana desenvolvem atividades de piscicultura com orientação da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf) e também em parceria com o Sebrae-MA, no projeto de arranjos produtivos locais.

- **Programa de Capacitação Ambiental:** é coordenado em nível nacional pelo Ministério de Meio Ambiente e no Maranhão, as atividades do programa são geridas pelo Fórum Maranhense de Capacitação Ambiental (FMCA), que é composto de mais de 150 organizações, dentre fóruns e rede de interesse ambiental, prefeituras, consórcios intermunicipais e o governo do Estado. O FMCA elegeu o CINPRA como coordenador do projeto.

Nos Parágrafos seguintes faremos uma descrição sucinta da condução das ações do CINPRA entre os anos de 1997 a 2010. Para essa descrição vamos fazer uma divisão em dois períodos: 1997 a 2003, que foram os anos da pujança do consórcio, período em que implementa vários projetos, ganha visibilidade e induz a formação de novos consórcios e o período 2004 a 2010, que marca a decadência do consórcio.

- **1997 a 2003**

O primeiro ano de atuação do consórcio foi dedicado a definição de sua forma de atuação. Após as reuniões para a discussão da constituição do consórcio, ainda em 1997 foi celebrado um convênio de cooperação técnica com a Embrapa Agroindústria Tropical - CE para a produção de 100 mil mudas de caju anão. Segundo o representante da Embrapa, João Pratagil Pereira de Araújo, o Maranhão teria capacidade para produzir até 1300 kg/ha em vez dos 376 kg/ha que produzia em 1997.

No ano de 1998 o CINPRA lançou a farinha “gema de ovo”. Primeiro produto resultado da formação do Consórcio de Produção e Abastecimento. A farinha foi lançada na Feira Livre da Praia Grande, pelo presidente do consórcio,

Jackson Lago, e pelo secretário executivo, Léo Costa. O lançamento da farinha marca o início das relações do consórcio com a Embrapa como seu principal parceiro. Neste ano o consórcio promove vários seminários, cursos e encontros de sensibilização. Em fevereiro foi promovido o I seminário do agronegócio de hortaliças com a Consultoria do Centro Nacional de Pesquisa de Agroindústria Tropical da Embrapa, Fortaleza/CE; foi promovido também o primeiro encontro de sensibilização do projeto de Caprinocultura em parceria com a Fundação Joaquim Simões dos Santos (FUNJOSA/Recife).

Em Abril o CINPRA promoveu Curso técnico de Produção e Processamento de Hortaliças, com a parceria da Embrapa /CE. Além disso, promoveu a “Conferência Em Busca do Futuro: prefeituras unidas ajudando o Maranhão a produzir”, conduzida com objetivo principal de alavancar e engrenar definitivamente a implantação do consórcio. Trata-se de um método de escolhas políticas desenvolvido por dois professores da Unicamp; Em junho aconteceu o II Encontro do Projeto de Desenvolvimento da Caprinocultura, com a Embrapa Agroindustrial Tropical de Fortaleza-CE; Em Julho o Curso sobre Agronegócio da Caprino-ovinocultura Embrapa Mandioca - Cruz das Almas (BA);

Em agosto: Palestra sobre o Projeto Casa Familiar Rural com apoio do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), além do Curso sobre o agronegócio do Caju; em outubro promoveu a Palestra sobre Tecnologia como fator de superação da Pobreza no Nordeste e no Maranhão, Convênio para a implantação de um módulo agroindustrial múltiplo, Implantação de uma central de produção de mudas de hortaliças e três unidades de validação tecnológica, Capacitação e desenvolvimento da caprino-ovinocultura e Implantação do núcleo avançado de pesquisas em mandioca.

Em novembro aconteceu o I Curso técnico sobre agricultura orgânica, ministrado por técnicos da Associação de Agricultura Orgânica de São Paulo, destinado a técnicos agrícolas e engenheiros agrônomos, a ideia é que esses profissionais possam multiplicar as técnicas aprendidas para produtores rurais de São Luís. Além disso, o CINPRA trouxe a São Luís o pesquisador do Centro Nacional de Pesquisas de Hortaliças, de Brasília – DF, Nozomu Makishima, para fazer um diagnóstico da situação da horticultura nos municípios que integram o CINPRA. O objetivo é melhorar a tecnologia de produção das culturas tradicionais para melhorar a produtividade e a qualidade do produto; verificar a possibilidade de

introdução de novas espécies e profissionalizar o produtor. Em dezembro teve o curso do agronegócio da mandioca, ministrado por pesquisadores da Embrapa Meio Norte e Cruz das Almas (BA). Um dos objetivos do curso é proporcionar condições para o desenvolvimento do agronegócio da mandioca nos municípios consorciados ao CINPRA visando fortalecer a agricultura familiar.

O plano operativo do Consórcio para 1999 destacava ações para incentivar a fruticultura, olericultura, silvicultura, mandioca, plantas medicinais, pesca e irrigação, a ideia era diversificar das ações do consórcio a fim de promover projetos de geração de emprego e renda através do Instituto Municipal de Produção e Renda (IPR) que substituiu a secretaria municipal de agricultura da prefeitura de São Luís, depois da reforma administrativa promovida pelo prefeito de São Luís, Dr. Jackson Lago. É nesse mesmo ano que o consórcio começa a ganhar visibilidade, pois ganha seu primeiro reconhecimento nacional ao receber em outubro de 1999 o prêmio “Descobrimo o Brasil Cidadão”, do programa Gestão Pública e Cidadania, concedido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), a Fundação Ford com apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁷, como uma das vinte melhores iniciativas de governos subnacionais brasileiros.

Neste ano o consórcio termina com cinco projetos em andamento: Cajucultura; Hortaliças; Caprinocultura; Mandiocultura e o Projeto Agroindustrial Múltiplo. A condução das ações do consórcio nesse ano se também através da promoção de cursos, palestras, seminários, e encontros de sensibilização. Por exemplo, a palestra “As janelas de oportunidade para os produtos naturais e a biodiversidade da Amazônia e as experiências de parques tecnológicos e incubadoras de empresas no Brasil”, proferida pelo Prof. Gonzalo Enriquez; o I Encontro de Sensibilização do Projeto de Caprinocultura, ancorado na palestra do Prof. José Ferreira Nunes, da Universidade Estadual do Ceará.

Ainda em 1999 o consórcio fez uma viagem a Europa em busca de oportunidades de negócios, financiamentos para projetos de desenvolvimento sustentável e parcerias tecnológicas. A missão era formada pelo Secretário do Consórcio, Léo Costa, o prefeito de Humberto de Campos, Bernardo Ramos, e o

⁷ Essas instituições escolhem anualmente, desde 1996, 20 experiências inovadoras em gestão pública que passam a fazer parte de um banco de dados, disponível para ser consultado por todo o país. O programa é aberto a instituições públicas governamentais estaduais e municipais, tendo como objetivo disseminar o que há de inovador e exitoso na administração pública.

especialista em relações exteriores, Manoel Junior Lobo e tinha como destino os países da Bélgica, França, Espanha, Portugal e Itália. A partir dessa experiência é que observamos a inserção do Consórcio na área da educação. No segundo semestre, o CINPRA começava a discutir um novo projeto: tratava-se da Casa Familiar Rural⁸.

O coordenador nacional do Programa Casa Familiar Rural, Professor Pierry Gilly, foi convidado para discutir no Consórcio sobre a importância das CFRs para o avanço tecnológico da produção rural. A ideia das CFRs não era formar técnicos agrícolas, mas produtores rurais. O estudante produtor passaria uma semana na sala de aula e outras duas no campo agrícola, nas roças, aplicando o que aprendeu na sala de aula. A experiência das CFRs visava à evolução e autonomia do meio rural; um centro para formar produtores na própria zona rural, garantindo assim o surgimento de pequenos empreendedores rurais e a fixação do homem no campo. Para adotar o programa a prefeitura já contava com uma área de 20 ha em Itaperá, doada pela empresa Alumar (BRITO, 2009).

O ano de 2000 foi o ano do fortalecimento das parcerias institucionais do consórcio e da inserção do consórcio em novas áreas como a piscicultura e a horticultura orgânica, além de avançar as discussões sobre a implantação da Casa Familiar Rural nos municípios consorciados. Assim como nos anos anteriores o CINPRA promove vários cursos. Em março promoveu o II Encontro de Sensibilização sobre a cultura da Mandioca e o I Curso de Sensibilização em Piscicultura que foi ministrado pelo engenheiro da CODEVASF, Odilon Juvino de Araújo, promoveu ainda o I Seminário de Sensibilização do Agronegócio da Fruticultura Tropical em parceria com o Centro Nacional de Pesquisa dos Trópicos Úmidos (CPATU) da Embrapa Amazônia Oriental. Com esse evento o CINPRA visa maior conscientização do potencial frutícola do Maranhão.

O CINPRA promoveu ainda o II Encontro de Sensibilização da Caprino-ovinocultura em junho, foram três dias de reuniões com prefeitos, secretários, vereadores e representantes de entidades privadas. Promoveu ainda o I Curso para Viveirista/Produção de Mudas Cítricas em agosto e no final do ano o CINPRA

⁸ No Brasil, as primeiras CFRs tinham surgido há poucos anos e tinham sido um sucesso nos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo. Nasceram na França na década de 30 e já atingiam 30 países nesse momento. No Brasil vinham sendo executadas com sucesso no sul e sudeste, contando com 76 CFRs (uma delas na cidade de Imperatriz - MA).

retoma a discussão sobre a educação do campo a partir das Casas Familiares Rurais através de um seminário de sensibilização sobre o tema, com o Prof. Pierre Gily, responsável pela implantação do projeto em países da Europa e África. A partir daí o Consórcio resolveu estabelecer parceria junto ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, através do PRONAF, para profissionalizar jovens trabalhadores rurais, utilizando a metodologia da pedagogia da alternância.

Os anos de 2001, 2002 e 2003 foram anos da expansão do CINPRA. Além de aumentar o número de municípios consorciados ao CINPRA, esses foram os anos da replicação da ideia do consórcio para outros municípios maranhenses que formar novos consórcios. Em 2001 o consórcio recebe mais um prêmio de reconhecimento nacional. premiado novamente Concurso Nacional de Gestão Pública e Cidadania.

Uma das ações mais relevantes do CINPRA entre os anos de 2001 e início de 2002 foram as reuniões de divulgação do consórcio, o chamado encontro de cidades. Foram realizados 12 encontros de cidades. Através desses encontros o prefeito reeleito, Jackson Lago, percorreu o Estado para trocar informação e conhecimento com os prefeitos reeleitos e os novos prefeitos, ocasião em que a experiência dos quatro anos de existência do Consórcio era apresentada, apontando a gestão municipal consorciada como uma alternativa para superação do atraso tecnológico da produção familiar, ao mesmo tempo em que oferecia novas oportunidades para reduzir o êxodo rural. Esses encontros eram realizados sempre em cidades diferentes e foram muito importantes para o Consórcio por disseminar a ideia de cooperação intermunicipal. Nessa época se formaram novos consórcios: Consórcio de Barra do Corda (região Centro Sul), Consórcio de Timon (região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense), Consórcio de Pedreiras (região do Médio Mearim), Consórcio de Santa Inês (região dos Vales do Pindaré e Grajaú) e Consórcio de Imperatriz (região tocantina).

• 2004 a 2010

Neste período o CINPRA funcionou de maneira irregular devido principalmente a irregularidade das contribuições ao consórcio por parte do município de São Luís. Como a população e o orçamento de São Luís são maiores do que os dos outros municípios participantes, São Luís acaba contribuindo com

consórcio em termos absolutos, pois o valor dos seus 0,5% do FPM que deveria ser repassado ao Consórcio é bem maior que o dos outros membros consorciados. Além disso, tem o fato de a prefeitura de São Luís, através de sua Secretaria municipal de agricultura, arcar com parte do salário do pessoal do consórcio, pois os coordenadores dos programas implementados pelo CINPRA eram remunerados com recursos da prefeitura de São Luís. Dessa forma, São Luís contribuía mais, e os benefícios eram distribuídos entre todos os municípios consorciados, numa clara política de redistribuição, que funcionou bem durante a gestão do prefeito Jackson Lago.

Acontece que essa política só funcionou bem enquanto esteve na prefeitura de São Luís o Dr. Jackson Lago, pois desde sua saída da prefeitura de São Luís em 2002 para concorrer ao governo do estado, quando assumiu a prefeitura, Tadeu Palácio, sendo depois reeleito em 2004, os repasses ao consórcio só ocorreram de maneira regular até que o Secretário de Fazenda do município de São Luís fora substituído.

O Dr. Léo Costa já havia deixado a pasta da secretaria de agricultura do município de São Luís, e passou a assumir no CINPRA o cargo de Diretor técnico, o filósofo Manoel Junior Lobo assumiu a Secretaria executiva, tendo o prefeito de São Luís, Tadeu Palácio à frente da presidência do consórcio, que apesar de na época ser do mesmo partido do Dr. Jackson Lago, e de ter recebido um prêmio em Brasília do SEBRAE - Nacional em 2003, (Prefeito Empreendedor – Prêmio Mário Covas) através do consórcio, ainda assim, o tema da agricultura não se torna prioridade no governo de Tadeu Palácio. Contudo, com a substituição do secretário da fazenda municipal, Sr. Aziz, por outro gestor, os repasses se tornaram cada vez mais irregulares o que inviabilizou várias ações do consórcio culminando com a inadimplência também dos outros municípios consorciados, o que vai culminar no fechamento das atividades do consórcio em 2010.

Um dos projetos que sempre foi vitrine para o consórcio, a Casa Familiar Rural, foi gradualmente incorporada à secretaria de educação do município de São Luís (SEMED) e transformada em uma escola normal. O polo de horticultura orgânica de Anajatiua foi abandonado juntamente com o polo de propagação rápida de mandioca da UEMA.

Um ponto importante a destacar é que mesmo quando o Dr. Jackson Lago assume o Governo do Estado (janeiro de 2007 a abril de 2009), e o CINPRA

parece ter os meios para retomar a pujança dos cinco primeiros anos de sua fundação, que o idealizador do consórcio agora é o governador do estado do Maranhão. Ainda assim, o Consórcio não consegue entrar na agenda do governo estadual. Enquanto governador, Jackson Lago, não dá a mesma importância ao Consórcio que quando foi prefeito de São Luís.

Em uma das reuniões do Consórcio, realizada em março de 2007, com a presença de vários prefeitos e secretários de agricultura municipais, os representantes do CINPRA (Diretor técnico, Léo Costa), entregaram ao governador na época, Dr. Jackson Lago, uma carta onde enumeravam uma série de sugestões para fomentar a agricultura no estado e propunham a construção de uma política estadual de municipalização da agricultura, no sentido de consolidar as atividades dos consórcios intermunicipais no Estado e fortalecer o segmento da agricultura.

Uma das principais reivindicações que naquele documento era a instituição de um fundo estadual da municipalização da agricultura, que viria a captar apoio financeiro, material e institucional das esferas de poder através de diferentes organismos de fomento. Além disso, reivindicavam apoio às secretarias municipais de agricultura, dotando-as da estrutura necessária a prestação de serviços aos produtores rurais. Jackson Lago se comprometeu em analisar e se empenhar na execução de boa parte das reivindicações que contavam daquele documento.

Contudo, as reivindicações não foram atendidas, e o governador foi obrigado a deixar o governo estadual em abril de 2009, quando assumiu o governo do estado a segunda colocada nas eleições de 2006, Roseana Sarney.

O consórcio fecha em 2010 e ensaia um retorno em 2013, em uma tentativa de retomar as atividades com o vice-prefeito de São Luís, Roberto Rocha, como presidente do consórcio, depois de uma alteração no estatuto do consórcio para permitir a eleição de um vice-prefeito para a presidência do Consórcio, tendo o prefeito de São Luís, Edivaldo Holanda Jr., como primeiro vice-presidente e o Dr. Léo Costa, agora prefeito de Barreirinhas, como segundo vice-presidente. Contudo, o Consórcio ainda não retomou nenhuma de suas atividades.

como a pesca, a avicultura, o extrativismo vegetal e mineral, além do turismo. A cidade mais desenvolvida é a capital do estado São Luís, que tem como atividades principais o comércio, a indústria e o turismo. No entanto, em São Luís também encontramos uma zona rural que produz principalmente hortaliças.

O consórcio compreende uma população de pouco mais de um milhão e seiscentas mil pessoas (população residente), o que representa aproximadamente 25% da população de todo o estado do Maranhão. O território do Consórcio é formado, atualmente, por 21 municípios totalizando uma área de 20.006 km² o que representa 6% do território maranhense (IBGE). Está localizado na mesorregião norte do Estado e compreende 11 (onze) das 32 (trinta e duas)⁹ microrregiões do Estado.

A disposição demográfica é bastante irregular. Mais da metade dos municípios possuem até vinte e cinco mil habitantes; somente o município de São Luís responde por 62% dessa população e os seis municípios mais povoados¹⁰ representam 82% da população total do conjunto dos municípios consorciados como podemos observar na tabela 3.

Tabela 3 – Municípios consorciados ao CINPRA: área, distância, população residente e microrregião (2010).

Município	Área	Distância até a Capital	População Rural (2010)	População Urbana (2010)	Microrregião a que pertence
Alcântara	1.483,2	427	15.452	6.399	Pericumã
Anapurus	608,3	277	6.775	7.164	Alto Munim
Axixá	203,2	95,3	6.704	4.703	Baixo Munim
Cantanhede	797,9	163	7.489	12.959	Eixos Rodoferroviários
Chapadinha	3.247,2	246	20.468	52.882	Alto Munim
Coroatá	2.263,8	249	18.668	43.057	Cocais
Humberto de campos	2.131,1	178	15.683	10.506	Lençóis Maranhenses
Icatu	1448,8	108	17.329	7.816	Baixo Munim
Matinha	408,7	232	13.002	8.883	Lagos
Matões do norte	782,0	143	9.115	4.679	Eixos Rodoferroviários

⁹ A classificação microrregional do Estado adotada aqui é a feita pelo governo do estado, que divide o estado do Maranhão em 32 microrregiões, a classificação do IBGE tem 21 microrregiões.

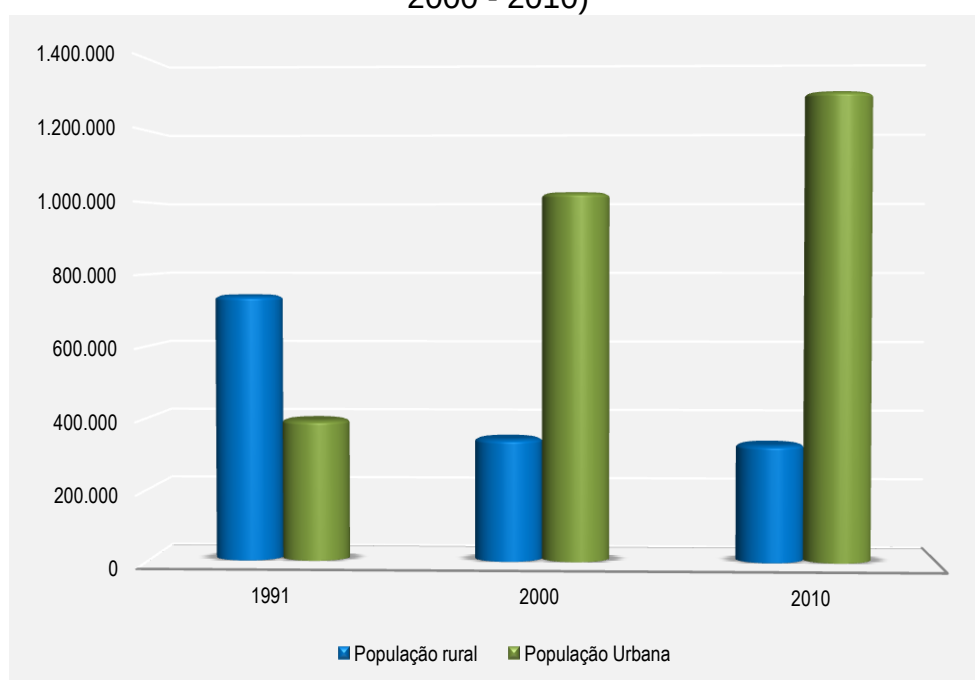
¹⁰ São Luis, Paço do Lumiar, Chapadinha, Coroatá, Viana e Rosário, respectivamente.

Morros	1.715,3	97,9	11.063	6.720	Baixo Munim
Paço do Lumiar	132,4	25,1	26.310	78.811	Ilha do Maranhão
Pirapemas	688,7	185	6.235	11.146	Eixos Rodoferroviários
Porto Rico do Maranhão	224,3	452	3.619	2.411	Litoral Ocidental
Presidente Juscelino	442,1	92,4	7.421	4.120	Baixo Munim
Rosário	685,0	68,1	16.324	23.252	Baixo Munim
Santa Rita	786,1	85	17.451	14.915	Baixo Itapecuru
São João Batista	690,7	278	14.576	5.344	Baixada Maranhense
São Luís	827,1	-	56.315	958.522	Ilha do Maranhão
Viana	1.162,5	211	22.581	26.915	Lagos
Vitória do Mearim	726,4	175	16.406	14.811	Eixos Rodoferroviários
Total	20.006,0		328.986	1.306.015	

Fonte: Elaboração própria. Dados: Perfil dos Municípios Maranhenses IMESC; Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

Se verificarmos a evolução da população do consórcio nas décadas de 1990, 2000 e 2010 constatamos um aumento de 44% na população total, mas sobretudo houve uma migração muito grande das pessoas do campo para as cidades, enquanto a população rural diminuiu 56% entre 1991 e 2010, a população urbana mais do que triplicou no mesmo período (Gráfico 1).

Gráfico 1 – População residente dos municípios consorciados ao CINPRA (1991 – 2000 - 2010)

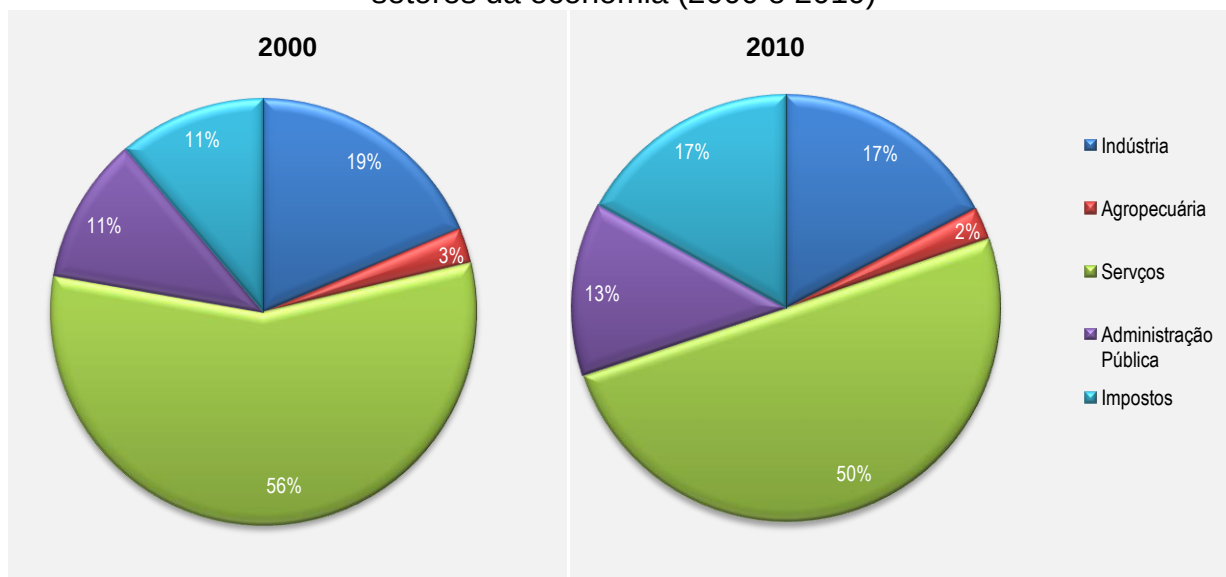


Fonte: Elaboração própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Atualmente a maioria da população dos municípios consorciados ao CINPRA vive nas cidades. Apenas 20% da população vive na zona rural. Contudo, se excluirmos a capital, São Luís, que é o município consorciado mais populoso verificamos que o percentual da população que vive no campo chega a 44% enquanto 56% residem nas cidades.

A participação dos municípios consorciados ao CINPRA no Produto Interno Bruto do Maranhão equivale a 44% em 2010. Os três municípios com maiores PIB são: São Luís, Paço do Lumiar e Chapadinha que concentram 41% da economia maranhense, os outros 18 municípios respondem pelos 3% restantes.

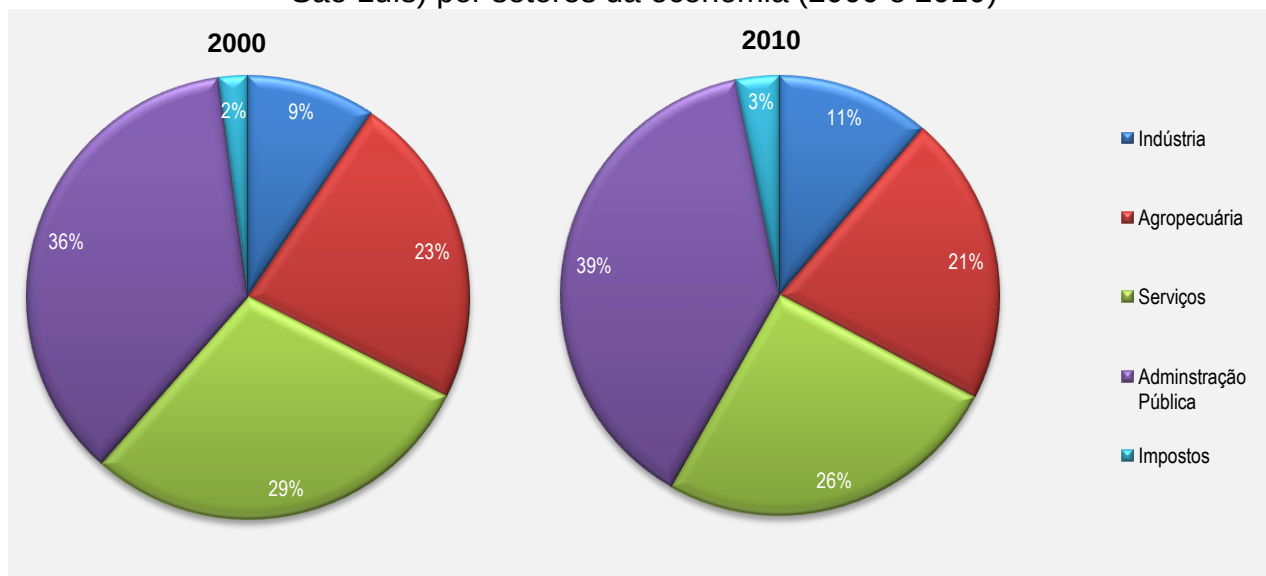
Gráfico 2 – Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA por setores da economia (2000 e 2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: IBGE

Os setores da economia com maior participação no Produto Interno Bruto do CINPRA em 2010 são Serviços com 50%, Indústria com 17%, Impostos com 17%, Administração Pública com 13% e Agropecuária com apenas 2% (Gráfico 2). No entanto, se observarmos a participação no PIB dos setores da economia excluindo o município de São Luís, o setor com maior participação passa a ser o de Administração Pública com 39% seguido de Serviços com 26%, Agropecuária com 21%, Indústria com 11% e Impostos com 3% (Gráfico 3). O que reflete a grande fragilidade econômica e a dependência das transferências intergovernamentais da maioria dos municípios maranhenses.

Gráfico 3 – Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA (exceto São Luís) por setores da economia (2000 e 2010)



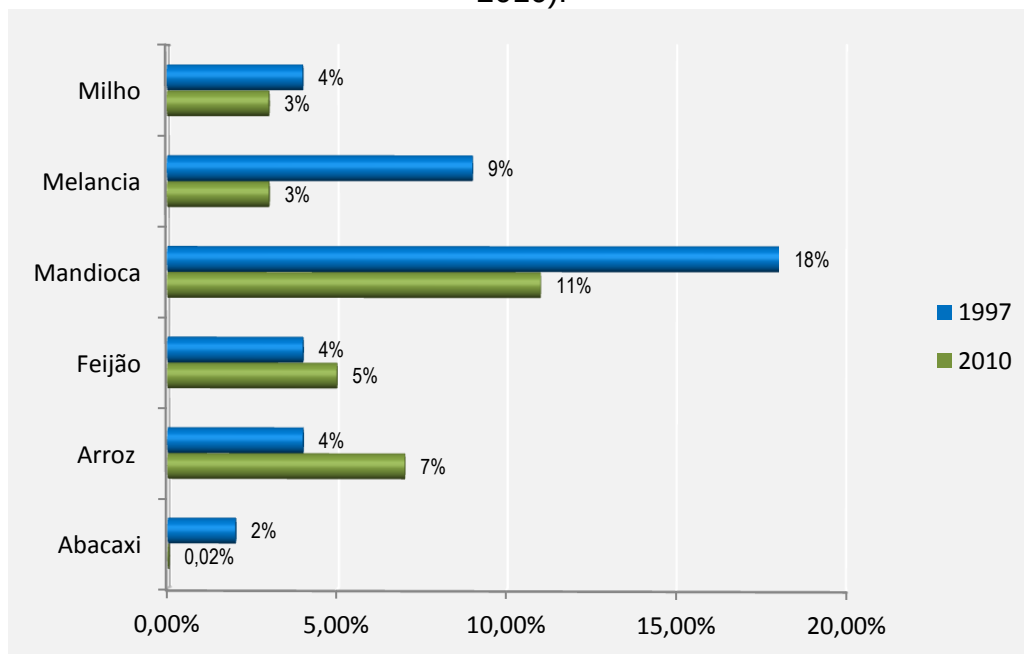
Fonte: Elaboração Própria. Dados: IBGE

A produção agropecuária do conjunto desses municípios representa uma proporção do que, em geral, o Estado produz, em outras palavras, reflete a pauta produtiva do estado. Em relação à produção os municípios do CINPRA produzem, principalmente: i) lavoura temporária: arroz, cana-de-açúcar, feijão, mandioca, milho, abacaxi e melancia; ii) lavoura permanente: mamão, coco da baía, manga, castanha de caju, banana, laranja e limão; iii) efetivo de rebanhos: bovino, equino, bubalino, asinino, muar, suíno, caprino, ovino e galinhas; iv) produtos de origem animal: leite, ovos de galinha e mel de abelha; v) produtos do extrativismo vegetal: açaí, jaborandi, carvão vegetal, lenha, madeira em tora, oleaginosos e amêndoa de babaçu.

Como não temos a intenção de fazer uma análise da produção agropecuária desses municípios nesse momento, vamos apenas apresentar um retrato da produção desses municípios, mostrando a participação dos produtos que são produzidos pelos municípios consorciados ao CINPRA na produção agropecuária do estado do Maranhão. Para isso escolhemos como recorte os anos de 1997 e 2010.

- Participação de produtos agrícolas da lavoura temporária

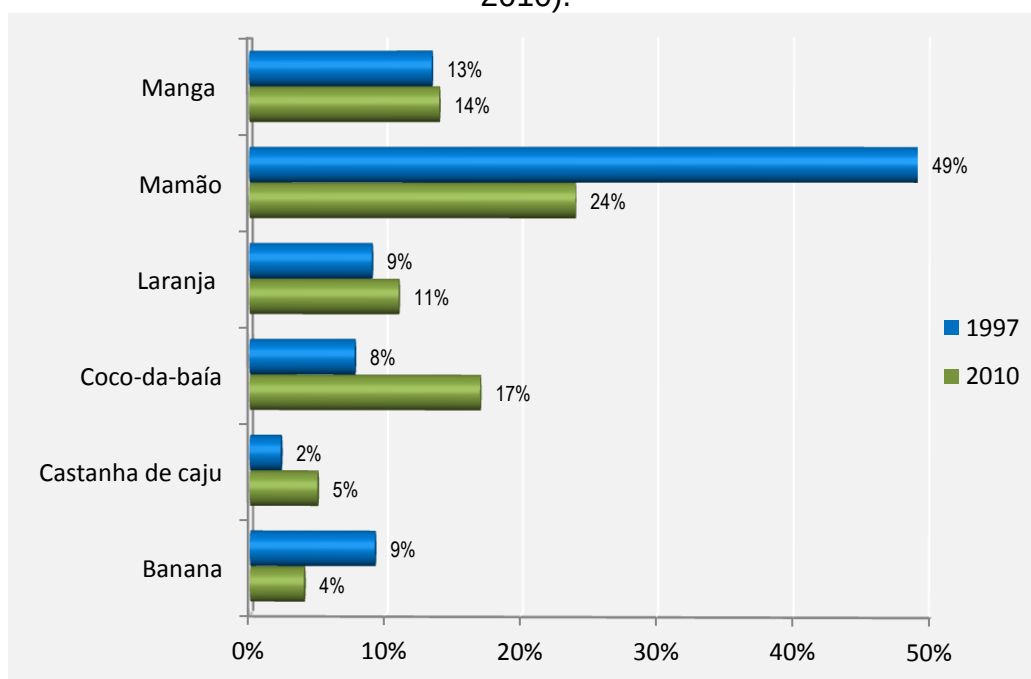
Gráfico 4 – Participação de produtos agrícolas dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão - lavoura temporária (1997 e 2010).



Fonte: Elaboração própria. Dados: Sidra/IBGE.

- Participação de produtos agrícolas da lavoura permanente

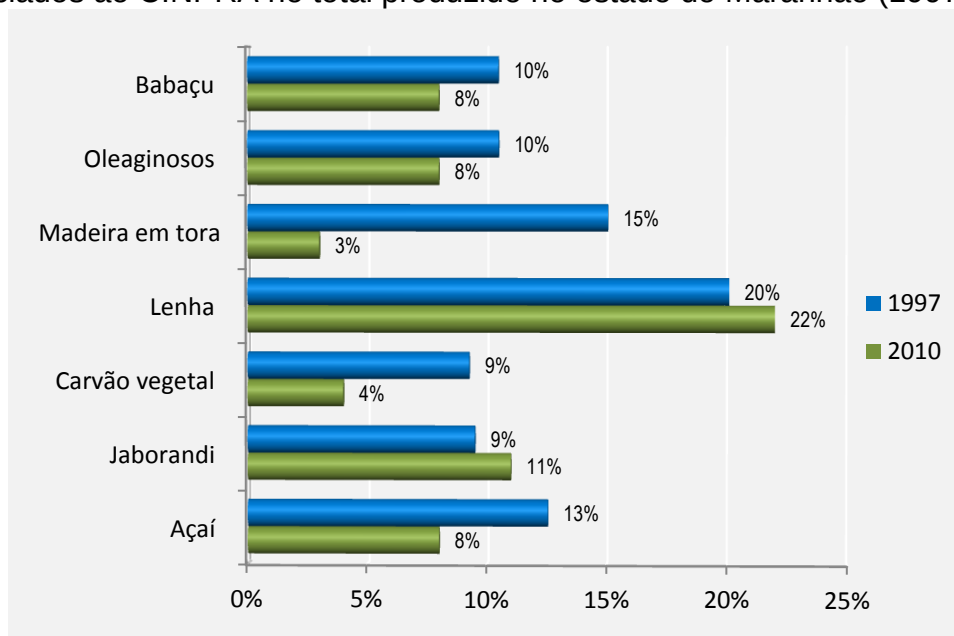
Gráfico 5 – Participação de produtos agrícolas dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão - lavoura permanente (1997 e 2010).



Fonte: Elaboração própria. Dados: Sidra/IBGE.

- Participação produtos extrativismo vegetal

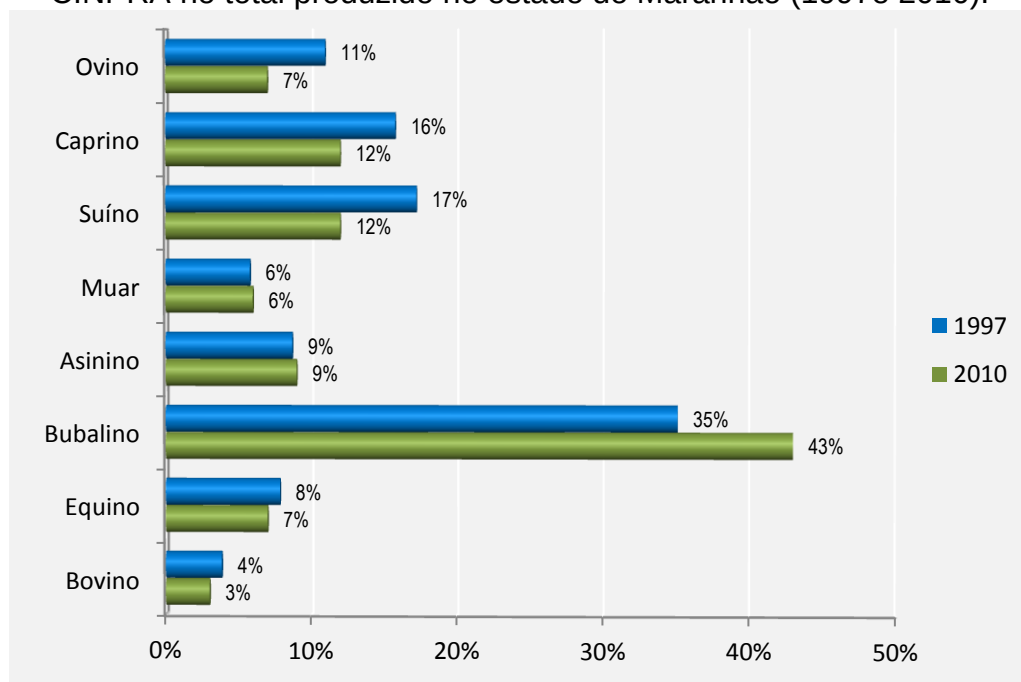
Gráfico 6 – Participação de produtos do extrativismo vegetal dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão (1997e 2010).



Fonte: Elaboração própria. Dados: Sidra/IBGE

- Participação do efetivo de rebanho

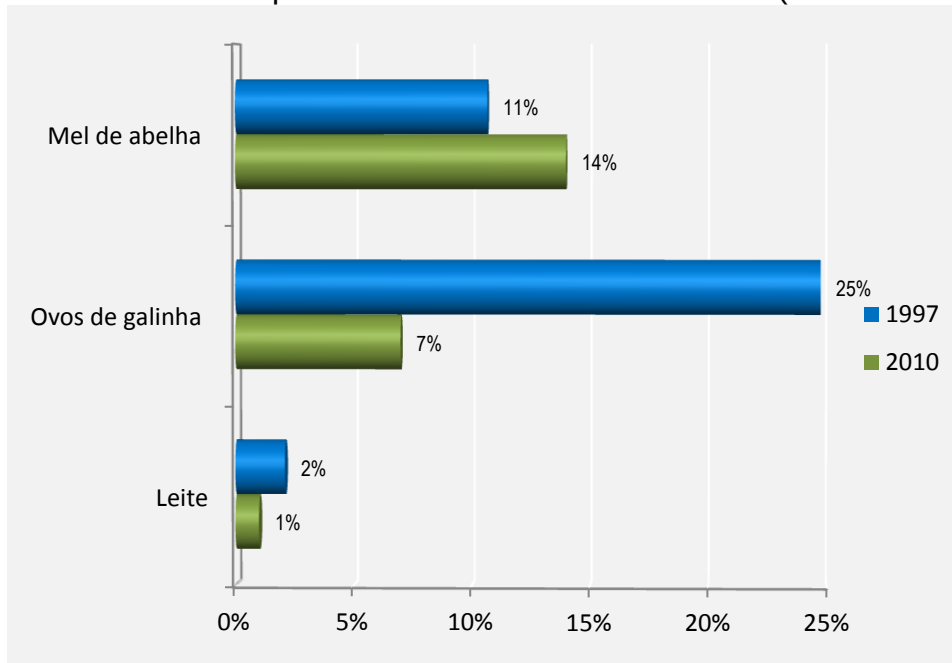
Gráfico 7 – Participação no efetivo de rebanhos dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão (1997e 2010).



Fonte: Elaboração própria. Dados: Sidra/IBGE.

- Participação de produtos origem animal

Gráfico 8 – Participação de produtos de origem animal dos municípios consorciados ao CINPRA no total produzido no estado do Maranhão (1997 e 2010).

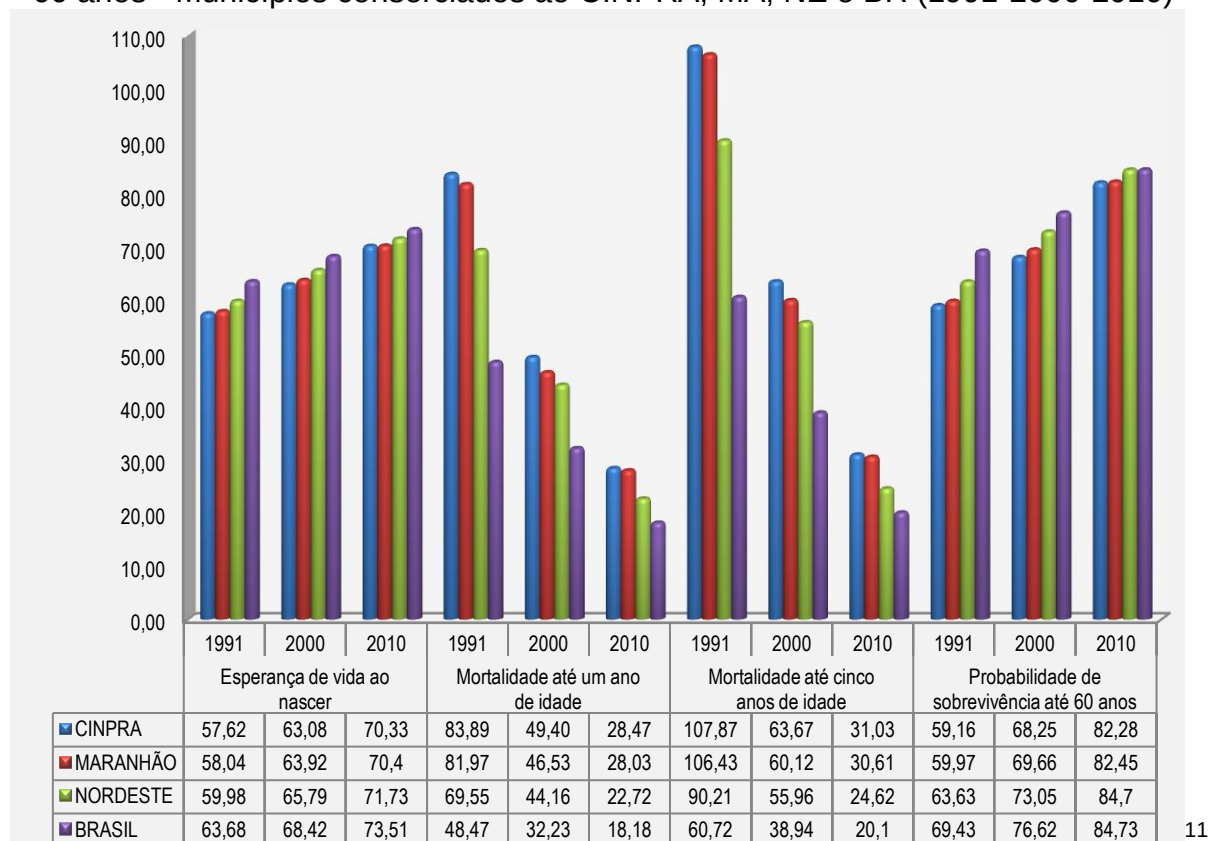


Fonte: Elaboração própria. Dados: Sidra/IBGE.

Nos parágrafos que seguem trataremos de aspectos ligados à expectativa de vida da população, os serviços de infraestrutura básica, saúde pública, pobreza, ocupação e educação. A ideia, como já dissemos, é proporcionar um retrato da realidade socioeconômica do território abrangido por essa experiência de consorciamento, identificando principalmente os problemas comuns dos municípios consorciados.

De acordo com o gráfico 9 abaixo que demonstra a evolução de indicadores como expectativa de vida e mortalidade infantil, observamos que apesar de o território do CINPRA ter piores indicadores do que a média estadual, regional e nacional, esses indicadores melhoraram bastante ao longo das duas décadas analisadas. A esperança de vida ao nascer, que na década de 1990 era de 57,6 anos no território do CINPRA passou para 70,3 em 2010, bem próximo dos 70,4 do estado do Maranhão. A mortalidade infantil até um ano de idade passou de 83,9 para 28,4 para cada grupo de mil habitantes.

Gráfico 9 – Esperança de vida, mortalidade infantil e probabilidade sobrevivência até 60 anos - Municípios consorciados ao CINPRA, MA, NE e BR (1991-2000-2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Quanto aos serviços de infraestrutura básica, constata-se através de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano que o território do CINPRA é um retrato do que representa o Maranhão em relação à região nordeste e ao Brasil. Quando se observa o percentual da população que vive em domicílios com água encanada no Maranhão, 82% da população tem acesso a esse serviço, no nordeste a média é de 84%, o Maranhão fica a frente apenas do Piauí, Paraíba e Alagoas, a média do Brasil é de 90%, entre os municípios consorciados do território do CINPRA esse percentual é 74% em 2010, mais baixo que a média do estado, contudo em

¹¹ OBS: Esperança de vida ao nascer: Número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalentes no ano do Censo;

Mortalidade até um ano: Número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas;

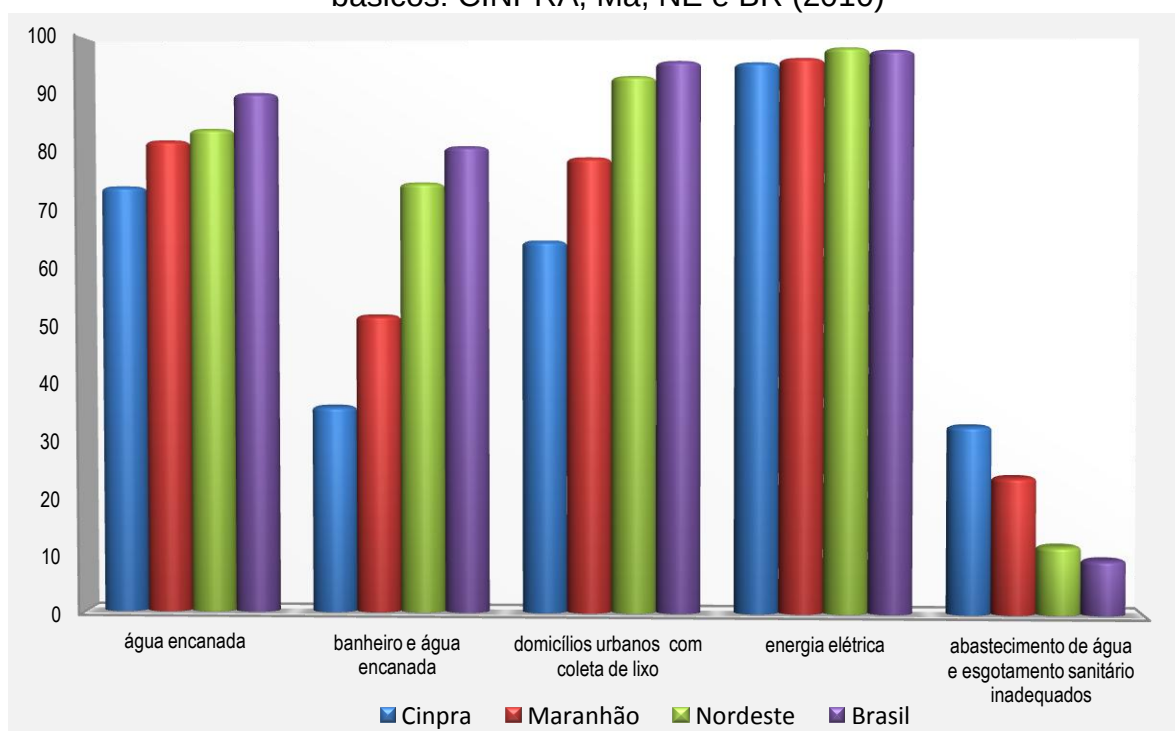
Mortalidade até cinco anos de idade: Probabilidade de morrer entre o nascimento e a idade exata de 5 anos, por 1000 crianças nascidas vivas;

Probabilidade de sobrevivência até 60 anos: Probabilidade de uma criança recém-nascida viver até os 60 anos, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalentes no ano do Censo

relação a década de 2000, que era de 20%, esse indicador melhorou bastante (Gráfico 9).

Apesar da aparente melhoria nos indicadores em relação às décadas anteriores, o território do CINPRA ainda apresenta indicadores piores que a média do Estado em quase todos os quesitos analisados, o estado do Maranhão por sua vez, com exceção do abastecimento de água, em todos outros indicadores é o estado do nordeste que apresenta os piores índices (Gráfico 10).

Gráfico 10 – Percentual da população que vive em domicílios com acesso a serviços básicos: CINPRA, Ma, NE e BR (2010)



12

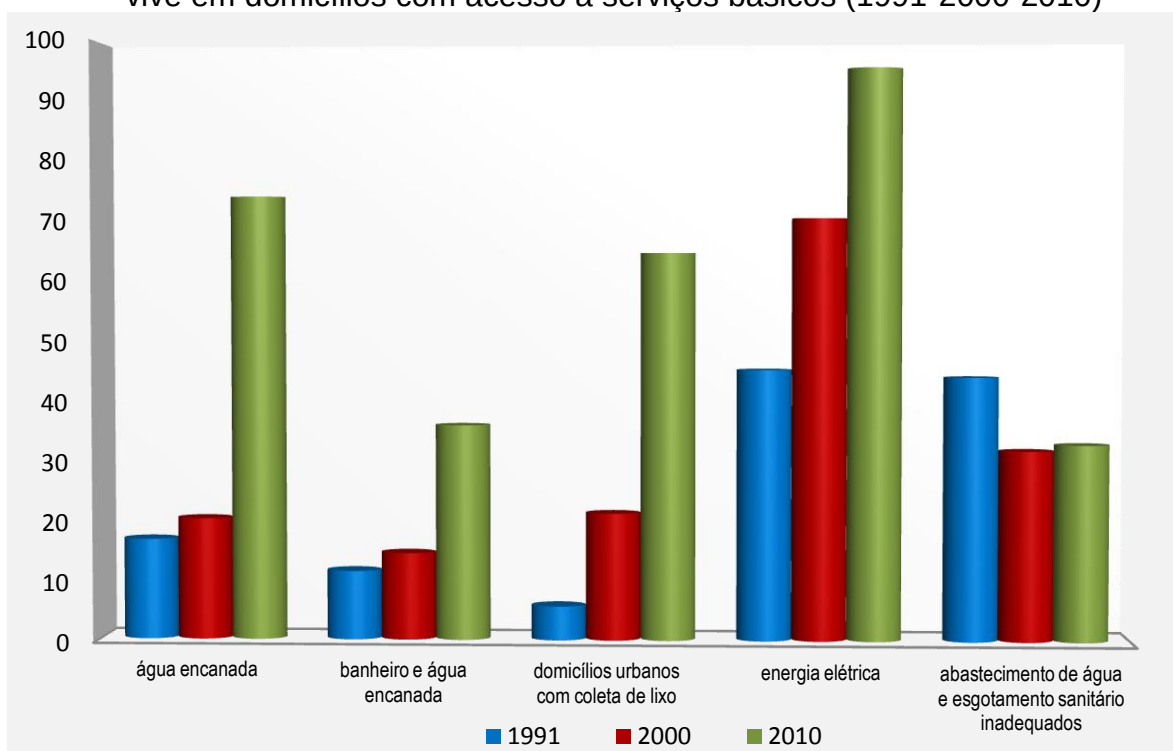
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Quando se observa o percentual de domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, a média do Brasil é de 9,7%, com desvio-padrão de 8,5, o que demonstra uma significativa diferença entre a média nacional e os estados, constata-se isso observando que enquanto a média do maranhão é 23,9% a segunda pior do Brasil e a pior do nordeste (12%), no estado

¹² Obs: domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados: Razão entre as pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provem de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica e a população total residente em domicílios particulares permanentes multiplicado por 100. São considerados apenas os domicílios particulares permanentes.

de São Paulo esse percentual é de apenas 0,6%. No território do CINPRA esse percentual é de 32,8%, com desvio-padrão de 14,5, demonstrando também diferenças significativas entre a média do território e os municípios, enquanto São Luís tem apenas 7,4% dos domicílios com esgotamento inadequado, no município de Icatu esse percentual chega a 68% (Gráfico 11).

Gráfico 11 – Percentual da população dos municípios consorciados ao CINPRA que vive em domicílios com acesso a serviços básicos (1991-2000-2010)



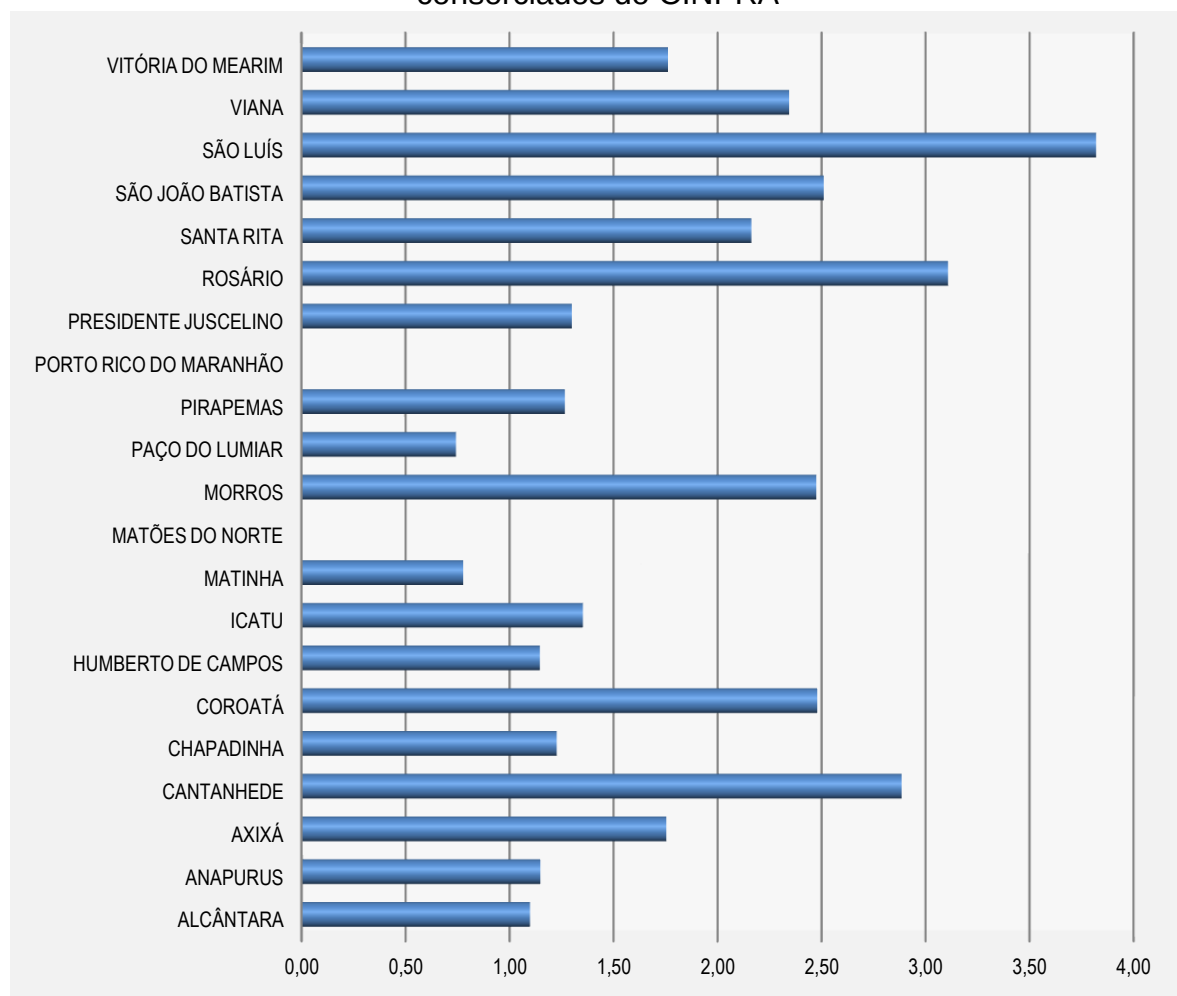
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

No tocante à saúde pública, para traçar esse recorte socioeconômico do território do CINPRA, escolhemos considerar dois indicadores: a relação leitos por habitante e o número de estabelecimentos de saúde no território do consórcio. A disponibilidade de leitos por habitante do ponto de vista agregado, não chega a ser tão pequena, representando 2,9 leitos para cada grupo de mil habitantes, o que é maior do que as proporções em nível estadual, regional e nacional, que são, respectivamente de 2,1, 2,0 e 1,8, para cada grupo de mil habitantes.

Contudo, esse indicador, não demonstra a situação efetiva da estrutura dos serviços de saúde dos municípios, pois a grande maioria dos municípios não ultrapassa a relação 2,0 leitos por mil habitantes (gráfico 12). Há municípios, como é o caso de Matinha e Paço do Lumiar, que registram limites muito inferiores ao

mínimo recomendado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, tendo apenas 0,74 e 0,78 leitos por mil habitantes, respectivamente. Além disso, há municípios, como Porto Rico do Maranhão e Matões do Norte que não tem informações sobre leitos para internação.

Gráfico 12 – Distribuição de Leitos por cada grupo de mil habitantes nos municípios consorciados do CINPRA



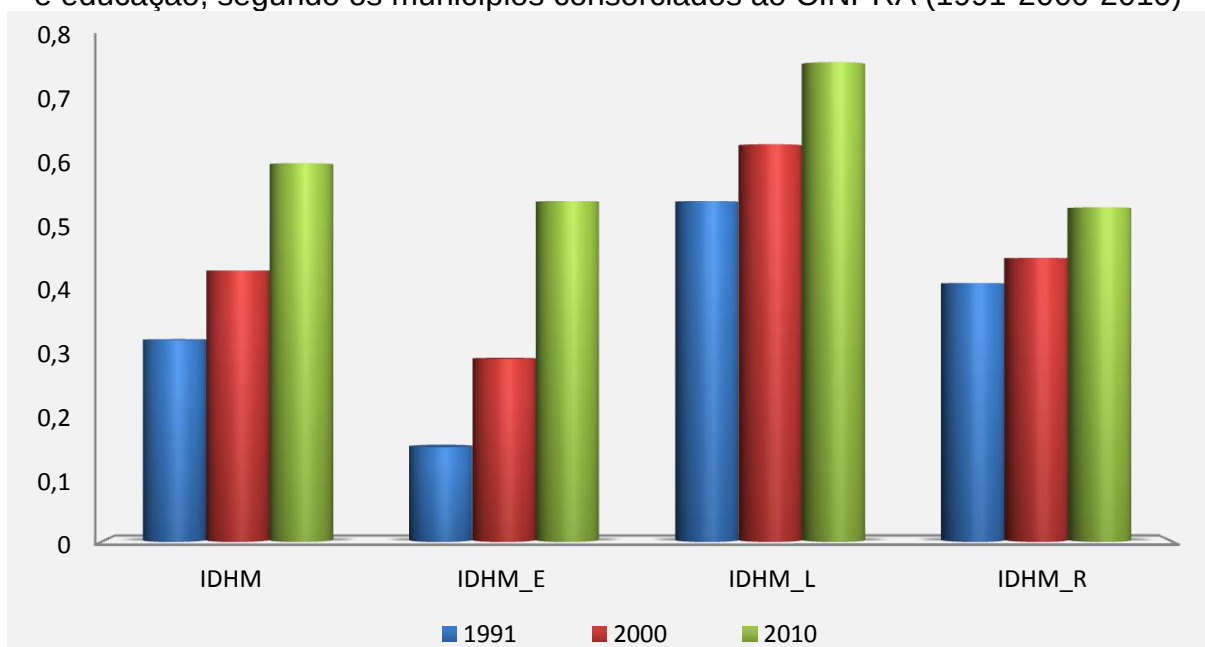
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Datasus/CNES/MS.2013.

De acordo com dados do Datasus/CNES/MS a distribuição dos estabelecimentos de saúde no território do CINPRA é muito irregular. O município de São Luís, por exemplo, tem 831 estabelecimentos de saúde, dos quais 57 são de internação hospitalar, sendo 32 de atendimento pelo SUS e 25 da rede particular. Para se ter uma ideia da irregularidade na distribuição dos estabelecimentos de saúde, basta considerar que enquanto a região abrangida pelo consórcio possui uma média de 57,3 hospitais por município, o desvio padrão do total de hospitais, corresponde ao impressionante índice de 177,6 o que denota a absurda

irregularidade da distribuição dos hospitais na região em relação à média, e demonstra, ainda, o peso considerável que a capital exerce sobre o território, onde se concentram mais da metade dos hospitais. Basta observar que se excluirmos o município de São Luís, a média de hospitais por município cai para 18,7, enquanto a média de hospitais de internação é pouco mais de um hospital por município, considerando ainda que os municípios de Porto Rico do Maranhão e Matões do Norte não possuem nenhum hospital de internação.

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios observamos em estudo recente do IPEA sobre o IDH Municipal, que das 100 melhores cidades para se viver no Brasil, ou seja, as cidades com maior IDH Municipal, não encontramos nenhuma cidade maranhense. No entanto, quando observamos o *ranking* das 100 piores cidades 20 estão no Maranhão, sendo duas cidades entre as dez piores. O IDH do Brasil atualmente está em 0,727, que é considerado alto, enquanto a média do Maranhão é de 0,639, o Nordeste 0,660 e 0,606 na região abrangida pelo consórcio (gráfico 13).

Gráfico 13 – Índice de Desenvolvimento Humano, por dimensão: renda, longevidade e educação, segundo os municípios consorciados ao CINPRA (1991-2000-2010)

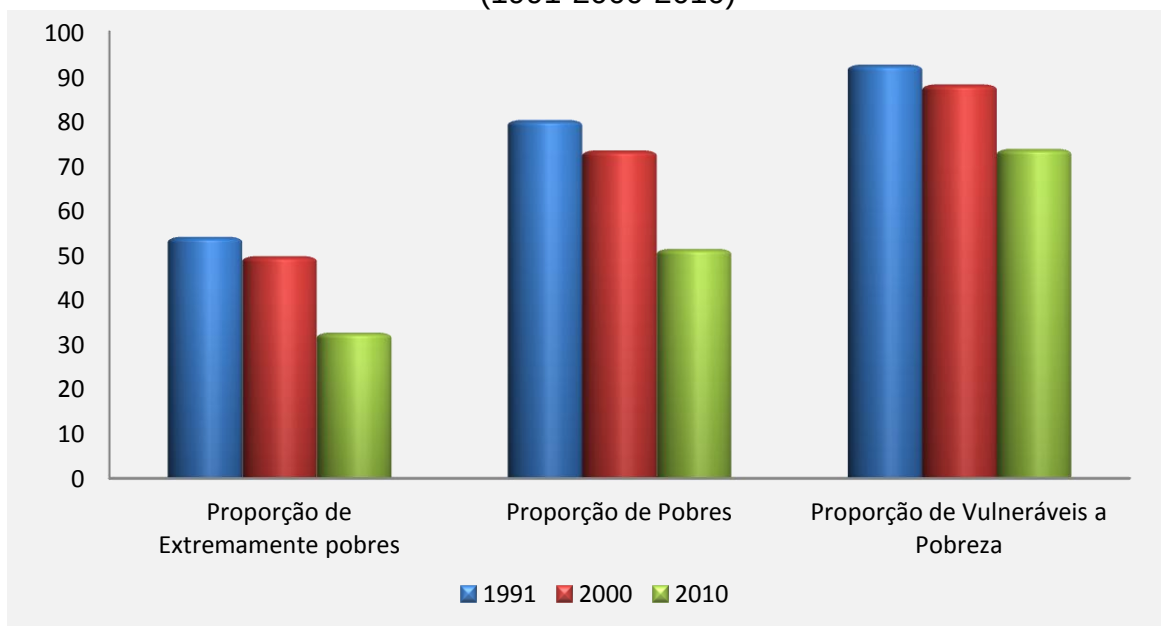


Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Os dados do Mapa da Pobreza e Desigualdade do IBGE revelam que a proporção de pessoas extremamente pobres, ou seja, proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais atingia mais de 30%

da população dos municípios do CINPRA em 2010. Contudo, chama atenção, o persistente padrão de disparidades nos municípios, pois enquanto no município de São Luís apenas 4,5% da população vive em condições de extrema pobreza, no município de Humberto de Campos mais de 50% da população vive nessas condições. Quando observamos o percentual da população com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, ou seja, o percentual de pessoas pobres no CINPRA esse percentual em 2010 é de pouco mais de 51% e os vulneráveis a pobreza, ou seja, o percentual da população com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais era de 73% da população (Gráfico 14).

Gráfico 14 – Incidência de pobreza nos municípios consorciados ao CINPRA (%) (1991-2000-2010)



13

Fonte: Elaboração Própria. Dados: IBGE.

Por outro lado, quando se observa o índice de Gini, em média, os municípios do CINPRA apresentam índice de 0,58 muito próximos das médias

¹³ Obs: Extremamente Pobres: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Pobres: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.

Vulneráveis a Pobreza: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes (IBGE).

estadual, regional e nacional de 0,62, 0,62 e 0,59, respectivamente, o que revela que a má distribuição de renda afeta todo o Brasil (Tabela 4).

Contudo, chama atenção, o persistente padrão de disparidades em termos regionais, pois em 2010 a renda média do Brasil era R\$ 696,97 e a diferença entre a maior e a menor renda é muito grande, enquanto no Distrito Federal a renda *per capita* é de R\$ 1.715,11, no Maranhão é de apenas R\$ 360,34 o que equivale a apenas 51% da renda *per capita* média do Brasil e se observarmos as dez cidades com as piores rendas *per capita* mensal do país, oito estão no Maranhão. No território do CINPRA a média é de R\$ 245,28, e mais uma vez o desvio-padrão é muito alto, pois enquanto em São Luís o valor da renda *per capita* é R\$ 805,36, no município de Humberto de Campos esse valor é de apenas R\$ 125,91(tabela 4).

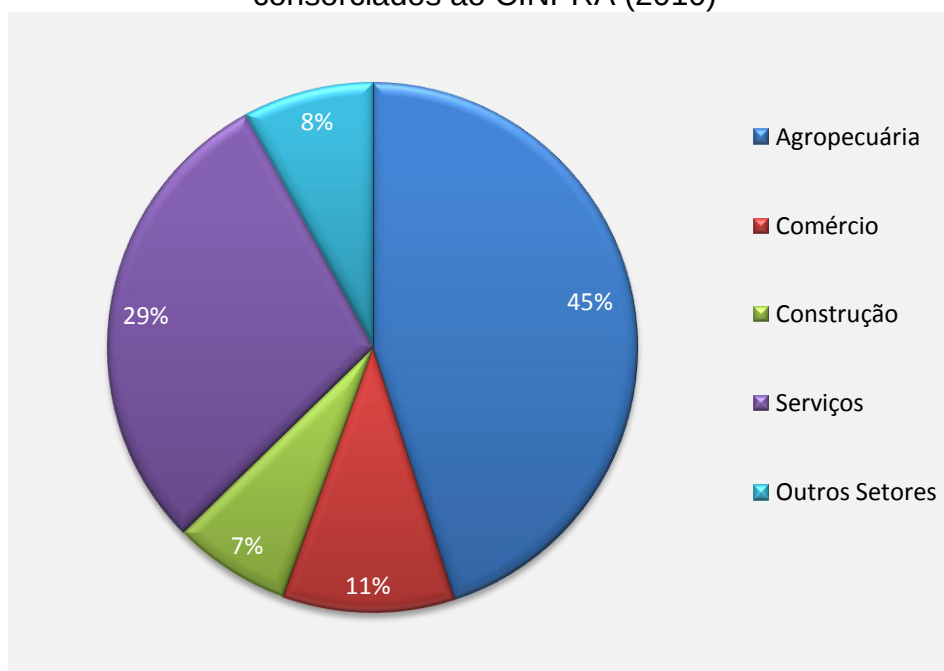
Tabela 4 – Índice de Gini, Renda *per capita* média e Rendimentos do Trabalho: Municípios Consorciados ao CINPRA, MA, NE, BR (1991-2000-2010).

	Índice de GINI			Renda <i>per capita</i> média			Percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho (%)		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
CINPRA	0,48	0,6	0,58	111,89	147,4	245,28	86,27	74,24	59,79
Maranhão	0,6	0,65	0,62	156,47	218,27	360,34	87,47	76,56	71,74
Nordeste	0,64	0,65	0,62	216,67	303,85	470,75	82,67	71,85	69,73
Brasil	0,61	0,63	0,59	365,78	491,95	696,97	85,97	77,21	75,37

Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013

Outro indicador que chama a atenção é o percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho, que no território do CINPRA em 2010 é de apenas 59,79%, (tabela 4) o que indica a grande vulnerabilidade da população e dependência dos programas de transferências diretas do Governo Federal. Corrobora com isso o fato de 7% da população do CINPRA viver em domicílios vulneráveis a pobreza e dependentes de idosos.

Gráfico 15 – Percentual de ocupação dos trabalhadores por setores nos municípios consorciados ao CINPRA (2010)

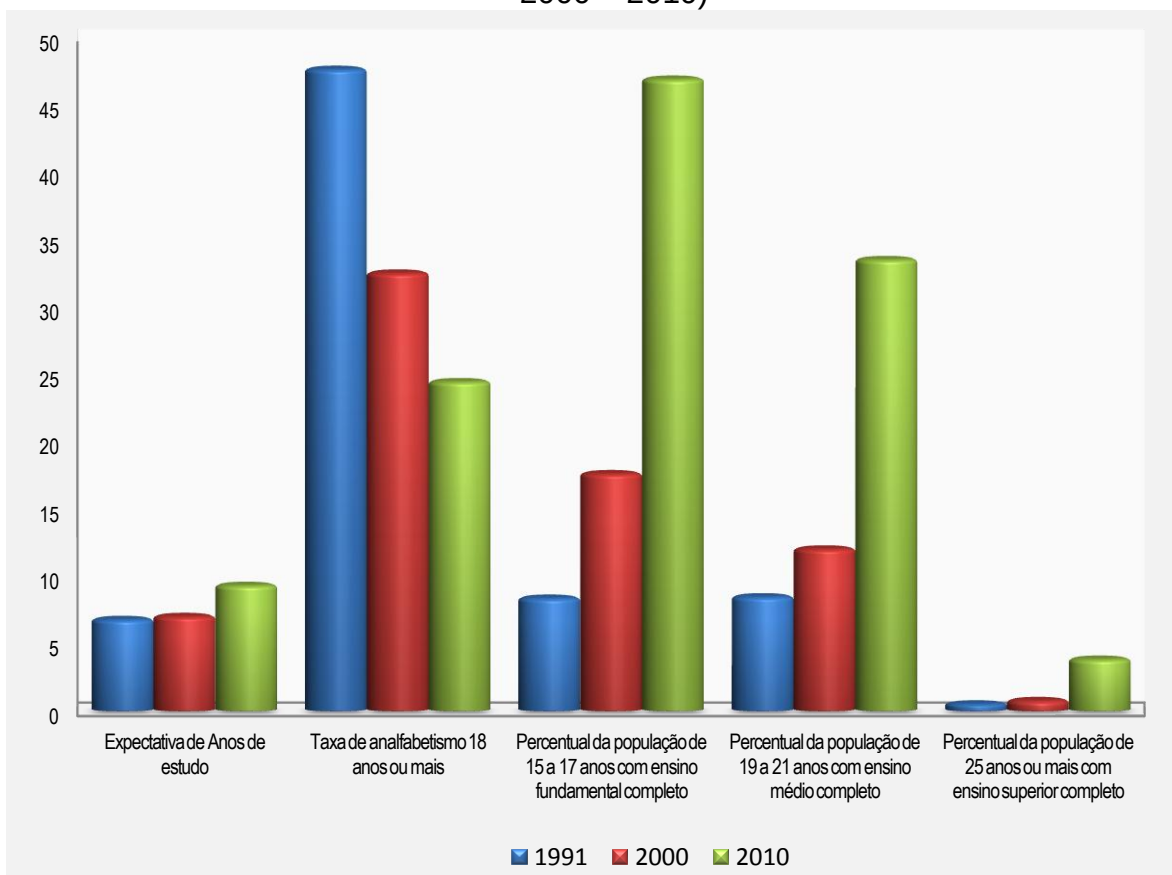


Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

Quanto à ocupação, a maioria das pessoas dos municípios consorciados ao CINPRA que tem algum tipo de ocupação está no setor agropecuário, o percentual chega a 45%, seguida do comércio 11%, construção 7% e serviços com 29% (Gráfico 15). Chama a atenção que enquanto 45% das pessoas de 18 anos ou mais ocupadas estão no setor da agropecuária, este setor responde por apenas 2% do PIB do conjunto de municípios consorciados, em 2010, conforme se observa no gráfico 2.

Em relação à educação, observamos de acordo com o gráfico 14, abaixo que a taxa de analfabetismo da população com 18 anos ou mais caiu de 47% em 1991 para 24% em 2010, mas ainda ficando acima da média do Maranhão (6,3%) em 2010. A expectativa de anos de estudo para a população do grupo de municípios do CINPRA é de 9,3 anos em 2010. Enquanto cresceu bastante o percentual da população de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo que passou de 8,4% em 1991 para 46,9% em 2010, o percentual da população de 19 a 21 anos com ensino médio completo passou de 8,5% em 1991 para 33,5% em 2010, crescimento mais lento se observa em relação ao ensino superior, pois a população de 25 anos ou mais com ensino superior completo em 1991 era 0,5% e em 2010 3,8%.

Gráfico 16 – Expectativa de anos de estudo, taxa de analfabetismo, ensino fundamental, médio e superior dos municípios consorciados ao CINPRA (1991 – 2000 – 2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Atlas do Desenvolvimento Humano 2013.

De acordo com os dados destacados acima, vimos que os municípios consorciados ao CINPRA são em sua maioria muito pobres e, portanto, dependentes das transferências governamentais. Esse fato aumenta a importância da participação do município de São Luís para o consórcio, visto que é a maior população e o maior FPM. E sendo o maior FPM, São Luís contribui em valores absolutos, mais ao consórcio do que os outros municípios, numa clara política de redistribuição de renda entre os municípios, uma vez que os benefícios do consórcio se destinam a todos os municípios consorciados.

Conforme declaramos no início desta seção nossa intenção não foi analisar se o Consórcio melhorou a vida das pessoas que residem nos municípios que fazem parte do CINPRA, mas apenas fazer um recorte da realidade socioeconômica desses municípios. Contudo, os dados apresentados demonstram uma clara melhora nos indicadores sociais desses municípios, no entanto, não

podemos atribuir isso à atuação do consórcio, pois atuaram nesse período inúmeras políticas federais de apoio a produção familiar e também de transferência de renda.

Além disso, constatamos através desse recorte que os municípios consorciados apresentam vários outros problemas sociais e econômicos comuns que poderiam originar o consórcio, talvez a questão da produção e abastecimento não fosse o problema principal dos municípios.

3 O IMPACTO DO CINPRA SOBRE A PRODUÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS

Conforme já destacamos no capítulo anterior os municípios consorciados ao CINPRA concentram-se, significativamente e de maneira regular, na produção de grãos - arroz, feijão e milho - e de mandioca (lavoura temporária). Também destaca-se a produção de banana, coco da baía e laranja (lavoura permanente). Na pecuária, setor de grande relevância, destaca-se a criação dos principais rebanhos: bovino, equino, bubalino, asinino, muar, suíno, caprino, ovino, além de aves.

Neste capítulo, faremos uma análise sobre o impacto na produção desses municípios de três produtos selecionados. Nosso objetivo é observar se o fato de estar consorciado ao CINPRA provocou nos municípios algum impacto em sua produção.

Para isso, vamos comparar dois grupos de municípios o grupo dos municípios consorciados ao CINPRA e o grupo dos municípios não Consorciados. A escolha do grupo de municípios não consorciados foi feita através da análise do território espacial do CINPRA, utilizamos o critério de que se o consórcio fosse contínuo fariam parte do território do CINPRA 42 municípios. Dessa forma o grupo dos municípios não consorciados é também formado por 21 municípios¹⁴.

Serão analisadas as culturas da mandioca, da castanha de caju e do efetivo de rebanho caprino. A escolha desses produtos se dá em função da representatividade das vitrines tecnológicas conduzidas pelo CINPRA junto aos municípios consorciados. Através da análise de documentos do CINPRA e também de entrevistas com gestores identificamos que os principais projetos trabalhados pelo CINPRA foram o projeto mandioca, o projeto caju e o projeto caprinos. Sendo assim, vamos analisar as principais tendências dessa produção ao longo do período que vai de 1990 a 2010. Para efetuar essa análise coletamos dados sobre volume de produção, rendimento médio e área plantada, através do banco de dados do IBGE.

Escolhemos esse período exatamente por contemplar também um período anterior à constituição do consórcio, pois assim poderemos analisar se

¹⁴ Os municípios não consorciados são: Anajatuba, Arari, Bacabeira, Bacurituba, Belágua, Cachoeira Grande, Cajapió, Cajari, Cedral, Guimarães, Itapecuru Mirim, Mata Roma, Miranda do Norte, Nina Rodrigues, Presidente Vargas, Raposa, São Benedito do Rio Preto, São José de Ribamar, Timbiras, Urbano Santos e Vargem Grande.

dentro do período de constituição do consórcio há alguma mudança significativa na produção dos municípios que se possa atribuir ao fato de o município estar ou não consorciado.

Em seguida faremos uma descrição dos constrangimentos sofridos pelo Consórcio. Uma questão importante é a necessidade de se determinar os fatores que facilitaram ou dificultaram a implementação dessa experiência de cooperação, então a partir das entrevistas realizadas, dos documentos analisados e da literatura especializada, vamos destacar os principais problemas pelos quais passou o CINPRA.

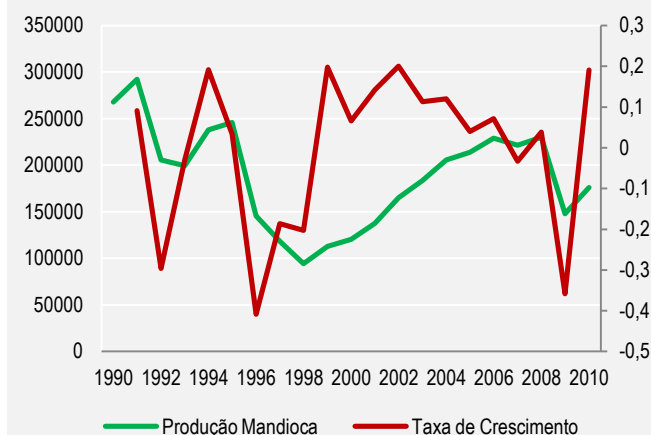
3.1 O IMPACTO DO CINPRA SOBRE A PRODUÇÃO

- Mandioca

A mandioca apresenta durante toda a década de 90 uma tendência negativa no *quantum* produzido. As taxas de crescimento negativas foram fenômeno recorrente tanto entre os municípios consorciados ao CINPRA (Gráfico 17) quanto entre os municípios não consorciados (Gráfico 18).

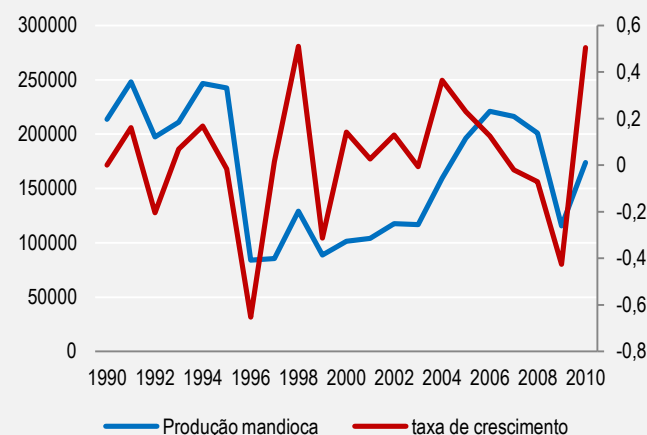
Observamos pelo menos duas fases no comportamento da produção da mandioca. Nos anos 90, a produção caracterizou-se por alta volatilidade, pois as taxas de crescimento tiveram grande oscilação, tanto em termos de magnitude das taxas quanto aos frequentes intervalos entre taxas de crescimento positivas e negativas. Entre os municípios consorciados há períodos em que a taxa de crescimento fica em -30% (92/91) e -41% (96/95) e em outros a taxa de crescimento chega a 20% (99/98), já entre os municípios não consorciados há períodos em que a taxa de crescimento fica em -65% (96/95) e em outros a taxa de crescimento chega a 51% (98/97) (gráficos 17 e 18).

Gráfico 17 – Variação anual (%) e produção de mandioca (t): Municípios Consorciados ao Cinpra (1990-2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

Gráfico 18 – Variação anual (%) e produção de mandioca (t): Municípios não consorciados (1990-2010)

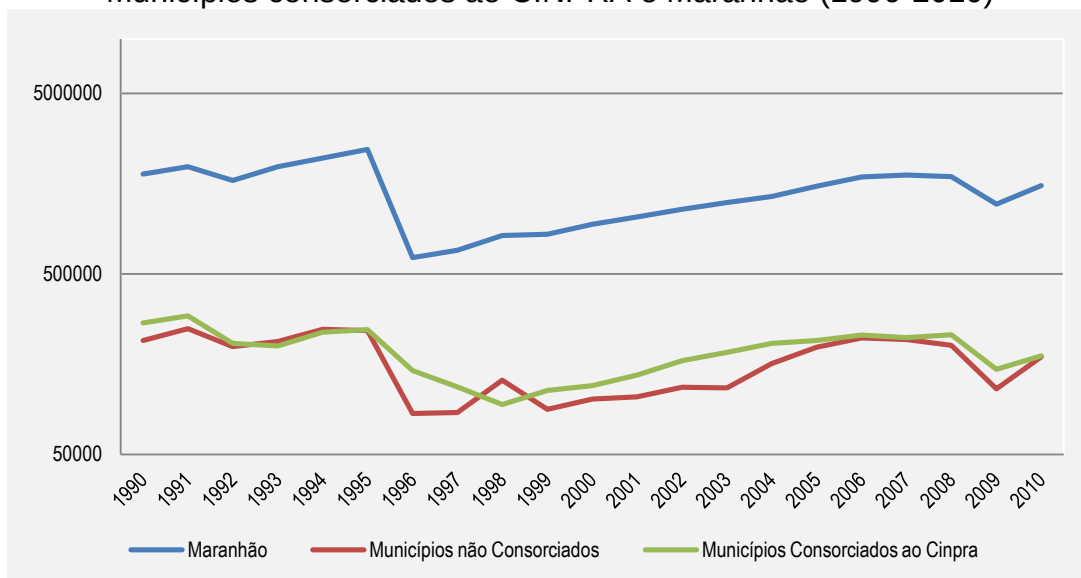


Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

A partir de 1998, que representa o ponto de inflexão da tendência (entre os municípios consorciados), imprime-se um curso de forte recuperação, onde se verificam taxas de crescimento positivas praticamente durante todos os anos 2000. Contudo o quantum produzido na década de 1990 não se observa na década de 2000. O patamar mais alto de produção entre os municípios consorciados ao CINPRA se deu em 1991 com pouco mais 292 mil toneladas, produção esta, aliás, que jamais foi alcançada ao longo de todo período analisado. Entre os municípios não consorciados o maior patamar de produção também se deu em 1991 com 245 mil toneladas, que assim como os municípios do CINPRA não foi mais alcançada no restante do período analisado.

Na década de 2000, em comparação à década anterior, não se observa o mesmo volume de produção da primeira metade da década de 1990 nem entre os municípios consorciados tampouco entre os municípios não consorciados ao CINPRA. Quando observamos a produção dos dois grupos de municípios em relação a produção do Maranhão (Gráfico 19) verificamos que o Maranhão não manteve na década de 2000 a representatividade que tinha no passado. Como já dissemos anteriormente a produção do CINPRA é um reflexo da produção do Maranhão, e assim como o Maranhão os municípios consorciados ao CINPRA perdem dinamismo.

Gráfico 19 – Evolução da produção de mandioca: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao CINPRA e Maranhão (1990-2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE

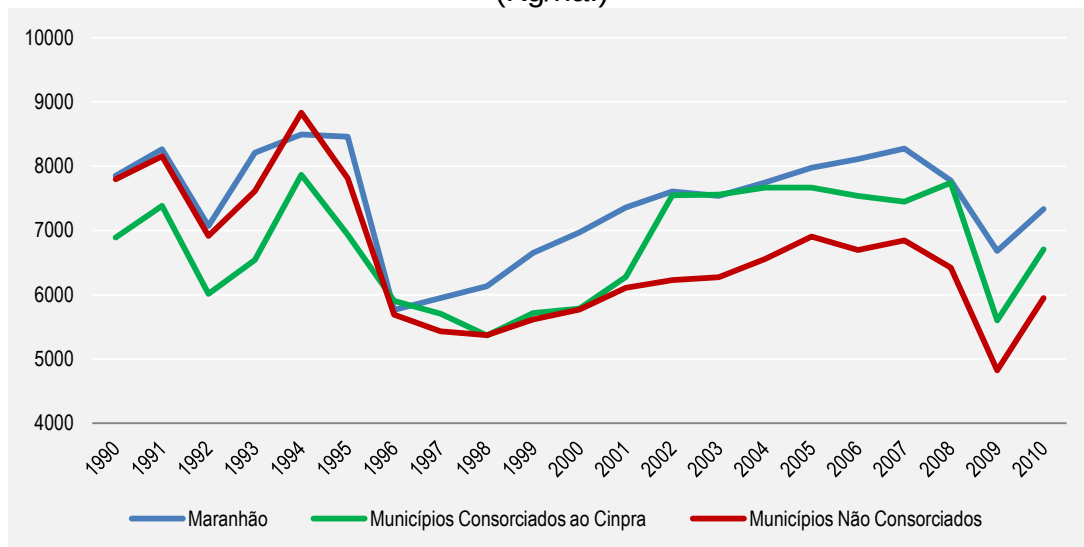
Obs.: eixo vertical em escala logarítmica com base 10.

Apesar disso observa-se no Gráfico 17 que as taxas de crescimento dos municípios consorciados ao CINPRA apresentam menor dispersão do que os municípios que não são consorciados. Os municípios do CINPRA apresentam uma regularidade mais próxima da do Maranhão ainda que não volte ao patamar de produção de 1990, mas é possível observar uma certa tendência de crescimento na produção a partir da década de 2000.

Observamos ainda que tanto em relação a produção (gráfico 19) quanto a produtividade (gráfico 20) os municípios consorciados parecem ter um desempenho melhor do que os municípios não consorciados. Contudo, não temos muitos elementos para atribuir esse desempenho melhor ao fato de os municípios estarem associados ao CINPRA, pois observamos no gráfico 19 que mesmo antes da constituição do consórcio o grupo de municípios do CINPRA já apresentava um desempenho melhor em relação ao outro grupo de municípios.

A questão da perda de dinamismo na produção é influenciada por vários aspectos estruturais e conjunturais relacionados à reestruturação da política agrícola no Brasil e especialmente no Maranhão. No entanto, nos interessa saber se a perda de dinamismo na produção da mandioca se dá em função da diminuição da área plantada? E o quê acontece com a produtividade nesse período.

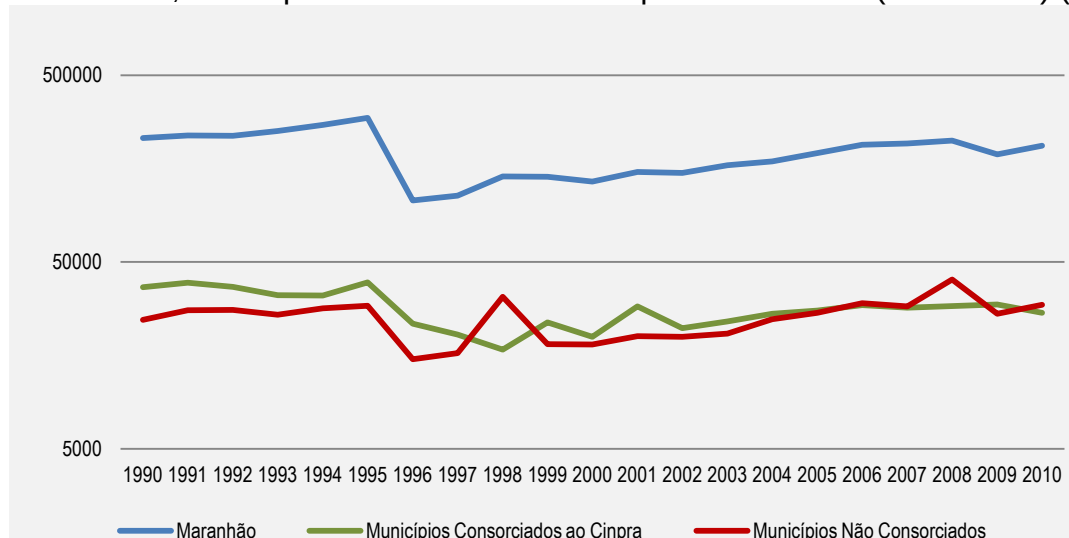
Gráfico 20 – Evolução do Rendimento Médio da mandioca: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao CINPRA e Maranhão (1990-2010) (Kg/ha.)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE

Em geral, o desempenho ruim na década de 90 e a recuperação razoável nos anos 2000 são também acompanhados por uma baixa produtividade média. Em relação ao Maranhão além da baixa produtividade também se observa diminuição da área plantada (gráfico 21), contudo, em relação aos municípios consorciados assim como os municípios não consorciados não se observa uma queda tão relevante na área plantada, esta permanece relativamente estável ao longo de todo período analisado (gráfico 21).

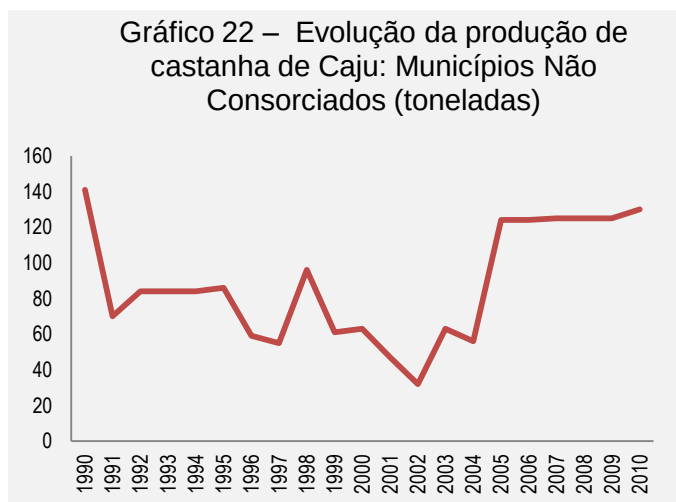
Gráfico 21 – Evolução da Área Plantada de Mandioca: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao Cinpra e Maranhão (1990-2010) (ha)



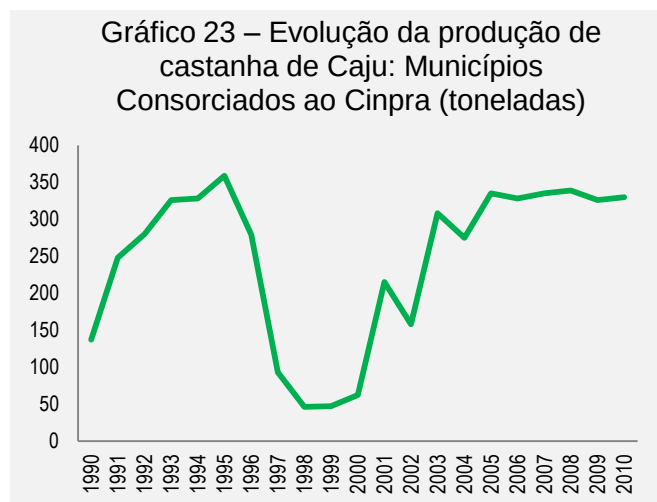
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

Obs.: eixo vertical em escala logarítmica com base 10

- Castanha de Caju



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.



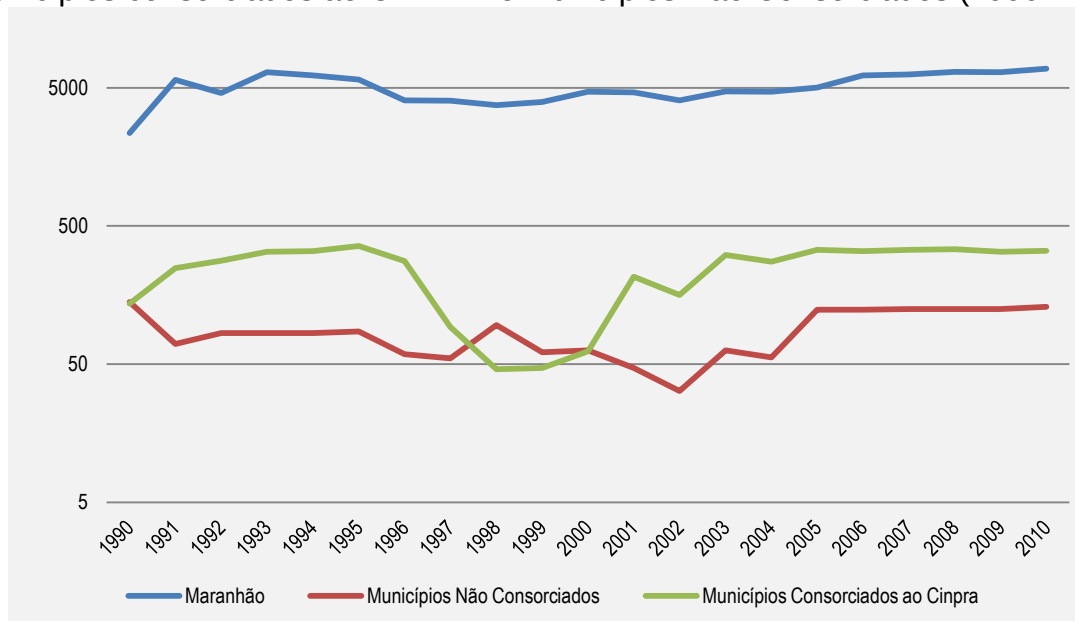
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

O comportamento da produção de castanha de caju é muito diferente da produção de mandioca descrita acima. Diferente entre os dois grupos de municípios e também em relação a produção do Maranhão. O primeiro aspecto é porque não se observa entre os municípios consorciados ao CINPRA a mesma volatilidade que a produção da mandioca.

O que se observa é uma queda brusca na produção durante a segunda metade da década de 1990, com evidente recuperação durante a década de 2000. O segundo aspecto é porque a distribuição de produção entre os municípios é muito irregular, tanto entre os municípios consorciados quanto entre os municípios não consorciados a produção de castanha de caju está concentrada em poucos municípios, aspecto que difere da mandioca, já que esta cultura está bem distribuída entre os municípios dos dois grupos (Gráficos 22 e 23).

Nos municípios consorciados a produção de castanha de caju está concentrada nos municípios de Anapurus, Chapadinha, Humberto de Campos, São João Batista e Viana, enquanto entre os municípios não consorciados a produção se concentra nos municípios de Belágua, Mata Roma, São Benedito do Rio Preto e Urbano Santos. Observamos ainda que entre os municípios do CINPRA, apesar da evidente recuperação na década de 2000, contudo a produção não alcança o maior patamar que teve na primeira metade da década de 1990, ficando estagnada nos últimos cinco anos.

Gráfico 24 – Evolução da produção de castanha de caju: comparação Maranhão, Municípios consorciados ao CINPRA e Municípios Não Consorciados (1990-2010)

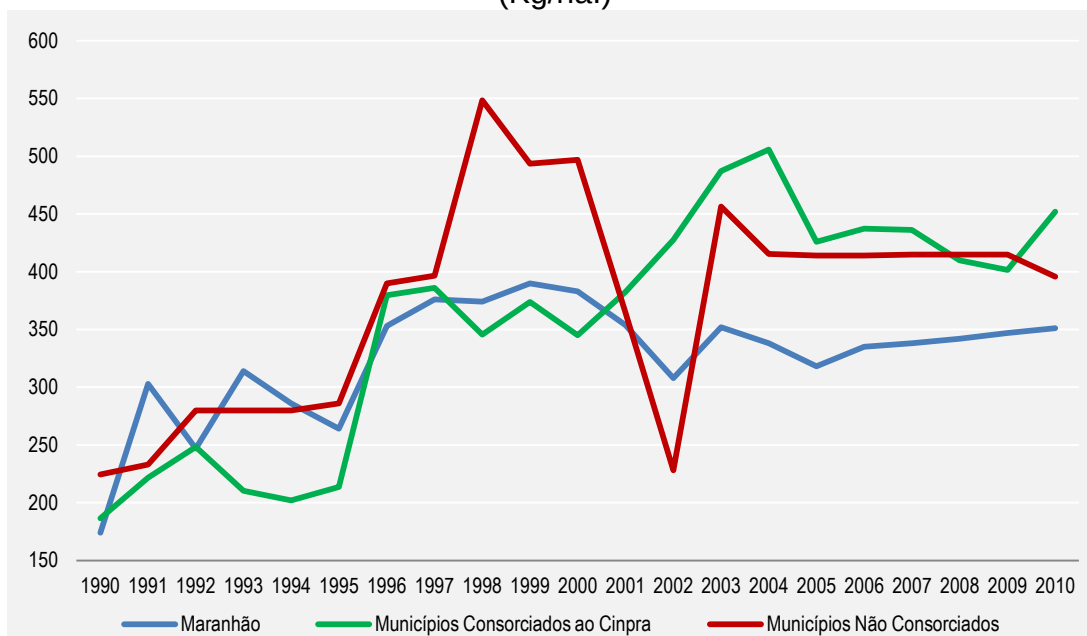


Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

Obs.: eixo vertical em escala logarítmica com base 10.

Quando comparamos a produção dos dois grupos de municípios com a produção do Maranhão (Gráfico 24) observamos que o grupo de municípios do CINPRA reflete melhor o comportamento de produção do Maranhão. A diferença mais significativa entre os dois grupos de municípios observa-se entre os anos 1996 e 2000, pois a produção dos municípios consorciados começa a cair em 1996 e só estabiliza em 1998 para começar a crescer novamente em 2000, já a produção dos municípios não consorciados demonstram um movimento contrário, pois no período de maior queda da produção dos municípios consorciados, os municípios não consorciados conseguem aumentar a produção. Outra diferença é que os municípios consorciados no início da década de 1990 apresentam crescimento da produção enquanto os municípios não consorciados no mesmo período apresentam queda na produção.

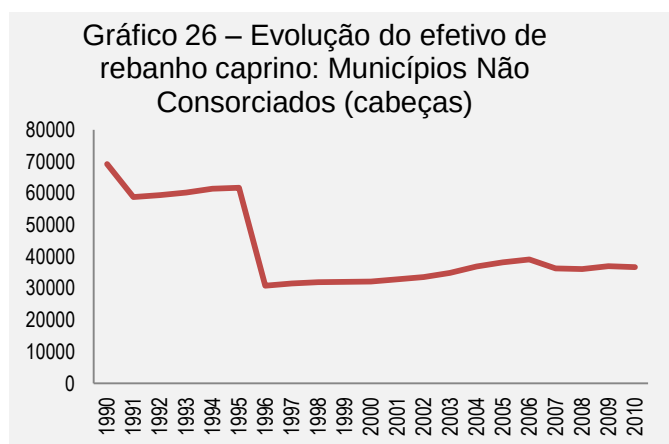
Gráfico 25 – Evolução do Rendimento Médio da castanha de caju: Municípios não Consorciados, Municípios consorciados ao CINPRA e Maranhão (1990-2010) (Kg/ha.)



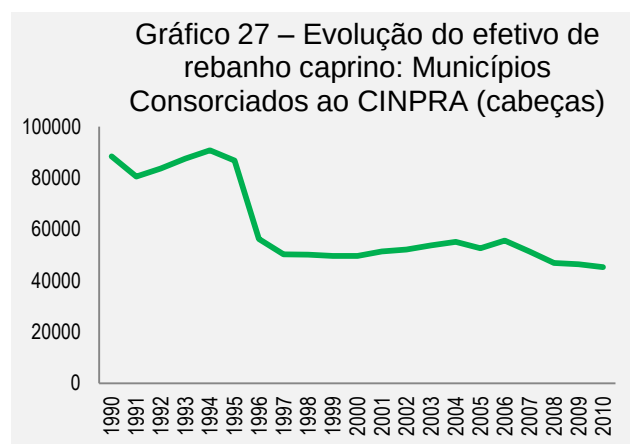
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

Em relação ao rendimento médio da produção, observamos no gráfico 25 que o grupo de municípios consorciados ao CINPRA, a despeito da estagnação na produção nos últimos anos, em relação a produtividade fica acima do grupo de municípios não consorciados e do Maranhão.

- Efetivo de Rebanho Caprinos



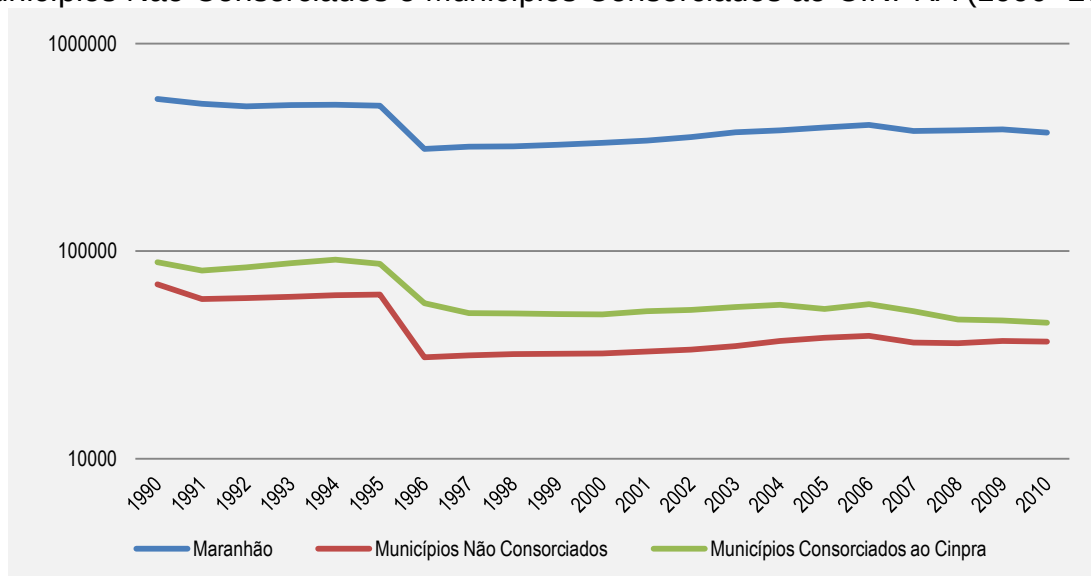
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

O efetivo de rebanho caprino segue uma tendência descendente gradual (gráficos 26 e 27). Sem diferença significativa entre os dois grupos de municípios, que no geral refletem o efetivo de rebanho do Maranhão (Gráfico 28).

Gráfico 28 – Evolução do efetivo de rebanho caprino: comparação Maranhão, Municípios Não Consorciados e Municípios Consorciados ao CINPRA (1990 -2010)



Fonte: Elaboração Própria. Dados: Sidra/IBGE.

Obs.: eixo vertical em escala logarítmica com base 10.

De acordo com os dados expostos sobre a produção da mandioca, da castanha de caju e do efetivo de rebanho caprino observamos que a evolução da produção desses produtos nos municípios pesquisados reflete de certa forma, o comportamento da produtividade média do Maranhão.

O Maranhão, que já foi um dos maiores produtores de mandioca do país. Atualmente importa farinha d'água do Pará, fécula do Paraná e amido azedo de Minas Gerais. Na região dos municípios consorciados, no início da década de 1990, a área plantada era de aproximadamente 36 mil hectares plantados de mandioca, com produtividade média de menos de sete toneladas por hectare. Em 2010, a área plantada de mandioca foi reduzida em 27% com relação ao início da década de 1990 e a produtividade média se mantém praticamente a mesma do início da década de 1990. A média de produtividade dos municípios consorciados ao CINPRA é praticamente a mesma média dos municípios não consorciados e muito próxima

da média do Maranhão, enquanto a média do nordeste é de pouco menos de 10 t/ha, o Brasil em torno de 14 t/ha e a região sul em torno de 20 t/ha¹⁵.

Segundo Mesquita (2007) A agropecuária maranhense perdeu dinamismo a partir da década de 1990, (com exceção da soja e do rebanho bovino), devido a aspectos relacionados a crise agrária e também a aspectos conjunturais como problemas como secas ou enchentes, bem como à crise das contas públicas que forçou o governo a uma reestruturação da política agrícola no início da década de 1990. É que

a modernização agrícola privilegiou pouquíssimos produtores e uma atividade a pecuária de corte, em detrimento da agricultura familiar e do extrativismo. O resultado desta intervenção é uma mudança significativa neste período no papel de atores “tradicionais” como os posseiros, arrendatários, parceiros e pequenos proprietários, que ainda hoje (2008) são peças importantes na produção de alimentos básicos (arroz, milho, feijão e mandioca) e também no extrativismo. A produção de grãos (excluindo a soja deste total) tem caído sistematicamente desde os anos setenta, assim como o babaçu (MESQUITA, 2002), os níveis atuais são inferiores ao de duas décadas passadas. Já a soja se expande exponencialmente, assim como a pastagem e o rebanho bovino. A dinâmica do setor agropecuário, *grosso modo*, até a década de 70 girava em torno de duas atividades, arroz e o babaçu; na época de transição (setenta/oitenta), foi a vez da pecuária, e, nos anos noventa, se direcionou à soja e à pecuária empresarial (MESQUITA, 2007).

A análise de Mesquita (2007) destaca que esse dinamismo na produção do Maranhão do início da década de 1990 não se recupera ao longo dos anos e isso se deve a vários fatores. A partir das décadas de 1970 e 1980 a economia maranhense, a exemplo do modelo nacional desenvolvimentista, se apoia na atração de grandes empreendimentos, tendo em vista que o estado possui uma localização privilegiada, com saída para os diversos portos internacionais.

Tendo início com o extinto Projeto Grande Carajás (PGC)¹⁶ o modelo de desenvolvimento centrado na atração de capital estrangeiro para grandes projetos, sob o principal argumento de geração de empregos, e de promoção do progresso. No entanto, estes empreendimentos, basicamente destinados à extração de minério de ferro, são especializados na exportação de mercadorias, no fornecimento de

¹⁵ Dados do IBGE, de 2010.

¹⁶ Projeto de exploração da província mineral mais rica do mundo. Contava com participação de capital estrangeiro, estatal, de empresas privadas nacionais. O projeto abrange áreas do sul do Pará, de Goiás e do Maranhão. Área de grande potencial hidrelétrico, ampla cobertura vegetal, além de grandes reservas minerais, possui também jazidas de ferro estimadas entre 18 e 20 bilhões de toneladas, capazes de suportar quatrocentos anos de exploração intensa. Existem ainda jazidas de cobre, estanho, ouro, alumínio, manganês e níquel, passíveis de exploração com tecnologia relativamente simples, portanto com baixo custo (SANDRONI, 2005)

matérias-primas cujo principal destino são os mercados europeus e asiáticos. Não há agregação de valor nas mercadorias, basicamente o processamento intermediário do minério de ferro (SILVA, 2006).

Com a implantação do PGC e a construção da estrada de ferro Carajás, foram atraídos para as terras maranhenses grandes projetos agropecuários, os quais eram intensivos em mão de obra e pobres em boas práticas agrícolas. Estes projetos apresentavam elevada capacidade de interferência no contexto local, principalmente por causa do grande apelo social que era a geração de emprego e renda.

A vinda de capital estrangeiro para o estado foi favorecida pelo modelo nacional desenvolvimentista adotado, que entre outras vantagens oferecia ao capital privado, subsídios, como incentivos fiscais e em alguns casos até isenções fiscais. Tal fato acabou implicando em desfavorecimento das culturas tradicionais. Os produtores familiares foram diretamente atingidos, passando a constituir-se em mão de obra barata para os grandes projetos e ainda para o atendimento das demandas sazonais nas grandes fazendas do interior do estado e fora do estado, principalmente na região sudeste do país.

Os grandes projetos tinham facilidade de mão de obra, uma vez que os pequenos produtores ficavam a disposição dos grandes fazendeiros. Além disso, tinham apoio do estado, pois contavam com os incentivos fiscais dos órgãos governamentais como a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)¹⁷ e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)¹⁸.

A atração de grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros ao estado do Maranhão contribuiu para uma explosão demográfica nas cidades. Pois a esses grupos foram destinadas as melhores faixas de terras, com acesso fácil a

¹⁷ A área coberta pela ação da SUDAM (5029232 km²) corresponde a 60% do território brasileiro e possui um dos menores índices demográficos do país. A criação da SUDAM foi uma tentativa de revitalizar o Plano de Valorização da Amazônia, de 1953, foi extinta em 1998, e substituída em 2001 pela Agência de Desenvolvimento da Amazônia-ADA (SANDRONI, 2005)

¹⁸ Autarquia federal projetada pelo economista Celso Furtado, durante o governo Juscelino Kubitschek, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento da região nordeste. Em 1960, foi formulado o I Plano Diretor para o Desenvolvimento do Nordeste, composto por projetos das mais diversas áreas, destacando-se os de rodovias, energia elétrica, abastecimento de água, esgotos, habitação popular, agricultura, recursos naturais e industrialização. Foi instituído ainda um sistema de incentivos fiscais e financeiros que visava incrementar as atividades produtivas do setor privado. A SUDENE pareceu apontar o caminho para os graves problemas econômicos e sociais da região. No entanto, a partir de 1964, com as pressões políticas e insuficiência de recursos técnicos e financeiros a SUDENE abandonaria suas metas originais, passando a se concentrar no desenvolvimento do setor industrial, o que só fez agravar os problemas sociais da região. O órgão foi extinto no governo FHC, acusado de fraude, e restaurado sob novas bases no governo Lula (SANDRONI, 2005).

recursos como a água, e ficando os pequenos produtores com as áreas menos férteis. Assim, os pequenos produtores, encurralados pelo grande capital, foram obrigados a procurar os grandes centros, como constata Silva (2006):

“É evidente que os empreendimentos incentivados pelo PGC não são a única causa da saída dos trabalhadores rurais de seus locais de trabalho. O Maranhão deixou, faz algum tempo, de representar um espaço capaz de absorver em sua fronteira agrícola camponeses expulsos de outras áreas do país, passando, no presente, à condição de *exportador* de agricultores sem-terra e, potencialmente, de conflitos agrários (SILVA, 2006, p. 106).

Assim, a carência de condições de sobrevivência obriga o homem do campo a buscar nas cidades melhores condições de vida. Isto fica evidenciado quando comparamos a proporção de moradores das zonas urbanas e rurais. Pois em trinta anos a proporção de moradores das zonas rurais e urbanas se inverteu, quando em 1970, a maioria da população maranhense vivia na zona rural, cerca de 75%. A partir da segunda metade da década de 1990, a população da zona rural caiu para menos de 50%.

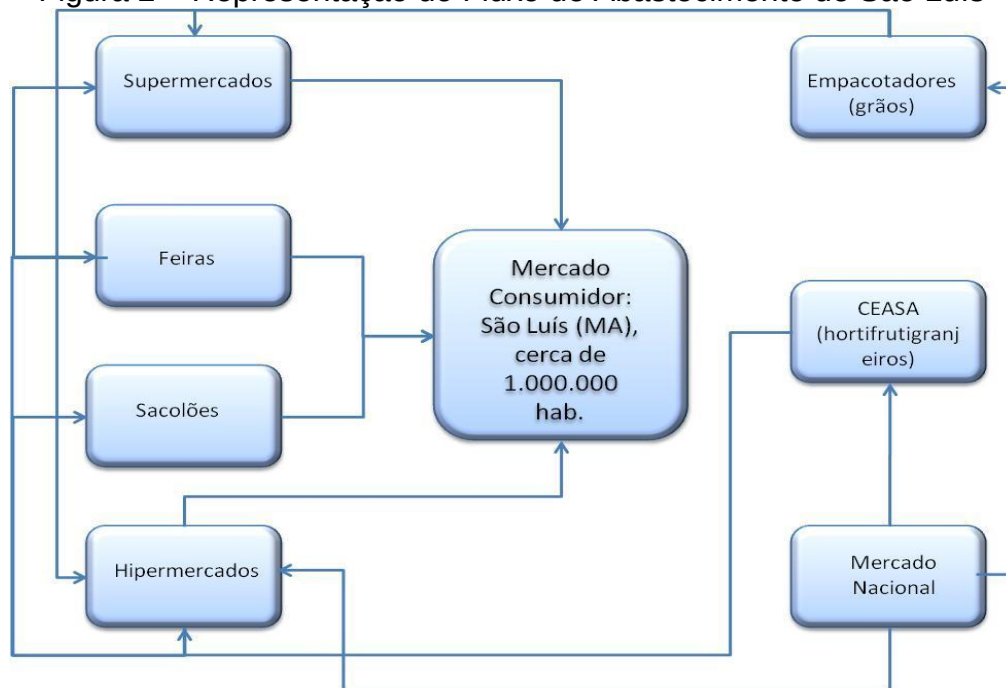
Vimos ainda que apesar dos projetos implementados e das ações do consórcio nós não podemos afirmar que o consórcio foi capaz de promover uma mudança na produção de mandioca, de castanha de caju e do efetivo de rebanho caprino dos municípios consorciados ao CINPRA.

Embora os municípios tenham uma relativa representatividade na produção dos principais grãos e frutas do Estado. Essa produção não se constitui a origem do fluxo que abastece São Luís. A produção maranhense, nestes locais, tem pouca participação no abastecimento da região metropolitana. As razões para isso compreendem um leque vasto de questões que se resumem à completa ausência de políticas públicas.

O abastecimento da região metropolitana é feito preponderantemente pelas redes de supermercados; há três grandes redes varejistas, inclusive uma transnacional¹⁹. Conforme o diagrama abaixo se pode verificar que os determinantes do abastecimento escapam ao mercado local de abastecimento, obedecendo às dinâmicas comerciais das principais redes varejistas.

¹⁹ Suprmercados Mateus, Supermercados Maciel e Walmart

Figura 2 – Representação do Fluxo de Abastecimento de São Luís



Fonte: BRITO (2009).

Em síntese, o fluxo de abastecimento funciona da seguinte forma: a rede varejista (supermercados, feiras, etc..) demanda, em geral, dos Empacotadores²⁰, no caso de grãos, e da CEASA, no caso de hortifrutigranjeiros. Tanto os primeiros quanto a segunda, demandam dos grandes centros atacadistas do mercado nacional, como São Paulo, Rio Grande do Sul e Ceará. A CEASA, no Maranhão, foi terceirizada e é atualmente administrada por uma cooperativa de comerciantes, que representam, inclusive, grandes atacadistas nacionais (fora do Estado). Assim, a CEASA não se constitui um canal de escoamento da produção maranhense, mas um grande entreposto do mercado nacional de alimentos. Contudo há supermercados que não estabelecem nenhuma relação comercial com a CEASA comprando suas mercadorias diretamente no mercado nacional sem passar pela intermediação dos Empacotadores ou da CEASA.

Vê-se, portanto, que não há, praticamente, nenhuma articulação entre produção e comercialização no tocante ao abastecimento alimentar no conjunto dos municípios signatários do Consórcio, e ressaltamos: essa realidade também é típica do Estado.

²⁰ Os Empacotadores são empresas de alimentos que comercializam grãos em atacado no mercado nacional, “empacotam” no mercado local a partir de uma dada marca e fornecem, principalmente, às redes de supermercados.

A grande dependência do abastecimento local das dinâmicas e lógicas estritamente mercantis, protagonizadas pelas grandes redes varejistas, desnuda uma questão extremamente relevante para o abastecimento alimentar: como garantir o direito humano à alimentação saudável e adequada a partir apenas da disponibilidade de alimentos? A estrutura de abastecimento, tal como dada, onde prevalece o domínio de agentes econômicos privados, com elevada concentração econômica ao longo da cadeia alimentar, exige a necessária e indispensável presença do poder público e da sociedade civil para garantir, não apenas o acesso à alimentação, mas à forma como os alimentos são produzidos, a composição e qualidade dos bens que integram a cesta de consumo, além da formação dos preços, do fluxo de bens e a autonomia dos hábitos alimentares.

A constituição do Consórcio de Produção e Abastecimento – CINPRA objetivou, como visto principalmente, na primeira seção, contribuir na resposta ao problema da ausência de vínculo entre a produção e o abastecimento. Contudo, a especificidade de um consórcio como este reside em criar uma experiência de organização intermunicipal numa área (a questão do abastecimento) em que ainda não há regulação nacional sobre a questão e de enorme envergadura, que transcende o âmbito de ação municipal e intermunicipal.

Portanto, as implicações de todos esses aspectos analisado até aqui rebatem diretamente na capacidade do consórcio de produzir políticas públicas, sobretudo por que os constrangimentos a que está submetido o abastecimento não é meramente contingencial, mas arrola-se a questões estruturais.

Talvez o que diferencie a experiência de consorciamento do CINPRA das demais esteja, em primeiro lugar, como veremos, no fato de que boa parte das experiências estarem ligadas a uma política de descentralização, como foram os casos de consórcio na área de saúde; em segundo lugar, no fato de que em outras experiências, como os caso de consórcio na área de meio-ambiente, o problema comum que ligava os municípios consorciados passava por algum tipo de identidade territorial ou material.

3.2 OS CONSTRANGIMENTOS QUE CONDICIONARAM OS RESULTADOS LOGRADOS

A maioria dos problemas do CINPRA são problemas comuns a muitos Consórcios Públicos das mais diversas áreas. São problemas conjunturais, estruturais, políticos e econômicos, entre os quais se destaca: a sustentabilidade financeira, a descontinuidade político-administrativa do consórcio, a heterogeneidade dos municípios consorciados e a frágil atuação do poder público.

Talvez o principal problema do CINPRA tenha sido mesmo a sustentabilidade financeira do consórcio, pois este não contava com uma fonte diversificada de recursos, tampouco com algum tipo de incentivo governamental. Sabe-se que a principal característica dos consórcios públicos é a natureza voluntária de sua constituição, onde a entrada ou saída do consórcio é uma decisão do ente federado. Com base no princípio da autonomia, a criação de consórcios depende exclusivamente da aprovação dos entes interessados. Portanto, nenhum ente federativo pode ser obrigado a se consorciar ou a se manter consorciado. No entanto, é necessário que o ente que deseja se retirar do consórcio seja respaldado por lei específica, já que quando do consorciamento este foi feito através de lei, pois cada participante deverá editar lei prevendo a criação do consórcio.

Para Ribeiro (2007) o estabelecimento destes instrumentos de cooperação depende “exclusivamente da vontade de cada ente da federação que, cumpridas as suas obrigações, pode sair do consórcio público ou da gestão associada no momento que quiser” (RIBEIRO, 2007, p. 13). Contudo, considerando o caráter voluntário dos consórcios, alguns enfrentam muitas dificuldades diante da fragilidade financeira, pois alguns entes não cumprem seus compromissos financeiros com o consórcio e, no entanto, continuam utilizando os serviços prestados pelo consórcio, é o chamado “efeito carona”.

A Lei 11.107/05 trouxe maior garantia para os entes consorciados, no sentido de assegurar que todos cumpram seus compromissos financeiros. Através do Contrato de Rateio, que é elaborado a cada ano para honrar as despesas do consórcio e resguardá-los sobre as cotas ou contribuições que serão cobradas de cada um. Podendo em alguns casos de não cumprimento das obrigações financeiras de um ente consorciado até mobilizar a Assembleia Geral e em caso extremos, instituir uma cobrança judicial.

A sustentabilidade financeira do consórcio pode se dar de duas formas: a primeira é através da contratação do consórcio pelos entes consorciados para o fornecimento de bens ou serviços²¹, onde o consórcio é remunerado pela prestação dos serviços ou fornecimento de bens; a segunda maneira é através do contrato de rateio, que possui regras próprias e que devem ser rigorosamente cumpridas sob pena de incorrer o consorciado em improbidade administrativa, como está previsto na Lei de Consórcios. Esta prevê ainda que entes não consorciados poderão celebrar convênios com os consórcios, podendo haver transferência de recursos.

No caso do CINPRA a sustentabilidade financeira é feita através da celebração de convênios com organizações de fomento, mas a fonte de renda principal do consórcio é obtida através da transferência de 0,5% (meio por cento) das parcelas do Fundo de Participação dos Municípios das Prefeituras participantes do CINPRA, sendo o valor descontado automaticamente da conta bancária de cada município consorciado. Não existem outras fontes de financiamento asseguradas.

Dada a natureza voluntária das contribuições e o fato de o CINPRA ter sido constituído como uma associação de direito privado, já que na época de sua constituição não havia instrumentos legais para obrigar os prefeitos a repassarem os recursos comprometidos, muitos municípios consorciados ficaram inadimplentes ou contribuíam de maneira irregular, pagavam alguns meses, paravam, voltavam, sem contribuir de maneira regular com o fundo comum, pois apesar de alguns gestores entenderem a importância do consórcio como política de desenvolvimento para a agricultura, as prioridades municipais recaem certamente sobre a educação, a saúde e a infraestrutura.

A heterogeneidade entre os municípios consorciados também pode ter contribuído para a fragmentação do consórcio. Segundo Rocha e Faria, (2004) os consórcios compostos por municípios mais homogêneos em termos de população, recursos financeiros e poder político parecem ter maiores condições de dar certo. Os autores destacam experiências de consórcios públicos na área de saúde em Minas Gerais e destacam que algumas experiências mostram que a assimetria entre os municípios consorciados acaba levando os municípios mais fortes a tentar submeter os mais fracos, capitalizando para si os efeitos positivos da cooperação, como por exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba (Cismep), do

²¹ Neste caso a licitação será dispensada (Art. 2º, §1º, III, da Lei de Consórcios Públicos)

Consórcio Intermunicipal de Saúde do Vale do Rio Doce (Cisdoce) e do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Paraopeba (Cisap), em que, respectivamente, os municípios de Betim, Governador Valadares e Conselheiro Lafaiete acabaram agindo de forma a subjugar os demais municípios aos seus interesses, gerando relações competitivas no interior dos consórcios.

No caso do CINPRA, a dependência de São Luís foi tamanha, que a partir do momento que a prefeitura de São Luís passou a não apoiar o consórcio como nos anos iniciais, este ficou com sua saúde financeira bastante comprometida, sem os 0,5% do FPM da capital do estado, que seu poder de ação e articulação ficou bastante limitado, inclusive porque fica difícil fazer alguma projeção de gastos para novos projetos ou continuar na condução dos projetos já existentes, tendo de reduzir drasticamente a intensidade de realização de serviços para os municípios consorciados. Além disso, havendo partido de São Luís a iniciativa de criar o CINPRA, a própria ideia de consórcio ficaria muito fragilizada, pois os outros municípios também deixam de cooperar com o consórcio. (COSTA, 2005)

Quanto ao pessoal do consórcio, estes podem ser contratados através de nomeação do presidente do consórcio ou através de concurso, são regidos pela CLT, mas não têm direito à estabilidade, o que explica o fato de que o consórcio pode se desfazer a qualquer tempo. Contudo, os critérios de contratação de pessoal devem estar explícitos no protocolo de intenções, que a seguir será confirmado pelos entes consorciados. Estes também podem ceder servidores ao consórcio. Os recursos humanos do CINPRA no início de sua constituição, era composto de 10 técnicos, sendo que seis eram cedidos e remunerados pela Secretaria Municipal de Produção e abastecimento da Prefeitura de São Luís e os outros quatro contratados e remunerados com recursos próprios.

Assim como a constituição, a extinção do consórcio público obedecerá às mesmas etapas: dependerá de assembleia geral que neste caso deverá aprovar o documento de distrato, devendo também ser ratificado por lei de cada um dos entes consorciados. No caso da extinção, todos os entes serão solidariamente responsáveis pelas obrigações do consórcio, assim como os bens e direitos pertencerão a todos os entes consorciados (RIBEIRO, 2007).

Mas a fragilidade financeira não é privilégio do CINPRA, vários outros consórcios públicos no Brasil passam ou passaram pela mesma dificuldade, contudo, conseguem se manter. Então por que o CINPRA não conseguiu se

consolidar enquanto instrumento de articulação intermunicipal? Talvez a resposta esteja no ambiente político hostil e na descontinuidade político-administrativa do consórcio.

Desde o início de sua constituição o CINPRA enfrentou resistências por parte dos gestores municipais, o processo de convencimento dos prefeitos se iniciou dentro da própria Secretaria de Agricultura da Prefeitura de São Luís, que foi a responsável pela proposta de consorciamento dos municípios. Primeiro foi necessário convencer o prefeito de São Luís a aceitar a ideia do consórcio, no início este foi um pouco relutante, mas acabou sendo convencido e aceitando a proposta do consórcio. A cooperação intermunicipal é problemática na medida em que exige acordo entre atores que, pela lógica político-eleitoral, são concorrentes. Porém, as demandas dos municípios tendem a demandar a cooperação, pois, no caso específico, a adequação da oferta dos serviços e a necessidade de se gerar ganhos de escala em alguns procedimentos envolvem necessariamente questões que extrapolam os limites das divisões político-territoriais dos municípios. a incapacidade de cooperação pode produzir situações nas quais todos os principais atores políticos perdem

Contudo, o problema era como reunir em um ambiente político hostil como era o Maranhão na época da constituição do consórcio, sobretudo, porque o prefeito de São Luís era de um partido de oposição ao governo do estado e a maioria dos prefeitos do entorno de São Luís eram de partidos aliados ao governo do estado – um dos aspectos que explicam o fato de que nem todos os municípios que compõem a ilha de São Luís fazem parte do consórcio, pois os gestores dos municípios de Raposa e São José de Ribamar são tradicionais aliados políticos dos gestores do governo do estado, que sempre se colocou contrário à ideia do consórcio.

Aliado a isso, tem-se a falta de um referencial de cooperação entre os municípios do Maranhão, pois a cultura do clientelismo político muito arraigada nos municípios maranhenses desestimula iniciativas locais. Não existia no estado nenhuma experiência anterior de consórcios públicos que pudesse auxiliar na constituição do CINPRA. Como o estado do Maranhão não possuía tradição associativa, a mentalidade individualista e imediatista de muitos gestores acabava prevalecendo ante a importância da união e da contribuição de todos em prol de um objetivo comum, o que dificulta o sucesso da ideia de cooperação. Desta forma, foi

preciso convencer desde o início os gestores municipais de que o consórcio não seria uma plataforma política, não seria uma nova esfera de poder, não seria um novo ambiente burocrático de repartição de interesses políticos.

Para se ter ideia da força do ambiente político para a consolidação do CINPRA basta lembrar que ele foi idealizado pela Prefeitura de São Luís, que é a cidade polo do consórcio. Observemos ainda que a dependência do consórcio em relação a São Luís não é só financeira, mas política também. Desde que Jackson Lago renunciou à prefeitura de São Luis em 2002 para concorrer ao governo do estado o CINPRA começou a passar por uma série de dificuldades, sobretudo, financeiras.

Com a saída de Jackson Lago, assumiu a prefeitura o então vice-prefeito, Tadeu Palácio (Tabela 5), também do PDT, que seria reeleito em 2004, para o mandato 2005 a 2008. E como já dissemos, apesar da visibilidade e do reconhecimento nacional do consórcio, Tadeu Palácio nunca abraçou de fato a ideia do CINPRA. Em sua gestão o repasse para o Consórcio foi reduzido. Em vez de pagar os 0,5% do FPM - que seria algo em torno de R\$ 1.000.000,00 por mês, pois de acordo com dados do Ministério da Fazenda, a média mensal do FPM de São Luís em 2007 foi de mais de 202 milhões de reais - estabeleceu o valor mensal de R\$ 15.000,00, aumentando mais tarde para R\$ 30.000,00 e, posteriormente, para R\$ 40.000,00. (LACZYNSKI, 2012). Na eleição de 2008, Tadeu Palácio tentou emplacar seu candidato para prefeito de São Luís, Clodomir Paz, mas saiu derrotado das eleições para João Castelo, é então que Tadeu Palácio rompe com o PDT e se aproxima do grupo político que apoia o governo do estado, chegando inclusive a ser secretário de estado na pasta do Turismo no governo de Roseana Sarney.

O prefeito que sucedeu Tadeu Palácio, João Castelo, praticamente ignorou o consórcio, uma marca da descontinuidade política, que os gestores dificilmente conseguem superar, se a experiência marca a atuação da gestão anterior, então a gestão seguinte dificilmente dará seguimento àquela experiência, assim também acontece nos municípios menores. Mesmo o prefeito eleito em 2009, sendo oposição ao governo do estado e aliado político de Jackson Lago naquela época, mas ainda assim também não apoia a ideia do consorcio. “Tadeu colocou o CINPRA na UTI e João Castelo desligou os aparelhos” conta Léo Costa.

Ainda em relação ao ambiente político observamos na Tabela 5 que o Prefeito de São Luís, ainda que sempre tivesse apoiado o CINPRA, nunca teve

muitos aliados políticos no consórcio pelo fato dos prefeitos eleitos nos municípios pertencerem a partidos contrários aos partidos de sustentação do prefeito de São Luís. O período em que mais teve aliados foi em 2001 a 2004, com sete aliados, exatamente o período de maior pujança do consórcio.

Tabela 5 – Evolução da Sucessão Política-administrativa: MA, São Luís e Municípios do CINPRA (1997 – 2014)

Governador	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Roseana Sarney				Roseana Sarney			José Reinaldo	José Reinaldo Tavares				Jackson Lago		Roseana Sarney		Roseana Sarney			
coligações	PMDB/PSC/PFL/PP				PTB / PST / PFL / PC do B / PRP / PSD / PRTB / PSDC / PL / PSC / PMDB / PSL				PFL / PST / PSDC / PSC / PMDB / PSD / PV				PDT / PPS / PAN		PP/PTB/PMDB/PTN/PS C/PL/PFL/PRTB/PHS/PV		PRB / PP / PT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / DEM / PRTB / PMN / PV / PRP / PT do B / PHS			
Prefeito São Luís	Jackson Lago (PDT)				Jackson La			Tadeu Palácio (PDT)	Tadeu Palácio (PDT)				Tadeu Palácio (PDT)		João Castelo (PSDB)		Edvaldo Holanda (PTC)			
Coligações	PDT/PT/PPS				PFL / PDT / PSD / PMN / PRN / PHS / PPB / PSDC / PPS / PCB / PAN / PC do B / PV / PT do B / PSC / PTN / PSL / PST				PP / PDT / PSL / PTN / PCB / PPS / PAN / PRTB / PHS / PMN / PRP / PC do B / PT do B				PSDB/PSB/PTC		PSDB/PSB/PTC		PTC/PCdoB/PSB/PDT			
Alcântara					Malalael Moraes (PSD)				Heloisa Helena Franco Leita o (PFL)				Raimundo Soares do Nascimento (DEM)		Domingos Santana da Cunha Junior (PT)					
Anapurus	Pedro Francisco Chagas Evangelista (PSD)				Cleomaltina Moreira Monteles (PFL)				João Carlos Alves Monteles (PV)				Cleomaltina Moreira Monteles (PRB)		Cleomaltina Moreira Monteles (PRB)					
Axixá	Maria Julia Gonçalves Barreto (PMDB)				José Pedro Ferreira Reis (PTB)				Maria Sonia Oliveira Campos (PFL)				Maria Sonia Oliveira Campos (DEM)		Roberta Maria Gonçalves Barreto (PMDB)					
Cantanhede	Hildo Augusto da Rocha Neto (PL)				Hildo Augusto da Rocha Neto (PMDB)				Raimundo Nonato Borba Sales (PL)				Jose Martinho dos Santos Barros (DEM)		Jose Martinho dos Santos Barros (DEM)					
Chapadinha	Isaias Forte Meneses (PTB)				Magno Augusto Bacelar Nunes (PFL)				Magno Augusto Bacelar Nunes (PFL)				Danúbia Loy ane Almeida Carneiro (PR)		Maria Ducilene Pontes Cordeiro (PRB)					
Coroatá	Romulo Augusto Trov ao Moreira Lima (PPB)				Romulo Augusto Trov ão Moreira Lima (PSB)				Luis Mendes Ferreira (PTB)				Luis Mendes Ferreira (PDT)		Maria Teresa Trov ão Murad (PMDB)					
Humberto de Campos	Bernardo Ramos dos Santos (PFL)								Jose Ribamar Ribeiro Fonseca (PSB)				José de Ribamar Ribeiro Fonseca (PDT)		Raimundo Nonato dos Santos (PMN)					
Icatu					Jose Maria Oliveira Matos (PTB)				Juarez Alves Lima (PV)				Juarez Alves Lima (PDT)		José Ribamar Moreira Gonçalves (DEM)					
Matinha	Aristoteles Passos Araujo (PTB)				Aristoteles Passos Araujo (PSD)				Marcos Robert Silva Costa (PMDB)				Emanuel Rodrigues Travassos (PV)		Marcos Robert Silva Costa (DEM)					
Matões do Norte	Antonio Sampaio (PFL)				Hilton Amorim Rocha (PSDB)				Antonio Sampaio Rodrigues da Costa (PFL)				Solimar Alves de Oliveira (DEM)		Solimar Alves De Oliveira (DEM)					
Morros	Clóvis José Bacelar Araújo (PFL)				Clovis Jose Bacellar Araujo (PFL)				Cezar Roberto Medeiros Araujo (PMDB)				Francisca Silv ana Malheiros Araujo (PDT)		Francisca Silv ana Malheiros Araújo (PDT)					
Paço do Lumiar	Amadeu da Cunha Santos Aroso Neto (PMDB)				Manoel Maben es Cruz da Fonseca (PDT)				Gilberto Silva da Cunha Santos Aroso (PFL)				Glorimar Rosa Venancio (PDT)		Josemar Sobreiro Oliveira (PR)					
Pirapemas	Carmina Carmen Lima Barroso Moura (PFL)				Carmina Carmen Lima Barroso Moura (PP)				Maria Selma de Araujo Pontes (PV)				Eliseu Barroso de Carvalho Moura (PP)		Iomar Salvador Melo Martins (PSB)					
Porto Rico do Maranhão	Luis Henrique Diniz Fonseca (PMDB)				Luis Henrique Diniz Fonseca (PMDB)				Celson Cesar do Nascimento Mendes (PFL)				Celson Cesar do Nascimento Mendes (PSDB)		Rosa Iv one Braga Fonseca (PHS)					
Presidente Juscelino	José Carlos Vieira de Castro (PFL)				Jose Carlos Vieira Castro (PFL)				Rubemar Coimbra Alves (PMDB)				Dácio Rocha Pereira (PRTB)		Afonso Celso Alves Teixeira (PMN)					
Rosário	Luciano Castro Oliveira (PMDB)				Raimundo Joao Pires Saldanha Neto (PSD)				Ivaldo Antonio Cavalcante (PP)				Marconi Bimba Carval ho de Aquino (PRP)		Irlahi Linhares Moraes (PMDB)					
Santa Rita	Osvaldo Marinho Fernandes (PT)				Osvaldo Marinho Fernandes (PMDB)				Hilton Gonçalves de Sousa (PV)				Hilton Gonçalves de Sousa (PDT)		Antonio Candido Santos Ribeiro (PRB)					
São João Batista	José Ribamar Ferreira Soares (PMDB)				Jose Ribamar Ferreira Soares (PMDB)				Eduardo Henrique Tavares Dominici (PV)				Eduardo Henrique Tavares Dominici (PDT)		Amarildo Pinheiro Costa (PP)					
Viana	Messias Costa Neto (PT)				Messias Costa Neto (PT)				Rivalmar Luis Gonçalves Moraes (PRP)				Rivalmar Luis Gonçalves Moraes (PV)		Francisco de Assis Castro Gomes (DEM)					
Vitória do Mearim	Antonio Normando Bezerra de Farias (PT DO B)				Reginaldo Rios Pearce (PMDB)				Jose Mario Pinto Costa (PSB)				Doris de Fatima Ribeiro Pearce (PV)		Doris de Fatima Ribeiro Pearce (PV)					
Presidente do Cinpra	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014		
	Jackson Lago		Jackson Lago		Tadeu Palácio		Tadeu Palácio		Tadeu Palácio		Tadeu Palácio		Juarez Alves		Juarez Alves		Roberto Rocha (vice-prefeito de			
Secretaria executiva	Léo Costa		Léo Costa		Léo Cos		Júnior Lobo		Júnior Lobo		Júnior Lobo		Júnior Lobo		Júnior Lobo		Júnior Lobo			

Fonte: Elaboração Própria. Dados: TRE/T SE/CINPRA.

O que observamos é que os gestores que substituíram o prefeito Jackson Lago não deram a mesma importância ao consórcio, e tendo em vista o caráter voluntário da participação, este foi apenas o início das dificuldades pelas quais passaria o CINPRA. Sendo assim, observamos que a fragilidade financeira do consórcio se deu principalmente pela descontinuidade política, ou seja, o consórcio não conseguiu ultrapassar a dimensão política.

Outro problema não menos importante é a falta de uma Política Nacional de Abastecimento Alimentar definida, pois se analisarmos os casos de consórcios públicos mais exitosos, estes estão na área de saúde e meio ambiente, que são áreas com políticas nacionais definidas, inclusive com incentivo por parte dos governos federal e estadual para a organização de municípios na forma de consórcios públicos para a prestação desses serviços, o que de certa forma coloca esses arranjos em vantagem em relação ao CINPRA, pois não temos uma política nacional de abastecimento.

Na área da saúde o financiamento dos consórcios decorre de recursos do Ministério da Saúde; das Secretarias de Estado da Saúde; do Orçamento Municipal; de convênios provenientes de parcerias com instituições públicas e privadas, incluindo as transferências do exterior; de doações, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores. No que se refere aos recursos federais, seus mecanismos de transferências estão previstos na Lei Federal 8.142/90, que também estabelece a participação dos municípios em consórcios: (MENDES, 2001, pg. 37). Ou seja, os consórcios neste caso têm a tutela do Estado para que os municípios possam gerir a política de saúde.

A Política Nacional de Saúde, já prevê a formação de consórcios para fornecimento dos serviços de atenção à saúde, o que propiciou um considerável aumento desse tipo de arranjo. Segundo Mendes (2001), as fontes de financiamentos dos consórcios geralmente são decorrentes de recursos do Ministério da Saúde, das Secretarias Estaduais, do orçamento municipal, de convênios provenientes de parcerias com instituições públicas e privadas, além de fundos estaduais com o objetivo de complementar as ações do SUS e universalizar o atendimento à rede básica de saúde.

O fato de os consórcios públicos da área saúde terem uma lei nacional definida, inclusive com mecanismo de transferência de recursos federais bem

definidos e com incentivo de que os municípios estabeleçam consórcios para a prestação dos serviços, assegura a esse tipo de consórcio uma sustentabilidade financeira que não tem por exemplo o CINPRA, que depende quase que exclusivamente da contribuição de seus consorciados

Em paralelo com os consórcios de saúde, pode-se dizer que a área do meio ambiente já dispõe desde a década de 1980 de uma Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), que já constituía instituições como o SINAMA e o CONAMA para regular a questão. Além disso, a legislação já atribuía aos municípios competências específicas e abrangentes em relação ao meio-ambiente, como fiscalização, controle, elaboração de normas e padrões, etc..

Segundo Mantovani (2001) as experiências de consorciamento na área do meio ambiente configuram-se como instrumentos de ação e de desenvolvimento de políticas públicas e possibilitam a participação social, principalmente no segmento ambiental. Consórcios desse tipo por sua natureza (o meio ambiente: bacias, rios, lagos, áreas de preservação, etc..) são essencialmente inter-regionais, pois sua área de abrangência passa necessariamente pelo território de todos os municípios consorciados.

Esse elo comum entre os municípios, que existe no caso dos consórcios de meio ambiente, não existe entre os municípios consorciados ao CINPRA. Os municípios estão dispersos, não há um elemento agregador, como no caso dos consórcios intermunicipais de bacias hidrográficas. O CINPRA não integra somente municípios próximos (e os mais próximos nem são consorciados). Segundo o idealizador do consórcio, Sr. Léo Costa, um dos critérios para a escolha dos municípios que participariam do consórcio, foi a proximidade dos municípios com a capital, São Luís, foram convidados os municípios até um raio de 250 km da capital.

Ao contrário de outros consórcios como do ABC Paulista, do Vale do Jeiquiçá - BA, Portal Mata Sul – PE, o CINPRA é composto por terras não contíguas e muitos dos municípios localizam-se a grandes distâncias da capital. Tomando-se alguns dos municípios mais distantes, podemos destacar, para efeito de ilustração, o município de Coroatá que está distante 245 km de São Luís e o de Porto Rico do Maranhão aproximadamente 418 km. Cruz *et al.* (2005) apontam que as diferenças de porte e as distâncias podem favorecer a desarticulação e o desarranjo, ao limitar os interesses comuns entre esses municípios. A proximidade geográfica entre os

municípios, em tese, facilita a integração, a mobilidade e a comunicação entre os mesmos.

Outro importante obstáculo que não foi superado diz respeito à frágil atuação do Poder Público, pois se houvesse uma atuação mais enérgica do governo do estado na promoção de ações integradas entre os municípios maranhenses, para dirimir problemas das localidades, talvez o CINPRA não tivesse passado pelas dificuldades financeiras pelas quais passou. Essa observação se deve ao fato de que os casos mais exitosos de consórcios públicos que foram exatamente os que foram induzidos pelo poder público estadual ou federal. Um exemplo são os consórcios intermunicipais da área de saúde no estado de Minas Gerais, onde a ação indutora dos níveis superiores do governo estadual foi fundamental para sua consolidação.

No caso específico da área da saúde, o governo federal dá as coordenadas gerais, mas o papel central na criação dos consórcios foi do governo do estado, que tornou prioritária a difusão pelo estado das experiências de cooperação, induzindo a formação dos consórcios ao tornar a sua constituição um requisito para a negociação e repasse de recursos (ROCHA; FARIAS, 2004). Diferentemente do que ocorreu com o CINPRA, que foi uma experiência totalmente desconectada dos governos estadual e federal, tendo em vista que partiu diretamente dos municípios, ganhando dinâmica própria, com os municípios assumindo o funcionamento do consórcio de forma autônoma.

Como destaca Trevas (2005) o consorciamento intermunicipal tem um grande protagonismo a realizar na promoção do desenvolvimento regional e na construção de um sistema mais coerente e eficiente de prestação dos serviços públicos. Portanto, é importante que o governo estadual exerça sua atribuição de coordenação da gestão no âmbito sub-regional, de forma a consolidar as instâncias de cooperação horizontal entre municípios e atuar enquanto um ente intermediário que possa coordenar o processo de regionalização de políticas públicas e apoiar técnica e financeiramente os municípios mais pobres.

Outro constrangimento pelo qual passou o CINPRA foi a grande centralização do poder decisório, da seleção de projetos e prioridades na secretaria executiva do CINPRA, o que representa a ausência de participação efetiva por parte de alguns municípios envolvidos com o consórcio. Como os gestores dos outros municípios consorciados de fato não se apropriaram da ideia do consórcio, não se

comportam como protagonistas desse processo, não houve o comprometimento necessário com o destino do Consórcio por parte das dessas prefeituras, e tudo passou a ser decidido pela coordenação do consórcio em São Luís.

Acontece que a visão política dos gestores municipais em relação à agricultura é muito pequena. Diante disso a diretoria do CINPRA acabou conquistando um grau de autonomia muito grande. Não houve controle e acompanhamento por parte dos prefeitos e secretários municipais de agricultura em relação às ações que a secretaria executiva tem tomado, apesar de existir o Conselho de Prefeitos e o Conselho Fiscal, as decisões são centralizadas na secretaria executiva.

Além disso, constatou-se que o consórcio não percebeu quais os problemas comuns dos municípios consorciados que são áreas mais prioritárias para os municípios. De fato os municípios não se envolveram com a questão do abastecimento, talvez se o consórcio tivesse sido construído em outra área, transporte, saúde ou educação, que os gestores enxergassem como prioridade, fosse mais exitoso.

Outro problema observado diz respeito à efetividade das relações interinstitucionais do CINPRA com a Embrapa, o Consórcio realmente conseguiu desenvolver convênios com a Embrapa que objetivavam melhorar a produtividade de culturas já tradicionais no Estado como a mandioca, por exemplo, mas se observarmos os outros projetos com os quais trabalhou (plantas medicinais, projeto cabrita, caju, flores tropicais) essas não correspondem à pauta alimentar dos municípios consorciados, que os produtores já estavam acostumados, e talvez por isso mesmo, os projetos só funcionavam bem enquanto estiveram sob a supervisão de um técnico ligado ao projeto, depois que este técnico saía, o projetos foram aos poucos sendo abandonados pelos produtores.

O que observamos é que o CINPRA acabou se tornando um replicador das pesquisas da Embrapa, não era o Consórcio que propunha à Embrapa trabalhar num determinado projeto, mas a Embrapa propunha ao CINPRA trabalhar no projeto em que esta estivesse desenvolvendo. A Embrapa incorporou ao Consórcio uma agenda externa em detrimento da pauta alimentar dos municípios consorciados, o que de certa forma mudou a dinâmica do CINPRA. Os projetos eram demonstrados por técnicos da Embrapa em eventos de sensibilização, que contavam com a participação dos secretários de agricultura, técnicos agrícolas e produtores rurais, e

em seguida os municípios interessados recebiam orientação e desenvolviam ações práticas com técnicos convidados pelo CINPRA para implantação das vitrines tecnológicas, que consistiam em projetos para o aprimoramento das técnicas agrícolas e propagação dessas ideias para agricultores e técnicos de outros municípios e regiões.

Considera-se que não houve respeito às vocações dos municípios, às culturas que compõem a dieta alimentar do maranhense, como o arroz, o feijão, o milho, etc. os municípios não produziram o que já sabiam ou já faziam.

Na literatura é dado muito destaque à criação de espaços de representação da sociedade civil junto aos consórcios públicos. Isso implicaria maior transparência de suas atividades e maior controle de suas ações, facilitando assim a cooperação entre os municípios (ROCHA; FARIA, 2004). No caso do CINPRA, as informações apontam para a ausência ou precariedade da institucionalização desses espaços junto ao consórcio. A participação social avançou pouco no Consórcio. Apesar da estreita relação do consórcio com a EMBRAPA e com o trabalho de seus técnicos e das prefeituras diretamente com os agricultores, não houve mobilização dos atores sociais (produtores rurais) para reivindicar dos governantes uma maior atenção ao CINPRA, o que demonstra que o consórcio não teve visibilidade juntos aos produtores rurais.

Considerando os resultados sobre a produção demonstrados na primeira parte deste capítulo, resta-nos ponderar sobre o que seria de fato uma política de produção e abastecimento. A questão se coloca quando pensamos que mesmo se o impacto das ações de produção e abastecimento fossem positivas, favorecendo o aumento da quantidade produzida e as articulações com o mercado, o dilema da questão da produção e do abastecimento estariam resolvidos?

4 PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO: DO EXIGÍVEL AO REALIZADO

A produção e o abastecimento é antes de tudo um direito. Resta, portanto, que uma política de produção e abastecimento deve, além das questões meramente produtivistas, ater-se a questões quanto ao acesso e a qualidade dos alimentos. Nossa proposta aqui é discutir a produção e o abastecimento alimentar no bojo da questão da segurança alimentar enquanto um direito humano fundamental, e verificar se a proposta de política de produção e abastecimento se insere no bolo da concepção moderna de segurança alimentar nutricional, pois a grande dependência do abastecimento local das dinâmicas e lógicas estritamente mercantis, protagonizadas pelas grandes redes varejistas, revela uma questão extremamente relevante para o abastecimento alimentar: como garantir o direito humano à alimentação saudável e adequada a partir apenas da disponibilidade de alimentos?

A estrutura de abastecimento, tal como dada, onde prevalece o domínio de agentes econômicos privados, com elevada concentração econômica ao longo da cadeia alimentar, exige a necessária e indispensável presença do poder público e da sociedade civil para garantir, não apenas o acesso à alimentação, mas à forma como os alimentos são produzidos, a composição e qualidade dos bens que integram a cesta de consumo, além da formação dos preços, do fluxo de bens e a autonomia dos hábitos alimentares.

Considerando-se que o abastecimento alimentar não pode ser entendido apenas como uma simples questão do mercado. É necessário que exista uma política de abastecimento alimentar, pois os preços dos produtos podem tornar inviável o acesso de pessoas aos alimentos necessários a sua manutenção. Entendemos que a tentativa de estabelecer uma política de produção e abastecimento passa necessariamente pela articulação do consórcio com os mercados, não é só a criação de cadeias produtivas, mas a necessidade de assegurar ao produtor rural o acesso ao mercado, e qualidade dos alimentos.

Essas ponderações são necessárias para entendermos se o CINPRA logrou algum êxito quanto a articulação, formulação e implementação de políticas públicas de produção e abastecimento.

4.1 A DISCUSSÃO SOBRE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO ENQUANTO ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR

A alimentação tem um valor intrínseco, não decorre das vantagens econômicas e sociais, apesar do fato inegável de que pessoas bem alimentadas e sem carências nutricionais são mais produtivas, além de constituírem-se em grande mercado consumidor. É bem verdade, também, que as estratégias de combate a pobreza através da segurança alimentar são importantes para o alívio das tensões sociais e para o crescimento econômico. Contudo, a alimentação é antes de tudo um direito humano básico, não carecendo de justificativas para ser efetivo. Como salientou D. Paulo Morelli (apud MALUF; COSTA, 2001).

Comer é direito humano básico que jamais pode sofrer qualquer restrição. A criança e o idoso não produzem, mas têm direito de assentar-se à mesa da fraternidade e participar do banquete da vida. Todos nós temos direito à nutrição e, conseqüentemente, ao alimento adequado às necessidades pessoais e culturais. O direito ao alimento não se reduz, pois, a uma ração que garanta a subsistência.

Nesse sentido, todo cidadão tem o direito de estar seguro em relação aos alimentos e à alimentação tanto na disponibilidade, assegurado contra a fome e desnutrição, como na qualidade e na adequação, que sugere que o alimento deve ser apropriado às circunstâncias sociais, ambientais e culturais. (MALUF, 2007).

Atualmente, a abordagem da questão da segurança alimentar enquanto um direito humano fundamental e básico é relativamente recente. Embora o Brasil não seja nenhum neófito na formulação e implementação de políticas públicas de alimentação e nutrição, a questão passou por vários enfoques e nem sempre esteve atrelada ao abastecimento, cujo entendimento tradicional, reduziu-se a questões de produção, armazenagem, transporte, comercialização, distribuição e demais questões específicas do varejo e atacado.

A trajetória²² da questão alimentar no Brasil desenvolveu-se sob o enfoque de dois eixos: a política de alimentação e nutrição e as intervenções nas esferas de produção e comercialização agrícola, além da fiscalização de alimentos. A distinção como aponta Castro (1985 apud IPARDES, 1987) além de ser formal também expressa diferentes interesses sociais relacionados à questão. Para dar um

²² Para breve descrição histórica lançou-se mão de IPARDES (1987), Silva (1995), Arruda & Arruda (2007); Arruda (1985) e Favero (2005);

exemplo, basta lembrar que nos idos da década de 1980, as ações de promoção ao incentivo à produção de alimentos (*comodities*) destinados ao mercado externo e a indústria processadora, podiam ser visualizadas contrapondo-se às ações do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - PRONAN²³.

Para uma rápida digressão da trajetória da questão alimentar rememoramos, agora, as principais ações institucionais empreendidas.

As ações de alimentação e nutrição, na verdade, já vem de longa data, remontam à década de 1940 no Governo Vargas, a partir da criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), cujo objetivo central consistia no fornecimento de alimentos a alguns segmentos de trabalhadores urbanos. O SAPS atendia principalmente o Rio de Janeiro, com 6 restaurantes, fiscalizando outros 42, distribuindo refeições em caminhões térmicos em mais de 50 empresas e oferecendo merenda escolar com um total de 450 kcal.

A partir da década de 1950, outro segmento começa a ser contemplado: o grupo materno infantil, com a distribuição de leite em pó, através dos postos de puericultura e da criação do programa de merenda escolar. Além disso, elabora-se o Plano Alimentar e Problemas de Nutrição no Brasil, com diversas ações que iam desde inquéritos nutricionais, merenda escolar, assistência alimentar a adolescentes, entre outros. Contudo, considerando os 30 anos, desde os programas nutricionais da década de 1940, o único que sobreviveu foi o programa da merenda escolar.

Na década de 1970 os programas são interrompidos. Até então alguns desses programas eram financiados com recursos do UNICEF e por doações do governo dos Estados Unidos. A partir de então, criou-se o INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição, para quem na questão alimentar não se deveria considerar apenas aspectos nutricionais, mas principalmente os constrangimentos econômicos e sociais que influenciam significativamente a alimentação. Caberia ao INAN a condução da política de alimentação e nutrição, cujos eixos norteadores foram definidos pelo PRONAM – Programa Nacional de Alimentação e Nutrição, cuja prática não logrou, de fato, a cobertura e estratégias propugnadas.

²³ Segundo o IPARDES (1987: 23) o programa já em 1976 “apontava a necessidade de se estimular a produção de alimentos de consumo popular por pequenos produtores, como meio de equacionar o suprimento dos programas de suplementação e mesmo o barateamento dos gêneros alimentícios”.

O INAN/PRONAM vigorou de 1972 a 1989, passou por duas versões (PRONAM I e II), a última finalizada em 1979. Tenta-se um terceiro PRONAM, mas não vai adiante, tendo somente a partir daí a execução dos programas já implementados e formulados na égide do PRONAM II, quais sejam: Nutrição em Saúde, Abastecimento de Alimentos em Áreas de Baixa Renda, Racionalização da Produção de Alimentos Básicos, Incentivo ao Aleitamento Materno, Combate às Carências Nutricionais Específicas, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, Complementação Alimentar, Alimentação do Trabalhador, Alimentação Escolar e dos Irmãos do Escolar, Leite para Crianças Carentes e Programa de Alimentação Popular.

A nova república ascende retomando a questão alimentar e arrolando-a ao resgate da chamada “dívida social”, herdada do regime autoritário e acentuada pela crise econômica. Nesse sentido, a questão alimentar insere-se no bojo das intervenções no sistema de proteção social (habitação, educação, previdência, etc.) e nas estratégias de combate à fome, desemprego e miséria. Os programas de atuação seriam o PSA (Programa de Suplementação Alimentar) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), além da criação do Programa do Leite e de Alimentação Popular. Contudo os resultados, em termos de cobertura e ampliação de recursos, não foram dos melhores.

A partir dos anos 1990 os programas vigentes vão, paulatinamente, sendo dissolvidos ou abandonados, exceção feita à Alimentação Escolar e à Alimentação do Trabalhador. Dadas as complicações trazidas pelo flagelo da seca no nordeste, o governo Collor cria o programa emergencial Gente da Gente, que utiliza estoques públicos de alimentos para distribuição de cestas básicas mensais de 16 kg às famílias nordestinas atingidas pela seca.

Já no Governo Itamar Franco, foi criado o CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar, que elabora o Plano de Combate à Fome e à Miséria, focalizando quatro prioridades: combate à desnutrição materno-infantil; descentralização do Programa Nacional de Alimentação Escolar e revisão do Programa de Alimentação do Trabalhador, além do uso de estoques públicos em programas emergenciais.

O INAN foi extinto em 1997, como resultado da progressiva debilitação dos seus programas. Suas atribuições ficaram a cargo na ATAN (Área Técnica de Alimentação e Saúde) no âmbito da Secretaria de Políticas de Saúde, logo depois

migrando para Secretaria de Assistência à Saúde, no domínio do Departamento de Atenção Básica, passando a chamar-se CGPAN – Coordenação Geral de Política de Alimentação e Nutrição.

Nesse período, merecem destaque duas importantes proposições: a elaboração da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, iniciada em 1997; e, a partir de 2001, a criação do Bolsa Alimentação, substituindo as ações de combate às carências nutricionais específicas. Segundo Arruda e Arruda (2007) o programa

Na sua concepção e operacionalização significou um avanço, porque focalizava a atenção nos mais pobres, requeria a co-responsabilidade das famílias e a participação dos conselhos de saúde, estimulando a construção e o fortalecimento da cidadania, concorrendo, assim, para esforço e qualificação da rede básica de saúde (ARRUDA; ARRUDA, 2007, pg. 323).

A partir de 2003, no governo Lula, as ações de segurança alimentar são consideradas estratégias de uma política de desenvolvimento, devendo garantir quantidade, qualidade e regularidade no acesso a alimentação. Para tanto aprova-se o Programa Fome Zero, estruturado em três dimensões:

- a) a teórico-conceitual que considera que a formulação de uma política de segurança alimentar irá constituir o marco de referência para uma abordagem holística;
- b) a político-operativa, fundamentada na decisão de implementá-lo e gradualmente promover ajustes no programa, além da criação do então, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome, que depois passaria a ser o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome;
- c) a consultiva, recriando o CONSEA, como nível de acompanhamento e catalisador de articulação intersetorial.

Um dos principais ajustes para permitir maior racionalidade e alcance do impacto social, dados os percalços na execução do Programa, consistiu na unificação dos quatro principais programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio-Gás e Cartão Alimentação), criando o Programa Bolsa-Família, representando, atualmente, o principal programa no âmbito da questão alimentar e combate à pobreza.

Para a FAO (2007) ao desenhar uma política de abastecimento é preciso compreender a estrutura, dinâmica e função dos sistemas²⁴ de abastecimento e distribuição de alimentos da cidade, estar informado sobre aspectos culturais, étnicos, sociais, geográficos e reguladores, e identificar seu impacto na saúde pública e no meio ambiente.

É claro que o abastecimento não é a mera organização de questões de armazenamento, transporte e distribuição varejista e atacadista. Mas a noção dada pela FAO, apesar de destacar esses aspectos, já induz a uma análise coerente com a intersectorialidade, ao fazer alusão à necessidade de se considerar os diversos aspectos e avaliar os impactos na saúde e no meio-ambiente. É preciso lembrar que isso exige um esforço conjunto tanto do Estado como da sociedade civil.

A questão do abastecimento sempre foi tema de grande importância nas políticas governamentais, muito embora ainda não tivesse o enfoque dado hoje a esse tema. Quer seja como instrumento de constituição de um poder executivo nacional forte e centralizado (SOUZA; LAMOUNIER, 1989) quer associadas às políticas macroeconômicas (LINHARES; SILVA, 1979), focadas na regulação de preços dos alimentos e fomento à produção nacional, mesmo sendo produtos de órgãos específicos, de uma forma ou de outra, a temática do abastecimento sempre esteve presente na agenda das políticas públicas. Contudo, a envergadura dada à noção padecia de insuficiência, tornando-a frágil para articular estratégias de desenvolvimento rural. A ascensão de questões como a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), o Direito Humano à alimentação e, mais contemporaneamente, a ameaça de uma crise alimentar, põe em relevo a importância precípua das políticas de abastecimento alimentar.

Em geral, hoje, talvez não seja exagero afirmar que as políticas de abastecimento constituem-se no principal instrumento para promoção da SAN, enquanto estratégia de desenvolvimento rural e combate à pobreza. Diferentemente do passado, quando, embora o tratamento da questão tivesse usado de vários instrumentos para regulação do mercado e fomento à produção, representavam

²⁴ Para FAO (2007) um sistema de abastecimento e distribuição de alimentos compreende um subsistema de abastecimento de alimentos nas cidades que inclua toda a infra-estrutura e atividades vinculadas à produção, seleção, processamento, armazenagem e transporte até os centros de consumo; um subsistema de distribuição de alimentos que inclua todas as atividades formais, informais tradicionais e modernas e as infra-estruturas que tem a ver com a distribuição de alimentos nas cidades (transportes intra-urbanos, vendedores atacadistas, varejistas, mercados especializados, etc..)

incursões momentâneas, não tratando o abastecimento de forma encadeada no âmbito dos fatores que o condicionam (ZIMMERMAN, 2006).

Esse tratamento implica em considerar as dimensões do abastecimento, entendendo-o não apenas como uma política macro, única e abrangente, nem se restringindo apenas a ações de apoio a produção e comercialização. É preciso considerar que o abastecimento às vezes constitui-se de ações isoladas de secretarias específicas ou de cooperação federativa, como o caso do CINPRA, e que implica em analisar, também, o acesso²⁵ e a qualidade dos alimentos, ou seja, não é apenas uma questão de disponibilidade física de alimentos. Até porque a regulação dos espaços de produção e comercialização nem sempre é suficiente para garantir o acesso alimentar.

Nesse sentido, como destacado por Maluf (1994), o abastecimento apresenta-se, pelo menos, sob três dimensões: a primeira diz respeito às condições de acesso, depende em geral do nível de renda que acaba sendo condicionado pelas políticas macroeconômicas, a segunda refere-se às questões de produção e comercialização, dependendo, portanto, em geral, do grau de capitalização da produção agrícola e dos hábitos alimentares, e a terceira dimensão corresponde à qualidade nutricional dos alimentos.

Essas dimensões, portanto, sugerem um tratamento da questão do abastecimento que envolva a análise não apenas da produção e comercialização, como já aventado, mas que considere, como observa o autor em tela, a dinâmica do abastecimento: a trajetória do alimento ao consumo, observando as estruturas comerciais, industriais (verificando a orientação de padrões de consumo impostos por grandes agentes produtivos) e as condições socioeconômicas do consumidor; que considere as disparidades econômicas e as condições de troca, que podem quebrar o fluxo alimentar regular da região; que se considere, também, a promoção e a distribuição de alimentos através de pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos.

²⁵ “O acesso aos alimentos engloba não apenas comer regularmente, mas também comer bem, com alimentos de qualidade e adequados aos hábitos culturais, com base em práticas saudáveis e preservem o prazer associado à alimentação. Além disso, famílias ou grupos sociais podem ter acesso regular aos alimentos e evitar a ocorrência da fome e mesmo da desnutrição, porém, não se encontram numa condição de SAN caso o custo da alimentação comprometa boa parte da renda familiar e impeça o acesso aos demais componentes de uma vida digna como a educação, a saúde, a habitação e o lazer” (MALUF, 2007: 25).

Além disso, é importante que se considere, também, o fato de que o acesso aos alimentos pode ser estrangido pela ausência ou deficiência de outras condições sociais que garantem o exercício da cidadania, bem como outras questões que influenciam diretamente as condições de acesso aos alimentos, como, por exemplo, a intermediação, regulação e preços.

É importante enfatizar, como faz em Maluf e Menezes (2000), que numa estratégia de desenvolvimento a atenção dada à capacidade de renda como constrangedora do acesso, toca apenas um lado do problema. Embora a necessidade de geração de renda e o enfrentamento da pobreza sejam importantes para questão da equidade social, as questões de como se dá o acesso e como estão organizadas as estruturas de produção e distribuição são também fundamentais para promoção de uma situação de equidade social no tocante à questão alimentar. Logo, o tratamento das várias questões da problemática alimentar contribui sensivelmente para equidade social.

Esses autores enfatizam que em relação às condições de acesso aos alimentos não significa dar como equacionada a questão alimentar, principalmente quando se vai além da disponibilidade de alimentos, destacando três fatores que devem ser considerados em relação às condições de acesso: o crescente controle exercido pelas grandes corporações agroindustriais e comerciais nos mercados de matérias primas e produtos finais; o poder de compra para aquisição de alimentos em quantidade e qualidade suficientes; e a tensão entre assegurar uma renda mínima aos pequenos produtores rurais e preservar o poder de compra das famílias.

Esses aspectos considerados aqui, como a insuficiência do acesso, a dinâmica e lógica da oferta e preços dos alimentos, norteados, em geral por uma lógica privada, além da mudança no perfil do consumo e no perfil nutricional, dado as transformações dos hábitos alimentares e nos processos de transformação dos alimentos e nas mudanças na estrutura agroalimentar do país, motivaram o CONSEA a propor uma recomendação para formulação de uma política de nacional de abastecimento alimentar (CONSEA, 2005).

A proposta assenta o abastecimento não como uma vantagem econômica, mas como o exercício do direito humano à alimentação adequada e a soberania alimentar, o que exige o exercício de políticas que se sobreponham a lógica privada estritamente de mercado.

Na proposta dessa política, destacam-se, entre outros aspectos, a retomada do papel do Estado na regulação e intervenção a partir dos instrumentos institucionais; o campo de atuação tanto no tocante aos alimentos (disponibilidade e acesso) quanto no que diz respeito à alimentação (modo de apropriação dos bens pela população – comércio de alimentos, serviços de alimentação, etc.); a necessidade de participação e controle social; a prioridade dada a pequenos e médios empreendimentos rurais e urbanos tanto na inserção de mercados já consolidados como na construção de mercados locais, segmentando e diferenciando produtos, valorizando a diversidade; o incentivo a práticas agrícolas equitativas e sustentáveis. Essas proposições são importantes porque contribuem para evitar a exclusão desses segmentos nos setores de forte concentração, além de oportunizar a geração de trabalho e renda.

No bojo dessas considerações, o abastecimento alimentar localiza-se num espaço proeminente entre as relações de produção e consumo, entre o alimento e a alimentação, devendo-se, portanto, considerar não apenas a oferta e o acesso, mas as dimensões social, ambiental e cultural, que envolvem a produção de alimentos e a alimentação.

4.1.1 A ameaça da Flutuação dos Mercados

O fato de que grande parte da população vulnerável à fome e desnutrição encontra-se nas regiões rurais pobres, onde o Maranhão é o maior exemplo, sugere que o enfrentamento da questão alimentar requer o enfrentamento da pobreza e das disparidades econômicas, numa estratégia de desenvolvimento que fomente capacidades e distribuição equânime da riqueza.

Apesar da cobertura e abrangência dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, há de se reconhecer, contudo, a dificuldade de elaboração de políticas efetivas de combate a insegurança alimentar. Principalmente, quando se sabe que a fome ou a insegurança alimentar não decorrem apenas da indisponibilidade de alimentos, mas da dinâmica do mercado global de alimentos e da deficiência crônica de comida e a consequente depreciação da vida das pessoas (TIMMER, FALCON; PEARSON 1983).

Explicando melhor a questão: no tocante ao primeiro caso, os autores reconhecem que a estrutura razoavelmente competitiva dos mercados e a

interdependência das economias, provocada pela globalização, tornam as flutuações dos mercados extremamente desestabilizadoras e ameaçadoras para segurança alimentar. No entanto, admitem que essa interdependência, além de tornar vulneráveis os países produtores à instabilidade dos mercados, também pode repartir riscos, promover a especialização e a elevação da produtividade e estabilizar custos sociais agrícolas, desde que os países mais proeminentes não descarreguem o custo dos ajustes fora das suas próprias economias.

No tocante ao segundo caso, esses mesmos autores concluem que a fome é “um problema individual”, causado pela escolha limitada das quantidades de alimentos básicos disponíveis ao consumidor, que seria resolvido alargando as possibilidades de escolha, as quais seriam função do rendimento, dos preços dos alimentos, do abastecimento alimentar e conhecimento do consumidor.

É difícil imaginar que a vulnerabilidade à fome seja um problema individual que possa ser sanado aumentando as escolhas das pessoas, através dos preços e da disponibilidade, sobretudo quando se percebe que os mercados agroalimentares mundiais, a despeito da disponibilidade, podem restringir o acesso ao alimento através do controle dos mercados de matéria-prima, processamento, da composição e qualidade dos alimentos que fazem parte da cesta de bens, etc.

É óbvio que a renda e os preços são importantes para equacionar o problema do acesso, mas são insuficientes quando se sabe que a fome diz respeito não apenas ao alimento, mas à alimentação. Nesse caso, estruturas comerciais e industriais podem impor padrões de consumo não habituais e não adequados culturalmente e ambientalmente, podem favorecer a exclusão ou a não inclusão de pequenos e médios produtores. Além disso, como certificar-se que a disponibilidade, o preço e a renda poderão garantir alimentos saudáveis? Portanto, presume-se que a formulação de políticas efetivas de segurança alimentar, e aqui se inclui o abastecimento, passa, necessariamente, por uma abordagem sistêmica.

O entendimento que se tem hoje sobre o abastecimento alimentar (CONSEA, 2004, 2005) diz respeito às condições em que se dá o acesso aos alimentos pelos diversos segmentos da população. Entende-se que uma política pública de abastecimento e segurança alimentar deve ser capaz de promover a produção e a distribuição de alimentos sob formas ambientalmente sustentáveis, culturalmente adaptadas e socialmente mais equitativas, possibilitando aos diversos segmentos da população o acesso aos alimentos em condições adequadas de

quantidade, preço e qualidade. Em outras palavras, as ações de abastecimento só podem lograr esses objetivos se forem concebidas não apenas como uma questão de disponibilidade física de alimentos, mas como estratégias de segurança alimentar.

Com essas ponderações, cabe, por fim, entender o papel dos espaços municipais ou dos arranjos institucionais de cooperação, como os consórcios intermunicipais, na temática do abastecimento.

É preciso, antes de tudo, destacar que o esforço para descentralização das políticas públicas e, portanto, pela municipalização, embora, por um lado possa contribuir para democracia e efetividade das ações públicas, não se constitui a panaceia para a problemática alimentar. A valorização dos arranjos municipais ou do espaço municipal, no tocante ao abastecimento, não pode ocorrer sem a necessária e indispensável política nacional de abastecimento. Em outras palavras, a capacidade de os municípios empreenderem ações dessa natureza não pode estar descolada das referências nacionais. Ademais, é necessária uma abordagem sistêmica, uma concertação pública, que articule todos os poderes e papéis institucionais necessários para equacionar a questão.

Os municípios, bem como os consórcios intermunicipais, cumprem um papel fundamental, qual seja: fortalecer a dimensão federativa das políticas de abastecimento, consistindo em parte articuladora de uma estratégia nacional de abastecimento, redarguindo, nos espaços locais e regionais, os efeitos perversos das lógicas e dinâmicas estritamente mercantis.

Portanto, parece óbvio que os municípios podem e devem garantir políticas e ações nodais ao abastecimento, tais como: a articulação de circuitos locais e regionais de produção e abastecimento a partir da agricultura familiar e dos pequenos e médios produtores, a construção de mercados a partir da diferenciação de produtos com base no que é característico de cada local, a necessária aproximação entre produção e consumo, a produção de alimentos ambientalmente sustentável e culturalmente adaptada, bem como a capacidade de articular as políticas de abastecimento locais e regionais com outras políticas de desenvolvimento rural e territorial.

Diante do exposto, entende-se, neste trabalho, que, num contexto de pobreza e de dificuldade de inclusão social, como é o caso dos municípios consorciados ao CINPRA, as políticas de abastecimento, enquanto estratégias de

segurança alimentar e nutricional, ao fomentarem capacidades básicas, podem contribuir essencialmente para a promoção do desenvolvimento rural local, instituindo formas de produção e distribuição socialmente mais equitativas. Além disso, considera-se, também que essas ações podem ajudar a redarguir as tendências de concentração econômica e de enfrentar o componente alimentar que dificulta a inclusão social.

Dadas todas essas questões, acreditamos que a análise da experiência do CINPRA, manifesta-se fundamental para se saber quais as possibilidades e os limites da formulação e implementação de políticas públicas de produção e abastecimento através de um arranjo intergovernamental num contexto de condições diversas da grande maioria dos casos na experiência brasileira.

O grande diferencial desse tipo de arranjo está no fato de que o CINPRA na verdade trata da possibilidade de construção de uma estratégia de saída da pobreza e de desenvolvimento para o território no qual está inserido.

Vimos neste capítulo que diante do que trata a literatura especializada sobre a política de abastecimento alimentar, a estratégia adotada pelo consórcio foi uma estratégia conservadora, de viés produtivista, que pensa a produção e abastecimento apenas como produção, armazenagem, distribuição e comercialização. Portanto, as implicações de todos esses aspectos analisados até aqui rebatem diretamente na capacidade de o consórcio de produzir políticas públicas, sobretudo por que os constrangimentos a que está submetido o abastecimento não é meramente contingencial, mas arrola-se a questões estruturais.

Dessa forma, embora não tenha havido tanto êxito na promoção de políticas de produção e abastecimento, como vimos, o consórcio deve ter deixado algum legado. Então quais foram as possibilidades abertas através da experiência do CINPRA?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de descentralização de políticas públicas por meio dos consórcios públicos aumentou consideravelmente nos últimos anos no Brasil. Em várias áreas se observa a atuação dos consórcios como possibilidade da ampliação de prestação de serviços públicos por parte dos municípios mais pobres ou mais dependentes das transferências intergovernamentais. Entendemos que esses consórcios inserem-se no contexto das políticas públicas como novos arranjos institucionais, possibilitando a ampliação ou reconstrução da esfera pública e a democratização da gestão e das próprias políticas públicas.

Com a descentralização dos serviços, o município se vê diante de uma atribuição maior, mas sem o correspondente aumento dos recursos financeiros. Então, os consórcios públicos surgem como alternativa de planejamento e execução de serviços públicos nas áreas de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, desenvolvimento, agricultura, transporte, turismo etc. Dentre os benefícios que este tipo de instrumento poderia trazer aos municípios de menor porte, destaca-se a prática de gestão intergovernamental, pois a maioria desses municípios não possui escala suficiente para a prestação de serviços públicos e que, desta forma, poderão aprimorar sua capacidade técnico-administrativa.

As oportunidades abertas através das experiências de cooperativismo apontam para a construção de uma consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um problema que é comum a muitos municípios. Nesse sentido, o CINPRA se destaca como uma experiência interessante e que se por um lado não conseguiu implementar uma política de produção e abastecimento, nem influenciar a produção dos municípios consorciados, por outro a experiência do consórcio trouxe ganhos para os municípios, como trazer para a agenda dos municípios a discussão sobre a importância da agricultura, ainda que momentaneamente.

O surgimento do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA) está atrelado à questão da segurança alimentar. O CINPRA pautou-se principalmente na ideia do abastecimento alimentar, voltado para a diminuição da importação de alimentos. Contudo, na condução da pesquisa não encontramos elementos para justificar o percentual de importação de alimentos tão divulgados pelos fundadores do consórcio quando da sua constituição.

Apesar dos constrangimentos pelos quais passou o CINPRA, essa experiência trouxe um aprendizado para a cooperação no Maranhão, pois 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 (LACZYNSKI, 2012).

Isso demonstra o protagonismo dos municípios ante o clientelismo político, característico no Maranhão, ou seja, um dos legados deixados pela experiência do consórcio foi a cooperação entre os municípios, a possibilidade de traçar estratégias de desenvolvimento pautado em regime de colaboração como forma de superar os desafios impostos pelo processo de descentralização de políticas públicas pelas quais passou o Brasil a partir da década de 1980.

Outro legado interessante da experiência do CINPRA foi a replicação da ideia do consórcio. Em decorrência dos prêmios recebidos, da cobertura da imprensa, dos projetos e programas desenvolvidos e dos Encontros de Cidades, foram surgindo novos consórcios intermunicipais: Consórcio de Barra do Corda (região Centro Sul); Consórcio de Timon (região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense); Consórcio de Pedreiras (região do Médio Mearim); Consórcio de Santa Inês (região dos Vales do Pindaré e Grajaú); Consórcio de Imperatriz (região tocantina); Consórcio de Conlagos; Consórcio da região de Munim/Lençóis. Em 2003 já eram aproximadamente 70 municípios consorciados no Maranhão (COSTA, 2005).

Apesar de a maioria desses consórcios não ter se consolidado enquanto instrumento de articulação intermunicipal, a proposta da cooperação chegou à agenda dos municípios, inclusive se espalhou para outros estados, como por exemplo, o Piauí, onde foi criado o Consórcio Região Sul – PI. Além disso, o CINPRA também inspirou o governo federal na criação dos CONSADs (Conselhos de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local), que mais tarde se tornariam em Territórios da Cidadania.

(...) o CINPRA (Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luis do Maranhão) pode ser tomado como uma fundamental referência para os CONSADs, visto ser uma experiência específica de consórcio intermunicipal na promoção da segurança alimentar e estar situado em uma área com perfil convergente aos potenciais territoriais selecionados neste

estudo. (CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E DESENVOLVIMENTO LOCAL, 2003. apud COSTA, 2005).

Além das premiações e da replicação da ideia, a ação do CINPRA provocou no estado a retomada da agricultura como política pública na pauta de discussões, pois vários consórcios foram formados a partir da iniciativa do CINPRA, provocou a descoberta do valor da ciência e da tecnologia para o desenvolvimento dos agricultores familiares, revela a importância estratégica do tema Juventude Rural e impulsiona os processos de cooperação/solidariedade e da municipalização da agricultura.

Durante o período em que São Luís liderou o CINPRA e que os prefeitos participavam mais do arranjo regional, os secretários municipais de agricultura e os próprios prefeitos se reuniam com certa frequência para discutir seus objetivos, expectativas, problemas e angústias. Esta troca de experiências foi em parte a grande inovação do Consórcio. Trata-se de uma região onde os prefeitos estão acostumados a pedir soluções prontas para o governo do estado. 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 implementação de seus programas, seja na relação entre os atores envolvidos e na articulação intergovernamental (LACZYNSKI, 2012).

O consórcio também foi importante para o fortalecimento da cooperação intermunicipal no Maranhão. Sabemos que antes da constituição do CINPRA não havia outras experiências desse tipo, mesmo que o CINPRA não venha mais atuando como o fazia nos primeiros anos de sua fundação, mas a replicação da ideia ficou, inclusive em outras áreas, como o turismo, por exemplo, o consórcio Rotas das Emoções.

Constata-se que a importância do CINPRA não pode estar atrelada apenas a metas numéricas, pois se não houve sucesso quanto ao aumento de produção ou da produtividade, ou da diversificação da cesta de produtos produzidos pelos municípios consorciados, verificamos que o consórcio tem importância por si mesmo, pois é uma forma nova de articulação entre entes públicos, cuja natureza de articulação intermunicipal e a criação de uma nova arquitetura institucional promovida visa a superação da pobreza, além do fortalecimento político dos municípios envolvidos.

Em especial essa experiência foi baseada apenas na vontade dos governos locais, pois não recebeu apoio do governo estadual e nem do governo federal. Embora o CINPRA tenha procurado não ter conotação partidária, a iniciativa veio do prefeito da capital, um adversário político da família Sarney, o que dificultou um possível apoio do governo estadual ao Consórcio.

Mas, embora o CINPRA tenha trazido importantes contribuições a respeito da cooperação entre municípios. No contexto da municipalização da agricultura o consórcio não conseguiu lograr os efeitos desejados, pois constatou-se através das entrevistas e da análise dos documentos que, de fato, a agricultura não entrou para agenda pública.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Para una teoría de los estudios territoriales**, in MANZANAL, M.; NEIMAN, G. e LATTUADA, M. **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios**, Ediciones Ciccus, Buenos Aires, pp. 51-70, 2006.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza. **Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias**. Planejamento e políticas públicas, n. 14, 2009.
- ARRETCHE, Marta TS. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.
- ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de & Arruda, Ilma Kruse Grande. **Marcos referenciais da trajetória das políticas de alimentação e nutrição no Brasil**. Revista Brasileira Materno Infantil, Recife, 7 (3), 2007, pg. 319-326
- ARRUDA, Bertoldo Kruse Grande de. **O desafio da Alimentação e Nutrição**. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 1 (3), 1985, pg. 297-304
- Ata da Reunião de Fundação do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento.
- Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Software.
- BOISIER, Sergio. **Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente**. Eure (Santiago), v. 30, n. 90, p. 27-40, 2004.
- BRITO, A. S. **Ações Intermunicipais de Produção e Abastecimento alimentar no Maranhão: O caso do CINPRA**. Projeto de Tese, UFRRJ, 2009.
- CALDAS, Eduardo de Lima. **Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – CINPRA**, São Paulo, 2003. Disponível em www.polis.org.br/download/16.pdf.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília (DF): 2004.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA). **Recomendações para uma Política Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília (DF): 2005.
- CONSÓRCIO evita importações. **Jornal O Imparcial**, São Luís, 08 jul, 1997.

COSTA, Arieldes. **Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento: uma experiência em movimento**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct, 2005

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de. **Consórcios intermunicipais paulistas rumo aos consórcios públicos reflexões**. 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; *et al.* **Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver**. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo, 2005.

CUNHA R.E., “**Federalismo e Relações Intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa**”, Artigo apresentado no IX CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Agosto de 2004.

Datasus/CNES/MS.2013

Estatuto do CINPRA

FAO. **Abastecimiento y distribución de alimentos em las ciudades de los países em desarrollo y de los países en transición**. Guia para planificación. Organizaciones de las Naciones Unidas para la agricultura e la alimentación, Roma, 2007. (Gestión, comercialización y finanzas agrícolas – documentos ocasional).

FAVERO, Luis Andrea. **Novas formas de coordenação das atividades de abastecimento nos mercados atacadistas de frutas e hortaliças da América Latina**. XLIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Anais. Ribeirão Preto (SP), 2005.

FLORES, M. **A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento – uma visão do estado da arte**, 2006.

GIANNOCARO, Daniela Pereira; BASTOS, Lucas Markowicz. CINPRA - **Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – Maranhão**. Projeto Conexão Local – Ano I. São Paulo, FGV, 2005.

GUIMARÃES, Luísa; GOMES, Maria Angélica. **Contexto institucional e regulatório do desenvolvimento de quatro experiências de consórcios de saúde**. In.: INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

HAESBAERT, Rogério. **Da Desterritorialização à Multiterritorialidade**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005a, pp. 6774- 6792.

HARGER, Marcelo. **Consórcios Públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2011**

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2012**

IPARDES-Fundação Edison Vieira. **Algumas questões sobre abastecimento alimentar básico**. Curitiba, 1987, 36pg. (Convênio Secretaria de Estado da Saúde e Bem-Estar Social do Paraná/IPARDES).

LACZYNSKI, Patricia. **Políticas redistributivas e a redução das desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais**. Tese (doutorado) — Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2012.

LEAL, Sueli M. R. **A cooperação consorciada: aportes da experiência intermunicipal na França para o caso brasileiro**. XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Belém – PA, 21 a 25 de maio, 2007

LINHARES, Maria Y. L; TEIXEIRA da Silva, Francisco C. **História política do abastecimento (1918 – 1974)**. Brasília: Ministério da Agricultura, 1979.

MALUF, R e Costa, C. **Diretrizes para uma política municipal de segurança alimentar e nutricional**. São Paulo, Pólis, 2001. 60p. (publicações Pólis, 38).

MALUF, R. **Panoramas e mitos do abastecimento alimentar**. Univ. Rural-UFRRJ, Sér. Ciências. Humanas. V.16, n.1/2, 25-33, jan./dez. 1994.

MALUF, Renato S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2007 (Conceitos Fundamentais).

MALUF, Renato; MENEZES, Francisco. **Caderno “Segurança Alimentar”**. FPH, 2001. Disponível em: www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao.

MANTOVANI, Mario César. **Consórcio intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente**. In.: INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

MARANHÃO vai deixar de importar produtos. Jornal o Imparcial, São Luís, 23 ago. 1997.

Maranhão. Perfil do Maranhão 2006/2007. Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos. V. 1(2008). São Luís, IMESC, 2008.

MEIRELES, Brauny. **Secretários discutem Consórcio.** Jornal o Estado do Maranhão, São Luís, 20 jun. 1997

MENDES, Áquilas Nogueira. **Possibilidades e limites do financiamento do consórcio intermunicipal de saúde.** In.: INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001

MESQUITA, Benjamin Alvino de. **Análise Recente do Setor Agropecuário do Maranhão: evolução e situação atual.** BATI/FAPEMA/IMESC, São Luís, 70p., 2007. (Relatório de Pesquisa).

ORTEGA, Antonio César. **Desenvolvimento territorial rural no Brasil: limites e potencialidades dos CONSADs.** RER, Rio de Janeiro, vol. 45, nr. 2, 2007, p. 275-300.

RIBEIRO, Wladimir Ant3nio. **Cooperação Federativa e a Lei de Cons3rcios P3blicos.** – Bras3lia DF: CNM, 2007. 72 p.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aur3lio Pimenta de. **Cooperação intermunicipal, reterritorializa33o da gest3o p3blica e provis3o de bens e servi3os sociais no Brasil contempor3neo: a experi3ncia dos Cons3rcios de Sa3de de Minas Gerais.** Cadernos Metr3pole. ISSN (impresso) 1517-2422;(eletr3nico) 2236-9996, n. 11, 2004.

SANDRONI, P. **Dicion3rio de Economia do S3culo XXI.** Rio de Janeiro: Record, 2005.

SILVA, Alberto Carvalho. **De Vargas a Itamar: pol3ticas e programas de alimenta33o e nutri33o.** Estudos Avan3ados, 9 (23), S3o Paulo, 1995. pg. 87-107

SILVA, J. de R. S. **Seguran3a Alimentar, Produ33o Agr3cola Familiar e Assentamentos de Reforma Agr3ria no Maranh3o.** S3o Lu3s. Tese (doutorado em Pol3ticas P3blicas) Universidade Federal do Maranh3o, 2006.

SOUZA, A; LAMOUNIER, B. **A feitura da nova Constitui33o: um re-exame da cultura pol3tica brasileira.** Planejamento e pol3ticas p3blicas v.1 – n.2 dez.1989. Bras3lia, instituto de Planejamento Econ3mico e Social, 1989. p.17 -38

STRELEC, Tamara Caroline. **Desafios da adaptação à Lei de Consórcios Públicos: Experiências concretas no Estado de São Paulo**. 2011.

TIMMER, C. Peter; FALCON, Walter P.; PEARSON, Scott R. **Análise da Política Alimentar**. The Johns Hopkins University Press. Baltimore e Londres, 1983.

TREVAS, Vicente Y Plá. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira**. 2005, Disponível em <http://www.franca.unesp.br/cadir> , Acesso em 23/05/2008.

TRINDADE, José Raimundo Barreto. **CINPRA: Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento no Estado do Maranhão**. In.: Barboza, Helio Batista & Farah, Marta Ferreira Santos. *Novas experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Programa Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, FGV, 2000.

TRE. www.tre-ma.jus.br

TSE. www.tse.jus.br

ZIMMERMAN, Silvia Aparecida. **Políticas de Abastecimento Alimentar na perspectiva da segurança alimentar: o programa de abastecimento alimentar de Caxias do Sul – RS**. CPDA/UFRRJ, Seropédica, RJ, 2006. (Dissertação de Mestrado).

ANEXO 1 – Relação dos Entrevistados

	Data	Entrevistado	Cargo	Instituição/Município
1	04/08/2009	Júnior Lobo	Secretário Executivo CINPRA	CINPRA
2	05/08/2009	Antonio José Tavares Vieira	Superintendente de Comercialização e Abastecimento	Secretaria Municipal de Abastecimento, Pesca e Agricultura de São Luís (SEMAPA)
3	06/08/2009	José Eduardo Castelo Branco de Oliveira	Secretário de Agricultura	Prefeitura de Paço do Lumiar
4	10/08/2009	Léo Costa	Diretor Técnico	CINPRA
5	31/08/2009	Valdemar	Presidente do Sindicato de trabalhadores Rurais	Presidente Juscelino
6	31/08/2009	Ivan	Secretário de Agricultura	Presidente Juscelino
7	01/09/2009	Genal	Presidente do Sindicato de trabalhadores Rurais	Rosário
8	01/09/2009	Cleiton	Secretário de Agricultura	Santa Rita
9	01/09/2009	Damião Cruz	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Santa Rita
10	01/09/2009	Madalena	Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais	Icatu
11	01/09/2009	José Valdemar Diniz Pereira	Secretário de Agricultura	Rosário
12	02/09/2009	Orlando Marques	Secretário de Agricultura	Raposa
13	03/09/2009	Francisco de Assis	Ex-Consultor técnico do CINPRA	SEMAPA
14	29/10/2009	José Ribamar Fahde	Gerente de Comercialização	CONAB
15	09/11/2009	Humberto Junior	Diretor de Compras	Supermercados Mateus
16	10/11/2009	Júlio França	Secretário de Agricultura	Secretaria Municipal de Abastecimento, Pesca e Agricultura de São Luís (SEMAPA)
17	13/11/2009	Claudio Oliveira	Diretor de Compras	Supermercados Maciel
18	13/11/2009	Douglas	Diretor de Compras	Supermercados Maciel
21	17/11/2009	João Batista	Secretário Adjunto	Secretaria de Estado da Agricultura do Maranhão
19	03/05/2011	Francisco de Assis	Ex-Consultor técnico do CINPRA	SEMAPA
20	03/05/2011	Messias Nicodemus	Ex-Consultor técnico do CINPRA	
22	23/05/2011	Hélio de Almeida	Ex-Consultor técnico do CINPRA	
23	24/05/2011	Hélio de Almeida	Ex-Consultor técnico do CINPRA	
24	26/05/2011	Júnior Lobo	Secretário Executivo CINPRA	CINPRA
25	26/05/2011	Léo Costa	Diretor técnico	CINPRA
26	02/02/2014	Léo Costa	Diretor técnico	CINPRA

ANEXO 2 – Questionários

Questionário 1 – (prefeitos, secretários de agricultura e adjuntos dos municípios consorciados)

1. O que era e como funcionava o CINPRA?
2. Como são eleitos o presidente e o secretário executivo do CINPRA?
3. Quais os papéis cumpridos pelo consórcio ao longo de sua atuação?
4. O abastecimento era a questão mais importante e comum às regiões que se consorciaram? Como se deu o processo de convencimento?
5. Por que municípios contíguos a São Luís, que fazem parte da Região Metropolitana (como Raposa, São José de Ribamar e Paço do Lumiar) não aderiram à ideia do consórcio?
6. Como surgiu a ideia de investir em caju, hortaliças, mandioca, etc. De quem partiu as proposições desses projetos?
7. Os projetos e ações desenvolvidos pelo CINPRA cobrem todos os municípios consorciados?
8. De que forma as “vocações naturais” dos municípios são contempladas através do Consórcio?
9. Quais são as fontes de financiamentos dos projetos e ações do CINPRA?
10. Como se dá participação dos municípios nos fóruns de secretários e prefeitos?
11. Como funcionavam os encontros de prefeitos?
12. Como funcionavam os encontros de secretários?
13. Como funcionava o processo de implementação dos projetos/ações do consórcio?
14. Como é feita a adesão dos municípios aos projetos? A implementação é automática em cada município?
15. Há alguma contrapartida dos municípios para participação nos projetos implementados pelo Consórcio?
16. Quem eram os coordenadores/supervisores dos principais projetos executados pelo CINPRA?
17. O consórcio chegou a executar projetos de capacitação e gestão ambiental financiados pelo Banco Mundial e Agências de Cooperação Internacional?
18. O peso relativo de cada município no conjunto dos demais bem como a diversidade de cada um influenciaram a efetividade de algumas ações ou projetos estabelecidos pelo consórcio?
19. Quais eram as fragilidades do consórcio na implantação e acompanhamento dos projetos e ações?
20. É possível destacar exemplos de acesso financeiro facilitado/proporcionado pelo CINPRA aos agricultores familiares?
21. Que tipos de problemas ocorreram, se houve, na tomada de decisão e implementação de algum projeto ou ações do consórcio?
22. Quais os critérios de escolha dos municípios para transferência de tecnologia (os municípios-espelhos)?
23. Que projetos, ações ou políticas foram recusadas a partir das decisões tomadas em nível de colegiados (conselho de prefeitos e secretários)?
24. Que aspectos pesaram mais nas decisões quanto às ações/projetos a executar?

25. Por ocasião dos prêmios ganhos, como foi definida a escolha dos municípios que seriam visitados (São Luís, São João Batista e Anapurus)?
26. Por que o prêmio de 2003 foi para a Prefeitura de São Luís e não para o CINPRA?
27. Quais as parcerias estabelecidas com os poderes públicos (estadual e federal)?
28. Quais as parcerias estabelecidas com as entidades da sociedade civil?
29. Quais as parcerias estabelecidas com os segmentos de mercado?
30. Quantas e quais ações/projetos tiveram, efetivamente, articulação com o poder estadual? Em positivo, qual era o papel dessa articulação?
31. Alguma ação/projeto teve articulação com programas federais de corte territorial (por exemplo os CONSADs e Territórios da Cidadania)? Qual era o papel dessa articulação?
32. Por que a temática do consorciamento não teve adesão do Estado?
33. Quando da descompatibilização do prefeito Jackson Lago, quem assumiu a presidência do consórcio? Como ocorreu o processo de eleição?
34. Quando da saída do secretário executivo Léo Costa, como ocorreu o processo de eleição para o novo secretário?
35. Por que o secretário executivo não era do corpo de secretários de agricultura do consórcio?
36. Por que a expansão do consórcio só foi possível, de fato, a partir de 2001, quando das novas prefeituras pedetistas?
37. Que mudanças significativas ocorreram, para o consórcio, a partir a) da mudança da presidência do consórcio; b) da substituição do diretor executivo?
38. Que mudanças ocorreram no consórcio a partir da sucessão estadual?
39. A que você atribui a perda de ritmo do consórcio (inclusive o seu fechamento)?
40. Que oportunidades foram criadas através do CINPRA aos municípios consorciados?
41. Como os propósitos são articulados e como os conflitos são resolvidos no âmbito do consórcio?
42. Por que o município X entrou no consórcio? Por que aceitou os projetos/ações propostas pelo consórcio? Que proposições ou críticas o município fez ao longo de sua participação no consórcio?
43. Que exemplos podem ser dados daquilo que o município não conseguiria resolver sem a intervenção do consórcio?
44. Quais são os problemas fundamentais do município, cuja resolução é improvável que se faça apenas a partir do próprio município?
45. Como o município percebe a atuação do CINPRA ao longo dessa década? Que mudanças ocorridas você destacaria?
46. É possível equacionar a questão da produção e abastecimento através de consórcio? Por que?
47. A questão do abastecimento é dependente de outras questões?
48. Quais fontes demonstram que à época a importação de alimentos e o êxodo rural diminuíram? Ou se trata de uma percepção empírica?

Questionário 3 – Sondagem de visibilidade do CINPRA junto aos beneficiários das ações e projetos (trabalhadores rurais).

1. Você já ouviu falar do CINPRA?
2. Cite exemplos de ações e projetos implementados pelo CINPRA.
3. De quem são os projetos e ações implementados neste polo?
4. Houve consulta para implantação de alguns dos projetos e ações implementados neste polo?
5. Quais os principais problemas enfrentados por essa comunidade? Enumere-os de maneira hierárquica do mais importante ao menos importante.

Questionário 4 – Técnicos, Coordenadores e Consultores do CINPRA.

1. Como funcionavam os convênios estabelecidos entre o consórcio e a Embrapa?
2. Como surgiu a ideia de investir em caju, hortaliças, mandioca, etc. De quem partiu as proposições desses projetos?
3. Qual (is) papel (is) cumprido (s) pela Embrapa ao longo de sua atuação junto ao Consórcio?
4. A que você atribui a perda de ritmo do consórcio (inclusive o seu fechamento)?
5. Quais mudanças ao longo do tempo você destacaria como importantes para alavancagem do consórcio e para o seu definhamento?
6. Quais eram as fragilidades do consórcio na implantação e acompanhamento dos projetos e ações?
7. Em que o consórcio se diferenciava das ações do IMPR/Sempab, não havia uma confusão de papéis (jurisdicional)?
8. É possível equacionar a questão da produção e abastecimento através de consórcio? Por quê?
9. A questão do abastecimento é dependente de outras questões?
10. Que oportunidades foram criadas através do convênio Embrapa/CINPRA aos municípios consorciados?
11. O peso relativo de cada município no conjunto dos demais bem como a diversidade de cada um influenciaram a efetividade de algumas ações ou projetos estabelecidos pelo consórcio?