



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

**TESE DE DOUTORADO**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de  
São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação  
de consórcios públicos**

**ALEXSANDRO SOUSA BRITO**

**2017**



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

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos**

**ALEXSANDRO SOUSA BRITO**

Sob a orientação do Professor  
**Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf**

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

Rio de Janeiro, RJ  
2017

Brito, Alexsandro Sousa.

338.45(812.1)  
B863c

Consórcios Intermunicipais e Produção de Políticas Públicas: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento e São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos / Alexsandro Sousa Brito, 2017.

Orientador: Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf

Tese (Doutorado). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ. Instituto de Ciências Humanas e Sociais.

236 p.

1. Consórcios públicos. Políticas públicas. 3. CINPRA. I. Título.

CDU: 338.45 (812.1)

# UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

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

## Alexsandro Sousa Brito

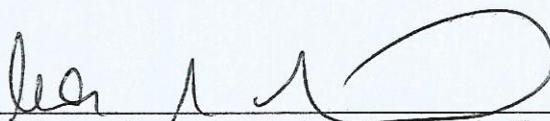
Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em  
Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade como requisito parcial para  
obtenção do grau de doutor em Ciências Sociais.

Tese aprovada em 20/03/2017.



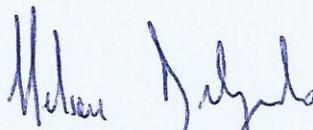
---

Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf (CPDA/UFRRJ)  
(Orientador)



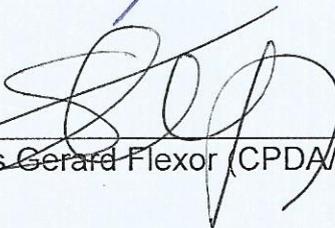
---

Prof. Dr. Cesar Augustus Labre Lemos de Freitas (UFMA)



---

Prof. Dr. Nelson Giordano Delgado (CPDA/UFRRJ)



---

Prof. Dr. Georges Gerard Flexor (CPDA/UFRRJ)



---

Prof. Dr. Eduardo de Lima Caldas (USP)

## AGRADECIMENTOS

A conclusão desta etapa acadêmica de pesquisa de modo algum seria possível se não houvesse a conjugação de muitos esforços empreendidos para esse fim. Agradeço primeiramente à minha família, mãe e irmãos, esposa e filhos, que incansavelmente propiciaram apoio emocional aos longos períodos de ausência. Obrigado Cyntia, minha querida esposa e meus filhos, Ana Luiza, João e Guilherme; obrigado a minha mãe, dona Dodô, obrigado Sandrinha, irmã amada, Jhonatas, meu querido cunhado e meus irmãos Brito Junior, Esdras e Alessandro.

Aos colegas do Departamento de Economia da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, pelo suporte incondicional ao longo dos anos e pelo compromisso político com a formação de excelência dos seus quadros para o atendimento das demandas sociais que chegam à universidade.

Ao Fundo de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão – FAPEMA e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, pelo aporte financeiro, sem o qual os resultados aqui apresentados jamais seriam possíveis.

Agradeço ao corpo docente do CPDA, pelo aprendizado, amadurecimento intelectual, pelas trocas e por todo ambiente de efervescente estímulo ao pensamento crítico e propositivo. Rendo agradecimento ainda à equipe técnico-administrativo pelo adequado suporte sempre dispensado em todos os momentos da vida acadêmica no CPDA.

Ao amigo Gilberto Gil Silva Ribeiro, grande interlocutor, pelas longas conversas, pelos estímulos e pelos “espantos” cognitivos que fizeram da estada no Rio, um período de descobertas e de celebração à vida e ao conhecimento. A grande amiga Selma Pires, pela inestimável contribuição à pesquisa, revisando e discutindo os textos e pela assistência em todas as pesquisas em campo. Estendo esses agradecimentos também, aos colegas das turmas de mestrado e doutorado de 2007, pelo aprazível ambiente de convivência.

Por fim, rendo agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Renato Maluf, pelo compromisso e apoio sempre incondicional e por sua perseverança e insistência no objeto desta pesquisa.

## RESUMO

BRITO, Alexsandro Sousa. **Consórcios Intermunicipais e Produção de Políticas Públicas:** o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento e São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos. 2017. 222 p. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Os consórcios públicos são conhecidos pela capacidade de arregimentar entidades públicas e privadas em torno de um problema comum, que, dificilmente lograria solução pela ação isolada de um único ente. Analisa-se a experiência de consorciamento intermunicipal a partir do caso do Consórcio de Produção e Abastecimento de São Luís – MA (CINPRA) e sugere parâmetros para análise de implementação de consórcios públicos. Propõe, a partir da construção desses parâmetros, a identificação dos consórcios não apenas como instrumentos de política mas também como uma política de produção de políticas, ou como uma política de estruturação democrática de política públicas. Os parâmetros são indicadores da capacidade desses arranjos em produzir políticas públicas compartilhadas, à medida que o desenho institucional dos consórcios pode favorecer ou não a estruturação democrática dessas ações. Nesse sentido, a análise feita aqui insere a discussão dos consórcios públicos na análise de políticas públicas, mais especificamente na análise de implementação de políticas. Assim, buscou-se compreender os modelos clássicos de implementação de políticas públicas e propor uma estratégia de análise de implementação que sopesasse o aspecto democrático-participativo no processo de construção dos consórcios. Elaborou-se ainda uma rápida historiografia do objeto de investigação e faz-se, também, uma análise de algumas outras experiências nacionais e internacionais, buscando elementos comuns às diversas experiências registradas na literatura específica. Analisa-se ainda os aspectos jurídicos e institucionais decorrentes da promulgação do marco legal regulatório dos consórcios. Um dos principais resultados alcançados na análise do CINPRA é de que a incapacidade de se institucionalizar como um espaço de estruturação democrática de coprodução de políticas, passa, em princípio, pela inabilidade na formulação de um problema que, de fato, fosse comum e impusesse a necessidade imperiosa de uma estratégia de cooperação. Pela pesquisa que empreendemos, verificamos que o problema do abastecimento, como colocado pelo CINPRA, não foi uma questão capaz de capitanear o interesse público dos municípios, tampouco da própria sociedade, não conseguindo se constituir num problema público, o que, em parte pode explicar a baixa capacidade do consórcio em arregimentar a atenção necessária para uma prática consorciada de produção de política pública. Logo, o problema “(in)comum” não foi suficiente para lograr um pacto consistente em torno da agremiação.

**Palavras chaves:** CINPRA. Consórcios Públicos. Políticas públicas.

## ABSTRACT

BRITO, Alexsandro Sousa. **Intermunicipal Consortiums and Public Policy Production:** the Intermunicipal Consortium of Production and Supply and São Luís - MA (CINPRA - MA) and proposal for the analysis of the implementation of public consortia. 2017. 222 p. Thesis (PhD in Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Institute of Human and Social Sciences, Department of Development, Agriculture and Society, Federal Rural University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

Public consortium are known for their ability to bring together local government and partnerships around a common problem that would be difficult to solve by the single action of a single entity. It was local government consortium experience analyzed, in our study, talk about Consortium of Production and Supply (CINPRA) it is from São Luís-MA and suggests parameters for analysis of the implementation of public consortium. It proposes, from the construction of these parameters, the identification of consortium not as instruments of policy but also as an arrangement of policy making, or democratic structuring of public policy. Parameters are indicative of the capacity of these arrangements to produce shared public policies, as the institutional design of the consortium may or may not favor the democratic structuring of these actions. In this sense, the analysis made here inserts the discussion of public consortium in the analysis of public policies, more specifically in the analysis of policy implementation. Thus, it was tried to understand the classic models of implementation of public policies and to propose a strategy of analysis of implementation that balance and equilibrium the democratic-participative aspect in the process of construction of the consortium. A brief historiography of the object of research is also made, analysis of some other national and international experiences is also made, looking for common elements to the different experiences recorded in the specific literature. It also analyzes the legal and institutional aspects arising from the promulgation of the regulatory legal framework of the consortium. CINPRA's analysis showed up the inability to institutionalize as a local for democratic structuring of policy produce together due to the inability to formulate a problem that will be, in fact, common and needed for a cooperation strategy. This research we have undertaken, verified that the supply problem, as posed by CINPRA, was not an issue capable of capturing the public interest of the local government level, as well as of the society itself, failing to constitute a public problem, which, in part, may explain the low capability of the consortium to bring the necessary attention to producing public policy between local government and partnerships. Therefore, the unusual problem was not enough to achieve a consistent agreement around the membership.

**Key Words:** CINPRA. Public consortium. Public policies.

## LISTA DE SIGLAS

ACISPAR	- Associação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde do Pará
APL	- Arranjos Produtivos Locais
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	- Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
Cerat	- Centro de Raízes Tropicais
CINPRA	- Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Maranhão
CINPAT	- Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Tocantins
CINPRASUL	- Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Sul
CNDRS	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNES	- Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde
CEASA	- Centro de Abastecimento
CONDESUS	- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAB	- Companhia Nacional de Abastecimento
CONSAD	- Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar
CONSEA	- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CFRs	- Programa Casas Familiares Rurais
CODEVASF	- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
DFID	- Agência de Cooperação Britânica
EMATER	- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRATER	- Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAO	- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FEACIB	- Federação das Associações dos Consórcios Públicos Intermunicipais do Brasil
FGV	- Fundação Getúlio Vargas
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUMACOP	- Fundo de Combate à Pobreza no Estado
GTZ	- Agência de Cooperação Alemã
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	- Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

IPR	- Instituto Municipal de Produção e Renda
PCA	- Programa de Capacitação Ambiental
PRONAF	- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SIDRA	- Sistema IBGE de Recuperação Automática
SISNAMA	- Sistema Nacional do Meio Ambiente
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEMED	- Secretaria de Educação do Município
SEMPAB	- Secretarias de Produção e Abastecimento
Unesp	- Universidade Estadual Paulista

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 - Municípios fundadores do em 1997 .....	24
Tabela 2 - Principais Projetos Implementados pelo CINPRA .....	31
Tabela 3 - Municípios signatários do CINPRA: área, distância, população residente e microrregião.....	47
Figura 1 - Mapa da área de abrangência do CINPRA – São Luís .....	49
Figura 2 - Zoom da área de Abrangência do CINPRA – São Luís (municípios consorciados no destaque) .....	50
Gráfico 1 - População residente nos municípios signatários do CINPRA: 1991, 2000 e 2010 ..	51
Tabela 4 - Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA por setores da economia (2000-2005-2010) .....	52
Tabela 5 - Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA (exceto São Luís) por setores da economia (2000-2005-2010) .....	52
Gráfico 2 - Ocupação dos trabalhadores por setores nos municípios signatários do CINPRA: 2010 – em % .....	53
Gráfico 3 - Incidência de pobreza nos municípios signatários do CINPRA (1991; 2000; 2010) – em % .....	54
Gráfico 4 - Percentual da população que vive em domicílios com acesso a serviços básicos: municípios signatários do CINPRA, Maranhão, Nordeste e Brasil, 2010.....	55
Gráfico 5 - Percentual da população dos municípios signatários do CINPRA que vive em municípios com acesso a serviços básicos (1991; 2000; 2010).....	56
Gráfico 6 - Distribuição de leitos por grupo de mil habitantes nos municípios signatários do Consórcio .....	57
Gráfico 7 - Crescimento Consórcios Públicos Intermunicipais – Brasil .....	62
Gráfico 8 - Consórcios Públicos Intermunicipais – áreas de atuação – Brasil, 2001 .....	64
Gráfico 9 - Consórcios Públicos Intermunicipais – áreas de atuação – Brasil, 2009 .....	65
Figura 3 - Parâmetros para análise de implementação de consórcios públicos.....	170
Figura 4 - Representação do Fluxo de Abastecimento de São Luís .....	180

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>I PARTE: CONSORCIOS PÚBLICOS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	19
<b>1 CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO EM SÃO LUÍS – CINPRA (MA): a trajetória de uma experiência pioneira no campo das políticas públicas de abastecimento</b> .....	19
<b>1.1 O que é e como funciona o Consórcio (CINPRA)</b> .....	19
<b>1.2 O caminho percorrido pelo cinpra de 1997 a 2010</b> .....	21
1.2.1 O Pacto pela Produção e Abastecimento: 1997, onde tudo começou .....	22
1.2.2 Da “Conferência de Busca do Futuro” ao primeiro projeto, a Cajucultura – 1998.....	25
1.2.3 O Projeto Hortaliças, a Casa Familiar Rural, o primeiro prêmio nacional e o foco no combate à pobreza e geração de emprego e renda – 1999 .....	27
1.2.4 Novos Projetos: agricultura orgânica, peixes e a construção da primeira Casa Familiar Rural da região do Consórcio – 2000.....	32
1.2.5 A “peregrinação” pedetista e a política de expansão da experiência de consorciamento para dentro e fora do Estado – 2001 a 2003.....	34
1.2.6 A descida: mudança político-administrativa de 2004 a 2010 e o arrefecimento gradual do Consórcio .....	43
<b>1.3 Um breve recorte da realidade socioeconômica dos municípios consorciados</b> .....	46
<b>2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: algumas experiências nacionais e internacionais</b> .....	60
<b>2.1 Introdução</b> .....	60
<b>2.2 A experiência de Cooperação Intermunicipal na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina</b> .....	66
2.2.1 A experiência europeia: uma visão geral .....	66
2.2.2 O caso da Espanha .....	70
2.2.3 O caso da Suíça .....	75
2.2.4 O caso dos Estados Unidos da América.....	76
2.2.5 A experiência de cooperação intermunicipal na América Latina: uma visão geral .....	78
2.2.6 O caso Argentino.....	80
<b>2.3 As experiências de cooperação intermunicipal no Brasil</b> .....	86
<b>2.4 O Marco Legal Regulatório dos Consórcios Públicos</b> .....	95
<b>2.5 Principais abordagens na análise dos Consórcios Públicos Intermunicipais</b> .....	104
<b>II PARTE: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E IMPLEMENTAÇÃO DE CONSORCIOS PÚBLICOS</b> .....	114
<b>3 OS MODELOS CLÁSSICOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A VISÃO DEMOCRÁTICA DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS</b> .....	114
<b>3.1 As políticas públicas enquanto campo disciplinar</b> .....	114

<b>3.2</b>	<b>Os modelos clássicos de análises de implementação das políticas públicas</b> .....	124
3.2.1	Definição e construção do problema público: breves considerações .....	140
<b>3.3</b>	<b>Democracia, participação e cooperação</b> .....	143
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DA POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS: construção de critérios e estudo do caso do CINPRA-São Luís (MA)</b> .....	156
<b>4.1</b>	<b>CONSÓRCIOS PÚBLICOS ENQUANTO POLÍTICA E INSTRUMENTO DE ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS DEMOCRÁTICAS</b> .....	156
4.1.1	Alguns critérios para análise de implementação de consórcios públicos intermunicipais...	165
<b>4.2</b>	<b>A experiência de consorciamento do consórcio de produção e abastecimento de São Luís – MA: uma análise dos aspectos fundamentais</b> .....	175
4.2.1	O problema (in)comum: o abastecimento .....	176
4.2.2	A construção da ideia de “produção e abastecimento” .....	181
4.2.3	A fragilidade institucional do Consórcio e a baixa capacidade de governança .....	187
4.2.4	Participação e Controle Social .....	197
4.2.5	O legado .....	202
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	204
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	211
	<b>ANEXOS</b> .....	222
	A - Lista de Entrevistas Realizadas .....	223
	B - Roteiro de Entrevistas Utilizado .....	225

## INTRODUÇÃO

Os consórcios públicos intermunicipais compreendem, hodiernamente, uma das formas mais importantes de cooperação na produção de políticas públicas. A maior vantagem desses arranjos consiste na capacidade de agremiar municípios para consecução daquilo que isoladamente não teriam condições de fazê-lo, principalmente quando os problemas que abordam a realidade municipal transcendem a capacidade de gestão administrativa local.

Essa nova modalidade de arena de produção de políticas públicas ganha relevância a partir dos anos 90 como um instrumento de descentralização dessas políticas e, principalmente, com a promulgação, em 2005, do marco regulatório<sup>1</sup> que regulamenta e estabelece as diretrizes fundamentais de funcionamento e contratação desses consórcios e os leva à categoria de entes autárquicos da administração pública.

Se pensarmos que, dadas grandes restrições políticas e econômicas, a grande maioria das municipalidades somente é capaz de tratar de poucos assuntos atinentes às políticas públicas, tais como educação e/ou saúde e/ou segurança pública, só para citar algumas, podemos, rapidamente, concluir que a efetivação dos direitos e a construção da cidadania acabam sendo comprometidas pela “eleição de direitos” que os governos acabam sagrando em função dessas restrições.

Nesse aspecto, fica bastante evidente a força, pelo menos em potencial, que os consórcios públicos intermunicipais podem apresentar ao contribuírem para o aumento do leque de questões públicas que as municipalidades podem tratar conjuntamente, e, portanto, contribuir, também, para inclusão cidadã e política de seus munícipes.

Acreditamos, assim, que as oportunidades abertas pelos consórcios públicos intermunicipais vão muito além das exaustivas vantagens, apresentadas pelos especialistas, que geralmente as circunscrevem no âmbito da gestão pública e da cooperação federativa. As experiências de consorciamento são importantes porque podem tornar o processo de construção das políticas públicas mais próximas do *level street*, ao se configurarem como um fórum de discussão, planejamento e implementação de políticas produzidas de forma compartilhada, ao se constituírem em formas de envolvimento da sociedade civil, ao dividirem responsabilidades e ao se configurarem, também, como formas novas de governança, tornando as políticas mais efetivas.

Atualmente, sejam pelos grandes problemas que transcendem a envergadura municipal

---

<sup>1</sup> Lei 11.107 de 2005 e Decreto 6.017 de 2007.

ou pela recente promulgação do novo regramento que regula a instituição de consórcios intermunicipais, a profusão desses arranjos vem ganhando grandes dimensões, sendo incentivada tanto pela união quanto pelos estados numa tentativa de descentralização das políticas públicas.

É certo que os consórcios são conhecidos da experiência brasileira há anos, principalmente no eixo meridional do nosso país, mas, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, essas experiências vêm se expandindo consideravelmente por todo o país, principalmente no Nordeste. O Maranhão chegou a ter até seis consórcios de produção e abastecimento (os CINPRAs) em todas as suas macrorregiões, além de outros consórcios ligados por identidades territoriais ou de promoção de políticas públicas.

No Piauí, além de consórcios ligados também à produção e abastecimento, houve iniciativas de consórcio na área de desenvolvimento sustentável, e atualmente o estado, através do Plano Estadual de Resíduos Sólidos, vem incentivando a criação de mais consórcios para a gestão compartilhada do lixo. Isso acontece também no Rio Grande do Norte, onde o governo tem estimulado a criação vários consórcios em regiões que cobrem mais de 90 cidades, com o objetivo, também, da gestão de resíduos sólidos. Nas Alagoas, o estado tem incentivado a criação de consórcios para a resolução do problema do saneamento básico. Em Pernambuco os consórcios atuam na área de transporte, no Ceará, na área da saúde e na Bahia, também na questão do saneamento básico. Esses são apenas alguns exemplos de estados que vêm formulando e gestando as políticas públicas através de consórcios públicos intermunicipais.

Por outro lado, essa profusão tem levado a uma grande organização dessas experiências. Basta observar que existem associações de consórcios intermunicipais, como é o caso da ACISPAR (Associação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde do Pará), no Pará, na área de Saúde, e uma federação dos consórcios intermunicipais, a FEACIB (Federação das Associações dos Consórcios Públicos Intermunicipais do Brasil), no Paraná, que reúne em várias câmaras consorciais, como de saúde, resíduos sólidos, turismo, educação, transportes, desenvolvimento urbano, social, cultura, habitação, entre outros; além de um Observatório de Consórcios, que se propõe a reunir todos os registros dessas experiências no Brasil num grande banco de dados. Todos esses avanços estão contribuindo para a eclosão de movimentos que pensam em uma estratégia de desenvolvimento de uma política nacional de consórcios.

Por essas razões, entende-se que esses consórcios se inserem no contexto das políticas

públicas como novos arranjos institucionais, que possibilitam a ampliação ou reconstrução da esfera pública e a democratização da gestão e das próprias políticas públicas. Dada essa importância, acreditamos na necessidade de se pesquisar o processo de implementação de consórcios públicos enquanto espaços de produção compartilhada de políticas públicas, principalmente em regiões do nordeste brasileiro, sobretudo porque, apesar dessas experiências virem se consolidando ao longo do tempo, as condições sociopolíticas e culturais em estados como o Maranhão, são extremamente díspares da grande maioria das experiências de consorciamento do lado meridional do país.

Nosso trabalho de tese compreende a análise de uma dessas experiências localizada no Maranhão. Trata-se da experiência pioneira do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Maranhão – CINPRA, um arranjo que há mais de dez anos vem atuando na área de produção e abastecimento nesse estado, que chegou a agremiar mais de 50 municípios e que serviu de referência para muitas outras experiências consorciais em nível municipal e federal.

A ideia fundamental deste trabalho é de que os consórcios públicos não são apenas instrumentos de políticas públicas, mas se estabelecem essencialmente como uma política de produção de políticas. Efetivamente, contudo, essa *política de consorciamento*, apresenta um grande déficit de implementação, no que diz respeito a capacidade de produção compartilhada de ações e políticas, o que acaba por comprometer aquilo que, em tese, os consórcios têm de específico: a cooperação voluntária na resolução de problemas comuns. No caso do CINPRA, grande parte do déficit de implementação é decorrente da ausência daquilo que, em tese, congregaria os atores públicos a uma participação mais efetiva, a saber: um problema público eminentemente comum.

Neste aspecto, dois problemas aparecem como principais: como analisar o processo de implementação de consórcios públicos enquanto uma política de produção de políticas? E, especificamente, no caso maranhense, é possível admitir que sua construção tenha se dado a partir de uma estratégia de produção compartilhada?

Para analisar esses problemas algumas questões relevantes norteiam a pesquisa: como, por exemplo, como as relações institucionais são sustentadas? Como o problema-comum é construído? Como são elaboradas as estratégias de gestão do arranjo? Elas estimulam a colaboração? O consórcio tem solidez financeira suficiente para conduzir suas ações? Como os atores participam da elaboração das ações e da tomada de decisões?

Nesse aspecto, nosso trabalho de tese contempla dois objetivos principais, o de propor

um conjunto de parâmetros para análise de implementação de consórcios públicos enquanto uma política de produção de políticas; e o de apresentar uma interpretação sobre a experiência de consorciamento de São Luís (MA) no período de 1997 a 2010, considerando as condições que estimularam ou obstaram a capacidade da instituição de produzir políticas públicas de produção e abastecimento.

A relevância do estudo sobre os consórcios públicos intermunicipais não se resume apenas às questões supracitadas até aqui, mas, sobretudo, pelo fato de que os consórcios públicos intermunicipais, a partir da produção compartilhada e voluntária de políticas públicas podem engendrar uma nova maneira de relacionamento e articulação entre os agentes públicos (e também privados), não se configuram como novos níveis hierárquicos de governo, mas podem estabelecer uma nova racionalidade na maneira de se produzir políticas: de relações hierarquizadas, compartimentalizadas e setorializadas para relações de reciprocidade, cooperação e de consensualidade.

Em nosso entendimento, a relevância específica de sopesar a experiência maranhense reside, pelo menos, em três importantes razões: a) ao contrário da grande maioria das experiências brasileiras, o CINPRA não dispunha no ambiente sociopolítico maranhense, de tradição associativa, ou seja, de relações de cooperação que balizassem a montagem de arranjos dessa natureza. Dados os determinantes histórico-estruturais, a realidade maranhense sempre foi mais afeita a uma tradição patrimonialista e personalista; além disso, b) não houve incentivo estadual, nem federal para a constituição dos consórcios, como em muitos outros casos, como por exemplo, os consórcios de saúde do Paraná e de Minas Gerais; em outras palavras: a experiência maranhense é genuinamente um caso de construção *bottom-up*, ao invés das experiências *top-down* de outros consórcios; por último, c) é uma experiência pioneira no Brasil na área de produção e abastecimento.

A originalidade à contribuição ao saber deste trabalho é de natureza metodológica. A proposta que elaboramos consiste numa perspectiva compreensiva da estratégia de análise de implementação de consórcios públicos, entendendo-a como um processo de aprendizagem importante para analisar a capacidade desses consórcios em formular políticas e, também, em se constituírem como arranjos de produção de políticas compartilhadas.

O aporte metodológico consiste na construção de cinco parâmetros e de onze critérios para analisar a implementação de arranjos consorciais como espaços públicos de produção cooperada de políticas públicas. Para esse intento, os critérios sopesam vários aspectos nodais nas experiências de consorciamento analisadas, tais como a concertação política, os

mecanismos de negociação, a capacidade de debelar ou atenuar conflitos, a densidade institucional do próprio arranjo, a capacidade financeira, a capacidade de articulação interinstitucional, a capacidade de consenso em torno de uma agenda específica, entre outros.

Os critérios que nos propomos a construir não cumprem, como a maioria dos critérios estabelecidos no campo da análise de políticas, o papel de julgar o resultado produzido pelos consórcios públicos, mas entendemos que, dada a maneira diferente de relacionamento entre os agentes públicos, proposta pelos consórcios, os critérios que estamos construindo podem ser fulcrais para a apreensão e conhecimento da experiência do processo de construção da política, do entendimento do resultado ou do impacto da intervenção, não apenas para atribuir o mérito da política, mas para compreender por que se deu dessa ou daquela maneira.

O aporte para análise é importante porque em função das diversas leituras sobre os consórcios públicos identificamos a grande dificuldade desses arranjos em estruturarem as ações públicas de maneira efetivamente democrática a partir da estratégia de cooperação que, em geral, explica o surgimento dessas experiências. Assim, entendemos que esses consórcios apresentam déficit de implementação à medida que a estratégia de coordenação, a partir da cooperação, não consegue lograr a estruturação de suas ações de maneira democrática e participativa.

No caso do CINPRA – São Luís, concluímos que o déficit de implementação foi tributário da construção de uma estratégia de cooperação alicerçada num problema (in)comum, que não conseguiu consolidar uma estrutura efetivamente colaborativa, sobretudo porque a percepção social desse problema era distinta da estabelecida pelo consórcio, bem como em razão de uma formulação da agenda pública consorcial com forte indução externa e com baixa capacidade de intercâmbio com outros atores importantes para o processo; sem capacidade, dessa forma, de empreender uma estratégia participativa que viabilizasse e sustentasse a responsabilização desses atores na estruturação democrática das ações públicas empreendidas e, ainda, à baixa densidade institucional do consórcio, em função, basicamente, da ausência de um pacto político consistente, tornando o consórcio vulnerável às mudanças políticas.

O ineditismo e originalidade do trabalho também podem ser corroborados por outros aspectos. Diferentemente de outros trabalhos de análise de experiências de consorciamento intermunicipal, não nos propomos a abordá-las sob a perspectiva do federalismo brasileiro, ou à luz dos aspectos jurídico-administrativos da forma consorcial, muito menos analisar as motivações que levam à constituição dos consórcios.

Escolhemos analisar as experiências à luz da política pública, em especial, à luz da análise de implementação de políticas. Julgamos muito pertinente escolher esta “chave de análise” para estudar os consórcios públicos, principalmente por que o campo da implementação de políticas públicas, no que diz respeito às políticas *bottom-up*, é extremamente importante, para entender não apenas processos de descentralização da política, mas a capacidade de formulações e execuções democráticas dessas políticas.

O trabalho também se mostra importante também em função do grande balanço que faz de muitas análises sobre consorciamento, identificando alguns padrões comuns a essas experiências. A maioria dos trabalhos sobre consorciamento reúne experiências nacionais, grande parte diz respeito aos casos dos consórcios de saúde. Na construção dos critérios para análise dos consórcios públicos intermunicipais, não sopesamos apenas a experiência do CINPRA, objeto de nossa tese, mas partimos para uma análise, a partir da literatura disponível, das diversas experiências nacionais e internacionais, buscando “consolidar” um quadro panorâmico dessas experiências no mundo, a fim de identificar padrões ou os elementos em comuns nessas experiências. Dessa forma, nossa contribuição também reside em apresentar os aspectos fundamentais da cooperação na Europa, Estados Unidos e América Latina.

Esperamos com essa contribuição fomentar análises comparadas das diversas experiências de consorciamento no Brasil, identificando em cada caso o peso das variáveis chaves que explicam o resultado auferido por esses arranjos, no intuito de entender como o processo de cooperação é construído no Brasil, através destes arranjos, bem como os gargalos que obstam essa construção.

O contato com o objeto de pesquisa obedece a vários níveis de aproximação. De início, procedeu-se ao levantamento de informações censitárias dos municípios consorciados a partir da base de dados do IBGE/SIDRA (Sistema IBGE de Recuperação Automática) com o objetivo de mapear a realidade socioeconômica de cada ente, para posteriormente agregá-la a fim de se ter um recorte socioeconômico e demográfico do território de abrangência do CINPRA.

A etapa seguinte constou da pesquisa documental do acervo bibliográfico da instituição com o objetivo de analisar os principais meios de informação da atividade do consórcio ao longo dos dez anos, quais sejam: **os documentos do consórcio**, como estatuto, alterações estatutárias, atas, acordos, convênios e contratos firmados entre a instituição e parceiros; **o registro na imprensa** (notícias dos principais jornais ao longo do período),

noticiando a experiência e perspectiva e iniciativas; **os projetos e relatório técnicos**, que descrevem as metas, objetivos, ações, resultados dos programas, projetos e ações executados pelo CINPRA no período; e **as informações contábeis**, que tratam do aspecto econômico-financeiro da instituição.

A próxima etapa consistiu em entrevistas com os sujeitos envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas públicas de abastecimento. De início, as entrevistas contemplaram os gestores e técnicos do CINPRA, além dos prefeitos e secretários de agricultura (municipais e estaduais). Em seguida, focamos as instituições e empresas envolvidas na dinâmica do abastecimento da região metropolitana que, em parte está inserida no consórcio.

Ressaltamos que nessa etapa, como o período de análise foi relativamente longo, o esforço, foi o de incluir, além dos sujeitos que fizeram parte desse momento, aqueles que o fizeram no passado recente, como ex-prefeitos, ex-secretários, ex-técnicos, etc. A intenção foi que se pudesse, mesmo sabendo que a análise diz respeito ao momento concreto em que ela se processa, de alguma forma, ponderar o peso das informações dos atores presentes com a experiência e informações dos atores que não estão mais na gestão ou execução das ações propostas pelo consórcio.

A etapa posterior consistiu na elaboração de um quadro metodológico de análise. Como um dos nossos objetivos é analisar em que medida o consórcio enquanto institucionalidade de planejamento e gestão de políticas públicas é capaz de, efetivamente produzir políticas de produção e abastecimento, considerando o interregno que vai desde a fundação do consórcio, em 1997, a 2010 foi preciso estabelecer um conjunto de referências pelas quais o consórcio pudesse ser analisado. Assim, a propositura desses critérios pautou-se no conhecimento detalhado da experiência de consorciamento que apresentaremos, bem como de uma fundamentação teórica referenciada no debate sobre democracia e participação e nos modelos clássicos de análise do processo de implementação de políticas públicas.

Esses critérios estão vinculados aos principais problemas enfrentados pelos consórcios intermunicipais ao longo das décadas e, portanto, estão atrelados a experiências concretas dos casos analisados neste trabalho. Ressaltamos ainda que o conhecimento dessas experiências decorre de longa análise dos principais casos de consorciamento, nacionais e internacionais, disponibilizados pela literatura especializada.

Dentro deste escopo, esta tese está dividida em duas partes. A primeira parte trata de apresentar o que são os consórcios públicos e os aspectos nodais que marcam suas trajetórias.

Assim no primeiro capítulo apresentamos a trajetória do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís (CINPRA). A construção dessa trajetória foi feita a partir dos aspectos mais relevantes que caracterizam o avanço dessa experiência ao longo do período indicado.

O segundo capítulo apresenta a configuração recente dos consórcios públicos no Brasil, destacando a composição e evolução dessas experiências desde 2001, bem como as chaves de análise geralmente usadas pela literatura que trata de consórcios. Apresenta ainda, um panorama das ações de cooperação intermunicipal na Europa, na América Latina e nos Estados Unidos, enfatizando os aspectos fulcrais que marcam essas trajetórias. O capítulo encerra-se com as principais implicações do marco regulatório, recentemente promulgado no Brasil.

A segunda parte trata da análise de políticas públicas, da democracia e da implementação de consórcios públicos intermunicipais. No terceiro capítulo discute-se os modelos clássicos de implementação de políticas e os principais aportes do debate sobre democracia e participação. Ao final, no quarto capítulo, expõe-se uma proposta de parâmetros para análise de consórcios públicos intermunicipais, entendendo-os não apenas como um instrumento, mas como uma política de estruturação democrática de políticas públicas. Os parâmetros são indicadores da capacidade desses arranjos em produzir políticas públicas compartilhadas. O capítulo se encerra apresentando uma análise da experiência de consorciamento do CINPRA-São Luís (Ma), com base nos parâmetros construídos para a análise do processo de implementação de consórcios públicos.

## **I PARTE: CONSÓRCIOS PÚBLICOS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1 CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE PRODUÇÃO E ABASTECIMENTO EM SÃO LUÍS – CINPRA (MA): a trajetória de uma experiência pioneira no campo das políticas públicas de abastecimento**

Neste capítulo apresentamos como se deu o processo de construção, desenvolvimento, consolidação e declínio do CINPRA ao longo do interregno que vai de 1997 a 2010, bem como o contexto socioeconômico dos municípios envolvidos. Para tanto, dividimos este capítulo em 3 seções: a primeira, mais geral, apresenta o consórcio: o define e mostra como funciona o consórcio do ponto de vista institucional; a segunda, trata especificamente do caminho percorrido ano a ano, destacando os eventos precípuos para sua construção e consolidação e os que o fizeram arrefecer; na terceira, e última seção, a fim de permitir uma rápida compreensão dos problemas sociais e econômicos que atravessam os entes municipais, apresentamos um recorte da realidade socioeconômica dos municípios consorciados, com destaque para os aspectos de saúde pública, pobreza e desigualdade, produção agropecuária e finanças públicas.

#### **1.1 O que é e como funciona o Consórcio (CINPRA)<sup>2</sup>**

O CINPRA, na perspectiva de seu principal mentor, o sociólogo Léo Costa, constituiu-se numa experiência pioneira que visava desobstruir as restrições econômicas no tocante à produção de alimentos no estado do Maranhão, como por exemplo, a grande dependência de importações de alimentos, a baixa produtividade, a dificuldade no acesso a crédito, a incapacidade de geração de emprego e renda, entre outros.

O art. 6º do Estatuto do Consórcio o define como um 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, 1997).

---

<sup>2</sup> Esta sessão baseou-se em documentos do Consórcio, (estatutos, atas, etc.), jornais de circulação estadual, entrevistas feitas com os Secretários do CINPRA-São Luís, Léo Costa e Júnior Lobo, além dos aportes de Costa (2005), Caldas (2007, 2003), Trindade (2000), Barbosa (2001) e Giannocaro e Bastos (2005).

Como articulador de políticas de produção e abastecimento, o Consórcio persegue três principais objetivos:

I – Representar o conjunto dos municípios que o integram, em assuntos de interesses comuns, perante quaisquer outras entidades, especialmente às demais esferas do governo; II – Planejar, Adotar e Executar programas para garantir a melhoria da produção e do abastecimento, contribuindo desta forma para geração de emprego e renda nos municípios consorciados; III – Implementar políticas que possibilitem a qualificação, requalificação e o desenvolvimento de produtores, suas famílias e técnicos (ESTATUTO DO CONSÓRCIO, 1997).

Segundo o seu principal fundador, Léo Costa, essa experiência também representa uma tentativa de resposta a vários condicionantes socioculturais que terminam por influenciar no atraso que caracteriza o estado, tais como o neopatrimonialismo, individualismo, dependência, isolamento e centralização de decisões.

Além de contribuir para o recrudescimento dessas condicionantes socioculturais, a iniciativa também foi motivada, principalmente, pelo vazio institucional deixado pela desestruturação dos órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural no Maranhão (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) - federal; Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e EMAPA – estaduais), pela grande dependência externa do abastecimento doméstico (fornecimento por outros estados), além da grande debilidade socioeconômica do estado, conhecido como um dos estados mais pobres da federação (CALDAS, 2003).

O Consórcio ganhou relevância principalmente a partir dos anos 2000, com o processo de convencimento fundamentado na ideia da municipalização da agricultura e das vantagens como os ganhos de escala, redução de custos, da capacidade de compra e oferta da produção agrícola e da capacidade de arregimentar importantes parceiros, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), agentes financeiros, etc. Além desses aspectos o CINPRA também ganhou relevância a partir do reconhecimento nacional através das premiações recebidas: duas vezes, em 1999 e 2001, pelo Programa de Gestão Pública e Cidadania (Fundação Getúlio Vargas (FGV) - Fundação Ford – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)), que seleciona experiências inovadoras de políticas públicas locais de sucesso, e mais uma em 2003, pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) - (prefeito empreendedor – prêmio Mario Covas) (CALDAS, 2007).

Com o decorrer dos anos, somaram-se aos objetivos gerais do CINPRA, outras metas, quais eram: juntar forças e estruturas para o planejamento de ações conjuntas; possibilitar a

substituição de importações de produtos básicos, no curto prazo; reverter a situação de importadora de produtos básicos, no médio e longo prazo, organizando uma economia exportadora local e regional; aumentar a segurança alimentar; diversificar a produção; aumentar a produtividade da terra; gerar emprego e renda; etc.

O CINPRA funcionou com uma estrutura administrativa desburocratizada, composta por três conselhos: o conselho de administração, que reúne os prefeitos municipais; o conselho fiscal, composto por membros dos municípios consorciados; e a secretaria executiva, constituída a partir da indicação de um secretário executivo pelo presidente do conselho de administração e referendada por este mesmo conselho.

O conselho de prefeitos é o órgão deliberativo, o conselho fiscal a instância de controle social de fiscalização constituído por um representante de cada município consorciado e a secretaria executiva é o órgão executor das atividades desenvolvidas pelo consórcio (ESTATUTO DO CONSÓRCIO, 1997).

De acordo com as informações dos seus representantes, inicialmente, a instituição buscava, principalmente, garantir a assistência técnica para pequenos produtores, estruturar a intervenção planejada para o fomento da produção agrícola e pastoril, e possibilitar melhorias na qualidade de vida e no nível de renda dos munícipes. Logo depois, essas estratégias consolidaram-se em três grandes eixos de trabalho do consórcio: a municipalização da agricultura, a cooperação intermunicipal e a profissionalização de jovens do mundo rural.

No início, o consórcio congregava 13 municípios, mas chegou a agregar 22 municípios e atuava principalmente em projetos de fruticultura, mandiocultura, caprinocultura, cultivo de flores tropicais e na profissionalização rural de jovens e adultos, 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.

Até chegar a esse ponto, o Consórcio passou por uma longa trajetória, estabelecendo gradativamente suas ações, criando parcerias, vínculos e articulações importantes. É exatamente isso que veremos a seguir. A próxima seção trata, portanto, da construção dessa experiência.

## **1.2 O caminho percorrido pelo CINPRA de 1997 a 2010<sup>3</sup>**

---

<sup>3</sup> Para montar esta seção fizemos a reconstrução da história do Consórcio a partir de centenas de matérias em diversos jornais (O Imparcial, O estado do Maranhão, Folha do Maranhão, Folha do Piauí, Jornal Pequeno, entre outros), documentos de registro do Consórcio, Atas de Reunião do Conselho de Prefeitos e de Secretários e Relatórios dos principais eventos organizados pela entidade, além de entrevistas com os secretários do consórcio.

### 1.2.1 O Pacto pela Produção e Abastecimento: 1997, onde tudo começou

A experiência de consorciamento nasceu em 1997, através do Pacto pela Produção e Abastecimento, que, à época, congregava treze municípios dispostos a melhorar a estrutura produtiva e a realidade rural maranhense. O então prefeito Jackson Lago, conseguiu reeleger-se prefeito de São Luís(MA) e convidou para assumir a pasta de agricultura Léo Costa, ex-prefeito do município de Barreirinhas, que trazia a São Luís a experiência obtida na gestão da política agrícola, como a criação da “Campanha da Acerola”, para ocupar territórios ociosos do seu município; criação de escolas rurais, para qualificação dos jovens. No início, pretendia-se, basicamente, a criação do “Cinturão Verde”, que consistia em criar centros de negócios na produção e comercialização de hortifrutigranjeiro para abastecimento da capital (caminhões trariam insumos agrícolas da capital para os municípios e levariam destes, a partir de cada centro de negócios, hortifrutigranjeiros para abastecer a ilha) (TRINDADE, 2000).

Como Secretário de Agricultura do município de São Luís, Léo Costa, promoveu, em junho de 1997, o I Encontro de Secretários Municipais de Produção (Agricultura e Abastecimento), o objetivo era discutir qual a melhor forma de ampliar o abastecimento hortifrutigranjeiro, para proporcionar melhores preços e diversidade de produtos. Discutiram-se as condições críticas em que se encontrava a agricultura de diversos municípios, em particular a agricultura familiar.

Na ocasião, o secretário propôs a criação de um consórcio para rediscutir o cinturão verde de São Luís. O principal argumento era que o tamanho do mercado ludovicense exigiria que o abastecimento não ficasse dependente apenas de quatro municípios (a própria capital São Luís, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar, a chamada Grande São Luís). A solução proposta era a de que um consórcio seria a melhor saída para esta situação, uma vez que ampliaria o cinturão verde para um raio de 150 a 200 km de São Luís. A maior justificativa do consórcio estava no dado de que apenas 20% da produção consumida em São Luís vinha dos polos agrícolas situados no interior da Ilha e mantidos pela prefeitura. (MEIRELES, 1997).

A partir daí, resolveram aprovar uma Carta de Intenções para a criação do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento. Nessa carta, estabeleceu-se que o fomento de modelos de agricultura para garantir o abastecimento local e geração de excedentes para o abastecimento regional deverá obedecer algumas diretrizes: priorizar a agropecuária em regime de economia familiar; planejar as ações tendo em vista o autoconsumo e o mercado

regional, respeitar os recursos naturais existentes e as vocações culturais dos agricultores; atuar em conjunto na busca do acesso aos instrumentos da política agrícola: crédito, assessoramento técnico, infraestrutura de apoio a produção e comercialização e outros; concretizar a constituição de uma instância decisória formada pelas prefeituras envolvidas e de uma equipe técnica de planejamento para elaborar estudos e projetos e estabelecer os mecanismos de operacionalização das ações; assumir compromissos financeiros (por parte das prefeituras envolvidas) para a implementação de ações, como estratégia inicial para viabilidade do consórcio (JORNAL O IMPARCIAL, 1997a).

A partir dessa iniciativa a Secretaria Municipal de Produção e Abastecimento de São Luís (Sempab), através de seu secretário, promoveu outros três encontros até setembro, dessa vez reunindo além dos secretários de agricultura, os prefeitos dos municípios que tinham interesse na questão. No primeiro encontro conseguiu-se reunir representantes de 25 prefeituras, no terceiro, de 32 prefeituras. Neste último encontro, é ratificada a informação de que aproximadamente 83% do que é consumido em São Luís é importado. Na oportunidade, colocou-se, também, a preocupação de garantir a São Luís, nas próximas décadas, o abastecimento das feiras livres do pequeno produtor e dos mercados tradicionais, uma vez que a produção dos polos agrícolas da Ilha era reduzido, tendo apenas 23 feiras livres, 30 mercados convencionais e 28 polos agrícolas. (JORNAL O IMPARCIAL, 1997b).

Assim, no início de outubro desse mesmo ano, ocorreu a fundação do CINPRA (MA). A entidade nasceu com o objetivo precípuo de fortalecer os programas de produção hortifrutigranjeira, de geração de trabalho e renda e a criação de uma economia regional de exportação. De acordo com a Ata de fundação, Participaram do consórcio os municípios de São Luís, Axixá, Morros, São João Batista, Vitória do Mearim, Cantanhede, Rosário, Santa Inês, Matões do Norte, Pirapemas, Presidente Juscelino, Coroatá, Humberto de Campos (Tabela 1). Como presidente, foi eleito o prefeito de São Luís, Jackson Lago e como vice, o prefeito de Santa Inês, Waldivino Cabral (ATA DA REUNIÃO DE FUNDAÇÃO CINPRA, 1997). A fundação da entidade foi publicizada à sociedade através da “Declaração de Prefeitos ao povo Maranhense” e do “Pacto da Produção e Abastecimento”, que registrava o esforço das prefeituras em inaugurar uma nova institucionalidade para planejar e executar políticas de produção e abastecimento.

Fundado o CINPRA, sua primeira reunião técnica para planejamento de política ocorreu já na segunda quinzena do mesmo mês de sua fundação. Na ocasião, o CINPRA recebeu o Dr. João Pratagil Pereira de Araújo, diretor do Centro Nacional de pesquisa da

Embrapa Agroindústria Tropical - CE, que ministrou a palestra com o tema “As Potencialidades do Agronegócio no Maranhão”, onde declarou que o estado teria grande potencial para a produção de caju, podendo produzir 134 kg/ha de castanha, enquanto a região nordeste produzia 250 kg/ha. Acrescentou ainda, que com a produção de caju anão-precoce, o resultado alcançado poderia ser de até 1.300kg/ha. Sua proposta, portanto, era a de transformar São Luís em um polo de cajucultura e criar um programa de fruticultura (ATA DA REUNIÃO DA EQUIPE TÉCNICA DO CINPRA, 1997).

Até o final desse ano houve pelo menos três outras reuniões, de secretários, prefeitos e da equipe técnica da Sempab, onde, entre outras coisas, se discutiu a necessidade de estabelecer parcerias, principalmente a necessidade do estreitamento das parcerias entre os governos (municipal, estadual e federal), questões sobre a dieta alimentar, capacitação dos produtores, inserção dos produtores nos circuitos de mercados, criação de uma economia de exportação e substituição de importações, entre outros. O evento mais importante, que deve ser destacado é a celebração, já no final de novembro, do convênio de cooperação técnica entre a Embrapa Agroindústria Tropical – CE e o município de São Luís.

**Tabela 1 - Municípios fundadores do CINPRA em 1997**

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

Fonte: Elaboração própria.

### 1.2.2 Da “Conferência de Busca do Futuro” ao primeiro projeto, a Cajucultura - 1998

Esse ano se iniciou com a apresentação daquilo que os líderes do consórcio apresentaram à sociedade como o primeiro resultado concreto da experiência do consorciamento, tratava-se do lançamento da farinha “gema de ovo”. Essa farinha foi produzida em Humberto de Campos, através de um convênio com a Embrapa e a partir da importação, por produtores de diversas comunidades, de uma variedade de mandioca mais produtiva da região de Cruz das Almas (BA). O lançamento foi feito, na ocasião, pelo prefeito Jackson Lago e pelo Secretário Léo Costa.

As reuniões que se seguiram no primeiro quadrimestre foram marcadas pelas discussões sobre as perspectivas da agroindústria, a qualificação de produtores para industrialização da castanha de caju, bem como sobre as potencialidades agrícolas e as oportunidades de mercado de cada município consorciado, da necessidade de implantação de polos agrícolas em comunidades rurais como forma de aumentar a produção, combater a fome e gerar emprego e renda. Uma das deliberações foi a definição da criação de 150 a 200 polos nos municípios consorciados no prazo de dois anos.

Um dos eventos propostos pelo CINPRA que promoveu grande repercussão foi a “Conferência de Busca do Futuro: prefeituras unidas ajudando o Maranhão a produzir”, realizada na segunda quinzena de maio desse ano. O objetivo principal era alavancar e engrenar definitivamente a implantação do consórcio. A conferência funcionou basicamente a partir do método aplicado pelo Prof. Antonio Nóbrega, da Universidade Estadual do Ceará, que visava o sucesso pela construção compartilhada. Foram convidadas cerca de 100 pessoas ligadas à questão da produção e abastecimento (lideranças com influência no processo de produção, comercialização e abastecimento, produtores agroindustriais, agências de desenvolvimento, etc..). A partir daí formaram-se equipes heterogêneas (nas questões ideológicas, político-partidárias e ocupacionais) (JORNAL DO CONSÓRCIO, 1998).

O objetivo era possibilitar que a participação gerasse compromissos, pela reunião de equipes heterogêneas trabalhando juntas na construção de um futuro comum, através do planejamento comum de ações, a partir da reunião de visões diferenciadas do assunto. A metodologia visava possibilitar a descoberta de ideias, parcerias, apoio e compromissos. Assim, durante a conferência, os consorciados iriam elaborar as prioridades dos clientes quanto às ações e serviços; criariam uma visão compartilhada de ação e definiriam planos e estratégias para a concretização do Consórcio.

As próximas reuniões que se seguiram foram marcadas pela tentativa de executar o planejamento e as estratégias estabelecidas na conferência. Na reunião de secretários ocorrida em junho, na cidade de Cantanhede, município que dista 170 km de São Luís, foram discutidas e deliberadas questões como melhoria da estrutura e funcionamento das secretarias municipais ligadas ao CINPRA, a municipalização das políticas de reforma agrária e do desenvolvimento rural. Norteava essas deliberações o objetivo de buscar mecanismos que possibilitassem a prestação de serviços de maior qualidade à população e à melhoria no sistema produtivo no interior.

Já no segundo semestre, em meados de julho, o Consórcio deliberou pela aprovação do primeiro projeto, o Programa Intermunicipal de Apoio à Cajucultura. O primeiro passo do programa foi a compra de 3.000 mudas enxertadas de caju-anão precoce, concernentes a quatro tipos de clones de caju (CCP76, CCP09, CCP1001 e Embrapa 50) a serem distribuídas aos municípios consorciados. Esse projeto, segundo as declarações da diretoria executiva do Consórcio, representava a aposta do CINPRA na cajucultura como uma das vias mais curtas para dinamizar a produção em seus municípios e como fonte geradora de emprego e renda alternativa às famílias que trabalhavam nos polos agrícolas.

Essa estratégia consistia em promover cursos de qualificação sobre o agronegócio do caju, através dos técnicos da Embrapa, implantar “jardins clonares” de caju anão precoce nos entes consorciados para reprodução e distribuição em outras regiões do estado, criação de indústrias de beneficiamento da castanha do caju e fabricação de doces, polpas e cajuína. Cada prefeitura adquiriu entre 300 e 500 mudas que seriam plantadas nos polos de produção que estavam sendo implantados na zona rural. A meta, na perspectiva das lideranças do Consórcio, era transformar o Maranhão num grande exportador de castanha de caju na virada do século.

Consolidando esta estratégia, no mês de outubro, por ocasião do aniversário do Consórcio, foi assinado o convênio entre o CINPRA e a Embrapa Agroindústria Tropical – CE para a produção de 100 mil mudas enxertadas de cajueiro anão precoce por um período de dois anos, 50 mil pra cada ano. O então secretário, Léo Costa, afirmou que o convênio reforçaria o Programa Intermunicipal de Apoio à Cajucultura. Segundo, o Dr. João Pratagil, da Embrapa Agroindústria Tropical, o programa de cajucultura estaria utilizando as tecnologias mais avançadas na produção e processamento do caju e a expectativa era a de que no quarto ano de produção produzir-se-ia em torno de 800 kg/ha de castanha (JORNAL DO CONSÓRCIO, 1998).

Além da Cajucultura, o Consórcio estabeleceu, já no final desse ano, outros focos de sua atuação: Hortaliças e Mandioca. No primeiro caso, já em novembro trouxe a São Luís o pesquisador do Centro Nacional de Pesquisas de Hortaliças, Nozomu Makishima, para realizar um diagnóstico<sup>4</sup> da real situação da horticultura em São Luís e nos demais municípios que integram o CINPRA. O objetivo, com esta iniciativa, era melhorar o abastecimento das feiras livres e mercados tradicionais.

No segundo caso, em dezembro, o Consórcio promove o I Curso do Agronegócio da Mandioca, com o apoio técnico da Embrapa Mandioca e Fruticultura, de Cruz das Almas (BA). O curso marcou o lançamento do Projeto Mandioca, que visava a revitalização da cultura na zona rural, além de mostrar que a mandioca seria um grande investimento e que deveria ser vista como um grande negócio.

Findo o primeiro ano do CINPRA, o foco estava em três projetos: a cajucultura, o regate da cultura da mandioca e hortaliças. A justificativa para o primeiro residiria na viabilidade técnica alegada nos estudos da Embrapa, que apontavam grande potencial do Maranhão para a cultura; quanto ao segundo, por se tratar de cultura tradicional do estado; quanto ao terceiro, pelo desejo de reproduzir no Maranhão novas tecnologias de produção de hortaliças bem sucedidas em outras regiões do país.

### 1.2.3 O Projeto Hortaliças, a Casa Familiar Rural, o primeiro prêmio nacional e o foco no combate à pobreza e geração de emprego e renda - 1999

O ano de 1999 iniciou-se com uma reforma administrativa na prefeitura de São Luís, proposta pelo prefeito Jackson Lago. Nesta reforma, as antigas Secretarias de Produção e Abastecimento (SEMPAB) e de Desenvolvimento e Coordenação foram substituídas pelo Instituto Municipal de Produção e Renda – IPR, vinculado à secretaria de governo. O objetivo era focar na geração de trabalho e renda, agora a missão precípua do novo instituto. Nesse contexto o CINPRA logrou papel fundamental, através de seus projetos focados na geração de emprego e renda e através das parcerias estabelecidas para transferência de tecnologias.

---

<sup>4</sup> No diagnóstico, iniciado pelo pesquisador a convite do CINPRA, foram observados desde a tecnologia de produção que, à época estava sendo aplicada nos polos de produção até a sistemática de comercialização das hortaliças, na tentativa de se descobrir as possibilidades de ampliação da produção para melhorar o abastecimento nas feiras livres e mercados. Uma das conclusões do diagnóstico foi que a produção de hortaliças em São Luís, bem como em outras cidades, é limitada por causa das condições de clima e muitas espécies não tem condições naturais favoráveis de se desenvolverem (como alface, cenoura, couve-flor, agrião, espinafre, etc.). A ideia do diagnóstico foi, também, desenvolver um trabalho de validação de tecnologias já existentes em outras regiões do país.

Assim, já no Plano Operativo do Consórcio para este ano, destacavam-se as ações para a fruticultura, olericultura, mandioca, sivilicultura, agroindústria, plantas medicinais, alimentação alternativa, pesca, irrigação e artesanato, todas focadas como estratégias de geração de emprego e renda. Esse entendimento foi ratificado já no final do mês de janeiro quando do primeiro encontro de secretários de agricultura, ao se destacar ações na área da cajucultura (JORNAL ATOS E FATOS, 1999).

No mês seguinte, dando prosseguimento às ações planejadas, o Consórcio promoveu o I Seminário do Agronegócio de Hortaliça, pretendendo dar uma ampla visão do estado da arte da produção e comercialização de hortaliças nos polos agrícolas de São Luís e demais entes consorciados.

Corroborando essa estratégia, no primeiro encontro de prefeitos, o Consórcio também promoveu uma discussão sobre a Biodiversidade da Amazônia, através da 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, da Universidade Federal do Pará. A partir daí surgiu a proposição da criação de viveiros de mudas em cada um dos municípios consorciados. Além da palestra, na mesma ocasião, já no dia seguinte, promoveu-se também o I Encontro de Sensibilização do Projeto de Caprinocultura, ancorado na palestra do Prof. José Ferreira Nunes, da Universidade Estadual do Ceará.

Um dos resultados imediatos desses encontros, de secretários e prefeitos, foi a previsão de instalação de seis viveiros de mudas de caju anão precoce nos municípios consorciados. Nas palavras do então diretor executivo do Consórcio e também Diretor do IPR, Léo Costa “[...] daqui a três anos seremos grandes produtores desta espécie e estas mudas serão apenas clones de novas. Temos aqui no Maranhão as melhores e maiores manchas de terra para cajucultura.” (JORNAL PEQUENO, 1999).

O entusiasmo com o Consórcio, no seu papel estratégico de fomento ao emprego e renda no mundo rural, levou a criação de uma missão de prospecção à Europa, em busca de oportunidades de negócios, financiamentos para projetos de desenvolvimento sustentável e parcerias tecnológicas. A missão era formada pelo diretor executivo do Consórcio, Léo Costa, o prefeito de Humberto de Campos, Bernardo Ramos, e o especialista em relações exteriores, Manoel Júnior Lobo (que anos mais tarde viria a se transformar no sucessor de Léo Costa na diretoria executiva do Consórcio) e tinha como destino os países da Bélgica, França, Espanha, Portugal e Itália. (JORNAL DO CONSÓRCIO, 1999).

Enquanto isso, em São Luís, o Consórcio promovia o Curso Técnico de Produção e Processamento de Hortaliças, como parte das estratégias de ação do Projeto Hortaliça iniciado no ano passado a partir do diagnóstico feito pelo pesquisador Nozomu Makishima, do Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento de Hortaliças. O objetivo era fornecer informações aos produtores dos municípios consorciados e incentivá-los às novas técnicas de manejo do solo e da água, além de introduzir novas espécies de hortaliças.

Por ocasião do segundo encontro de prefeitos, a missão, já de volta, apresentou um relatório da experiência na Europa, destacando as possibilidades de parcerias com a Agência Internacional da Alemanha, que já atuava em 154 países e a importância do nível de organização dos produtores para os avanços conquistados pelo setor rural nos países europeus<sup>5</sup>.

A experiência internacional da missão foi responsável pela inserção do Consórcio na área da educação. No segundo semestre, o CINPRA começava a discutir um novo projeto: tratava-se da Casa Familiar Rural<sup>6</sup>. O secretário Léo Costa convidou o coordenador nacional do Programa Casas Familiares Rurais - CFRs, Professor Pierry Gilly, para discutir, no Consórcio, a importância das CFRs para o avanço tecnológico da produção rural. Segundo Costa (2005) 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. À época, era uma experiência nova no Brasil, que 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 Itapera, doada pela empresa transnacional ALUMAR.

Esse ano também marcou o início de dois outros projetos do Consórcio: o Projeto de Caprinocultura, coordenado pela médica veterinária Mônica Cox, da Embrapa/Caprinos (Sobral-CE), iniciado a partir do Seminário de Sensibilização do Projeto de Caprinocultura; e o Projeto de Mandiocultura, iniciado a partir do convênio firmado entre o CINPRA e o Centro

---

<sup>5</sup> Como exemplo, citaram a Federação das Associações de Flores e Plantas Ornamentais, que mantinha, à época, 14 centros de experimentações de mudas e empregava 150 agrônomos e a Caixa Central de Crédito Agrícola de Portugal, que mantinha 154 agências para atender 300 mil associados. Esta agência era responsável por 60% dos financiamentos agrícolas efetuados em território português.

<sup>6</sup> 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).

de Raízes Tropicais (Cerat) da Universidade Estadual Paulista (Unesp). Através do convênio, o CINPRA pretendia, ainda, instalar um centro de pesquisa em cada município da área de abrangência do consórcio para que técnicos do Cerat desenvolvessem experiências que possibilitassem a melhoria da qualidade produtiva da mandioca, dentro de uma visão de agronegócio (JORNAL DO CONSÓRCIO, 1999).

Os avanços do CINPRA até aqui lhe renderam, já perto do final desse ano, o reconhecimento nacional através da premiação dada pela FGV/Fundação Ford e BNDEs como uma das vinte finalistas do Prêmio Gestão Pública e Cidadania, conferindo-lhe por ser uma experiência inovadora e de relevada importância para a gestão pública. (LEITE, 2000).

A partir daí o Consórcio ganha visibilidade e importância política, sendo considerado pelo prefeito Jackson Lago como uma política essencial para contribuir na redução do índice de miséria<sup>7</sup> no estado, através do aumento da produção agrícola. Mas ressaltava que essa luta só poderia ser ganha através de um pacto contra a miséria onde a participação do poder estadual fosse decisiva, assumindo sua coordenação.

O foco na superação da pobreza era, talvez, a principal característica deste segundo ano do consórcio. Isso parece claro, principalmente, pela palestra proferida pelo Dr. João Pratagil, em comemoração ao aniversário do CINPRA, onde falou sobre “Tecnologia como fator de superação da pobreza no Nordeste e no Maranhão” e pelo “saldo” final desse período, onde o Consórcio finda o ano com um portfólio de cinco projetos: a) o Projeto de Cajucultura; b) o de Hortaliças, cuja ação principal consistiu em convênios para implantação de uma central de produção de mudas de hortaliças e três unidades de validação tecnológica para produção de olerícolas de boa qualidade aos municípios consorciados; c) o de Caprinocultura; d) o de Mandiocultura, com a implantação do núcleo avançado de pesquisas em mandioca para o desenvolvimento da mandioca e outras raízes tropicais e, um último, e) o Projeto Agroindustrial Múltiplo, assinado, já quase no final do ano, em convênio com a Embrapa de Fortaleza, para montagem de unidades de beneficiamento de frutas regionais.

O ano findou com um estabelecimento de um relativo consenso de que o Consórcio havia cumprido o papel de “ponte” entre os centros de pesquisa de excelência no país e os produtores rurais dos municípios consorciados, possibilitando o acesso a informações e ao

---

<sup>7</sup> À época, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) havia divulgado uma pesquisa onde indicava que 86% da população do Maranhão viviam abaixo da linha da pobreza. A situação era pior que a do Piauí e Alagoas.

que existe de moderno em tecnologia. Uma síntese dos principais projetos realizados pelo Consórcio pode ser vista a seguir na Tabela 2.

**Tabela 2 - Principais Projetos Implementados pelo CINPRA<sup>8</sup>**

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.
Patos Paissandu		Linhagem de pato rústico que cresce mais rápido, ganha peso mais rápido e de carne macia.
Cabrita		Cabras leiteiras
Apicultura		São Luís, Rosário, São João Batista, Viana
Piscicultura	Codevasf; Sebrae-MA	Santa Inês, Santa Rita e Viana
Programa de Capacitação Ambiental	Ministério de Meio Ambiente	

Fonte: Elaboração própria.

<sup>8</sup> Embora estes projetos tenham sido classificados como mantidos pelo CINPRA, é importante ressaltar que também faziam parte de programas de iniciativa da Secretaria Municipal de Abastecimento, de forma que não foi possível saber com exatidão o que de fato fazia parte da Secretaria e o que era proposto isoladamente pelo Consórcio.

#### 1.2.4 Novos Projetos: agricultura orgânica, peixes e a construção da primeira Casa Familiar Rural da região do Consórcio - 2000

O início da nova década foi marcado por inovações na área dos projetos, com a inserção do consórcio na área da criação de peixes e da agricultura orgânica; da decisão política, já no final desse ano, pela expansão da experiência de consorciamento para o resto do estado nas áreas de influência política da prefeitura de São Luís; e pela retomada da discussão sobre as Casas Familiares Rurais, marcando a inserção do CINPRA na temática da educação do campo.

No tocante aos projetos, o Consórcio promove, em março desse ano, o I Curso de Sensibilização em Piscicultura, ministrado pelo engenheiro da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), Odilon Juvino de Araújo. A ideia era despertar maior interesse de produtores, prefeitos e secretários de agricultura dos seus municípios membros para um amplo programa de piscicultura. Nas palavras do próprio secretário executivo, Léo Costa, seria pretensão do Consórcio “[...] abastecer São Luís e demais municípios consorciados com peixes produzidos em tanques-rede (gaiolas)”. Além deste tema, também se tratou do “Dossiê de Ambiência”, uma espécie de diagnóstico da jorcondição do meio ambiente, nas zonas urbanas e rural, em que o Consórcio pretendia levar a cabo nos entes consorciados.

Houve ainda o desenvolvimento do Projeto de Caprinocultura, iniciado já no ano passado. O projeto tinha cinco objetivos básicos: fazer com que os pequenos produtores tivessem uma visão de agronegócio, que preservassem o meio ambiente, que adotassem tecnologias, que padronizassem o produto e tivessem como meta a sustentabilidade. Nesse estágio de desenvolvimento, o projeto dividiu-se em duas etapas: a primeira etapa do projeto consistiu em reuniões de sensibilização. Foram três dias de reuniões com prefeitos, secretários, 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 (o certificado de capacitação era uma das exigências do banco para financiar projetos). Existia, ainda, um acordo com as prefeituras, que previa a compra do leite de cabra para a merenda escolar e hospitalar. Outro estágio do projeto estava previsto para os próximos meses, onde o CINPRA deveria dar início ao processo de

implantação de uma nova ação, que daria mais agilidade no desenvolvimento da caprinocultura. O Consórcio viabilizaria a partir do projeto “Cabra Nossa de Cada Dia”, um programa<sup>9</sup> social desenvolvido em Sobral-CE que envolvia comunidades carentes.

Em meados desse ano o Consórcio inova, mais uma vez, lançando o Projeto de Horticultura Orgânica no Polo de Anajatiua (zona rural do município de São Luís). O projeto era uma ação derivada do Projeto Hortaliças, realizado por este Consórcio e pela Embrapa Hortaliças, através do Pesquisador Nozomu Makishima. Na ocasião o secretário Léo Costa explicou que além da produção, o polo iria realizar experimentos para descobrir quais espécies de hortaliças se adaptariam melhor às condições de produção locais. O objetivo, segundo o prefeito, seria por ao alcance dos produtores, tecnologias limpas para melhorar a produção de hortaliças (JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO, 2000a)

No tocante à inovação político-administrativa, já no mês de outubro, o Consórcio, através do prefeito Jackson Lago e de representantes do PDT, como o deputado federal Neiva Moreira e o deputado estadual Julião Amim, reuniram-se com os prefeitos pedetistas eleitos e decidiram pela expansão de parcerias para produção. Segundo o prefeito, “a perspectiva é ampliar o raio de ação do Consórcio, não só porque o PDT elegeu prefeitos em vários municípios, como muitos prefeitos se mostraram simpáticos à causa da produção e geração de trabalho e renda” (JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO, 2000a). Na ocasião o PDT havia conseguido eleger sete prefeitos, inclusive de cidades importantes, do ponto de vista político-econômico, como Balsas e Timom, conhecidas pelo peso econômico (agronegócio) e eleitoral. Essa reunião marcaria o início de uma das mais importantes fases do consórcio que se consolidaria a partir do próximo ano.

O ano terminou com a retomada, pelo CINPRA, da discussão sobre a educação a partir das CFRs, através de um seminário de sensibilização sobre o tema, com o Prof. Pierre Gilly, 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 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para profissionalizar jovens trabalhadores rurais, através da pedagogia da alternância, implantando as CFRs. Segundo Léo Costa, à época, havia, também, o interesse dos prefeitos de Humberto

---

<sup>9</sup> Quase dois meses depois o CINPRA lançou o Projeto Cabrita, que abrangia as famílias inscritas no Programa Bolsa Escola. O projeto Cabrita foi implantado quando o CINPRA fez a doação provisória de 60 cabras e um bode reprodutor a um grupo de mulheres do Quebra-Pote, em São Luís. Cada família recebeu três animais e assumiu o compromisso de devolver ao consórcio o mesmo número de cabras após a reprodução das matrizes. O objetivo da iniciativa é garantir o auto sustento das famílias participantes do projeto, que utilizam o leite das cabras em seu próprio sustento e comercializam o produto excedente.

de Campos, São João Batista e Anapurus em levar para seus municípios as CFRs. Dessa forma, foi marcada para o dia 15 do mês de dezembro, a inauguração da CFR no povoado de Cassaco, na estrada do Quebra Pote. No entanto, só entraria em funcionamento em abril de 2001, porque ainda faltavam os monitores e o aparelhamento do centro. (JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO, 2000b).

#### 1.2.5 A “peregrinação” pedetista e a política de expansão da experiência de consorciamento para dentro e fora do estado – 2001 a 2003

Talvez este período tenha representado, de fato, o mais importante da trajetória do Consórcio, dada a agressiva política de expansão da experiência de consorciamento como forma de integração intermunicipal e de gestão descentralizada.

Tudo começa já no final do ano passado, quando a prefeitura e o diretório estadual PDT resolvem fazer uma “peregrinação” por todo o estado, focando as principais cidades, aproveitando, como dito nos parágrafos anteriores, a conjuntura política favorável. Essa “peregrinação” foi institucionalizada através do que se chamou de “Encontro de Cidades”. O “Encontro de Cidades – Cooperação para o Desenvolvimento” era uma iniciativa da Prefeitura de São Luís e objetivava mostrar para todo o Maranhão programas bem sucedidos do governo Jackson Lago, como o CINPRA, o Programa Bolsa Escola, o Orçamento Participativo e outras experiências exitosas; também servia como espaço de troca de experiências administrativas entre prefeitos, visando parcerias institucionais.

Antes, porém, cabe ressaltar que o ano começava com a consolidação de um dos projetos de grande importância para o CINPRA, o Projeto de Resgate da Mandiocultura. Em convênio com a Embrapa Meio Norte (PI), o CINPRA promoveu mais um encontro de sensibilização da cultura da mandioca. O objetivo era resgatar a cultura da mandioca no estado, a fim de aumentar a produtividade do pequeno agricultor, ampliando, desta forma, a produção da mandioca e de seus subprodutos. Também se pretendia alcançar melhorias quanto ao processo de industrialização da mandioca e de seus derivados (JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO, 2001a).

O encontro aconteceu com a participação dos agrônomos Chigeru Fukuda e Aristóteles Pires Matos da Embrapa que explicaram que as principais causas da baixa

produtividade<sup>10</sup> estavam no uso de técnicas rudimentares e na fraca qualidade das sementes. Uma das consequências imediatas desse convênio foi o aporte de cerca de 100 mil reais para financiar o trabalho dos técnicos no estudo do processo produtivo nos municípios consorciados e a transferência de tecnologia e a implantação de uma unidade de propagação rápida de sementes no Laboratório de Solos da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

Ainda no que diz respeito aos projetos, o Consórcio se integrou a uma rede nacional de recuperação da citricultura do Nordeste, a ação integrava o Projeto de Fruticultura e visava fazer uma “limpeza viral” do material genético da citricultura tradicional. O primeiro passo para o resgate dessa atividade agrícola, de significativa importância econômica e social também para os produtores maranhenses, foi a promoção do I Curso para Viveirista/Produção de Mudas Cítricas, e era uma promoção conjunta do Consórcio Região de São Luís, Embrapa Mandioca e Fruticultura (Cruz das Almas – BA) e com recursos parciais do Banco do Nordeste.

Outra ação, também de grande importância, foi a inauguração do Centro de Capacitação e Treinamento de Produtores, no povoado de Anajatiua. O centro seria um espaço para difusão de novos conhecimentos e tecnologias, que deveria ser utilizado pelas secretarias municipais de agricultura dos municípios membros do CINPRA. O centro foi construído dentro das instalações do Polo de Horticultura Orgânica de Anajatiua (estrada que leva ao Quebra-Pote, zona rural de São Luís) criado em janeiro de 2000. O Polo tinha por objetivo a produção e validação de hortaliças em nível de campo e mudas em cultivo protegido, utilizando-se para isso, tecnologia de ponta e assistência técnica permanente. Desde sua implantação até 2001, 150 mil mudas já tinham sido doadas a pequenos produtores. Através de uma produção e validação média de 100 mil mudas anuais, 16 espécies e 23 cultivares já mostraram resultados positivos de adaptabilidade ao manejo orgânico e ao clima da Ilha de São Luís. (JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO, 2001b).

Mas a experiência do consorciamento não ganhava volume apenas dentro do estado, muitos gestores de fora do Maranhão vinham conhecê-la e inspiravam-se nela como modelo de gestão descentralizada consorciada. Um dos estados que foram influenciados por essa experiência foi o estado vizinho, o Piauí. Houve, pelo menos, a implantação de três consórcios no estado do Piauí: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Desenvolvimento Sustentável do Piauí (CONDESUPI), na região de Bertolínia, e mais dois outros consórcios

---

<sup>10</sup> Por ocasião desse encontro, os técnicos informaram que o Maranhão produzia cerca de 8 t/ha de mandioca, enquanto a Bahia, 12,7 t/ha o Pará, 14 t/ha e o Paraná 30 t/ha.

de produção e abastecimento, um na região de Altos (PI) e outro na região de Floriano (PI). Todos estes consórcios foram implantados com a consultoria do CINPRA, através do seu secretário, Léo Costa, a quem os piauienses já chamavam de “paladino da produção”. (JORNAL DO CONSÓRCIO, 1998).

Enquanto a experiência ganhava reconhecimento fora do estado, o “Encontro de Cidades” levava ao interior do estado os principais resultados ao longo dos quatro anos de existência do Consórcio, 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. O entendimento que se tinha em relação à gestão pública estadual à época era de que o modelo de administração estadual descentralizada, apesar de moderno e eficaz, não conseguia ainda dar respostas às necessidades da maioria dos municípios, no que diz respeito à produção de alimentos pela agricultura familiar, principalmente pela dificuldade encontrada de assistência técnica e transferência de tecnologias através de equipes remanescentes do antigo sistema de agricultura (JORNAL PEQUENO, 2001).

Segundo o prefeito Jackson Lago a experiência do CINPRA estava dando certo pelo fato de trabalhar primeiramente ao nível da conscientização das lideranças municipais, inclusive suprapartidário, priorizando questões como o conhecimento tecnológico e educação para formação de jovens empresários rurais.

Todo esse entusiasmo e o esforço promovido pelo Encontro de Cidades trouxeram uma consequência imediata: uma expansão rápida da política de consorciamento pelas principais regiões do estado, como também a agregação de outros municípios ao CINPRA.

O primeiro novo consórcio criado foi o da região Centro-Sul do Maranhão, com sede na cidade de Barra do Corda. No total, oito municípios fizeram parte do consórcio, eram eles: Barra do Corda, Grajaú, Sítio Novo, Formosa da Serra Negra, Itaipava do Grajaú, Genipapo dos Vieiras, Fernando Falcão e Arame. A proposta desse consórcio seria oferecer assistência técnica às famílias dos pequenos agricultores para que eles pudessem produzir mais. Para Léo Costa, “só com a municipalização da agricultura [seria] possível fazer o estado crescer”, ainda segundo o prefeito Jackson Lago, à época, não se queria a ampliação do CINPRA, mas sim a criação de novos consórcios que possibilitassem a boa administração da diversidade de vocações produtivas que existiam no Maranhão. (JORNAL O IMPARCIAL, 2001c)

O segundo consórcio inaugurado foi o Consórcio Intermunicipal da Região dos Cocais e do Médio Parnaíba Maranhense, formado pelos municípios de Coelho Neto, Duque Bacelar,

Lagoa do Mato, Matões, Parnaparama, Passagem Franca, São João do Sóter e Timon, com sede neste último. O terceiro consórcio a se formar foi o da região do Médio Mearim, instalado em Pedreiras (com 10 municípios). O quarto consórcio foi inaugurado na região dos Vales do Pindaré e Grajaú, com sede na cidade de Santa Inês, composto por oito municípios: Santa Inês, Santa Luzia, Pindaré, Alto Alegre, Bom Jardim, Igarapé do Meio, Monção e Bela Vista. Santa Inês, que integrava o CINPRA, a partir da criação deste consórcio, passou a se organizar junto ao consórcio das regiões do Pindaré e Grajaú (KÁTIA, 2001).

Até àquele momento, o Maranhão já tinha cinco consórcios, onde 52 municípios organizavam-se nesse tipo de gestão consorciada e esperava-se ainda a constituição de mais dois consórcios um na região de Mirinzal e outro na região tocantina, em Imperatriz, a segunda cidade mais importante do estado. Segundo Léo Costa estaria havendo a conscientização de que o melhor caminho para municipalização da agricultura, assim como nos outros setores, é a ação solidária entre as regiões. Por meio dessas parcerias, as prefeituras reunidas em consórcio assegurariam a execução de projetos produtivos e a constante presença no Maranhão de técnicos da Embrapa e de outras renomadas instituições para transferência de novas tecnologias a pequenos e médios produtores.

Além dos novos consórcios, o CINPRA, agora denominado de CINPRA São Luís, passava a agremiar mais três outros municípios: Santa Rita, Icatu e Chapadinha. O crescimento das atividades nos municípios consorciados e o efeito multiplicador de suas ações renderam ao CINPRA, pela segunda vez, o prêmio do programa de Gestão Pública e Cidadania, conferido pelas Fundações Ford e Getúlio Vargas, em parceria com o BNDES. O CINPRA foi o único dos 4.115 programas analisados nos cinco anos de concessão do prêmio que foi premiado duas vezes. Segundo o prefeito Jackson Lago, “a primeira vez foi por ser uma iniciativa inovadora e de relevada importância. Agora, foi pelo crescimento da produtividade e por seu efeito multiplicador”. (JORNAL O IMPARCIAL, 2001b)

O ano seguinte, 2002, por se tratar de ano eleitoral, amplia ainda mais as possibilidades do Consórcio, tornando-o uma das principais alternativas para gestão das políticas públicas e organização metropolitana das cidades.

À época, um dos principais interessados à sucessão do governo estadual era o prefeito, e também presidente do Consórcio, Jackson Lago, que se desincompatibilizaria da função em

abril<sup>11</sup>. Até lá, o prefeito continuava a fazer visitas ao interior do Maranhão, cumprindo uma agenda política que visava possíveis alianças entre o PDT e demais lideranças das diversas regiões do estado. Naquele momento o diálogo com as diversas correntes político-partidárias no Maranhão era importante para o apoio a futura candidatura. O prefeito destacava sempre como bandeira de campanha à sucessão da governadora Roseana Sarney a experiência positiva do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento, que vinha tendo grande aceitação em todo o estado e até fora dele.

Após a desincompatibilização, o prefeito participou, diversas vezes, de debates e encontros com representantes de entidades rurais, dirigentes sindicais, entidades da sociedade civil, etc. Durante esses encontros o prefeito era enfático ao pontuar que havia renunciado a dois anos e nove meses de seu mandato de prefeito de São Luís por estar convencido de que deveria tentar o governo estadual, em função de sentir uma vontade expressa na sociedade maranhense de que fosse promovida uma grande mudança política no Maranhão. Essa mudança passaria pela mudança do modelo de gestão implantado pela atual governadora, pelo fortalecimento da agricultura familiar e a defesa dos consórcios intermunicipais de produção.

Além disso, outro fato importante para o fortalecimento político do Consórcio foi a criação do 6º consórcio de produção numa das regiões mais importantes do estado, a região tocantina. Esse fato, do ponto de vista simbólico, representava a consolidação da política de expansão de consórcio no território maranhense.

Tratava-se do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Tocantins (CINPAT), formado, inicialmente, por 15 municípios, cujo lema era “prefeitura unidas vencendo o desafio do abastecimento agrícola”. À solenidade de inauguração, estavam presentes representantes da Embrapa Meio Norte, da Embrapa Negócios Tecnológicos, da Gerência Regional de Imperatriz, da diocese da região, sindicatos, SEBRAE, e outras entidades de desenvolvimento. Como presidente do consórcio, foi eleito o prefeito de Imperatriz, Jomar Fernandes (JORNAL O IMPARCIAL, 2001a). A inauguração desse consórcio já era esperada desde o ano passado. Talvez tenha sido um dos mais difíceis de ser criado, dadas as divergências políticas da região, o que pode ser depreendido das palavras do presidente eleito, Jomar Fernandes, à época:

---

<sup>11</sup> Em substituição a Jackson Lago, assumiu o vice-prefeito Tadeu Palácio, que terminou o mandato do então prefeito (2003 e 2004) e conseguiu se reeleger para o pleito eleitoral seguinte (2005 a 2008) como seu sucessor.

Tivemos que fazer um verdadeiro trabalho de catequese com alguns prefeitos, pois muitos estavam indecisos sobre a viabilidade do consórcio e havia até barreiras partidárias para essa concretização. Mas depois de muito debate estamos conseguindo finalmente tornar real esse sonho (MARANHÃO, 2002, p.1).

Nessa ocasião o prefeito de São Luís Jackson Lago advertia dizendo:

Temos que nos unir, nos fortalecer e criar um modelo de desenvolvimento nosso, com a cara da nossa gente, em cima das reais necessidades do nosso povo e com a extraordinária contribuição dos pesquisadores, técnicos e instituições parceiras locais. [...] Esse modelo de municipalismo – a união de municípios através de consórcios para desenvolver a produção agropecuária com sustentabilidade, é algo tão forte e grandioso que tende a avançar, pois essa é sem dúvida a grande saída para todos nós que buscamos o desenvolvimento local e regional. (MARANHÃO, 2002, p.1).

A esta altura, cerca de um terço dos municípios maranhenses estavam organizados na forma de consórcio. O consórcio se expandia dentro do território maranhense e também pelo entorno do estado, como mostram as experiências destacadas no Piauí, Bahia e Pernambuco, naquele momento. Além disso, essa experiência ia mais longe, sendo reconhecida nacional e até internacionalmente.

Três exemplos desse reconhecimento se destacaram nesse ano. O primeiro ocorreu durante o II Fórum de Autoridades Locais pela Inclusão Social, realizado em janeiro em Porto Alegre, quando o diretor de Gestão Urbana da ONU, Yves Cabanes, que tomou conhecimento da experiência do CINPRA, resolve informar ao prefeito Jackson Lago do seu interesse em difundir-la na América Latina e no Caribe (JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO, 2002).

O segundo ocorre em outra oportunidade, quando uma comitiva formada por representantes do Banco Mundial, do Ministério do Meio Ambiente, da Agência de Cooperação Britânica (DFID), da União Europeia e da Agência de Cooperação Alemã (GTZ) visitaram o Maranhão com o objetivo de conhecer as regiões localizadas na cabeceira do Rio Itapecuru. O principal objetivo da missão era supervisionar o Subprograma de Política de Recursos Naturais, que estava ligado ao Programa de Capacitação Ambiental (PCA). O representante do Banco Mundial, Josef Leitman, explicara que no Maranhão foram feitas várias tentativas de trabalhar em parceria com o governo do estado, mas não deram certo. A estratégia agora seria apelar para os municípios e para a sociedade civil organizada para executarem projetos de capacitação e gestão ambiental (JORNAL O DEBATE, 2002).

Naquela ocasião, foram apresentados a alguns dos projetos do CINPRA, como a Casa Familiar Rural, no Quebra Pote, e o Polo de Horticultura Orgânica de Anajatiua e o Projeto Cabrita. A ideia da comissão, a partir de então, era utilizar as experiências bem sucedidas no

estado, como o CINPRA, para desenvolver os seus projetos. Dessa forma, o programa seria coordenado pelo CINPRA, no âmbito do Maranhão. Essa nova parceria, além de consolidar a importância do Consórcio, marcaria a inserção do CINPRA nas áreas de produção sustentável e de proteção ambiental e preservação de microbacias.

O terceiro exemplo pode ser dado com a 3ª Reunião Ordinária da Câmara Técnica de Diversificação das Economias Rurais – órgão que assessorava o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) – ocorrida em Brasília, onde se começava a discutir a formação de consórcios municipais para implantação dos Planos Regionais de desenvolvimento rural sustentável. Esses exemplos evidenciavam a força política que os consórcios ganhavam à época, em particular o CINPRA.

O ano se encerrou com a execução de mais três projetos do Consórcio: a) o Projeto Cabrita II, decorrente do Projeto de Caprinocultura, implantado na comunidade Cinturão Verde<sup>12</sup>, situado nas proximidades do Aterro da Ribeira, zona rural do município de São Luís. Na ocasião foram entregues 90 cabras leiteiras da raça anglonubianas e cinco reprodutores, contemplando trinta famílias do assentamento; b) o primeiro projeto-piloto de desenvolvimento de comunidades agrícolas familiares<sup>13</sup>, na cidade de Santa Rita. Tratava-se de uma parceria estabelecida entre o CINPRA e a Embrapa Meio Norte, com o objetivo de desenvolver os sistemas produtivos locais através da adoção de tecnologias de baixo custo, contribuindo assim para o aumento da renda familiar e da qualidade de vida da população envolvida; c) Projeto de Plantas Medicinais, cujo objetivo era a criação de Rede de Cidades Maranhenses Produtoras de Plantas Medicinais para Exportação.

No ano seguinte, 2003, em função da renúncia do prefeito Jackson Lago, no ano anterior, para concorrer à sucessão estadual, a prefeitura de São Luís é administrada pelo prefeito Tadeu Palácio, que, neste ano, receberia mais um prêmio nacional pela experiência do Consórcio.

O então prefeito de São Luís, recebeu, em Brasília, o Prêmio Governador Mário Covas de Prefeito Empreendedor, oferecido pelo Sebrae. O prêmio foi entregue durante o VII Congresso Brasileiro de Municípios, ocorrido em março daquele ano. São Luís concorreu à

---

<sup>12</sup> O assentamento do Cinturão Verde era a comunidade com maior número de jovens produtores na CFR de São Luís.

<sup>13</sup> Tratava-se de uma experiência já conhecida pelos técnicos da Embrapa Meio Norte, aplicada na cidade de Regeneração, no Piauí. Com a implementação de tecnologias de baixo-custo seriam desenvolvidos no local quatro sistemas produtivos dentro da agricultura familiar: caprinocultura, cultura da mandioca em consórcio com o arroz ou feijão, e a criação de aves caipiras.

premiação com o programa do CINPRA. O Consórcio concorreu com oito projetos produtivos: Cabritas e Ovelhas, Plantas Medicinais, Mandiocultura, Horticultura, Fruticultura, Flores e Plantas Tropicais, Capacitação Ambiental e Profissionalização de Jovens Produtores Rurais, todos administrados pelo CINPRA e pela Prefeitura de São Luís (JORNAL PEQUENO, 2003).

O ano começou também com empenho do Consórcio em fazer desencadear o Projeto de Plantas Medicinais. Para tanto, já no mês de fevereiro foi realizado o Seminário de Sensibilização de Produtores de Plantas Medicinais da Ilha de São Luís, reunindo agricultores familiares de diversas comunidades da zona rural de São Luis.

Em função desse projeto o CINPRA já havia estabelecido parcerias com a Embrapa Amazônia Oriental (Belém-PA), UFMA e Fundação Lyndolpho Silva (Brasília-DF), visando à capacitação dos produtores e transferência de tecnologia. O objetivo maior era a criação de uma rede de exportação de plantas. Em entrevista, Léo Costa, falou que:

Há um mercado em potencial, no Brasil e na Europa. E o Maranhão é um produtor natural de plantas medicinais. Sempre tem alguém nas cidades, zona urbana ou rural trabalhando com plantas medicinais. E o CINPRA está apostando neste tipo de produção, incentivando os agricultores familiares que já trabalham com esses produtos, capacitando-os, aumento de sua renda e melhoria da sua qualidade de vida.

De acordo com os consultores do Projeto Plantas Medicinais do CINPRA, Gilson Holanda Lopes e Theresa Santana, os municípios que aderiram ao projeto, interessados em participar dessa “Rede de Cidades” foram Arari, Balsas, Barra do Corda, Coroatá, Cachoeira Grande, Chapadinha, Cururupu, Humberto de Campos, Icatu, Imperatriz, Jenipapo dos Vieira, Paço do Lumiar, Porção de Pedras, Santa Rita, São Luís, Timon, Viana, Zé Doca, Parnarama, Matões, Coelho Neto, Duque Bacelar e São João do Sóter. E os municípios onde os trabalhos estavam mais avançados eram: Sítio Novo, Santa Rita, Humberto de Campos, Chapadinha, Barreirinhas, Urbano Santos e São Benedito do Rio Preto, além da capital.

Dois outros fatos marcaram, também, esse ano: a perspectiva de criação da mais um consórcio e a expansão e a proeminência de um dos projetos mais importantes do Consórcio, a CFR.

No tocante ao primeiro, já em maio, prefeitos, secretários, representantes de sindicatos e cooperativas de trabalhadores rurais de vários municípios da região de Balsas, cidade importante do ponto de vista do agronegócio, começaram a se reunir e discutir para formação

do que eles começaram a denominar de Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento do Sul (CINPRASUL), um consórcio para tratar das questões atinentes à produção e abastecimento e, também, ao meio ambiente, além de parcerias com organismos governamentais e não governamentais, bem como tratar de problemas que afetam as comunidades e os produtores da região do sul do Maranhão.

O primeiro passo para a concretização desse projeto já havia sido dado através de uma reunião de articulação para a criação do Consórcio. Nessa reunião foram proferidas duas palestras: a primeira tratou de “Consórcio de Produção: uma ideia para o desenvolvimento sustentável de comunidades rurais”, ministrada pelo Secretário do CINPRA, Léo Costa; a outra sobre o programa de profissionalização de jovens e adultos do meio rural, tratou da “Casa Familiar Rural”, foi ministrada pelo professor Pierre Gilly.

Nessa reunião, o prefeito de Balsas, Jonas Demito (PDT), defendeu com outros prefeitos da região uma cooperação intermunicipal para o desenvolvimento social, econômico e ambiental das comunidades do sul do Maranhão, priorizando a agricultura familiar e valorizando o pequeno produtor para criar condições de uma vida melhor para as famílias rurais, fixar o homem no seu meio e evitar o inchaço nas cidades e problemas sociais futuros de maior gravidade. O prefeito de Loreto defendeu, ainda, uma articulação com todos os 14 municípios que integravam a Gerência Regional de Balsas, tanto para que fosse aprofundada a discussão da criação do CINPRASUL como para discussão dos programas produtivos e institucionais que se pretendiam desenvolver juntos aos agricultores familiares da região (JORNAL PEQUENO, 2003).

Para viabilizar o projeto, a equipe técnica do CINPRA São Luís foi incumbida de visitar aproximadamente 12 municípios para apresentar a sociedade os projetos que estavam provocando mudanças nas comunidades rurais, como a CFR (São Luís, São João Batista, Chapadinha e São João do Sóter); Cabrita I, II e III (São Luís: Quebra Pote, Cinturão Verde e Cidade Operária); Hortaliças Orgânicas (São Luís, Pedreiras e Santa Rita); Aves caipiras, mel de abelhas, beneficiamento de castanhas de caju (São João Batista); piscicultura, caprinocultura e apicultura (Viana); Mandioca (Chapadinha, São Luís e Santa Rita), além de Plantas Medicinais e Flores Tropicais (JORNAL PEQUENO, 2003).

A expectativa era de que devesse integrar o CINPRASUL, os seguintes municípios: Alto Parnaíba, Balsas, Benedito Leite, Feira Nova do Maranhão, Formosa da Serra Negra, Fortaleza dos Nogueiras, Loreto, Nova Colinas, Riachão, Sambaíba, São Félix de Balsas, São Raimundo das Mangabeiras, São Domingos do Azeitão e Tarso Fragoso.

O segundo fato foi o crescimento da importância dada à profissionalização de jovens e adultos da zona rural, através das Casas Familiares Rurais<sup>14</sup>. O projeto, iniciado em 2001, continuava como uma das principais ações que refletiam o sucesso e a força do Consórcio, porque associava educação ao desenvolvimento, qualificação profissional e integração das comunidades. O CINPRA São Luís disseminava, através de debates, reuniões e seminários, todas as informações sobre essa experiência dentro e fora do estado. O resultado era que empresas, ONGs, organismos internacionais, gestores públicos, secretários, e demais interessados, dentro e fora do estado, visitavam frequentemente a experiência em São Luís para conhecê-la. Até aquele momento o estado contava com 5 (cinco) CFRs, e logo ganharia a sexta. A nova CFR seria inaugurada no CINPRA da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense.

Seria a vez da cidade sede desse consórcio, Timon, lançar a sua própria CFR. A Casa seria implantada na Fazenda Tamanduá. O lançamento da pedra fundamental do projeto foi feito pelo prefeito Chico Leitoa, em junho, na presença de dezenas de convidados, entre os quais, o consultor dos consórcios intermunicipais de produção e coordenador nacional das CFRs, Pierre Gilly. A construção da primeira unidade da CFR ficaria pronta dentro de 120 dias e teria a primeira turma de 30 alunos com enorme efeito multiplicador nas comunidades da zona rural. Em entrevista a um jornal de circulação local, o prefeito de Timon disse que o projeto era um dos investimentos da maior eficiência na medida em que modificaria a realidade da zona rural da região do Vale do Parnaíba, que tem as terras mais férteis do Brasil e reuniria todas as potencialidades de desenvolvimento sustentável (JORNAL CORREIO DOS MUNICÍPIOS, 2003).

#### 1.2.6 A descida: mudança político-administrativa de 2004 a 2010 e o arrefecimento gradual do Consórcio

---

<sup>14</sup> Essa ideia surgiu na década de 30, na França, e foi difundida no Maranhão por intermédio do CINPRA, liderado pela prefeitura de São Luís. A Cassa Familiar Rural (CFR) de São Luís foi inaugurada em outubro de 2001 e as ações foram desenvolvidas pelo Instituto Municipal de Produção e Renda e a Secretaria Municipal de Educação, com acompanhamento técnico do CINPRA. Inicialmente a CFR foi administrada por uma associação formada pelas famílias, pais de jovens que frequentavam a CFR. No ano de 2003 a escola atendia 55 jovens de 14 a 20 anos, de ambos os sexos, que cursaram no mínimo a 4ª série, filhos de trabalhadores rurais. Nela era aplicada a pedagogia da alternância onde os jovens passam uma semana na CFR recebendo orientações sobre um determinado tema e outras aplicando os conhecimentos na sua comunidade. A duração das atividades da CFR é de três anos, em regime de internato. Nas duas semanas em que passa na propriedade ou no meio rural, o jovem discute sua realidade e provoca reflexões com a família, planeja soluções e realiza experiências nas comunidades, disseminando novas técnicas no meio rural. Quebra Pote, Tajaçuaba, Coquilho e Maracanã eram algumas das 13 comunidades atendidas pela CFR em São Luís.

Este período marca o declínio institucional do Consórcio e é caracterizado pelos impactos negativos das mudanças administrativas na gestão pública municipal de São Luís. Primeiramente com a saída do prefeito Jackson Lago para concorrer a sucessão estadual em 2002 e sua substituição pelo vice-prefeito Tadeu Palácio, também do PDT, que conclui o governo iniciado em 2001 e reelege-se para a gestão do período que vai de 2005 a 2008, pela mesma legenda; e, em segundo lugar, quando este último gestor é, então, sucedido por João Castelo, do PSDB, no período de 2009 a 2012.

Nesse período o CINPRA perde a importância fundamental que o mantinha na agenda pública municipal. Os gestores que sucedem ao ex-prefeito Jackson Lago, “não compram” a ideia de cooperação municipal, relevando o papel do Consórcio a um plano secundário.

Um dos primeiros impactos negativos dessas mudanças, ainda na gestão do prefeito Tadeu Palácio foi o funcionamento eventual do Consórcio devido principalmente à falta de regularidade dos repasses das contribuições que financiavam a estrutura do Consórcio por parte do município de São Luís. Como o Fundo de Participação de São Luís é a principal fonte de financiamento, dado o tamanho dos recursos aportados em comparação com os demais municípios consorciados, a capital acaba contribuindo de maneira significativa com as condições financeiras para o funcionamento do Consórcio. Além disso, os repasses não se tornaram apenas irregulares, como também, o prefeito Tadeu Palácio alterou a forma de repasse dos recursos, que passou de 0,5% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) – de acordo com o Estatuto do Consórcio – para um valor fixo mensal, muito aquém do montante percebido pelo disposto no regramento estatutário.

Outro aspecto negativo importante foi a substituição do secretário Léo Costa à frente, até então, da Secretaria Municipal de Agricultura. Essa mudança é significativa pelo fato de a prefeitura de São Luís, através de sua secretaria municipal de agricultura, arcar com parte do salário do pessoal técnico que dava suporte ao Consórcio, bem como dos coordenadores dos programas implementados pelo CINPRA. Dessa forma, o município de São Luís, através de sua secretaria de agricultura, contribuía de maneira seminal para o funcionamento da estrutura técnica e administrativa do Consórcio. Portanto, a mudança da gestão altera o arranjo institucional entre o Consórcio e a Secretaria, que perdurou durante a gestão do ex-prefeito Jackson Lago.

Ainda podemos destacar como fato relevante a substituição do secretário da fazenda municipal, Sr. Aziz, que também era figura importante na garantia dos repasses financeiros ao Consórcio. A esta altura, os repasses dos outros municípios ao Consórcio também se tornaram

irregulares. A inadimplência recorrente culminou na inviabilidade de muitos programas e ações que até então vinham sendo executados.

Vale ressaltar que apesar do processo de definhamento, o CINPRA ainda ganhou, em 2003, o prêmio, concedido pelo SEBRAE – Nacional, de “Prefeito Empreendedor”. À época representava o CINPRA o então prefeito Tadeu Palácio. Contudo, a premiação não estimulou a atual gestão municipal a enveredar pelo caminho da cooperação municipal.

Uma mudança significativa ocorreu também, em particular, com um dos projetos que sempre foi uma “vitrine” importante para o Consórcio, a Casa Familiar Rural. Até então a CFR esteve vinculada diretamente à secretaria de agricultura do município, por se entender que o projeto tinha como conteúdo principal a fixação do homem ao campo, a partir da transferência de tecnologia e qualificação dos jovens agricultores. No entanto, o novo gestor foi, gradualmente, incorporando-a a Secretaria de Educação do Município (SEMED) até transformá-la em uma escola normal. Além disso, o polo de horticultura orgânica de Anajatiua foi abandonado juntamente com o polo de propagação rápida de mandioca da UEMA.

Em 2007 o ex-prefeito Jackson Lago ascende ao governo estadual. No entanto, o Consórcio não consegue entrar na agenda do governo estadual. Enquanto governador, Jackson Lago, não deu 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 (entre eles o diretor técnico, Léo Costa) entregaram ao governador 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 contida naquele documento era a sugestão de criação de um fundo estadual para municipalização da agricultura, para captação financeira, material e institucional das esferas de poder através de diferentes organismos de fomento. Adicionalmente, reivindicava-se suporte às secretarias municipais de agricultura, dotando-as da estrutura necessária à prestação de serviços aos produtores rurais. Apesar do esforço, as reivindicações não foram atendidas. Ademais, logo em seguida, 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 encerrou suas atividades em 2010, na gestão do prefeito João Castelo, do PSDB, para quem a política de consorciamento era “coisa da gestão passada”; mas em 2013, na gestão do PSB, houve uma tentativa de retomar as atividades do CINPRA 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 atual prefeito de São Luís, Edivaldo Holanda Jr., como primeiro vice-presidente e o Dr. Léo Costa, agora prefeito de Barreirinhas, como segundo vice-presidente. No entanto, até o momento, o Consórcio ainda não retomou nenhuma de suas atividades.

Até aqui tratamos de apresentar a construção do Consórcio a partir do aspecto institucional, considerando sua estrutura e dinâmica de funcionamento, bem como a construção, ao longo do tempo, de sua experiência. Contudo, acreditamos também ser importante para, compreensão dos limites e das possibilidades do Consórcio, entender, mesmo que de maneira sucinta, a realidade dos problemas socioeconômicos que atravessam o tecido social dos seus entes signatários. Conhecer um pouco dessa realidade põe luz sobre as motivações que suscitaram a sua organização na forma de consorciamento.

### **1.3 Um breve recorte da realidade socioeconômica dos municípios consorciados**

Quais são esses municípios que compõe o Consórcio? Onde vive sua população? Qual o nível de acesso que essa população tem aos serviços básicos? Quais são as atividades econômicas que movimentam a vida dos seus munícipes? O que produzem?

Na tentativa de apreensão das possibilidades do Consórcio, acreditamos ser necessário responder, mesmo que de maneira breve, a todas essas questões. Para tanto, elaboramos um recorte da realidade socioeconômica dos entes municipais vistos em conjunto, destacando, principalmente os aspectos territoriais e demográficos, de saúde pública, das finanças públicas, do nível de pobreza e desigualdade e da produção.

O CINPRA constitui-se num arranjo que chegou a agremiar 21 municípios, compreendendo uma população de pouco mais de um milhão e quinhentas mil pessoas (população residente), o que representa algo em torno de 25% da população do estado. Contudo, a disposição demográfica é bastante irregular, observe-se que aproximadamente 57% dos municípios possuíam menos de vinte e cinco mil habitantes; somente a capital do

estado responde por 62% dessa população e os seis municípios mais povoados<sup>15</sup> representam 82% da população total do conjunto dos municípios consorciados, conforme Tabela 3.

**Tabela 3** - Municípios signatários do CINPRA: área, distância, população residente e microrregião

Município	Área (km <sup>2</sup> )	Distância até a Capital	População Rural	População Urbana	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
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

<sup>15</sup> São Luis, Paço do Lumiar, Chapadinha, Coroatá, Viana e Rosário, respectivamente.

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
<b>Total</b>	<b>20.006,0</b>		<b>328.986</b>	<b>1.306.015</b>	

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

O território de abrangência do Consórcio está localizado na mesorregião norte do estado (mapa 1) e, ao contrário de outros consórcios como do ABC Paulista, do Vale do Jeriquiá - BA, Portal Mata Sul – PE, é composto por municípios não contíguos e muitos destes localizam-se a grandes distâncias da capital (Mapa 2). Tomando-se alguns dos municípios mais distantes da capital, podemos destacar, para efeito de ilustração, o que segue: São Luís dista 249 km de Coroatá, 211 km de Viana, 178 km de Humberto de Campos e 452 km de Porto Rico do Maranhão. Este último percurso não leva menos de 5 horas para fazê-lo, isso considerando veículo de passeio, quando se trata de transporte rodoviário, ultrapassa 7 horas.

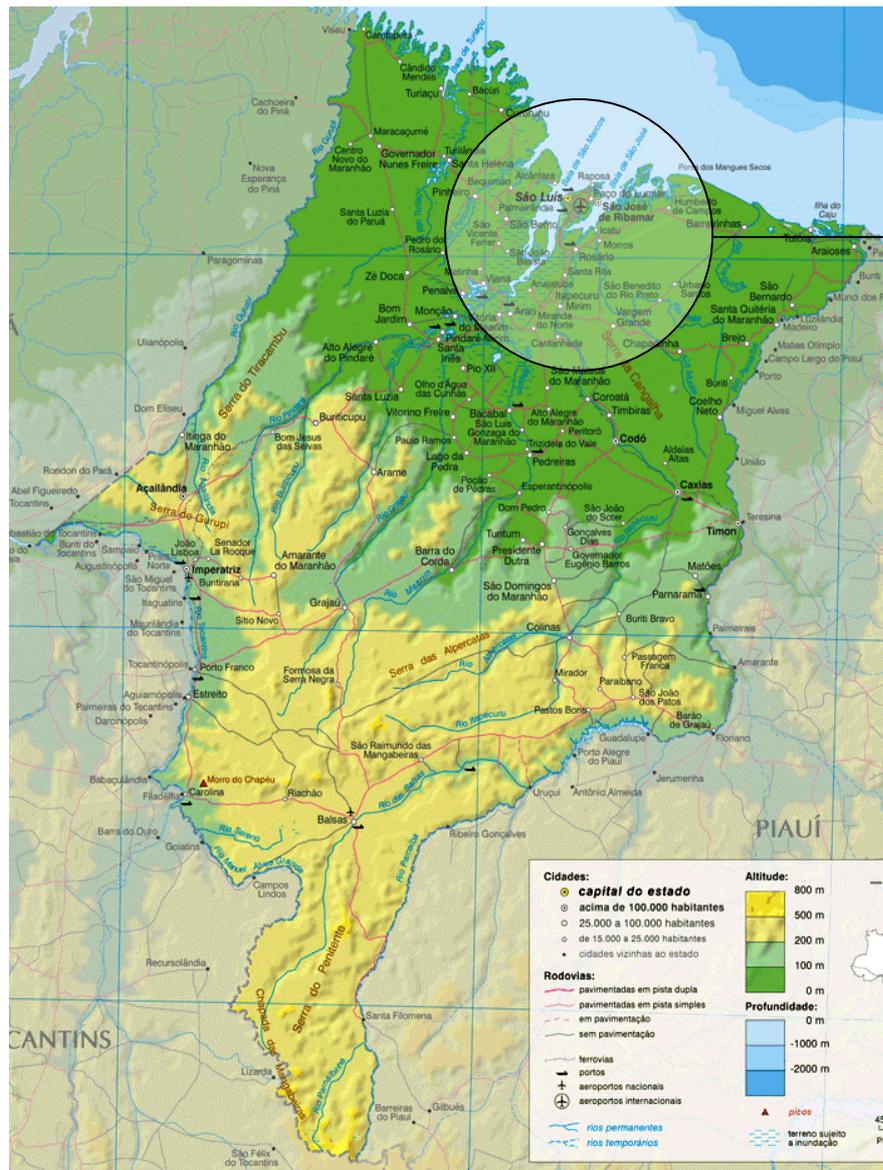
Dadas as grandes distâncias, o território do consórcio circunscreve-se em 11 (onze) das 32 (trinta e duas)<sup>16</sup> microrregiões do estado, portanto, podemos dizer que o consórcio representa uma amostra de 34% das microrregiões do estado, em outras palavras, o conjunto dos entes municipais que compõe o Consórcio é uma amostra de cerca de um terço das microrregiões que compõe a unidade da federação. A amplitude descrita demonstra a diversidade de realidades municipais que o CINPRA agrega.

Portanto, pelos dados territoriais e demográficos apresentados até aqui e de acordo com a literatura especializada sobre consórcios intermunicipais, podemos afirmar que o CINPRA é um consórcio de grande porte e com algumas especificidades, como por exemplo, o fato de sua área de abrangência ser composta por municípios não contíguos e relativamente distantes.

Nos parágrafos que seguem trataremos de aspectos ligados à população, saúde pública, às finanças públicas, à pobreza e à produção agrícola. A ideia, como já dissemos, é proporcionar um retrato da realidade do território abrangido por essa experiência de

<sup>16</sup> Para identificação das microrregiões do estado, optou-se pela classificação feita pelo governo do estado, que divide o estado do Maranhão em 32 microrregiões. No entanto observa-se que esta classificação diverge com a feita pelo IBGE, para quem o estado apresenta 21 microrregiões.

consorciamento, identificando principalmente os problemas comuns dos municípios consorciados.



O CINPRA está localizado na mesorregião norte do estado do Maranhão, circunscreve-se em 11 das 32 microrregiões do estado. Abrange 21 municípios, dos quais 10 estão classificados num conjunto dos municípios mais pobres do estado. Tem uma população de 1.635.001 habitantes, dos quais 65%, em média, se percebem como pobres (vivendo com meio salário mínimo por mês). Esses municípios produzem, principalmente, arroz, mandioca, feijão, milho, banana, coco da baía e laranja.

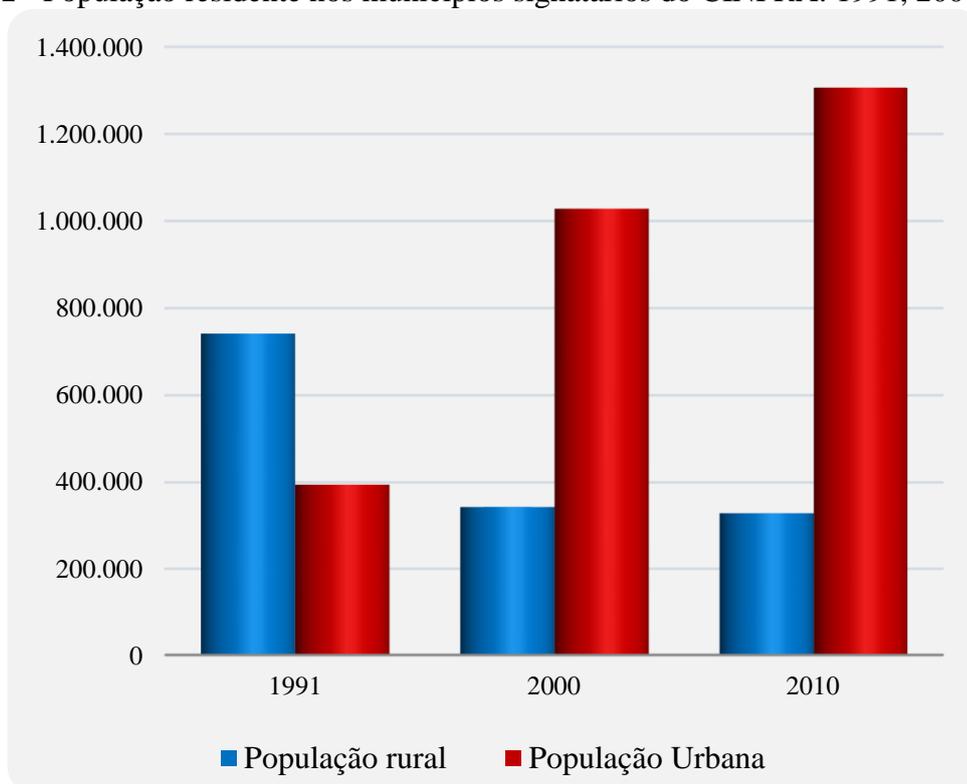
**Figura 1 - Mapa da área de abrangência do CINPRA – São Luís**



Uma comparação ligeira das últimas duas décadas (1990, 2000, 2010) é suficiente para observarmos um aumento de 44% na população total no conjunto dos municípios consorciados. Particularmente, a população urbana mais que triplicou no período que vai de 1991 a 2010, em razão da forte migração rural-urbano, enquanto que, no mesmo período, a população rural reduz-se em torno de 56% (Gráfico 1).

Assim, a grande maioria da população dos municípios consorciados é urbana e somente 20% da população desse conjunto ainda permanece no campo. Contudo, se excluirmos a capital, São Luís, que é o município consorciado mais populoso verificaremos que o percentual da população que ainda permanece no campo chega a 44%, enquanto que a população urbana chega a 56% dessa população. Ainda assim, ressaltamos que, no que diz respeito ao Maranhão, a diferença entre o rural e o urbano é praticamente político administrativa, já que do ponto de vista do território e das atividades que se desenrolam sobre ele, não há como distinguir o perímetro do que se julga urbano.

**Gráfico 1 - População residente nos municípios signatários do CINPRA: 1991, 2000 e 2010**



Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

A participação desses municípios no PIB maranhense representa aproximadamente de 44% do total (em 2010). Sendo que as cidades de São Luís, Paço do Lumiar e Chapadinha

concentram 41% do produto, enquanto os demais municípios respondem pelos 3% remanescentes. Os setores da atividade econômica que participam com maior intensidade na vida desses municípios são os Serviços com 50%, Indústria com 17% e a Administração Pública com 13% (Tabela 4).

**Tabela 4 - Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA por setores da economia (2000-2005-2010)**

	2000	2005	2010
Indústria	19%	19%	17%
Agropecuária	3%	3%	2%
Serviços (exceto Adm. Pública)	56%	53%	50%
Administração Pública	11%	10%	13%
Impostos	11%	15%	17%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do dados do IBGE (2010)

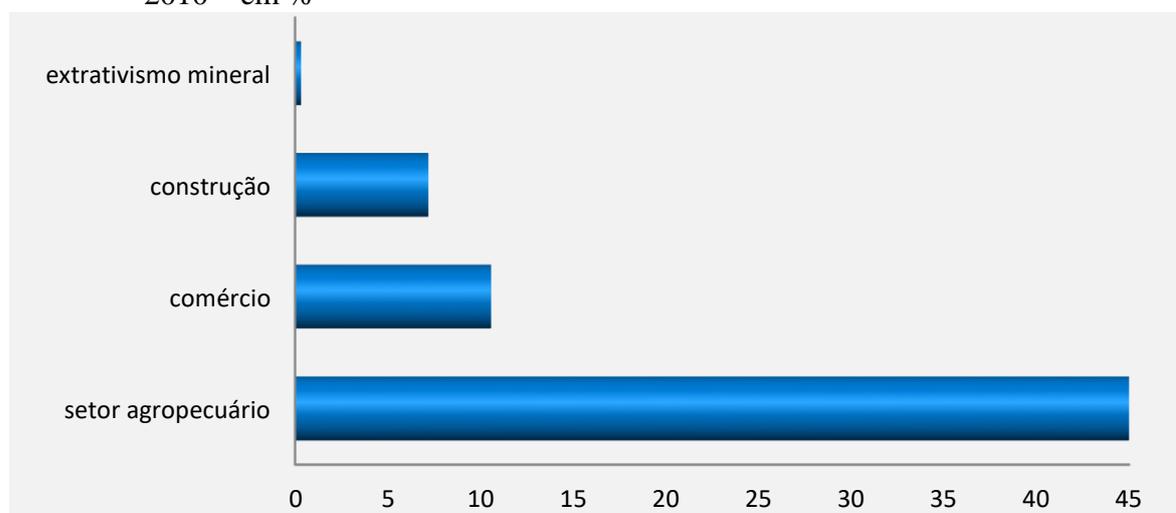
**Tabela 5 - Composição do PIB dos municípios consorciados ao CINPRA (exceto São Luís) por setores da economia (2000-2005-2010)**

	2000	2005	2010
Indústria	9%	10%	11%
Agropecuária	23%	27%	21%
Serviços (exceto Adm. Pública)	29%	25%	26%
Administração Pública	36%	36%	39%
Impostos	2%	3%	3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do dados do IBGE (2010)

Contudo, quando excluimos a cidade sede, onde está localizada boa parte dos principais empreendimentos econômicos do estado, o setor com maior participação passa a ser o de Administração Pública com 39% seguido de Serviços com 26% e a Agropecuária com 21%, que passa a ter relevância no conjunto das atividades econômicas, conforme Tabela 5. Aliás, a agropecuária, contudo, é um dos setores responsáveis pela ocupação da maioria da população residente nos municípios consorciados (Gráfico 2).

**Gráfico 2** - Ocupação dos trabalhadores por setores nos municípios signatários do CINPRA: 2010 – em %



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

Outro indicador que chama a atenção é o percentual da renda proveniente de rendimentos do trabalho, que, no caso dos municípios consorciados é de apenas 59,79%, menor que as médias estadual, regional e nacional que são respectivamente de 71,74%, 69,73% e 75,37%. Em geral, esses dados refletem a grande fragilidade econômica, a vulnerabilidade extrema da população da grande maioria dos municípios e a sua forte dependência das transferências intergovernamentais e dos programas de transferências diretas do governo federal.

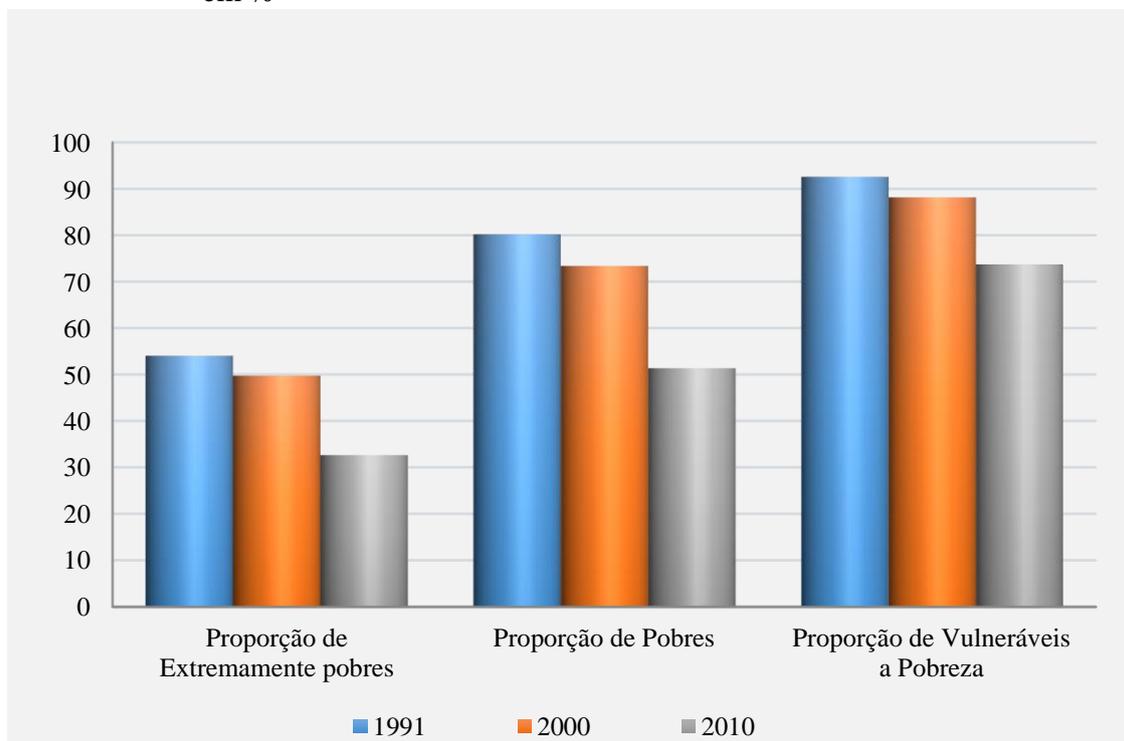
Em um estudo recente sobre o IDH Municipal, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), revelou quais eram as 100 melhores cidades para se viver no Brasil, ou seja, as cidades com maior IDH Municipal. Nessa lista não encontramos nenhuma cidade maranhense. No entanto, quando observamos o *ranking* das 100 piores cidades, 20 estão no Maranhão, sendo duas cidades entre as dez piores.

Corroborando o estudo apontado, os dados do Mapa da Pobreza e Desigualdade de 2003 do IBGE indicam que a proporção de pessoas extremamente pobres<sup>16</sup> (em 2003), ou seja, a proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00

<sup>16</sup> De acordo com a classificação do IBGE, “**extremamente pobres**” é a proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010; “**pobres**” é proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010; e “**vulneráveis a pobreza**” é 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.

mensais atinge mais de 30% da população dos municípios consorciados. No entanto, 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, por exemplo, mais de 50% da população vive nessas condições. A população pobre no conjunto dos municípios consorciados em 2010 chegou a 51% e os vulneráveis à pobreza, no mesmo período, eram 73% da população.

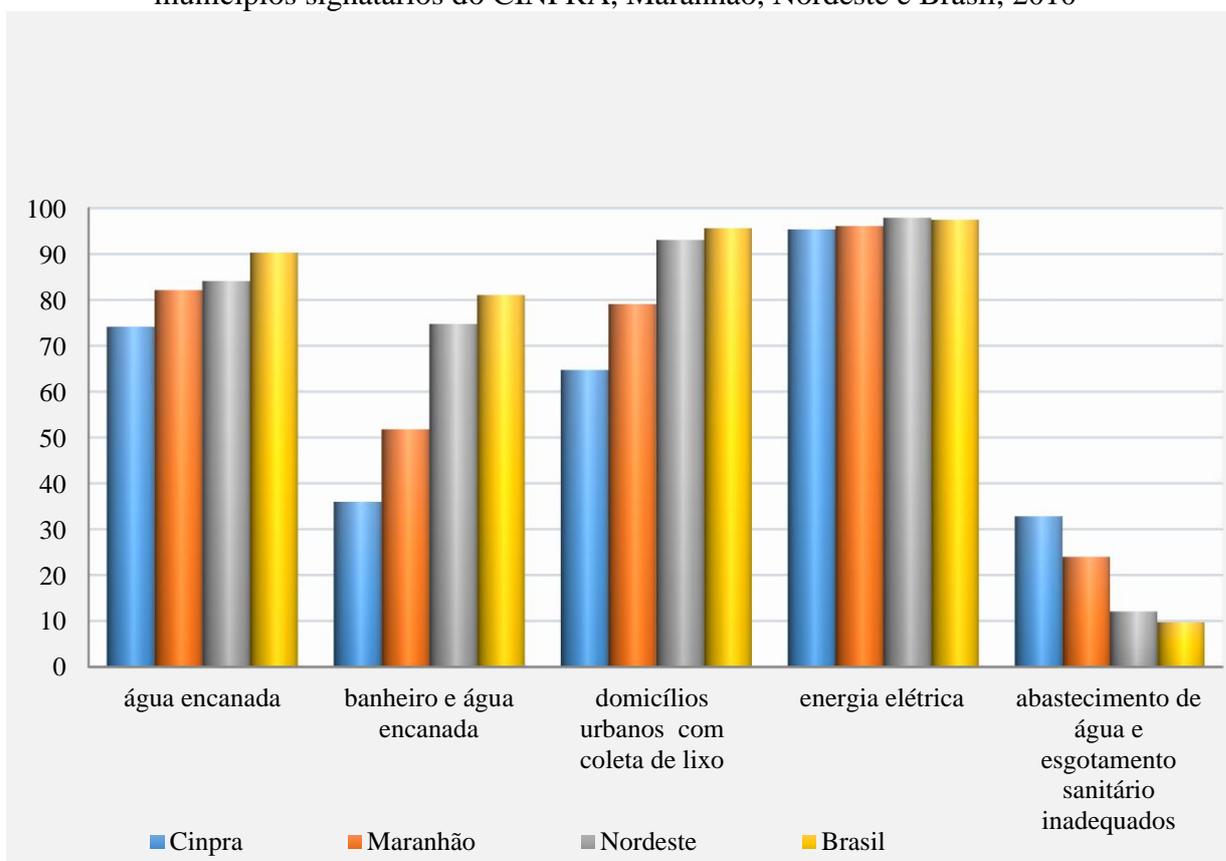
**Gráfico 3** - Incidência de pobreza nos municípios signatários do CINPRA (1991; 2000; 2010) – em %



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

Quanto à infraestrutura básica (Gráfico 4), o Maranhão apresenta em sua quase totalidade, os piores indicadores, comparados aos indicadores da região nordeste e do Brasil. A exceção diz respeito à proporção da população que vive em domicílios com água encanada, que apresenta média estadual de 82% da população. Nesse critério o estado fica a frente apenas do Piauí, Paraíba e Alagoas. Nos municípios consorciados a média é de 74% (mais baixo que a média do estado), menor que a média regional, 84%, e menor que a média nacional, que é de 90%. No entanto, em comparação a década de 2000, cuja proporção era de 20%, esse indicador melhorou bastante.

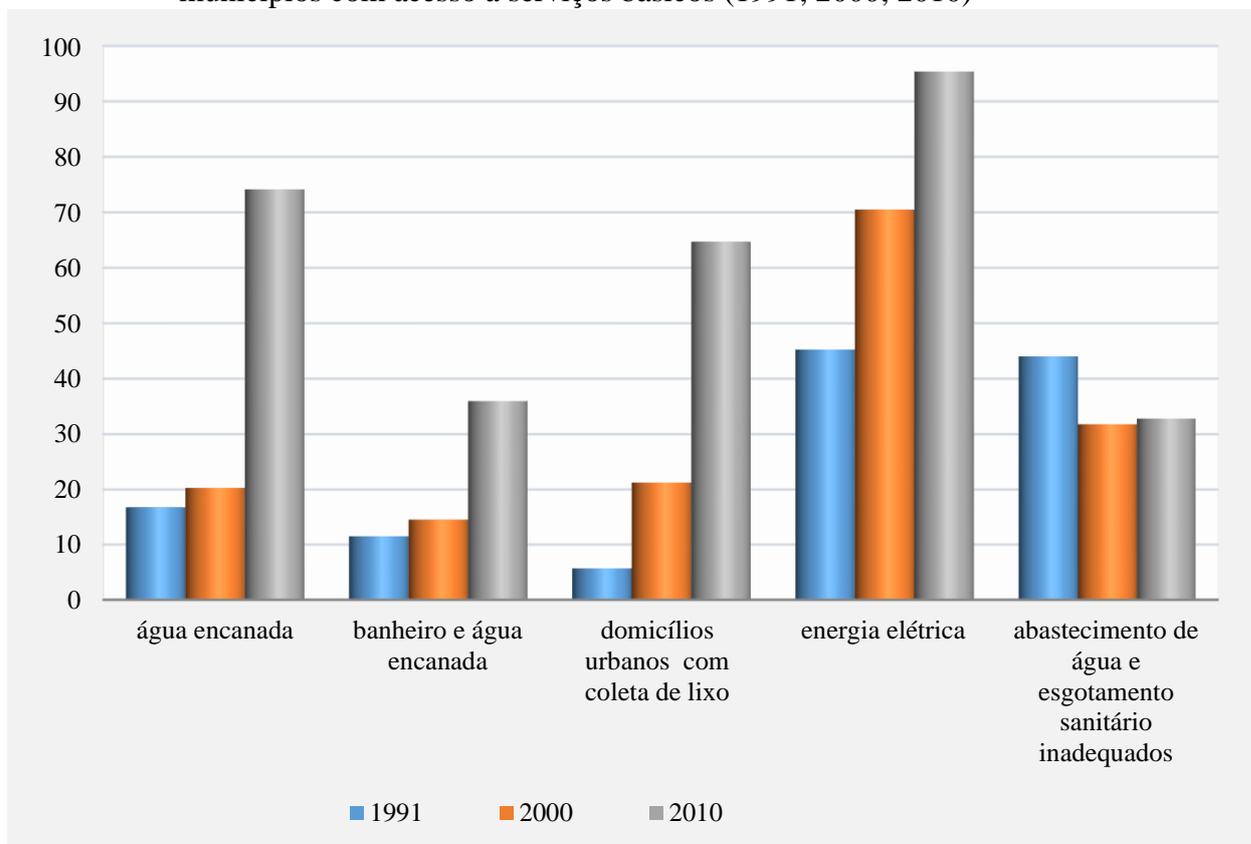
**Gráfico 4** - Percentual da população que vive em domicílios com acesso a serviços básicos: municípios signatários do CINPRA, Maranhão, Nordeste e Brasil, 2010



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

No que se refere ao percentual de domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados, a média nacional situa-se em 9,7% dos domicílios, com desvio-padrão de 8,5, o que demonstra uma significativa diferença entre a média nacional e os estados. No caso do Maranhão, a média é 23,9% a segunda pior do Brasil e a pior do Nordeste, cuja média situa-se em 12%. Um exemplo dessas disparidades pode ser dado quando observamos o estado de São Paulo e o conjunto dos municípios consorciados: no estado de São Paulo esse percentual é de apenas 0,6%, já nos municípios consorciados, esse percentual sobe para 32,8%, com desvio-padrão de 14,5. O desvio deixa clara a enorme disparidade intramunicipal: enquanto São Luís tem apenas 7,4% dos domicílios com esgotamento inadequado, no município de Icatu, por exemplo, esse percentual chega a 68% (Gráfico 5).

**Gráfico 5** - Percentual da população dos municípios signatários do CINPRA que vive em municípios com acesso a serviços básicos (1991; 2000; 2010)



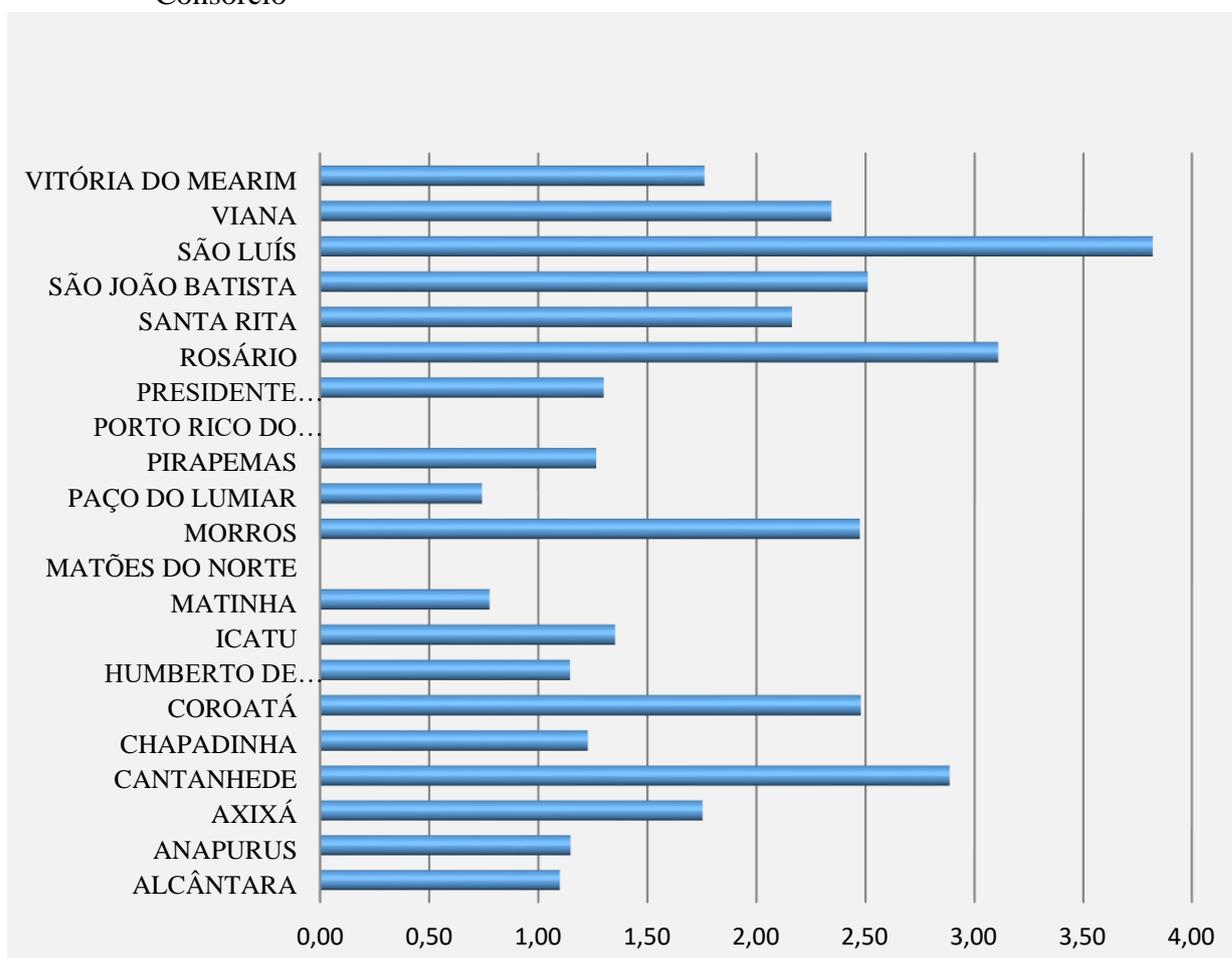
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

No tocante à saúde pública, para traçar esse recorte socioeconômico dos municípios abrangidos pelo Consórcio, escolhemos considerar dois indicadores: a relação leitos por habitante e o número de estabelecimentos de saúde nesses municípios. A disponibilidade de leitos por habitante do ponto de vista agregado, não chega a ser tão pequena representando 2,84 para cada grupo de mil habitantes, que é maior do que as proporções em nível estadual, regional e nacional, que são, respectivamente de 2,10, 2,00, e 1,80 para cada grupo de mil habitantes. Contudo, esse indicador, não demonstra a situação efetiva da estrutura dos serviços de saúde dos municípios.

Observando a base de dados do Datasus/CNES/MS (Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde) percebe-se que a distribuição dos estabelecimentos de saúde no território (em 2013) é muito irregular, enquanto a capital tem 831 estabelecimentos de saúde, dos quais apenas 57 são de internação hospitalar (sendo 32 de atendimento pelo SUS e 25 da rede particular), há municípios que não possuem nenhum hospital e a grande maioria possui apenas um hospital de internação. Para se ter uma ideia dessa irregularidade, basta considerar

que enquanto a região 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 os demais municípios, onde se concentram quase metade dos hospitais. Uma análise mais apurada permite ver que, de fato, a situação dos serviços de saúde dos municípios, exceto a capital, recrudescerá a limites inferiores aos padrões mínimos necessários.

**Gráfico 6** - Distribuição de leitos por grupo de mil habitantes nos municípios signatários do Consórcio



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Atlas do Desenvolvimento Humano (2013)

Até aqui procuramos caracterizar a situação socioeconômica dos municípios, analisando o nível de vulnerabilidade social, dada a incidência de pobreza, e a disposição dos serviços de saúde. No entanto, o quadro de indicadores ruins se estende ainda pela educação, pela expectativa de vida, pelo elevado grau de concentração de renda e, também, pela

fragilidade fiscal desses municípios. Contudo, no tocante à pauta de produção, os municípios representam parte significativa da produção estadual.

Do ponto de vista da produção agropecuária, esses municípios representam uma proporção significativa do que, em geral, o estado produz, em outras palavras, reflete a pauta produtiva do estado. Esses municípios 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: açai, jaborandi, carvão vegetal, lenha, madeira em tora, oleaginosos e amêndoa de babaçu.

Atualmente os municípios que integram o CINPRA têm representatividade razoável em relação à pauta produtiva do estado: respondem por 7,2% da produção do arroz; 5,6% do feijão; 12,6% da mandioca produzida; 3,5% do milho; 5,7% da banana; 19% do coco; 11,5% da produção de laranja; 6% do efetivo dos rebanhos e 17% do contingente de aves (galos, frangos e pintos).

Outro indicador que merece atenção diz respeito à situação das finanças públicas. Uma análise, mesmo que breve, é importante para entendermos a capacidade de financiamento das políticas públicas. Falar em políticas públicas no âmbito municipal é falar, também, de capacidade orçamentária de financiá-las, o que, do ponto de vista normativo, exigiria capacidade fiscal e financeira para fazer frente aos vários problemas que são diariamente enfrentados pelos municípios. Assim, é necessário saber qual a autonomia fiscal dos municípios, qual a capacidade dos municípios executarem ações a partir de suas receitas operacionais (principalmente tributárias).

Uma análise, sob esse ponto de vista, revela que os municípios signatários do Consórcio não possuem autonomia fiscal sendo dependentes em mais de 60% das transferências intergovernamentais, têm baixa capacidade arrecadatória cujo reflexo é uma rasa participação das receitas tributárias nas receitas correntes. É óbvio que as transferências intergovernamentais não se constituem, por si só, um indicador de baixa capacidade fiscal, basta lembrar que essas transferências constituíram importante mecanismo para viabilidade da descentralização das políticas e redução das desigualdades verticais e horizontais. Contudo, a magnitude do grau de dependência orçamentária das transferências, principalmente em municípios com elevada incidência de pobreza, como é o caso de boa parte dos municípios consorciados, pode levar a captura de recursos públicos.

Estudos mostram (COSSIO, 2002; MENDES; ROCHA, 2003) que em tais situações as transferências governamentais possuem um efeito muito mais expansivo sobre as despesas dos entes administrativos receptores dessas transferências do que sobre a elevação das rendas de seus contribuintes (fenômeno conhecido na literatura especializada como *flypaper effect*), o que contribui para o comprometimento da capacidade de financiamento das políticas públicas. Por outro lado, é bom lembrar que o comportamento responsável das administrações públicas, quaisquer que sejam as escalas, é tributário, embora não exclusivamente, mas em grande parte, dos incentivos a que estas estão sujeitas. E são em grande parte as instituições, ou seja, os desenhos de política, regras e normas sociais, que aquiescem os incentivos ao comportamento dos atores políticos (NORTH, 1990; PRZEWORSKI, 1996).

Pelo exposto até aqui dá pra perceber que não faltam “problemas comuns” aos municípios consorciados: as condições de saúde, a pobreza avassaladora e a própria questão da produção e do abastecimento são questões que estão constantemente à porta dos municípios.

Nesse sentido, acreditamos que o conhecimento e o aprendizado das outras experiências de consorciamento intermunicipal no Brasil e no mundo, são significativos para a reflexão da organização da gestão municipal na forma de colaboração e cooperação através de consórcio. É importante que se conheça não apenas os frutos logrados com essa experiência, mas os impasses, os problemas comuns, os preditores de sucesso e também do malogro desse tipo de experiência, além é claro dos aspectos jurídico-administrativos dessa forma de gestão. É disto, basicamente que trataremos no capítulo seguinte.

## **2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: algumas experiências nacionais e internacionais**

Neste capítulo nossa intenção é apresentar alguns aspectos nodais que marcam as experiências de consorciamento intermunicipais nacionais e internacionais, bem como algumas linhas de abordagem no tocante às análises de consórcios públicos intermunicipais no Brasil. A relevância deste capítulo para a tese não se resume apenas em aprofundar o conhecimento da forma consórcio de maneira genérica, muito menos em apresentar um “estado da arte” da discussão.

Este capítulo cumpre o papel fundamental de, ao apresentar cada caso, mesmo que rapidamente, apontar as principais contribuições produzidas pela cooperação, bem como os principais gargalos que impedem a produção cooperada de políticas públicas e que obstruem a dinâmica de consorciamento. A relevância dessa análise para esta tese consiste, então, em apresentar os fundamentos (os elementos chaves de cada experiência) que informam ou subsidiam a elaboração dos critérios ou parâmetros para análise de consórcios públicos intermunicipais.

Assim, este capítulo está dividido em quatro seções: a primeira seção faz uma breve introdução ao tema, definindo o nosso entendimento de consórcio público intermunicipal e elaborando um sucinto panorama da situação recente dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil; a segunda seção destaca os aspectos mais importantes das experiências de consorciamento no plano internacional, enfatizando os casos da Espanha e Suíça, no nível europeu, da Argentina e México, no nível latino-americano; a terceira seção apresenta as principais experiências nacionais; a quarta seção faz uma rápida análise no marco legal-regulatório dos consórcios; e a última seção apresenta, ligeiramente, algumas das abordagens frequentemente usadas na análise de consórcios públicos intermunicipais.

### **2.1 Introdução**

Do ponto de vista político, os consórcios públicos intermunicipais configuram-se como uma das várias formas possíveis de associativismo intermunicipal. Em grande parte, são decorrentes de demandas históricas de descentralização, desenvolvimento democrático e participação cidadã e emergem, com maior força, a partir da década de 1990, sobretudo quando das severas crises financeiras e sociais decorrentes do paradigma liberalizante que

buscava, entre outras coisas, reduzir o tamanho da administração central, eliminar o déficit e atribuir ao mercado um papel protagonista, bem como pelas restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os consórcios intermunicipais, de maneira geral, podem ser definidos a partir de, pelo menos, quatro perspectivas (SPINK, 2002; VAZ, 1997; MOREIRA 2001 e CRUZ, 2002 apud CALDAS, 2007). Respectivamente, são apresentados ora em oposição às regiões metropolitanas, ora como organizações, ora diferenciando-se de convênios de cooperação vertical, e, por fim, como formas de cooperação horizontal. Acreditamos que essas várias apresentações são decorrentes, principalmente, da ausência, até então, de regulação jurídica que disciplinasse esses arranjos institucionais no bojo da cooperação federativa, o que é efetivado a partir da Lei 11.107 de 6 de abril de 2005 e regulamentado pelo decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007, como se verá mais adiante.

Contudo, o que há de comum, em todas essas definições, é que os consórcios consistem em associações originadas de algum tipo de interesse mútuo e voltadas para resolver algum problema comum dos entes consorciados. Neste trabalho, com base nas experiências analisadas, preferimos definir os consórcios públicos intermunicipais como arranjos institucionais de cooperação voluntária, de existência determinada ou perene, constituídos para produção específica de ações e soluções que efetivamente as entidades municipais seriam incapazes de realizarem sozinhas.

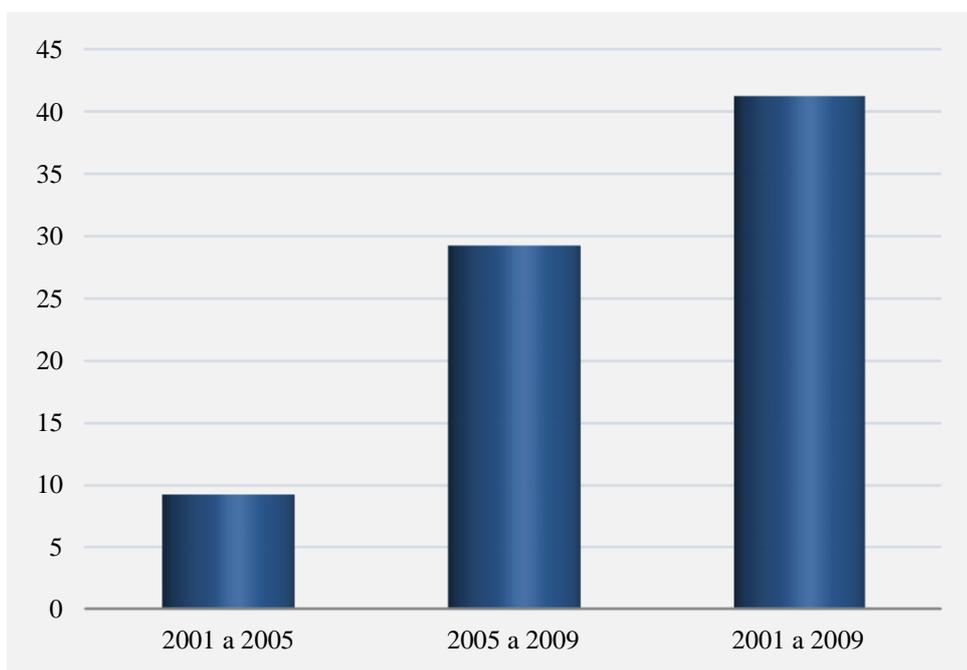
De acordo com Caldas (2007), Ribeiro (2007) e Prates (2010a) as experiências de consorciamento já vêm de longa data<sup>17</sup>, embora se saiba que a década de 1990 foi o período em que apareceram com maior expressividade. Dessas experiências, vê-se, amiúde, que, no caso brasileiro, os setores de saúde, construção e manutenção de rodovias tiveram maior incidência nas práticas de consorciamento. Atualmente a grande maioria dos consórcios insere-se em atividades ligadas aos serviços de saúde, educação e ao meio ambiente e, este último indo desde áreas de preservação, reservas, bacias hidrográficas, até o tratamento de resíduos sólidos, limpeza urbana, tratamento e seleção do lixo.

---

<sup>17</sup> A ideia deste tipo de arranjo, segundo Prates (2010) e Ribeiro (2007) pode ser encontrada desde a nossa Primeira Constituição Federal de 1891! Assim, os consórcios datam, como visto, do final do século XIX. De 1891 a 1937 os consórcios eram contratos celebrados entre municípios com autorização do estado; a constituição de 1937 os reconhecia como pessoas jurídicas de direito público, limitando-os a associações entre municípios. De 1964 a 1988, os consórcios passam a ser meros pactos administrativos de colaboração sem personalidade jurídica. A partir deste último ano há a criação de inúmeros consórcios que motiva a alteração do texto constitucional para sua inclusão como instrumento de cooperação federativa. Em 2005, como já visto, é promulgada a Lei de Consórcios Públicos – Lei 11.107 de 06/04/2005 – e em 2007 é regulamentada pelo Decreto 6.017 de 17/01/2007.

Os consórcios públicos intermunicipais, de maneira geral, no Brasil, têm crescido a taxas impressionantes<sup>18</sup>. Somente no período que vai de 2001 a 2009 (Gráfico 7), o número de consórcios intermunicipais cresceu 41,23%. Esse crescimento parece ter sido motivado principalmente pelo marco regulatório de 2005 e 2007, que institucionalizou os consórcios e estabeleceu as diretrizes para seu funcionamento. Só no período que vai de 2005 a 2009, o crescimento foi de aproximadamente 30%.

**Gráfico 7 - Crescimento Consórcios Públicos Intermunicipais - Brasil**



Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do IBGE (2001; 2005 e 2009).

Ao longo da década dos anos 2000 podemos observar algumas mudanças importantes na constituição dos consórcios. Em geral, esses arranjos são iniciativas de municípios de pequeno porte. Em 2001, por exemplo, 70% dos consórcios eram de municípios com até 20.000 habitantes, contudo, embora a presença de municípios desse porte ainda seja a grande maioria, há uma clara tendência de queda na sua participação relativa. Em 2009, esse

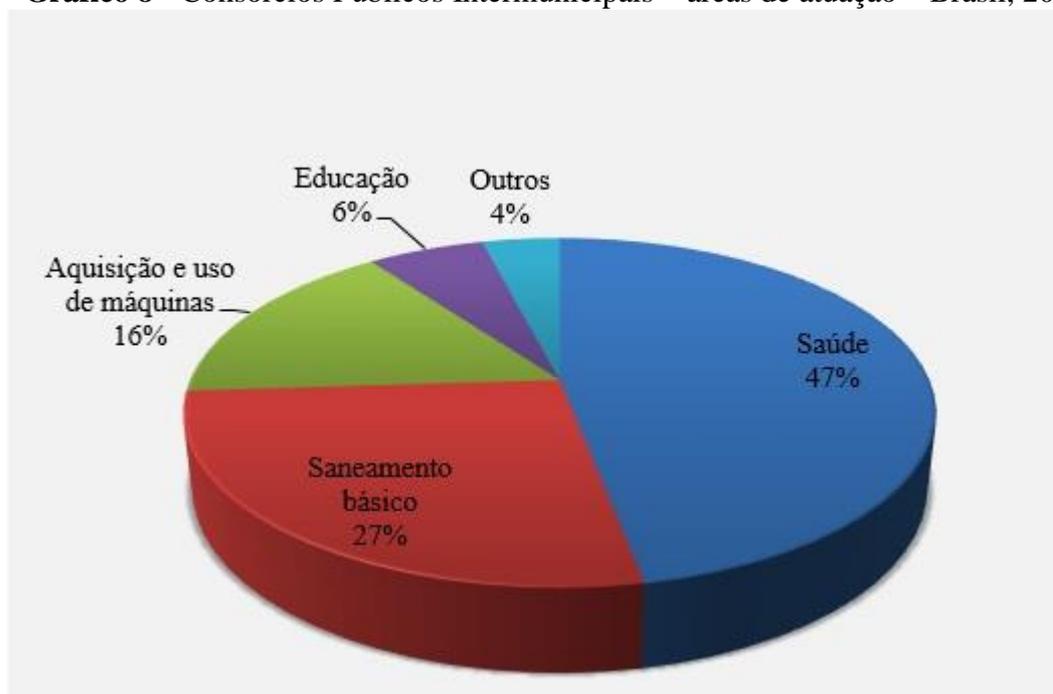
---

<sup>18</sup> Os dados apresentados aqui foram analisados, tratados e elaborados a partir da pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2001; 2005; 2009). Com base nos dados de 2009 é possível observar que 80% dos municípios brasileiros afirmaram fazer parte de alguma modalidade de consórcio público intermunicipal. Contudo, como acertadamente observa Prates (2010), é preciso ressaltar que a maioria desses consórcios não possui volume institucional representativo, sendo muito frequente a existência de consórcios cuja efetividade é muito difusa e débil. Além disso, é importante ressaltar ainda a dificuldade de exatidão da estatística, uma vez que muitos municípios fazem parte de vários consórcios, e por último é importante que registremos, também, as dificuldades de comparação dadas as mudanças metodológicas em cada ano de aplicação da pesquisa.

percentual já havia caído para 66%, mesmo sabendo-se que houve um crescimento absoluto de mais de 33% nessa categoria, o que suscita a conclusão de que os consórcios tendem a fazer parte da vida de municípios de médio e grande porte também.

Talvez o que ajude a entender essa tendência é a própria envergadura do campo de atuação desses arranjos. Em 2001 (Gráfico 8), por exemplo, do ponto de vista nacional, das quatro principais áreas de atuação dos consórcios constituídos, 47% situava-se na área de Saúde, 27% no Saneamento Básico<sup>19</sup>, 16% na Aquisição e Uso de Máquinas e 6% na Educação. Essa hierarquia, que privilegiava a saúde, também era razoavelmente seguida do ponto de vista regional, com exceção das regiões norte e nordeste, onde cerca de 40% dos consórcios constituídos primavam pela área do saneamento básico, a área da saúde vinha logo em seguida com cerca de 24% no norte e 30% no nordeste. Os Consórcios de Educação e de Aquisição e Uso de Máquinas estavam praticamente empatados, em torno de 12% o primeiro e o segundo em torno de 13%.

**Gráfico 8 - Consórcios Públicos Intermunicipais – áreas de atuação – Brasil, 2001**



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (2001)

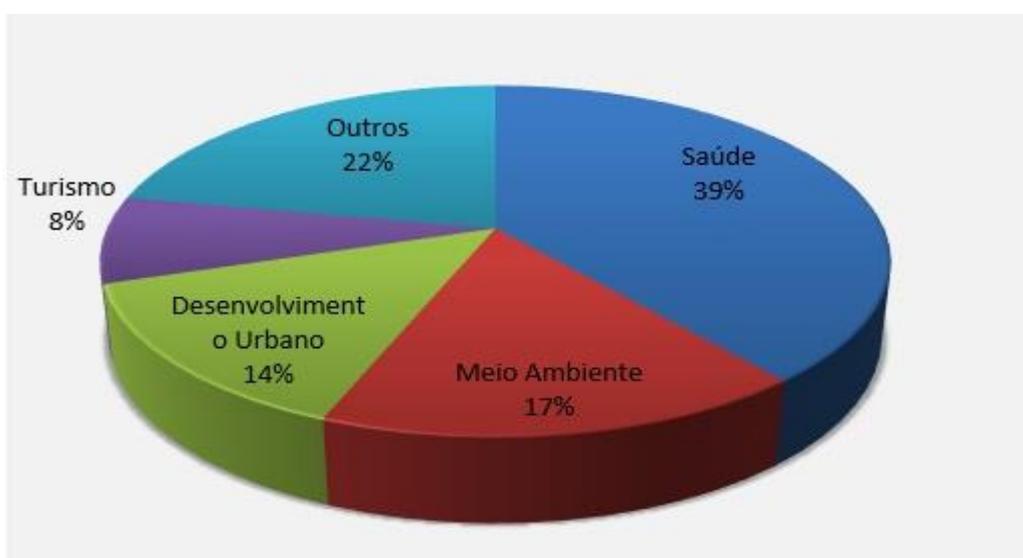
Já no final da década essa configuração muda<sup>20</sup> sensivelmente (Gráfico 9). Embora, do ponto de vista nacional, os consórcios constituídos na área da Saúde ainda sejam maioria, respondendo por 39% desses arranjos no país, o número das áreas de atuação cresceu bastante

<sup>19</sup> O que classificamos como saneamento básico refere-se ao abastecimento d'água, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana, à coleta, seleção e reciclagem de lixo, à remoção de entulhos e ao tratamento e disposição final de lixo.

<sup>20</sup> Essa mudança já passa a ser observada a partir de 2005.

e a participação relativa da Saúde caiu quase dez pontos percentuais. Nesse ano, as principais áreas de constituição de consórcios são, a Saúde com 39%, o Meio ambiente com cerca de 17%, o Desenvolvimento Urbano, com 14% o Turismo com cerca de 8%, a Educação, em torno de 7%, e a Cultura em torno de 6%. Como em 2001, essa configuração parece refletir-se entre as regiões, a exceção, dessa vez é menor, e diz respeito, apenas à região norte do país, onde 21% dos consórcios constituídos tratam do Desenvolvimento Urbano, 18% tratam da Saúde, e cerca de 16% tratam do Meio Ambiente; o Nordeste, reflete, em parte, a distribuição nacional, mas a participação relativa da Saúde é menor que nas outras regiões do país.

**Gráfico 9** - Consórcios Públicos Intermunicipais – áreas de atuação – Brasil, 2009



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE (2001)

Alguns aspectos chamam nossa atenção: primeiro as taxas elevadíssimas de crescimento dos consórcios. Esse crescimento pode ter sido puxado principalmente pelo crescimento regional<sup>21</sup> dos consórcios no Centro-Oeste, que alcançou, na década, 120% de crescimento, e no Norte, 69%. Além disso, entendemos que esse crescimento reflete o reconhecimento e aceitação desses arranjos como instrumentos alternativos de gestão e produção de políticas públicas, principalmente nos municípios de pequeno porte onde as demandas sociais pela provisão de serviços públicos essenciais são elevadíssimas e onde, também, a capacidade financeira dos entes municipais é extremamente exígua.

Além disso, destaca-se, também, a grande capacidade dos consórcios de proporem uma agenda em sintonia com os problemas fundamentais de cada região. O caso do norte e

<sup>21</sup> Quanto às demais regiões todas crescem acima de 25%, com uma região crescendo acima de 40% (sudeste); portanto, a constituição dos consórcios, em todas as regiões, tem taxas de crescimento elevadíssimas.

nordeste é típico: as demandas por saneamento básico, educação e habitação, representam pelo menos o dobro das demandas dos consórcios das outras regiões<sup>22</sup> do país. Corroborando com essa conclusão, observamos também a capacidade de os consórcios internalizarem grandes agendas de políticas públicas de corte nacional, como é o caso da educação e, mais recentemente, a questão do meio ambiente, que, em pouquíssimo tempo, tornou-se o segundo maior ramo de interesse de constituição dos consórcios brasileiros, representando, como já colocado, 17% das iniciativas consorciais em 2009.

Mas os consórcios não são uma exclusividade do Brasil, muito pelo contrário, a prática é recorrente em vários países da Europa, tradicionalmente com modelos de gestão descentralizada, embora com matizes diferentes. Há experiências importantes também nos Estados Unidos e também na América Latina, muito embora esta última não seja, tradicionalmente, uma região de práticas políticas descentralizadas, esta região vem abrindo espaços para práticas de gestão mais democráticas e cidadãs. A seção que segue cuidará mais detalhadamente destas experiências.

## **2.2 A experiência de Cooperação Intermunicipal na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina**

### **2.2.1 A experiência europeia: uma visão geral**

A experiência europeia no tocante à cooperação intermunicipal é particularmente relevante pela especificidade do território europeu com um número grande de cidades com reduzido número de habitantes. Além disso, o próprio processo de integração europeia tornou a prática de cooperação intermunicipal ainda mais importante. Essa integração teria favorecido ainda mais as possibilidades das práticas de consorciamento intermunicipal focando as economias de escala e de escopo proporcionadas por esses arranjos.

De acordo com Hulst e Monfort (2007 apud PRATES, 2010b) analisando a experiência de oito países europeus (Alemanha, França, Itália, Finlândia, Bélgica, Espanha, Reino Unido e Holanda) os consórcios intermunicipais<sup>23</sup> na Europa podem ser entendidos a

---

<sup>22</sup> Apenas para ilustrar: observamos que enquanto no sudeste, em 2009, 5% dos consórcios constituídos atuava na área de Educação, no Norte e Nordeste, essa participação era de 11% e 10%, respectivamente.

<sup>23</sup> Estes autores identificam quatro tipos básicos de cooperação intermunicipal a partir das experiências europeias: a primeira seria o que chamam de *semi-regional government*, cujas características principais são a autoridade para coordenar políticas públicas das mais diversas áreas e a forte interdependência econômica entre os municípios de dada região, elevada densidade populacional e centro urbanos

partir da relação entre o governo local com governos superiores e com a iniciativa privada local ou a partir da relação entre o governo local e o setor privado dependente da ação pública local, esses dois tipos de relação vão depender da estrutura e cultura política de cada país.

De qualquer maneira, Prates (2010a) salienta que quer seja entre agentes públicos ou quer seja entre agentes públicos e privados a parceria entre os governos locais e os governos centrais se constitui na forma mais recomendada no provimento de serviços públicos locais. Isso quer dizer que os consórcios intermunicipais se destinam, em sua maior parte, à prestação de serviços públicos. Esses serviços, prestados por essas parcerias, são realizados sob uma base institucional bastante sólida, regida por acordos formais de cooperação, através de contratos de prestação de serviços ou organização permanente (HULST; MONFORT, 2007 apud PRATES, 2010a).

No tocante aos aspectos políticos esses autores observam que quanto à capacidade de decisão algumas experiências acabam transferindo o poder de decisão a órgãos regionais legalmente estabelecidos, enquanto outras a alguma outra autoridade estabelecida em comum acordo pelos entes consorciados. Há ainda outro aspecto de natureza política, a questão da representação política e à responsabilização. Os autores apontam que há dificuldades em se estabelecer eleições diretas para os representantes junto aos consórcios constituídos, sobretudo pelo receio dos governos locais em se estabelecer órgãos suprarregionais superiores aos governos locais, implicando numa indefinição na representação política junto aos consórcios.

---

regionais, ausência de um governo intermediário forte entre as cidades envolvidas e a existência de incentivos financeiros para que as cidades se engajem na criação de governos regionais. O segundo tipo seria o *service delivery organization*, que consiste basicamente na prestação de serviços públicos, como a atenção à saúde ou coleta de lixo, e nos ganhos de escala que os serviços podem auferir, circunscrevem-se em cidade pequenas, embora possam ser constituídos também por cidades grandes. O terceiro tipo seria o *service delivery agreement*, cuja característica essencial consistiria no estabelecimento formal de uma política de cooperação para prestação de serviço sem a necessidade uma organização permanente de articulação. Geralmente um município maior produz e repassa aos demais entes consorciados os serviços públicos objeto do consórcio ou então, os municípios criam um fundo para terceirização dos serviços públicos. A diferença entre este tipo e o anterior é, essencialmente, a redução ou anulação de custos de organização, gestão e implantação institucional que este apresenta e a flexibilidade na alteração dos objetivos do arranjo. O último tipo que os autores destacam seria o *planning fórum*. Neste caso há baixa institucionalidade, não há uma organização formal permanente e baixo comprometimento dos municípios envolvidos, são atuantes, principalmente, na área de desenvolvimento regional, planejamento ambiental, ordenamento dos territórios. Diferem dos demais pela capacidade também de articulação para além das fronteiras nacionais. De maneira geral, esses autores apontam que essas experiências são incentivadas pelos governos centrais, principalmente porque podem garantir uma oferta mínima na provisão de serviços públicos, aprimorar a gestão das regiões metropolitanas e melhorar a gestão dos recursos públicos, contudo, observam, também, que, em muitos casos, a cooperação tem sido muito mais simbólica que real.

De acordo com Jouve e Lefevre (2007), a ordem política europeia tem experimentado, nos últimos vinte anos, profundas mudanças, dada a aceleração do processo de integração europeia. Assim, praticamente todos os estados da Europa Ocidental têm mudado suas estruturas internas, transferindo maiores responsabilidades políticas e administrativas às comunidades locais e regionais.

Contudo, afirmam que essas mudanças não têm sido neutras e, em grande parte, as reformas que perseguem a consolidação da democracia local o fazem num contexto de reforço da hegemonia neoliberal.

De acordo com esses autores, essas transformações que vem ocorrendo nas últimas duas décadas tem posto em jogo três processos principais: a criação de autoridades políticas que cubram o território metropolitano, a abertura no nível de tomada de decisão até a população e coprodução de políticas públicas junto a sociedade civil.

Segundo os autores em tela, na década de 60 as reformas se basearam em fazer coincidir os territórios institucionais com os territórios funcionais resultantes do crescimento econômico e urbano. Na década de 80 a lógica era outra, baseava-se na necessidade de regulação das aglomerações. À época tinha-se um grande processo de fragmentação municipal (França, Espanha e Itália) que puseram freio à competitividade das regiões, daí a necessidade de reformar as áreas metropolitanas. As principais reformas empreendidas (Itália e Países Baixos) fracassaram. Em geral, as reformas não deram certo por várias razões que vão desde a falta de incentivos estatais até a rejeição pela sociedade civil. Os casos de sucesso devem ser atribuídos às expectativas da sociedade civil a favor de novas instituições metropolitanas (Londres e Stuttgart) e ao papel chave desempenhado pelo Estado (Portugal e França). Ademais as instituições metropolitanas tornaram-se pouco numerosas e pouco poderosas.

Na tentativa também de coproduzir políticas públicas, as reformas têm permitido a criação de estruturas mais flexíveis e menos institucionais no intuito de desenvolver respostas às crises socioeconômicas. Dependendo do país, estas estruturas foram criadas bem informalmente e com uma base voluntária ou impostas por lei.

Estas reformas se caracterizaram pelo fim das reformas do tipo *top-down* e a criação de estruturas governamentais de duplo nível (municípios e instituições metropolitanas) e também pela mudança na lógica das instituições criadas que não se prendem unicamente em produzir e aproveitar as economias de escalas, mas integrar estas instituições metropolitanas em políticas de competitividade econômica.

As dinâmicas institucionais das áreas metropolitanas colocadas em marcha pela grande maioria dos estados europeus durante os anos 1980 e 1990 também são muito diferentes das empreendidas nos períodos anteriores, quando as políticas de bem-estar dirigiam-se a uma “taylorização do espaço” através de políticas uniformes para o território inteiro. Agora, segundo os autores, as políticas buscam soluções adaptadas aos efeitos locais e, por isso, o estado não mais determina seu território inteiro baseado em uma lógica institucional única, mas proporciona aos atores metropolitanos uma capacidade maior de organizar-se e de construir seu próprio marco de trabalho para interação, mediante o estabelecimento de estruturas governamentais que se unem aos atores públicos e aos representantes da sociedade civil.

Isso tem sido resultado da produção de reformas com o objetivo de acercar ao poder local ao cidadão em particular, de acesso à esfera de tomada de decisões, através do processo de descentralização, mas a descentralização tem sido acusada de não ser tão democrática por manter e inclusive ampliar a distância entre o poder político e os cidadãos (JOUVE; LEFEVRE, 2007).

Essas reformas encampam um tipo particular de relações sociais que são mais ou menos aceitas pela sociedade civil, entre os interesses dos atores econômicos e os interesses da sociedade civil como um todo. Como resultado tem-se a competição econômica entre cidades e territórios como o princípio que guia qualquer política pública. Segundo os autores,

[...] una de las principales innovaciones de los años noventa, fue la institucionalización de la sociedad con actores privados, haciéndola visible en el espacio político local e incluso presentándola como el objetivo final a conseguir, como un elemento positivo en sí mismo para todos los habitantes (JOUVE; LEFEVRE, 2007, p. 126).

Nesse contexto as estruturas de participação da sociedade civil acabam por trazer vantagens aos empresários e representantes de negócios, alguns dos quais dominam estas estruturas. Assim a dinâmica de criação e participação dessas novas institucionalidades no afã de enfrentar a fragmentação municipal e organizar o território, também obedece à lógica de estabelecer uma agenda neoliberal e estabelecer uma competição econômica entre os territórios e regiões.

Os autores concluem que é evidente que a influência das cidades tem sido claramente reforçada e que o controle dos estados tem diminuído sobre a sociedade, contudo a dinâmica política que têm experimentado as cidades não tem levado a uma transformação real da ordem política, que está assentada sobre funcionários eleitos e um modo elitista de regulação que dá

importância aos atores econômicos em distintos graus dependendo da cidade. Ainda mais, ressaltam que este processo é montado no paradigma da competição internacional e na competitividade econômica das áreas metropolitanas, contudo ressaltam que

[...] la competitividad no es el único discurso en la política metropolitana[...]", contudo, "[...] para que estos otros discursos sean escuchados, los intereses y grupos que los sostienen deben también tomar el proceso de metropolización seriamente y estructurarse, como actores privados, en la escala metropolitana (JOUVE; LEFEVRE, 2007, p. 148).

## 2.2.2 O caso da Espanha

Fernandez (2007) analisa do ponto de vista jurídico, as fórmulas de colaboração e cooperação municipais na Espanha. Observa de início que a colaboração e cooperação para o pleno desenvolvimento das competências e serviços que são próprios aos municípios não é apenas uma simples opção municipal, mas um mandato constitucional e legal cujo fim é garantir uma boa administração.

Segundo o autor, a Espanha é integrada por uma variedade de tipologias de entidades locais normativamente previstas pelo ordenamento espanhol desde 1812. Atualmente a legislação espanhola prevê a criação de outros entes de natureza supramunicipal que identificam como entes locais não territoriais e também entes de natureza associativa, como os consórcios e os agrupamentos de municípios, o que, segundo o autor, garante uma notável diversidade institucional a administração local.

Da mesma forma como no Brasil, o ordenamento espanhol possibilita, também, que a cooperação e a colaboração institucionais se façam através de planos ou programas, sem necessariamente a criação de entes supramunicipais, contudo não gozam de estabilidade temporal e institucional.

Entre as entidades supramunicipais locais previstas no ordenamento espanhol, destacam-se: a *provincia*, entidade local determinada pelo agrupamento de municípios, com personalidade jurídica própria, cuja competência principal é assegurar a prestação integral e adequada na totalidade do território provincial dos serviços de competência municipal, os limites da província só poderão ser alterados mediante uma lei orgânica; a *comarca*, agrupamento de municípios, cujas características determinem interesses comuns que exigem uma gestão própria ou demandem a prestação de serviço de dito âmbito, a iniciativa de sua criação poderá partir dos próprios municípios interessados, além disso sua criação não supõe a

perda da competência dos municípios de prestar os serviços típicos nem privá-los de intervenção nas matérias municipais típicas; as *mancomunidades intermunicipais*, associação de municípios para execução de obras e serviços determinados de sua competência, é a associação com maior tradição no direito espanhol, é caracterizada por sua natureza associativa, caráter voluntário e realização de seus fins e atribuições; as *áreas metropolitanas*, conjunto formado pelo tecido urbano da cidade e de sua área suburbana, que alcança as populações próximas, afetadas pela influência daquelas; os *consórcios*, associação com outras administrações públicas locais ou com entidades privadas sem fins lucrativos que persigam interesses públicos, concorrentes com as administrações públicas.

A partir destas tipologias Fernandez (2007) considera que: a) a diversidade de fórmulas associativas põe em destaque a preocupação do legislador em solucionar o problema da insuficiência municipal; b) a maior parte das soluções são sobrepostas e incompatíveis; c) a maior parte das soluções propostas não difere, no substancial, das previstas ao longo da história espanhola, o que põe em relevo as limitações desse modelo nos últimos 25 anos.

Particularmente quanto aos consórcios, Gutierrez, Fernandez e Nevado (2007) identificam os consórcios como a forma de cooperação com características inovadoras e flexíveis para fazer frente à gestão de serviços públicos tanto de alcance intermunicipal como provincial, além de possibilitar aberturas a novos atores sociais.

No tocante as comarcas apontam que são definidas em lei e há regiões onde são mais desenvolvidas, chegando a terem competência em 18 matérias diferentes, mas, em geral, elas tem competência na ordenação do território e urbanismo, meio ambiente, turismo, recursos hídricos e transportes, além de ser muito comum sua articulação com os consórcios.

Os consórcios surgem a partir de iniciativas pioneiras de abastecimento d'água na década de 1960 porém, o boom dessas iniciativas ocorre na década de 1990. A área de maior incidência dos consórcios é o tratamento de resíduos sólidos, abastecimento d'água, desenvolvimento rural, proteção e conservação do meio ambiente e promoção do turismo. Mas, segundo os autores, isso não quer dizer que os consórcios sejam apenas para serviços específicos, há consórcios na Espanha até de serviços sociais e culturais. Na verdade, no caso espanhol não há uma homogeneidade quanto aos fins que perseguem os consórcios. Talvez porque sua grande utilização parece ser decorrente do fato de se constituírem como espaços de participação diversa, agremiando administrações públicas, associações, sindicatos, entidades privadas, arranjos públicos institucionais, e outras organizações, quer sejam públicas ou privadas.

Para os autores os consórcios vêm se consolidando na Espanha como iniciativas inovadoras pelo fato de conceberem o desenvolvimento territorial a partir da participação da população local e da introdução de estratégias concretas para o alcance dos objetivos comuns.

De acordo com a análise que faz Fernandez (2007), as províncias espanholas têm escassa funcionalidade como ente encarregado de dar satisfação às necessidades municipais. A essa incapacidade soma-se a instrumentalização político-partidária que fazem dela. Ademais, parece que esse modelo não tem sido adequado para resolver a tensão centro-periferia que tem condicionado o desenvolvimento do debate territorial na Espanha.

Tudo isso tem gerado o que o autor chama de uma **inflação institucional**, função do descrédito de algumas instituições supramunicipais, como as províncias que não resolvem os problemas para as quais foram criadas e dificultam a articulação de uma política local própria dentro de seu âmbito territorial. O autor peremptoriamente afirma que esse modelo em nenhum caso serve para representar adequadamente nem os interesses dos vizinhos nem dos municípios que integram a província.

Além disso, essa análise não se aplica apenas às províncias, de certa forma uma grande parte das institucionalidades supramunicipais acumulam um enorme déficit de funcionalidade, seja em função dos limites de atuação em função da sobreposição de competências com outras institucionalidades, a instrumentalização partidária de grupos políticos locais, os conflitos de interesses inerentes a essas institucionalidades, a grande dependência financeira e administrativa das Comunidades Autônomas ou de outros entes supramunicipais, no caso das mancomunidades intermunicipais, etc. O caso das áreas metropolitanas também não tem sido excessivamente positivo. Segundo informações de Fernandez (2007) as áreas metropolitanas fracassaram em razão de grande parte das áreas de sua atuação não serem de competência exclusiva dos municípios (sobreposição de competências). Nesses casos torna-se extremamente difícil desenvolver políticas próprias e independentes quando as competências não são exclusivas.

No meio dessa *inflação institucional*, os consórcios aparecem como a única institucionalidade supramunicipal que vem apresentando êxito, talvez por tratar-se de um ente muito adaptável a realidade de um governo multinível, em função de sua horizontalidade e verticalidade e também de sua transversalidade.

Fernandez (2007) conclui que o relativo fracasso dos modelos de cooperação de natureza horizontal como forma de solucionar o problema municipal tem provocado, em grande medida, a necessidade de abordar uma reforma integral do espaço local e, em

consequência, dos textos legais que lhe servem de base. Por outro lado, o autor destaca, também, a necessidade de busca de uma articulação adequada do espaço supramunicipal.

O relevante nessa análise é, de fato, a evidência, posta pelo autor, de que as diversas fórmulas institucionais que o ordenamento jurídico espanhol tem previsto para solucionar o problema da fragmentação municipal não têm dado os frutos esperados e que alguns aspectos devem ser considerados ao tentar resolvê-las: não cabem soluções taumatúrgicas gerais para todo o estado, porque a realidade municipal é excepcionalmente diversa; as soluções só podem vir das mãos das comunidades; a manutenção de formas tradicionais, neste caso como a província, que não tem servido para descentralização é excessiva no contexto do novo modelo autônomo; o problema se admitir uma concepção uniforme da autonomia municipal pode levar a atribuição de competências similares a municípios com capacidades e dimensões bem diferentes; por fim, as soluções devem ser funcionais e concretas e não gerais e estruturantes, nesse aspecto a via consorcial parece ser o modelo mais adequado de gestão de serviços públicos (FERNANDEZ, 2007).

O trabalho de Collantes (2006) analisa o avanço da colaboração internacional de alguns municípios da região de Bidasoa (Espanha) com a criação do consórcio internacional de Bidasoa-Txingudi.

De acordo com este autor, as iniciativas de cooperação na Europa, incluídas a forma consórcio, podem ser apreendidas, também, a partir da crise econômica internacional da década de 80, da nova lógica de industrialização, difusa e descentralizada, em países de estruturas industriais maduras e do processo de integração europeia.

No caso específico do Consórcio de Bidasoa-Txingudi, o autor observa que o consórcio intermunicipal internacional foi formado em função do contexto internacional, em especial, no período mais recente da integração da Espanha à comunidade europeia. Essa integração teve como consequência o desaparecimento das atividades aduaneiras (dada a liberalização das transações econômicas e a criação de um mercado comum) nos municípios circunscritos na área do Rio Bidasoa, os municípios de Irun, Hondarrabia (lado espanhol) e Hendaia (lado francês). Essas atividades constituíam-se no motor principal da atividade econômica destes municípios, aliás, em todas aquelas localidades e territórios que se haviam desenvolvido em torno das atividades alfandegárias, característico de todas as regiões fronteiriças desse território.

A nova situação os leva a engendrar uma readequação da atividade. Segundo Collantes (2006, p. 2):

La necesidad de responder ante la situación originada lleva a las diferentes entidades públicas a poner en marcha programas específicos dirigidos a reorientar la actividad de estas zonas. Se suceden iniciativas europeas, estatales y regionales pero son las instituciones locales, los ayuntamientos, los que comienzan a dirigir esfuerzos económicos y organizativos en la consecución del objetivo perseguido, el desarrollo de la bahía de Txingudi.

Essa cooperação começa no início dos anos 1990 com a criação de agências de desenvolvimento regionais, municipais e planos estratégicos regionais que desenvolvem o planejamento no conceito do território como agente de transformação social, deixando de ser apenas um cenário onde ocorrem as atividades. Nesta concepção de espaço econômico, as agências focam no conjunto de recursos econômicos, humanos, culturais e institucionais que dispõe a comunidade territorial e na cooperação entre os agentes econômicos. Passa-se então, a cooperação público-privada como estratégia de desenvolvimento econômico regional, focada, em especial, na redução da taxa de desemprego.

A ideia de consórcio intermunicipal transnacional não é nova, o autor observa inúmeros casos de precedentes históricos dessa natureza, protocolos, acordos, associações, cujos objetivos eram os mais variados: revalorização do patrimônio cultural, regulação das relações fronteiriças entre coletividades territoriais, de informação de políticas econômicas e sociais. Contudo, é no consórcio que a cooperação adquire um peso específico cujo impacto se percebe no cotidiano local, deixando de ser a cooperação uma mera colaboração. O consórcio nasce com o objetivo de fomentar um desenvolvimento econômico comum impulsionando ações e estudos que possam valorizar a região. É produto não apenas das vontades dos municípios mas, também, da política da União Europeia de fomentar a cooperação e o desenvolvimento das zonas fronteiriças. Nesse sentido o consórcio passa a ser um elemento chave para o funcionamento e planejamento da conurbação de Bidasoa, através de ações em vários campos, como comunicação, urbanismo e infraestrutura; turismo, desporto, cultura e informação cidadã.

Cabe, contudo ressaltar, que o desenvolvimento da cooperação é antecedido historicamente por várias experiências de colaboração para suplantar problemas comuns da região, o consórcio, portanto, deve ser compreendido como uma etapa ulterior das várias experiências de colaboração e cooperação promovidas pela própria União Europeia.

O consórcio tem algumas especificidades que as outras experiências não tiveram, como o impacto no cotidiano local, ao transladar o foco de atuação para as áreas cultural e social. Mas há também, segundo o autor, obstáculos, como a necessidade de superar a mera colaboração em determinadas ações, a necessidade de se passar mais efetivamente para

planejar o desenvolvimento da região, o obstáculo jurídico-administrativo, dada a configuração de administração pública extraordinária, formada por municípios de estados e legislações diferentes, a grande dependência e sua estreita vinculação administrativa com a Agência de Desenvolvimento Adebisa (Agencia de Desarrollo del Bidasoa S/A), o que acaba influenciando na sua capacidade de coordenação, a dificuldade em atuar em campos mais complexos como os de áreas estratégicas, como desenvolvimento econômico, focando principalmente em atividades de desporto e ligadas à educação, a excessiva dependência dos aportes financeiros externos, ou seja, o consórcio acaba atuando, em geral, no âmbito das competências municipais descaracterizando o propósito para o qual foi criado.

### 2.2.3 O caso da Suíça

Segundo Soguel (2007), a cooperação intermunicipal na Suíça vem de longas datas e sempre esteve relacionada com a provisão de serviços públicos. Desde meados do século XIX, os municípios pequenos já se associavam para provisão de serviços locais específicos. Um dado que mostra essa importância é dado pelo autor ao fazer referência a estudos que concluíram que entre 1998 a 2005 houve um crescimento de 68% nos municípios que mantinham alguma cooperação intermunicipal. Grande parte desses municípios era de grande porte e atuava na provisão de serviços específicos, como proteção contra incêndio, tratamento de resíduos sólidos, provisão de água e assistência sanitária.

A Suíça tem como característica marcante o grande senso democrático. É imbuído nesse espírito democrático que, segundo o autor em tela, a cooperação intermunicipal vem se construindo. Na verdade a preocupação central não é a mera provisão dos serviços públicos, mas melhorar a sensibilidade e responsabilidade dos políticos e burocratas através de uma organização de governo mais democrática e participativa. Nesse intuito, ao contrário de outras experiências hodiernas sobre cooperação intermunicipal, a intermunicipalidade tem implicado na Suíça uma poderosa tendência à fusão (*amalgamiento*, SOGUEL, 2007) entre os municípios, como alternativa à fragmentação local.

O que também tem motivado, parcialmente, essa tendência são os incentivos financeiros promovidos pelos estados. Na Suíça, a provisão dos serviços públicos é delegada ou descentralizada até o nível inferior (local). Contudo, como os municípios são pequenos<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> De acordo com o autor que estamos usando, em média, os municípios possuem 2800 habitantes, mas há municípios com até 20 habitantes.

para os padrões internacionais, há dificuldades de provisão dos serviços públicos em função da escala desses municípios.

Essa tendência também é uma reforma na organização federativa suíça e, como nos informa o autor em referência, a fusão dos municípios é vista como uma alternativa melhor que a dos consórcios ou de outros arranjos intermunicipais, ou mesmo de parcerias público-privadas: embora a cooperação intermunicipal represente uma alternativa melhor do que os acordos público-privados, uma vez que não se perde o controle da organização da produção, por outro lado, os arranjos intermunicipais implicariam numa perda de controle democrático, os cidadãos ficariam com pouca influência nos serviços públicos locais e assim a responsabilidade democrática tornar-se-ia menor. Já na fusão entre os municípios, e na constituição de uma comunidade ou uma cidade maior, haveria uma responsabilidade democrática melhor que a dos arranjos de cooperação intermunicipal, já que não haveria separação entre a jurisdição de compra e de prestação de serviços.

#### 2.2.4 O caso dos Estados Unidos da América

De acordo com Warner (2007), a cooperação intermunicipal é a terceira (depois da provisão pública e da privatização) geração de formas de provisão de serviços públicos de municípios nos EUA. A cooperação intermunicipal tem sido a forma de produzir economias de escala, manter o controle público dos serviços e a identidade local do município. Nos EUA a cooperação ocorre especialmente em município com população menor que 50.000 pessoas.

Em geral, há uma escala de cooperação dos serviços que vai do mais comum e informal ao mais incomum e formal. Haveria, portanto, os: a) Acordos de Assistência Mútua, que é a forma mais comum de cooperação, são informais e especialmente comuns em obras públicas para dividir maquinário e prestar serviços de emergência; as b) Mancomunidades, que são conselhos de governos ou colaborações de municípios para discutir assuntos de desenvolvimento regional e colaborar para assegurar serviços de transporte, promover o desenvolvimento econômico ou solucionar problemas de manejo ambiental; são informais e baseados na cooperação dos eleitos ou dos representantes municipais que participam; há também a c) produção conjunta, através de contratos, que ocorre quando municípios estabelecem contratos para produção conjunta, geralmente em decorrência de possuírem a mesma fonte de abastecimento d'água; há ainda o d) contrato intergovernamental, uma forma

muito comum quando um município contrata outro para produzir determinado serviço e, portanto, deixa de produzi-lo por si mesmo.

Há nesses casos uma especialização em um serviço, pois um determinado município tem mais capacidade de executá-lo do que outro; além desses, há também o e) distrito especial, que é uma cooperação formal onde os municípios que já haviam cooperado na produção de serviços decidem fazer um governo especial, um distrito especial (muito comum na área da educação). Esse arranjo tem o poder de impor tributos e a maioria (91%) tem função singular, técnica, para produzir um determinado serviço; por último há a f) consolidação administrativa, que é um arranjo pouco comum, ocorre em nível metropolitano e pode ser uma comarca com poder para produzir serviços para os municípios dentro de suas fronteiras. Pode ser também uma consolidação de comarcas em nível metropolitano.

Nos EUA a cooperação intergovernamental ocorre mediante contratos para produção de serviços públicos entre municípios e comarcas. A cooperação também é produto da fragmentação política do território que acaba sofrendo dificuldades de coordenação em nível metropolitano e debilidade de escala para provisão de serviços públicos. Há mais de 39.000 municípios, destes, 22.000, a grande maioria, tem menos de 2.500 habitantes.

A cooperação oferece uma alternativa à privatização que é o controle comunitário dos serviços, além dos ganhos de escala. No caso americano, a cooperação é mais comum em serviços pessoais, saúde, cultura e artes, enquanto a privatização é mais comum em obras públicas, transportes e serviços de funções administrativas. O autor ressalta, também, que muitas cooperações não são registradas porque são informais e, portanto, não aparecem nas pesquisas oficiais.

O debate nos USA quanto às formas de cooperação nas zonas metropolitanas resume-se ao fato de que seja possível a cooperação voluntária suficiente para alcançar eficiência e equidades na gestão dos serviços municipais. Há os adeptos à *Public Choice* que preferem a fragmentação governamental e os adeptos da consolidação administrativa de municípios. Os primeiros preferem a cooperação a fim de usufruir das economias de escala entre municípios sem que exista um governo singular a nível regional e garantir a especificidade dos municípios, os segundos têm sugerido o agrupamento compulsório dos municípios em governos consolidados, julgando necessário para alcançar as economias de escala, eficiência e equidade.

No caso das zonas rurais a tradição em cooperação é bem larga e tem-se passado de formas de cooperação mais informais até as mais formais como os contratos e distritos

governamentais. Grande parte da motivação para cooperação nessas zonas, segundo o autor, tem sido a necessidade de unirem-se para evitar a perda de serviços que não seriam possíveis ao nível municipal.

O autor ressalta, contudo, alguns desafios que estão ligados ao risco de perda de democracia e transparência: a maioria dos técnicos está isolada das necessidades dos cidadãos e o sistema não gera responsabilidade política; além disso, os diretores não se submetem a um processo de aprovação pública; e há o risco de perder a diversidade e singularidade dos serviços locais, razão pela qual as formas de cooperação não têm sido pautadas na consolidação dos municípios nos últimos 50 anos; e há também o risco da perda de participação, principalmente se a organização está isolada da vigilância política.

O autor também chama atenção para o fato de que as formas de cooperação nos EUA ainda são específicas na provisão de um determinado bem, sendo necessário tratar de funções múltiplas e estarem baseadas, como visto acima, num sistema democrático. Logo, uma forma de governo regional e multifuncional parece ser necessária para adensar as relações de cooperação, nesse caso.

### 2.2.5 A experiência de cooperação intermunicipal na América Latina: uma visão geral

Quanto a América Latina, historicamente a região tem sido caracterizada por governos extremamente centralizados quer sejam militares ou civis, o que põe luz ao fato de que a cooperação intermunicipal nesta região é algo relativamente recente, pouco frequente e ainda sem uma representação adequada na agenda pública local. De qualquer forma é bom lembrar que em boa medida, as experiências registradas decorrem de movimentos de demandas por descentralização e participação democrática.

Embora a região geralmente seja caracterizada dessa forma, também é verdade que a demanda por descentralização pode ser também entendida como uma demanda histórica já presente no processo de formação dos estados nacionais latino-americanos através dos impasses entre a federação e instâncias unitárias. Contudo, o processo de consolidação da nação, através do planejamento nacional, do ponto de vista administrativo, e o processo de substituição de importações, do ponto de vista econômico, reforçaram ainda mais a tendência centralista dos governos da região. Todavia, essa tendência de centralismo apresenta-se esgotada (COPADE, 2009) já nos anos 80 e 90 quando da onda neoliberal que, num contexto de crise da dívida e desajustes monetários, incita a redução do tamanho da administração

central, na tentativa de eliminar “gargalos” fiscais e promover uma gestão eficiente através do protagonismo de mercado.

Nas últimas décadas, contudo, como observa Rosenbaum e Rodriguez-Acosta (2005), a região tem passado por inovações decorrentes de iniciativas locais que vem buscando promover a participação popular e a transparência, como parte de um processo de descentralização democrática e fortalecimento dos governos locais. Esse fortalecimento das capacidades locais objetivam, segundo Coraggio (apud COPADE, 2009), a ampliação das capacidades locais para conseguir a melhoria intergeracional sustentada da qualidade de vida de todos os integrantes de uma população, o que passa necessariamente por aspectos econômicos, como trabalho e renda, qualidade dos bens públicos, etc.; por aspectos sociais, como inclusão em condições crescente de igualdade, etc.; aspectos culturais, como pertencimento e identidade histórica, autoestima, etc; e também aspectos políticos, como transparência, legitimidade, entre outros.

Mas também lembram que a América Latina tem passado por um processo de acelerada urbanização que tem trazido como consequências principais a ocorrência de grandes tecidos urbanos conurbados que limitam o acesso das populações a serviços básicos, ou o fazem de maneira inadequada, como é o caso da questão do transporte público em regiões metropolitanas, da água, luz, saneamento básico, segurança pública, etc.; além disso, esse processo engendra, também, um grande déficit habitacional e os expõe a uma grande vulnerabilidade social, agravada ainda mais quando se leva em consideração a crise econômica. Nas palavras dos autores:

[...] los problemas del gobierno metropolitano en Latinoamérica son muy urgentes y de amplio alcance. Esta región ha sido testigo del desarrollo de muchas grandes áreas metropolitanas. En casi todos los casos, muy severos problemas de gobernabilidad impactan profundamente a estas comunidades. No ha sido posible, en casi ninguna instancia, superar la complejidad de jurisdicciones múltiples, los altos niveles de desigualdad y el gran conflicto político para manejar estos asuntos a través de una acción unida de gobierno (ROSENBAUM; RODRIGUEZ-ACOSTA, 2005, p. 13).

Contudo, vale ressaltar que muitas regiões, mesmo que lentamente, tem experimentado o desenvolvimento de várias formas de esforços de cooperação voluntária para tratar de problemas regionais. Nesse entendimento é que os consórcios intermunicipais aparecem como um arranjo com grande capacidade resolutiva.

## 2.2.6 O caso Argentino

Na Argentina, em geral, poucos municípios tem previsão legal para a cooperação intermunicipal (CRAVACUORE, 2006a), e, embora para alguns municípios a questão da associação municipal e intergovernamental esteja prevista há bastante tempo, como o caso de Buenos Aires, que, segundo Cravacuore (2000), a previsão legal data de 1958, essas iniciativas só começam a se estruturar a partir da década de 1990, derivadas da difusão da ideia de desenvolvimento local, capitaneada pelo projeto de Reforma do Estado (CHOCONI, 2003). É nesse período que, particularmente, os consórcios públicos, na Argentina, começam a se estruturar. À época, mais de 90 municípios já se agrupavam em 13 consórcios produtivos. Portanto, essa questão também é bastante recente na Argentina.

Ainda segundo Cravacuore (2000), a associação municipal na Argentina encontra-se instituída sob dois modelos institucionais básicos: os consórcios de serviços ou mancomunidades, adequados para municípios de população reduzida e para serviços de construção de obras públicas, estradas, gestão de resíduos sólidos; e as microrregiões ou comarcas, cujo foco está no desenvolvimento regional-local e que exige maior nível de coordenação, em face de criação de uma agenda intermunicipal, sendo esta última modalidade a mais usual.

O funcionamento da gestão dessas associações dá-se através de gerência autônoma ou da coordenação delegada. No primeiro caso há a delegação dos governos locais da coordenação do ente intermunicipal para um funcionário contratado especialmente para isso; no segundo, um funcionário municipal recebe essa atribuição, devendo responder às necessidades do próprio município e aos interesses do conjunto dos demais.

Mesmo que muitas dessas organizações ainda funcionem sem uma figura jurídica e institucional formalizada, muitas se encontram numa trajetória e estrutura já consolidada (ALTSCHULER, 2003). O estudo dessa autora mostrou que grande parte dos municípios está envolvida em alguma forma de associação intermunicipal. Em grande maioria, essas associações são dedicadas ao desenvolvimento produtivo. À exceção da microrregião da *Comarca de los Alerces*, que atua na gestão do turismo, quase todos os consórcios, na Argentina, se dedicam ao desenvolvimento produtivo. Contudo, atualmente, parece que consórcios de outra natureza, como para o planejamento regional e a distribuição de zonas, para aliviar o congestionamento do tráfego, para melhorar o transporte público, geração de empregos, educação, saúde, atividades culturais e meio ambiente também são comuns,

principalmente nas grandes áreas metropolitanas (ROSENBAUN; RODRIGUEZ-ACOSTA, 2005).

Analisando os casos dessas associações (por tanto, não apenas dos consórcios) Altschuler (2003) e Cravacuore (2000) (este último apenas o caso do consórcio mais antigo) apontam que, em geral, a motivação para a criação dos consórcios, no caso argentino, pode ser encontrada no redimensionamento do papel social, político e econômico dos municípios, que, a partir, do processo de modernização das instituições públicas, exigem respostas dos governos locais às novas demandas que se inserem nas agendas locais.

Contudo, não é apenas uma resposta ou mudança frente à modernização do estado, é, também, um reflexo da preocupação e discussão quanto ao desenvolvimento local, tanto por parte dos governos locais, como também, por outras instituições territoriais. Tanto é assim, como, muitos consórcios têm sido criados a partir de um modelo *bottom-up*, onde alguns personagens políticos importantes deflagram um processo de convencimento sobre seus pares para a instituição de um arranjo para superação de problemas específicos. Nas palavras de Altschuler (2003, p. 14) o surgimento dessas instituições responde a diversas situações e, em alguns casos os une mais “*el espanto que el amor*”, ou seja, a lógica que as une é mais a necessidade que a razão ou motivações altruístas.

Cravacuore (2000), em outro trabalho, sintetiza bem, as diferentes razões da emergência desses novos arranjos:

[...] una búsqueda de escalas para el desarrollo económico en un contexto competitivo global; una desconcentración provincial que busca mejorar la eficacia de las políticas públicas en el territorio; una necesidad de los gobiernos locales de negociar desde posiciones de mayor firmeza frente a otros actores; un discurso planificador que reconoce las particularidades regionales para la promoción del desarrollo; un incremento de las nuevas funciones municipales que generan complejidades adicionales para los gobiernos locales, especialmente aquellos con menores capacidades institucionales; la detección del inframunicipalismo<sup>6</sup> para la prestación de servicios públicos; y, por último, las políticas nacionales y provinciales de promoción del asociativismo intermunicipal (CRAVACUORE, 2000, p. 1).

Por outro lado, como aponta esse mesmo autor, há casos que podem ser originados de situações menos pretensivas, como, simplesmente, pela necessidade de aproveitamento de uma oportunidade/vantagem específica, aberta pelo mercado ou pelo estado, através de programas que fomentam a associação de municípios.

Além disso, há outros casos em que os consórcios surgem, sem necessariamente, responderem a demandas de instituições governamentais ou da sociedade. No caso do

*Consórcio del Corredor Productivo del Sudoeste Bonarense*<sup>25</sup>, a criação partiu de uma forte liderança política, na pessoa do prefeito de General La Madrid. A adesão foi mais a partir de uma atitude pessoal que de uma ação política fundada, isso parece ter sido comprovado pela observação que faz o autor que não houve coincidência da adesão dos prefeitos e de seus secretários.

De maneira geral podemos apontar dois principais problemas encontrados pelo autor, na análise desse caso: a dificuldade de apreensão por parte da burocracia municipal e da sociedade em entender o que era o consórcio; forte resistência por parte de instituições estatais em razão da competência concorrente que o consórcio acabava estabelecendo.

Contudo, o autor também destaca o esforço de melhorar a gestão do consórcio, incorporando novas técnicas que contemplem a articulação com atores externos, a coordenação com outros organismos municipais, o melhoramento da informação ao cidadão, o redimensionamento e reestruturação da organização, a descentralização de responsabilidades, transparência na gestão.

O balanço que o autor faz, analisando o caso específico desse consórcio é de que a cooperação intermunicipal é frouxa e que as relações que se estabelecem com a unidade de gestão do consórcio (organismo extramunicipal), parece reproduzir as relações tradicionais entre municípios e governo provincial, como negociações restrita ao máximo nível político, inexistência de cooperação entre os corpos técnicos municipais participantes do consórcio e poder de decisão transferido para os níveis técnicos do organismo extra municipal.

Essa tese também é compartilhada por Cáceres (2005) ao analisar a experiência de Córdoba, a autora identificou que o processo de reforma do estado privilegiou apenas o aspecto fiscal e que questões importantes para o desenvolvimento regional e territorial ficaram de fora. Além disso, a autora também salienta que a relação entre o município e a província reproduz as mesmas relações que existem entre a nação e a província, controlando, orientando grande parte dos recursos que dispõe os municípios, fazendo-os altamente dependente da província.

---

<sup>25</sup> À época reunia 17 municípios (em sua grande maioria, da mesma plataforma política) em torno de 350 mil habitantes. Surgiu em 1993 a partir do desejo de vários prefeitos pela cooperação no campo do desenvolvimento econômico, dada a forte vinculação da região com as volatilidades do setor agropecuário. Sua organização tinha um Conselho Administrativo (conselho de prefeitos) e um Coordenador Geral (encarregado do planejamento, coordenação e execução dos projetos). Os recursos vinham da cota de participação dos municípios, de receitas próprias com as vendas de serviços e aportes de terceiros. Seu objetivo principal era o fomento e desenvolvimento das distintas produções não tradicionais e desenvolvimento de políticas de capacitação.

Por outro lado, nem o município, nem a própria província criaram capacidades institucionais para se adequarem ao processo de descentralização, a partir da Reforma, o que exigiria novas formas de fazer para um contexto de novas disponibilidades de recursos. Isso quer dizer que instâncias de governo supralocais ou territoriais ou mesmo regionais ainda são muito frágeis em Córdoba, quase sempre baseadas em um tipo de articulação personalista e não em uma cooperação e coordenação de políticas. Segundo a autora não há formas intermunicipais que prevejam fins políticos mais amplos e que contemplem um projeto integral de desenvolvimento que leve em conta as particularidades regionais

Entre as causas explicativas para isso Cravacuore (2000, p.11) aponta:

a) La asociación entre territorio y gestión pública municipal, que lleva a pensar la política desde lo local y no desde lo regional; b) La falta de una cultura cooperativa intermunicipal, manifestada en la falta de articulación histórica de acciones e inclusive una fuerte rivalidad localista; c) La fuerte influencia de las cuestiones políticas en la implementación del proyecto; d) Una lógica política que tiende a privilegiar la concentración del poder en los titulares del gobierno local bajo la forma del liderazgo.

Choconi (2003) analisando a experiência desse mesmo consórcio estudado pelo autor supracitado e mais outras cinco experiências de consórcios produtivos na Argentina levanta a tese de que a difusão de ideias sobre o desenvolvimento local, manifestada, nesse caso, pelos consórcios públicos, transitou em uma visão exageradamente voluntarista das capacidades dos territórios para iniciar-se no caminho do desenvolvimento, o que acabou por revelar a dificuldade persistente no planejamento público de criar mecanismos de desenvolvimento local.

A autora chega a afirmar que as experiências de consorciamento produtivo alçadas pelos municípios faliram por que os consórcios não executaram ações como uma jurisdição diferente do local, não se impuseram como uma entidade supralocal, nem muito menos formularam ou executaram políticas comuns para o território. Os projetos executados foram pouco significativos e de irrelevância econômica para a microrregião envolvida e para a província.

O que percebemos na análise da autora é que esse resultado não foi produto apenas de problemas de gestão, mas essencialmente, estava atrelado a problemas de natureza política e estrutural o que fez com que a forma consórcio não superasse as mesmas dificuldades encontradas no planejamento regional tradicional de décadas passadas.

Analisando as causas fundamentais disso, a autora assinala o peso das políticas setoriais sobre qualquer outra formulação que introduza o tema regional, dado o não reconhecimento, por parte, das províncias, dos consórcios como interlocutores. Além disso, a autora aponta as dificuldades decorrentes da ausência de personalidade jurídica dos consórcios o que só veio a realizar-se no final da década de 1990. Por fim, aponta, também as dificuldades dos executivos municipais em superar a lógica político-administrativa em que se baseava a relação isolada de cada município com o poder provincial. Essa situação contribuiu, segundo a autora, para inibir a possibilidade de articulação de estratégias associativas que fizessem valer a capacidade de lobby de cada consórcio.

De maneira geral, a crítica da autora é severa ao enfatizar o engodo provocado pela difusão das ideias do desenvolvimento local, a partir das capacidades dos territórios (desenvolvimento endógeno), num contexto vazio de políticas provinciais de corte regional, e a partir de uma orientação setorial das políticas de desenvolvimento, além do mais grave: sem articulação com instâncias nacionais e provinciais que promovam e planejem, de fato, o desenvolvimento local.

Numa visão um pouco mais otimista, Altschuler (2003) a partir da análise da situação de diversos municípios, no tocante as possibilidades de gestão do território, levanta a hipótese de que em decorrência de situações estruturais como a escassez de recursos e a ampliação de demandas, os governos locais estão imersos num contexto de grande debilidade e vulnerabilidade. Essa conclusão partiu de uma análise empreendida pela autora considerando os governos locais sobre a perspectiva de três variáveis: a heterogeneidade da estrutura econômica e a distribuição demográfica; o desenvolvimento institucional dos municípios, e a vinculação dos municípios com organismos nacionais e provinciais.

Os resultados que a autora chega é de que, os municípios encontram-se num significativo grau de isolamento, sem vinculação, em sua maioria, a nenhum organismo nacional, na grande maioria por desconhecimento de programas e instrumentos adequados, atestando a ausência de articulação institucional na relação município-estado.

O breve diagnóstico levou a autora a considerar a cooperação intermunicipal como uma estratégia de desenvolvimento local, observando, contudo, que ela deve ser planejada territorialmente e que as associações de municípios podem agregar maior poder político e de negociação. Assim, o desenvolvimento local dependeria, em parte, da articulação de uma estratégia e projeto de desenvolvimento nacional. Nesse aspecto, essa conclusão dialoga diretamente com as conclusões apontadas por Choconi (2003). Contudo, a mesma autora

reconhece que uma das principais limitações e problemas para o desenho e implementação de estratégias e processo de desenvolvimento local consiste, justamente, na dificuldade de concertação entre os atores.

Na análise desse texto, o que, particularmente nos chamou atenção é que questões de grande relevância, como desenvolvimento produtivo, destacada como modalidade comum de consórcio pelos três autores, precisam contar, talvez necessariamente, com o apoio do poder público nacional, dados os grandes gargalos que extrapolam a envergadura econômica, institucional e política dos territórios e, nesse caso, parece-nos que articulações intergovernamentais, como as estabelecidas no formato dos consórcios, são mais adequadas para isso, uma vez que permitem articulações de diversa natureza e direção.

Um balanço geral dos casos de associativismo municipal, quer seja através da forma consórcio ou de microrregiões, feito em Cravacuore (2006a) com mais de 70 municípios na Argentina, sintetiza alguns dos principais problemas<sup>26</sup> que esses novos arranjos institucionais enfrentam hoje em dois aspectos: dificuldades políticas e de gestão.

No tocante às primeiras, o autor aponta a associação entre política e território, que mostra como, tradicionalmente, a gestão local toma como referência os limites estritos do seu território, sem considerar que as políticas locais podem influenciar escalas jurídico-administrativas maiores, em outras palavras, o autor quer dizer que é difícil para os funcionários municipais pensar as políticas locais desde uma perspectiva regional; uma outra dificuldade diz respeito a existência de políticas pouco favoráveis ao associativismo intermunicipal, tanto nacionais como provinciais, o que implica que esses (consórcios ou comarcas) dificilmente aparecem como interlocutores do governo provincial, que, geralmente, prefere manter vínculos diretamente com os governos locais.

Há, também, dificuldades decorrentes do que o autor chama de reprodução de padrões políticos de articulação radial, que ocorre quando um município maior exerce poder ou influência sobre municípios menores, da mesma forma que as províncias exercem seu poder assimetricamente sobre os governos locais. Esse tipo de relação leva a alguns municípios a se estruturarem em torno do governo local cuja liderança política leva outros; por último, o autor chama a atenção para a falta de apropriação da associação intermunicipal nas estratégias de desenvolvimento local, isso parece paradoxal, mas o autor lembra que, em geral, os arranjos

---

<sup>26</sup> Apontaremos aqui somente aqueles que julgamos importantes para a forma de associação municipal que estamos analisando, consórcios intermunicipais.

institucionais acabam se circunscrevendo no âmbito estatal, não abarcando a inclusão da iniciativa privada e nem das organizações da sociedade civil.

No tocante às dificuldades de gestão, o balanço mostrou como dificuldades fundamentais: a falta de sustentação orçamentária dessas iniciativas, a dificuldade de gestão cotidiana quer seja administrativa (adequação aos procedimentos usuais) ou espaciais, que se referem às excessivas distâncias entre os entes, o que dificulta a comunicação; além disso, há a debilidade de planejamento dos entes intermunicipais e a debilidade da institucionalidade, dada a inexistência de normas específicas e marcos regulatórios que disciplinem a gestão desses entes.

### **2.3 As experiências de Cooperação Intermunicipal no Brasil**

O caso brasileiro talvez represente, na América Latina, o melhor exemplo de desenvolvimento e consolidação dessas experiências. O que as explica não são apenas as históricas demandas por descentralização, participação democrática e transparência, manifestas no protagonismo do grande *boom* dos movimentos sociais dos anos 1990 pela sociedade civil, mas, também, o grande impulso dado pelo próprio Estado, sobretudo a partir de 2005, institucionalizando, regulando e promovendo as experiências de consorciamento intermunicipal tanto como políticas públicas, à medida que o promove enquanto política de fortalecimento do poder local, através da gestão associada, ou mesmo como instrumento de políticas públicas, à medida que o estabelece como a via pela qual as políticas públicas fulcrais, como a saúde, o meio ambiente e, em particular, o tratamento de resíduos sólidos podem ser descentralizadas. Neste sentido, as experiências de consorciamento no Brasil, não são apenas iniciativas do tipo *bottom-up*, como geralmente costuma-se pensar, mas também são iniciativas *top-down*.

De fato, embora grande parte dessas experiências tenha partido de iniciativas locais em associação com a sociedade civil e até mesmo com iniciativas privadas, nos últimos anos é inegável que o grande avanço desses arranjos, principalmente no norte e nordeste do país e sua participação em grandes políticas setoriais somente se tornou possível graças à sua promoção pelo estado, seja como uma política pública, seja como um instrumento de descentralização de políticas de demandas históricas.

Como apontado na introdução deste capítulo até 2009, cerca de 80% dos municípios brasileiros estavam engajados em alguma modalidade de consórcio público, desse contingente

mais da metade situava-se na região sul e sudeste do país. Nessas regiões encontram-se as experiências pioneiras de consorciamento. Por esse motivo a nossa análise privilegiará, sobretudo os casos localizados nessas regiões.

A pesquisa de Dallabrida e Zimmermann (2009) aponta que no Rio Grande do Sul existiam 42 consórcios ativos, 4 inativos e 7 que foram extintos. Todos eles foram criados a partir de 1989, mas a grande maioria, 85%, constituiu-se entre 1996 a 2005. Esses consórcios atuam basicamente em 6 grandes áreas: a área de Saúde, onde predomina a grande maioria dos consórcios, funcionando como prestadores de serviços pontuais locais; a área de Saneamento, que constitui, principalmente a gestão de resíduos sólidos; a área de Agricultura, como foco na produção e comercialização; a área de Meio Ambiente, que trata da preservação de rios e a área de Desenvolvimento Regional, focada, principalmente, na promoção do turismo.

A pesquisa empreendida por esses autores também mostrou que a constituição desses arranjos de políticas públicas logrou-se num ambiente com pouca participação da União, dos estados e da sociedade civil. Além disso, também evidenciou que grandes dificuldades na gestão de diversos consórcios. A grande maioria desses consórcios não tem instrumentos de planejamento de médio e longo prazo e alguns têm caminhado na tendência à inativação e extinção.

Contudo, um caso de sucesso destaca-se nesse ambiente, é o exemplo do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS), fundado em 1996 atuando na reconstituição e preservação ambiental. Segundo os autores, desde sua fundação tem conseguido alavancar vultosas somas de recursos em parceria com o governo federal<sup>27</sup>.

Das conclusões que chegam os autores em relação ao desempenho desses consórcios, podemos destacar o fato de que as potencialidades desses consórcios são insuficientemente utilizadas, sendo mesmo “insignificantes”, nas palavras dos autores, as relações de integração entre as diferentes institucionalidades voltadas à gestão do desenvolvimento. Esse retrato seria decorrente da ausência de articulação e integração dos consórcios aos espaços e dinâmicas de governança territorial como os Coredes e Comudes (que se constituem em espaços institucionais de participação social, corporativa e institucional no processo de discussão, proposição, controle e fiscalização de políticas). Para os autores esses consórcios precisariam

---

<sup>27</sup> Só em 2007 contava com um orçamento de R\$1.383.043,00, dos quais, R\$ 318.043,00 eram de recursos dos municípios consorciados, R\$ 100.000,00 eram convênios com a União e R\$ 900.000,00 eram convênios com a PETROBRÁS (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009).

estar articulados a estas instâncias para se constituírem em ferramentas de operacionalização de políticas públicas de corte territorial e deve, também, estar submetidos ao controle social (das organizações sociais), corporativo (conselhos regionais) e institucional (dos entes consorciados e) e legal (pelo tribunal de contas).

Em síntese, para os autores a integração dos municípios por si para o desenvolvimento talvez traga poucos resultados e não tenha muito fôlego na produção de políticas públicas, dever-se-ia, portanto, pensar os consórcios como uma instância tática e operacional de execução do planejamento das ações formuladas dentro dos conselhos regionais de desenvolvimento.

Keinert e Rosa (2001) ao analisar o caso do Paraná na área da saúde, consideram os consórcios como um instrumento da política estadual de saúde. Partem da constatação de que o processo de municipalização da saúde trouxe a necessidade de formas de cooperação horizontal, dada a escassez de recursos humanos e materiais mínimos para que os municípios pudessem assumir os serviços de saúde.

Além do mais, esses arranjos surgem, também, como alternativas de escala regional na administração dos centros regionais de especialidades. Nesse sentido, as autoras aduzem que é inegável que, com a implementação dos consórcios, os níveis de atenção secundária e terciária se viabilizaram de forma mais equilibrada e melhor distribuída nesse estado, desconcentrando-se do centro.

Contudo, estabelecem uma distinção fundamental entre o município e o consórcio: “o consórcio é uma unidade para resolver o que efetivamente o município não consegue” (KEINERT; ROSA, 2001, p. 151), o que, mais uma vez, denota a natureza cooperativa e não substitutiva dos arranjos consorciais.

Acreditamos que os consórcios de saúde, representam, na verdade um caso bem diferente da realidade dos demais consórcios públicos, principalmente quando comparados com consórcios de produção e abastecimento, objeto deste trabalho. O que se quer dizer com essa assertiva é que a capacidade de êxito dos arranjos dessa natureza são maiores que os de outra natureza.

Talvez, as razões possam ser encontradas no fato de que a Saúde foi uma das primeiras áreas onde foi regulamentado o processo de descentralização (CRUZ, 2001), além disso, como destaca Mendes (2001), as fontes de financiamentos podem ser 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.

Ainda nesse sentido, Guimarães e Gomes (2001), lembram que a maioria desses consórcios surgiu como forma de prover meios para serviços complexos e especializados de referência regional, importante ressaltar, também, que a articulação e o apoio institucional nessa área são bem mais efetivos.

A experiência paranaense, em suma, representa o esforço estadual em organizar os municípios na área da saúde. Contudo, nem sempre a criação desses arranjos parte de uma orientação do tipo *top-down* como essa.

Mantovani (2001) ao analisar as experiências de consorciamento em meio ambiente, além de concordar com a ideia de que os consórcios configuram-se como instrumentos de ação e desenvolvimento de políticas públicas, resalta, também, que esses arranjos possibilitam a participação social, principalmente no segmento ambiental.

O autor destaca que 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 e arranjos dessa natureza deverão valorizar planos, programas e ações locais voltadas para a preservação ambiental. É claro que isso não é uma particularidade dos consórcios de meio ambiente, Cruz (2001) já havia destacado que há problemas de competência municipal que transcendem o território, sendo imperioso o engajamento de outros municípios.

Em paralelo com os consórcios de saúde, pode-se dizer que o Meio Ambiente já dispõe desde a década de 1980 (Lei 6938/81) de uma Política Nacional do Meio Ambiente, que já constituía instituições como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) para regular a questão. Além disso, a legislação já atribuía aos municípios competências específicas e abrangentes no tocante ao meio ambiente, como fiscalização, controle, elaboração de normas e padrões, etc.

Um ponto importante também destacado pelo autor é que ações como a criação de áreas de preservação, unidades de conservação, reservas ou ainda a disposição final de resíduos sólidos, não dependem de legislação e de executivo totalmente estruturado para atendimento das demandas dessa natureza, principalmente pelo fato de a Política Nacional de Meio Ambiente já antecipar que cabe ao município e órgãos municipais atender as diretrizes constantes na Lei, no tocante à preservação da qualidade ambiental e ao equilíbrio ecológico.

O destaque dado à participação social também foi ressaltado por Lahóz e Brochi (2001), ao analisarem a experiência do consórcio intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari. Uma das importantes conclusões levantadas é que os efeitos

catalisadores do associativismo têm favorecido a associação não apenas entre os governos municipais, mas também envolvendo empresas, principalmente as usuárias das águas. Uma das consequências dessa relação é que esse consórcio tornou-se um dos poucos que conseguiu independência financeira e grande flexibilidade nas ações, podendo envolver ora todos os membros associados, ora apenas parte deles. O que se torna extremamente importante, dado o fato de que, segundo os autores, consórcios dessa natureza demandam autonomia técnica, administrativa e financeira.

Ainda no tocante à participação social, Teixeira (2004) ao analisar a experiência do consórcio de Quiriri (SC), conclui que essa forma de cooperação possibilitou a ampliação do processo de democratização do espaço público nos municípios catarinenses consorciados.

O destaque nessa análise é que a participação social propalada nasce como uma estratégia de ação do consórcio. Segundo o autor, após cursos de formação sobre planejamento ambiental participativo promovido tanto pela sociedade civil quanto pelo poder municipal, definiu-se uma estratégia de mobilização social para a construção coletiva do Quiriri, baseada na elaboração de um diagnóstico participativo junto a comunidade organizada das cidades.

Além disso, a implementação das políticas ambientais foi de tal forma articulada que sua eficácia passava necessariamente pelo esforço conjugado com outras instâncias, como por exemplo, a parceria com a Vigilância Sanitária, no Projeto de resíduos infectantes; e com a Secretaria de Saúde, no Projeto de Resíduos Tóxicos; além do envolvimento do setor moveleiro no reaproveitamento dos resíduos sólidos decorrentes da produção de móveis. Nesse sentido, o consórcio atuou de forma pedagógica, ao incluir na agenda produtiva desse setor a necessidade do tratamento de seus próprios resíduos, e garantiu maior eficácia aos resultados das políticas ao estabelecer forte engajamento com os parceiros.

A grande conclusão a que chega o autor em tela é que a concepção do consórcio de Quiriri, já incluiu um processo participativo da população em suas estratégias de ação desde sua gênese.

Melo et al. (2002), analisando a experiência do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (BA), a partir da perspectiva das redes sociais, destaca que as redes são o meio mais efetivo de lograr uma estrutura social sólida, harmônica, participativa e verdadeiramente orientada ao bem-estar comum. Nesse entendimento, a Bacia Hidrográfica do Rio Jiquiriçá (o meio ambiente) é o grande elemento integrador dos 25 municípios que a compõe, que visam o desenvolvimento sustentável da região.

Na constituição do consórcio, o desenvolvimento local foi entendido como a capacitação para mobilização da comunidade e formação de parcerias, contribuindo para uma visão mais abrangente de desenvolvimento.

A análise, sob a perspectiva das redes sociais, considerou, entre outros, as funções da rede, dos atores e recursos envolvidos, o processo de participação, o nível de visibilidade. Uma das conclusões a que chegam os autores (com base também em outros estudos) é que, entre outros problemas, a quantidade de municípios pode indicar uma tendência à dificuldade de articulação entre os municípios, dificultando o processo de tomada de decisão e implementação; além disso, a grande diversificação de eixos de atuação pode levar a uma perda de foco no meio ambiente e à baixa efetividade das ações; a ausência de municípios de grande porte pode gerar instabilidade, à medida que alguns municípios se retirem do consórcio.

Para concluir essa breve análise de alguns dos casos de consórcios no Brasil, resta conhecer, mesmo que de maneira muito sucinta, as experiências pioneiras, localizadas no estado de São Paulo.

Como observado por Cruz et al. (2005a; 2005b) o incentivo governamental foi fundamental à formação dos consórcios intermunicipais em São Paulo. Embora experiências de consorciamento remontem aos idos do século XIX, é, sem dúvida, no Governo Montoro (1983 a 1986) que a implantação dos consórcios como um instrumento de descentralização e participação se transforma, de fato, numa política, incentivada e apoiada financeiramente pelo Governo do estado.

O tipo de consórcio mais comum era o de infraestrutura/Pró-Estrada, estando presentes também, consórcios de desenvolvimento local, de agricultura e saúde<sup>28</sup>, entre outros. A análise empreendida pelos autores faz um balanço tentando explicar a continuidade dos consórcios ao longo dos anos, chegando à conclusão de que embora todos tivessem uma origem comum, cada um dos consórcios trilhou um rumo diferente, no tocante a objetivos, ações e gestão. Essas mudanças empreendidas ao longo dos anos foram fundamentais para a permanência desses consórcios.

Entre as mudanças mais salientes podemos destacar: a) a participação de empresas públicas, privadas e de economia mista no Conselho de Prefeitos, tendo os mesmos direitos e

---

<sup>28</sup> Segundo os autores, à época, havia 14 consórcios de desenvolvimento (232 municípios); 5 de meio ambiente/resíduos sólidos (21 municípios); 10 de meio ambiente/recursos hídricos (169 municípios); 75 de infraestrutura (453 municípios); 13 de saúde (132 municípios); 1 de agricultura (18 municípios); 1 de informática (13 municípios); 3 de segurança alimentar (62 municípios) e 2 de turismo (20 municípios).

deveres dos municípios consorciados, não podendo, contudo, elegerem seus representantes a presidente do Conselho de Prefeito (mudança verificada no Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema - Civap); b) a diversificação das fontes de recursos<sup>29</sup>; c) mudanças de atuação e articulação interinstitucional, principalmente com as universidades permitindo uma excelência na prestação de serviços de saúde (análise do consórcio de desenvolvimento da Região de Governo de São João da Boa Vista – Conderg); d) diversificação das atividades, coadunando-se com as necessidades e os interesses e prioridades regionais; e e) a interrelação e coexistência dos consórcios com outras formas de desenvolvimento, como os chamados Arranjos Produtivos Locais (APLs), incubadoras de empresas, etc..

Um dos resultados bastante exitoso alcançado é que muitos desses consórcios transformaram-se e expandiram suas atividades e as perspectivas abertas pelas suas ações não permitem, hoje, admitir certas regiões sem a existência deles, ou seja, os consórcios enraizaram-se na realidade dos territórios.

Para os autores, alguns dos fatores que ajudam a explicar o êxito de alguns desses consórcios radicam, entre outros, na continuidade administrativa do consórcio, na profissionalização da equipe técnica, na atuação de lideranças políticas e a capacidade de aproveitar circunstâncias favoráveis.

Além desses casos de consorciamento intermunicipal, resta ainda, fazer, mesmo que sucintamente, menção ao caso dos Consórcios de Desenvolvimento Local e Segurança Alimentar (CONSADs). Embora a literatura os coloque no bojo dos demais consórcios intermunicipais, principalmente pela modelagem jurídica que os institui, Acreditamos que se trata de experiência diferente da grande maioria dos casos estudados.

Mas de fato, o que são os CONSADs<sup>30</sup>? De acordo com o documento base (IBAM, 2004), esses consórcios constituem-se numa nova institucionalidade que busca proporcionar

---

<sup>29</sup> Além da cota de participação dos municípios, constam ainda, remuneração dos serviços próprios, auxílios, contribuições e subvenções públicas e privadas, rendas de seu patrimônio, etc.

<sup>30</sup> Criado ainda no primeiro governo do Presidente Lula, “a formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSAD é parte integrante da estratégia do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no âmbito do Programa FOME ZERO, que visa o fortalecimento e ampliação das ações de segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento local nas áreas de maior necessidade no país. O CONSAD terá, como objetivo maior, tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local, de forma institucionalizada, visando prioritariamente integrar na esfera de produção, comercialização, consumo e crédito, o conjunto da população que atualmente vive em condições precárias de alimentação. A formação dos CONSADs insere-se portanto no âmbito das políticas estruturais apoiadas pelo Programa FOME ZERO, como forma eficaz de buscar a segurança alimentar através da geração de oportunidades de trabalho e renda nas áreas consideradas como bolsões de pobreza” (IBAM, 2004, p. 6).

uma esfera de articulação público-privada, provida de instrumentos de interlocução política, tomada de decisão colegiada e execução das ações acordadas. O eixo de atuação (indução e fomento) desse arranjo foca-se na formação de capital social local, formação de capital humano local, na agregação de valor nas cadeias produtivas sub-regionais e na modernização do setor público local.

Havíamos dito que os entendíamos como uma experiência diferente, principalmente por duas grandes razões: a primeira concerne ao desenho institucional do consórcio que é bastante diferente dos demais de natureza intermunicipal: a grande maioria dos consórcios intermunicipais não se estrutura como um espaço de concertação público-privada, sendo eminentemente pública; além disso, os CONSADs são instituídos como estratégias de programas federais com metas, objetivos claramente definidos *a priori*, portanto circunscreve-se num clássico modelo *top-down* de políticas públicas, ao contrário dos demais consórcios intermunicipais que, no geral, nascem numa estrutura *bottom-up*.

Todavia, a experiência do final da última década (FIORENTIN; MEDEIROS, 2009; ORTEGA, 2007; e ANJOS; CALDAS, 2007) traz algumas considerações importantes e que, de alguma maneira, conversam com as experiências dos demais casos aqui elencados. Os primeiros autores, ao analisarem a experiência do extremo oeste catarinense concluem que os projetos implementados pelos CONSADs, ao se materializarem enquanto território, vêm se constituindo numa experiência integrada de território, passando a representar uma forma particular de organização política, econômica e cultural, que possibilita dinâmicas de organização espaciais diferentes nos municípios, indicando que, caso as experiências se tornem sistemáticas e regulares em outros espaços, poderão ocorrer mudanças muito mais significativas na organização espacial e nas estruturas de poder.

Os outros dois autores supracitados focam suas análises precipuamente nos limites encontrados nas experiências brasileiras dos CONSADs. O segundo autor aponta que a desconsideração, principalmente no tocante ao desenvolvimento local, de questões como o ambiente macroeconômico, a minimização dos conflitos políticos sociais, da estrutura das classes sociais e do papel do espaço e das políticas nacionais, além da necessidade de levar em conta a história e inserção na ordem capitalista, têm imposto uma insuficiência nas visões que tratam da temática tornando as estratégias de desenvolvimento local bastante limitadas.

Nesse sentido, os CONSADs, ao auxiliarem a formação intergovernamental federativa, poderiam ser extremamente importantes para tornar viáveis estratégias que seriam fundamentais para o desenvolvimento local e a segurança alimentar, contudo as primeiras

avaliações dessas experiências indicaram alguns gargalos, entre os quais: a heterogeneidade dos municípios selecionados, a grande dependência do envolvimento dos governos estaduais, a necessidade de um arranjo vertical e horizontal que articule ações coordenadas dos vários ministérios, os entraves do poder político local e as dificuldades nas ações intermunicipais, a necessidade da organização social e a ausência de importantes segmentos sociais na representação dos CONSADs.

No bojo dos obstáculos a suplantarem os últimos autores aqui considerados também elencam sérios entraves, entre os quais, o formato institucional e o recorte geográfico, o viés agrarista dos projetos de desenvolvimento, o excessivo protagonismo dos poderes públicos e as incompreensões ao conceito de segurança alimentar por parte dos atores envolvidos.

A breve análise empreendida até aqui, além de destacar aspectos relevantes do consorciamento na experiência brasileira, também cumpre o papel de manifestar alguns dos amígdalos gargalos encontrados, mesmo nas experiências tidas como as mais exitosas de cooperação horizontal.

O destaque aos problemas é importante para nosso estudo, porque, mesmo sabendo que os consórcios são de natureza diversa, em alguma medida os problemas apresentados nos arranjos ora analisados, ajudam a compreender os limites e as possibilidades do CINPRA no Maranhão, bem como lança luz aos aspectos que devem ser considerados nas análises dos consórcios públicos enquanto política pública ou mesmo como instrumento de política pública.

Uma das questões levantadas refere-se ao efetivo papel desempenhado por esses arranjos. No caso da saúde, no Paraná, Keinert e Rosa (2001) observam que ao longo dos anos os consórcios desempenharam uma função de prestadores de serviços de saúde e bem menos de gestores da saúde no plano microrregional. Situação essa decorrente, principalmente, porque esses arranjos acabaram tratando da assistência (prestador de serviço) equipando-se para atender a demanda em detrimento da prevenção e organização do serviço de saúde, o que exigiria fina sintonia com a esfera estadual para gestão da saúde.

Nas considerações feitas por Leite, Gomide e Silva (2001), quanto aos modelos organizacionais dos consórcios, destacou-se que a heterogeneidade entre os municípios no tocante a realidade socioeconômica poderia constituir-se em dificuldades na implementação das ações, com uma tendência ao predomínio dos municípios de maior porte; sendo necessário planejamento e coordenação de ações microrregionais.

Das contribuições colocadas por Mantovani (2001), quanto aos obstáculos que precisam ser superados, elencamos os que consideramos os mais salientes: falta de visibilidade dos consórcios, ausência de democratização das informações, a frágil atuação do poder público na promoção de ações integradas e, mais especificamente no tocante ao meio ambiente, deixar de fazer com que a questão ambiental deixe de ser preocupação de especialistas que nelas atuam diretamente.

Cruz et al. (2005a) apontam que as diferenças de porte e as distâncias entre os municípios podem favorecer a desarticulação e o desarranjo, ao limitar os interesses comuns. Por outro lado, o próprio acesso aos recursos, facilitado pelo governo estadual, para dirimir problemas das localidades, pode representar uma indução exógena que motive os municípios a adesão a programas governamentais, em detrimento à articulação aos consórcios.

No bojo dessas considerações os autores destacam as experiências de alguns consórcios que enfatizaram projetos menores que fortaleceram tendências econômicas já existentes, menos dependentes de políticas do governo estadual. Alertam ainda que a existência de um plano de desenvolvimento sofisticado e estruturado não garante a efetividade das ações, é fundamental que o plano de ação esteja “circunscrito no âmbito de decisão e competência do consórcio, pois a saída de um parceiro estratégico pode comprometer toda a sua atuação” (CRUZ et al. 2005a, p. 28).

Outros problemas que devem ser superados nas práticas de consorciamento dizem respeito à sustentabilidade financeira, ao escopo de atuação que deve ser compatível com os de seus participantes e o número e localização dos participantes, que, dependendo da natureza do consórcio, podem até inviabilizá-lo. Além desses, um problema que foi, historicamente, apontado como um dos grandes entraves para promover a segurança jurídica e institucional dos consórcios diz respeito ao desenho jurídico e a regulação pública, cujos primeiros passos deram-se a partir da Lei dos Consórcios promulgada em 2005.

## **2.4 O marco legal regulatório dos Consórcios Públicos**

Até 2005, como observa Silva (2005) convivia-se com uma miscelânea de consórcios sem nenhuma regulamentação: *os consórcios sem personalidade jurídica*, como os de saúde, liderado pelo município de Betim-MG; *os consórcios com personalidade jurídica de direito privado*, dos quais havia em 2001, 1969 municípios brasileiros reunidos na área de saúde, 669 no uso compartilhado de máquinas e equipamentos e 216 estavam consorciados para

tratamento e destinação final de resíduos sólidos; e os *consórcios com personalidade jurídica de direito público*, cujo exemplo restringir-se-ia apenas ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), autarquia interfederativa.

Em geral, os consórcios não tinham personalidade jurídica e, apesar de inúmeros, e de várias naturezas, tinham existência precária e fragilidade operacional. Leal (2007) aponta que a ausência de disciplinamento jurídico quanto a acordos, contratos e convênios de cooperação sempre se constituiu em entrave para implementação e funcionamento de estruturas consorciadas. Para citar dois grandes problemas decorrentes dessa deficiência jurídica podemos citar, de acordo com o IBAM (2004): a natureza precária dos consórcios públicos sem personalidade jurídica e os com personalidade jurídica de direito privado, gerava a situação de que a soma dos entes públicos acabava por gerar entidades de direito privado, ocasionando conflitos jurídicos; o vínculo financeiro entre o consórcio e o ente consorciado era muito tênue, não podendo o primeiro exigir o pagamento das contribuições ao segundo. Essas eram pagas pelo ente consorciado como se fossem doações.

Ribeiro (2007) aponta que havia reivindicações antigas dos entes para que houvesse o disciplinamento da questão da cooperação federativa que incluísse os consórcios públicos e a gestão associada, principalmente para que fosse reconhecida a personalidade jurídica destes.

Essas reivindicações começam a ser atendidas a partir da PEC 175/95 e posterior aprovação através da EC 19/98 que alterou o art. 241 do texto constitucional, passando a prever os consórcios públicos e a gestão consorciada de serviços públicos como instrumentos de cooperação federativa, e com o PL 3.884/04, do poder executivo. A esta altura o Governo Federal elencou três grandes preocupações para elaboração de um regramento que regulasse os consórcios públicos: a necessidade de complementar o desenho federativo no aspecto cooperativo do federalismo; a necessidade de suprir a carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas que privilegiassem a articulação entre estados e Municípios; e por último, como aventado acima, a necessidade de atender aos anseios das entidades nacionais de representação de prefeitos, preenchendo a lacuna existente, em âmbito jurídico, dos instrumentos de consorciamento que os municípios utilizavam. Tudo isso culmina com o advento da Lei dos Consórcios Públicos, 11.107/05 e o Decreto que a regulamenta.

Parece ser consensual as vantagens decorrentes do consorciamento, principalmente quanto à implementação e execução de políticas públicas fundamentais. Contudo, a novel legislação alberga alvitre de diferentes posições entre os juristas.

Silva (2007) celebra a nova lei porque acredita que facilitará sobremaneira a implementação de inúmeras políticas públicas nos mais de cinco mil municípios, principalmente nos de pequeno porte e de poucos recursos financeiros. Da mesma maneira, Borges (2006) acredita que o marco regulatório dos consórcios, apesar de algumas incongruências, também deve ser festejado, sobretudo, porque constitui importantíssimo passo para a disciplina da gestão associada, em diferentes níveis da Federação. De outra sorte, Di Pietro (2006) é radicalmente de alvitre oposto, aduzindo que

A lei é, sob todos os aspectos, lamentável e não deveria ter sido promulgada nos termos em que foi. Mais do que resolver problemas, ela os criou, seja sob o ponto de vista jurídico, seja sob o ponto de vista de sua aplicação prática. Algumas normas da lei são de difícil senão impossível aplicação (DI PIETRO, 2006, p. 1).

Por que posições tão díspares? Para responder apresentaremos rapidamente uma análise dos principais pontos que deverão ser observados, de acordo com o novo regramento, para constituição do consórcio público e em seguida uma outra análise quanto aos aspectos inovadores e incongruentes apontados pela literatura especializada

Antes de tudo, porém, é bom lembrar que a Lei não institui os consórcios, o que já havia sido feito pela EC 19/98, contudo, ela cumpre o papel de regulá-los, além de adaptar a legislação federal à realidade da cooperação federativa, devendo, do ponto de vista normativo, eliminar as dificuldades que estorvavam para que os consórcios públicos e a gestão associada fossem celebrados com segurança jurídica.

De acordo com a Lei em pauta, a constituição de um consórcio dependerá da subscrição de um **protocolo de intenções** e sua posterior ratificação pelos representantes legais dos entes da federação, através de **autorização legislativa**, ou seja, lei que confirme integral ou parcialmente o protocolo subscrito.

O protocolo de intenções é um contrato preliminar onde deverão constar, as diretrizes<sup>31</sup>, regras e demais dispositivos necessários a celebração de acordo multilateral, e

---

<sup>31</sup> No protocolo de intenções deverão constar, entre outras coisas, a denominação, as finalidades, o prazo de duração e a sede do consórcio público, a indicação da área de atuação do consórcio público; a previsão de que o consórcio público é associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou pessoa jurídica de direito privado; os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas, as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral; a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações; a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado; as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão, nos termos da Lei no 9.649, de 1998, ou termo de parceria, na forma da Lei no 9.790, de 1999; o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplentes com as suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.

deverá ocorrer nas impressas oficiais de todos os entes federativos. De acordo com Campos (2006) o protocolo de intenções tenciona materializar a conjugação de esforços dos entes a fim de desencadear convênios ou contratos. Contudo, a subscrição do protocolo de intenções não obriga<sup>32</sup> o aceite compulsório das diretrizes estabelecidas. Como é uma manifestação de vontade, não obriga o ente federativo a participação do consórcio. A este é facultado a rejeição, ratificação plena ou parcial do protocolo (nesse último caso a participação no consórcio será feita de maneira parcial, de acordo com as reservas feitas na lei, promulgada por este ente federativo).

A segunda fase para constituição do consórcio é a **autorização legislativa**, que, como depreendido do parágrafo anterior, consiste na ratificação do protocolo de intenções, através de lei. De acordo com o marco regulatório dos consórcios públicos, a promulgação de lei pelo ente federativo, ratificando plena ou parcialmente o objeto subscrito é condição indispensável para criação do consórcio. Como os consórcios, nesse novo regime, são considerados autarquias integrantes da administração indireta, a legislação prevê que somente através de lei específica poderá ser criada uma autarquia, daí a necessidade da ratificação do protocolo mediante lei. Além disso, como lembra Campos (2006), a grande maioria dos consórcios implica em gastos não previstos na lei orçamentária já aprovada.

Cumprindo ainda ressaltar, no tocante a esta última fase, que quaisquer alterações, inclusive extinção do consórcio far-se-á, também, mediante autorização legislativa.

O marco regulatório definiu ainda a natureza jurídica dos consórcios estabelecendo que estes são entidades dotadas de personalidade jurídica de direito público ou de direito privado. O texto original, o PL 3.884/04 não previa a existência deste último, manifestando a vontade de que os consórcios fossem todos de direito público. Como não vingou esta aceção, a legislação exigiu que os consórcios públicos com personalidade jurídica de direito privado, nas ações concernentes à realização de licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal e à prestação de contas, observassem o direito público.

O novel ordenamento também instituiu, além do contrato de instituição consorcial, os contratos atinentes às obrigações financeiras e operacionais do consórcio. Quanto às primeiras chamou-as de **contrato de rateio** e às segundas, **contrato de programa**.

---

<sup>32</sup> Segundo Di Pietro (2006) o Protocolo de intenções é “[...]figura pouco estudada no direito brasileiro e que designa um instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontade (contrato, convênio, consórcio ou outra modalidade) para a consecução de objetivos de seu interesse, porém sem qualquer tipo de sanção pelo descumprimento” (DI PIETRO, 2006, p. 7).

O **contrato de rateio** é o instrumento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos para realização das despesas do consórcio público. Esta modalidade constitui a única forma de repasse de recursos dos entes ao consórcio. A nova legislação observou quanto ao contrato de rateio que os recursos transferidos deverão ser empregados unicamente e com exclusividade às ações que guardem relação com a finalidade precípua do consórcio criado, evitando, assim, aplicações indevidas dos recursos. Além disso, os recursos de que tratam o contrato de rateio deverão constar na lei orçamentária ou nos créditos especiais, observando a legislação que em caso contrário está-se cometendo improbidade administrativa.

Por sua vez, o contrato de programa<sup>33</sup>, de que trata a legislação, consiste em instrumento de constituição e regulação das obrigações contraídas por entes da Federação que tenham por objeto a prestação de serviços por meio de gestão associada ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. No parecer de Borges (2006) trata-se de contratos especiais que viabilizam a gestão associada de serviços públicos, e que cuidam dos diversos aspectos da transferência acima já elencadas.

Através de todos esses dispositivos, e uma vez celebrado, o contrato de constituição, os consórcios públicos quer sejam os de direito público ou privado se tornam competentes para firmar convênios, contratos, acordo de qualquer natureza e receber contribuições e subvenções sociais e econômicas; promover desapropriações e instituir servidões, nos termos da declaração ou necessidade pública, ou interesse social; ser contratados pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, com licitação dispensada; arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pela outorga de uso dos bens públicos por eles administrados; outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, através de autorização prevista no contrato de consórcio público, etc.

Até aqui, acreditamos termos dado uma visão geral da constituição de um consórcio público. Contudo os dispositivos do novo regramento trazem, segundo os especialistas, complicações jurídicas que merecem melhor tratamento. Para alguns, como é o caso de Di Pietro (2006), tais complicações podem, inclusive obstruir a constituição dos próprios consórcios. Em que medida, por tanto, pode-se dizer que o marco regulatório dos consórcios

---

<sup>33</sup> Merece destaque a observação feita por Di Pietro (2006) na qual lembra que contrato de programa no âmbito do Direito Administrativo costuma ser entendida no mesmo sentido que contrato de gestão, contudo na legislação consorcial, ela é aplicada em outro sentido que se aproxima bastante da própria noção de convênio.

públicos tornou-se contraproducente, contrário aos esforços e objetivos para os quais havia sido desenhado? Para se ter uma noção disso é preciso passar para segunda parte dessa seção, que consiste em analisar as inovações e incongruências do novo regramento.

Uma das primeiras complicações, e talvez a mais séria, diz respeito a personalidade jurídica dos consórcios. Campos (2006), Borges (2006), Di Pietro (2006) e Silva (2007) apresentam consenso no tocante ao hibridismo apresentado pela Lei que, de fato, não se coaduna com a disposição jurídica vigente.

Como já visto, a Lei atribuiu personalidade jurídica aos consórcios públicos, a priori a fim de facilitar a operacionalidade de suas atividades. Esses podem se configurar como associação de direito público ou privado. Quando da primeira, os consórcios passam a integrar a administração pública indireta, sendo uma espécie de autarquia. Quando da segunda, os consórcios são entendidos como associações civis<sup>34</sup> de direito privado sem fins econômicos, devendo atender aos requisitos da legislação civil e seguir as normas de direito público no que se refere à realização de atividades, tais como contratos, licitação, prestação de contas, admissão de pessoal, etc.

Ocorre que uma das incongruências decorre justamente desse disciplinamento. Na opinião de Borges (2006), em relação a este último aspecto, a entrega da administração do consórcio público a uma associação de direito privado pode vir a constituir um problema:

Não nos parece que a personalidade de direito privado seja adequada para reger as relações a serem travadas exclusivamente entre pessoas de direito público interno. Vale ainda notar que a Lei em comento traçou uma série de competências para os consórcios públicos em geral, sem distinguir-lhes a espécie de regime jurídico, e que o desempenho de algumas dessas competências efetivamente não se coaduna com um regime de direito privado (BORGES, 2006, p. 7).

Além disso, como a legislação não trata de maneira cuidadosa a respeito deste hibridismo é de entender que em se tratando de consórcio de personalidade jurídica de direito privado, ela também deverá constituir-se Administração Pública Indireta. O que acarreta num problema parecido com o que se tinha antes da promulgação da Lei, onde a soma de entidades públicas originava uma entidade privada. Para reforçar esse entendimento vale reproduzir o argumento posto por Di Pietro (2006, p.4-5):

---

<sup>34</sup> Como o objeto dos consórcios públicos são, em geral, os serviços públicos a entidade que melhor comporta esta finalidade são as associações civis. As sociedades, por sua natureza, estão fora porque sua atividade implica a partilha dos resultados. As fundações, embora não visem fins lucrativos, restringem-se às atividades culturais e de assistência.

Não há como uma pessoa jurídica política (União, estados, Distrito Federal e Municípios) instituir pessoa jurídica para desempenhar atividades próprias do ente instituidor e deixá-la fora do âmbito de atuação do estado, como se tivesse instituída pela iniciativa privada. Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do estado têm que integrar a Administração Pública Direta [...] ou Indireta. Até porque o desempenho dessas atividades dar-se-á por meio de descentralização de atividades administrativas, inserida na modalidade de descentralização por serviço.

Esta autora lembra, ainda, que antes da Lei os consórcios não tinham personalidade jurídica, ou seja, não poderiam ser responsabilizados, não lhes cabendo vender, locar, contratar, doar, receber, em suma, não lhes cabendo assumir obrigações, porque consistiam em **acordos de vontade**, não podendo constituírem-se em pessoas jurídicas. Nesse entendimento, a melhor solução não seria dar personalidade jurídica aos consórcios, até porque parece ser coerente não exigir obrigatoriedade daquilo que é produto da vontade. A solução deveria ser buscada na constituição de comissões executiva que gerenciariam tais consórcios.

Além desse aspecto, há o fato de que a legislação aduz que o consórcio público fará parte da administração indireta de todos os entes federativos consorciados. Isto implica, por exemplo, num consórcio formado pela União, estado e municípios, que o consórcio faça parte, simultaneamente, da estrutura administrativa da União, do Estado e dos Municípios, o que traz dificuldade no tocante à fiscalização e tutela da entidade. Outro agravante desse aspecto é que, como os consórcios, devem conter na sua constituição, através do protocolo de intenções, o prazo de suas atividades o seu tempo de duração, presume-se que os consórcios enquanto autarquias e entidades da administração pública indireta são temporários, itinerantes. Logo, como conceber entidades administrativas temporárias, com prazo determinado de duração?

Há outros aspectos que acendem críticas face o silêncio dado pela legislação sobre determinados aspectos legais que mereceriam melhor tratamento Borges (2006) e Di Pietro (2006) observam, por exemplo, que quando a Lei dispõe sobre a transferência total ou parcial de encargos, pessoal, serviços, bens, etc. não normatiza quanto aos efeitos sobre os objetos transferidos quando da extinção ou alteração dos consórcios públicos. A última autora vai mais além e lembra que “não tem como o ente consorciado abrir mão de seus bens apenas mediante previsão em cláusula contratual” (DI PIETRO, 2006, p. 10), querendo fazer alusão aos dispositivos legais que exigem autorização legislativa para qualquer tipo de alienação de bens públicos imóveis, além de avaliação prévia.

Um aspecto de difícil aplicação considerado pela autora em tela é o estabelecido na Lei Consorcial de que mesmo com a extinção do consórcio não haverá prejuízo das obrigações já constituídas, principalmente as contidas no contrato de programa. Na argumentação da autora tal assertiva é muito improvável vez que com a extinção do contrato há a rescisão do pleno direito do contrato de programa que tenha sido firmado pelo consórcio; o raciocínio é coerente: a extinção de uma das partes contratuais extingue o contrato, levando a sua rescisão, não podendo as obrigações constituídas subsistir apesar da extinção de uma das partes contratuais.

Outro ponto em que a legislação silenciou diz respeito ao tempo para celebração do contrato (ratificação do protocolo de intenções). Como a legislação prevê que a personalidade jurídica do consórcio nasce mediante lei promulgada pelo ente consorciado, seria necessário que todos os entes a promulgassem simultaneamente (ratificassem-na em conjunto). O fato é que não há tempo determinado para fazê-la e os entes vão integrando-se ao consórcio à medida que o fazem.

Assim, faz sentido a crítica de Di Pietro (2006), ao inquirir quantas lei ratificadoras têm que ser promulgadas para que o consórcio adquira personalidade jurídica. Vale a pena reproduzir o argumento posto pela autora em tela, em que externaliza a enorme dificuldade hermenêutica na constituição da personalidade jurídica do consórcio a partir do texto consubstanciado na Lei:

Como os consórcios públicos integrarão a Administração Indireta de cada ente consorciado, tem-se que entender que a personalidade jurídica surge em momentos diferentes para cada qual (o que é, evidentemente absurdo, mas é o que decorre da lei). Talvez se resolva o impasse pelo entendimento de que o consórcio adquire personalidade jurídica com a lei ratificadora, sob condição resolutiva da celebração do contrato de consórcio. Não se pode conceber a existência legal do consórcio, como associação, se não existir mais de um associado. Ou tem-se que chegar à conclusão de que o artigo 6º [da Lei Consorcial] [...] não tem condições de aplicar-se. (DI PIETRO, 2006, p. 8-9).

Por outro lado, e a despeito das complicações jurídicas decorrentes do texto legal, o novel regramento trouxe algumas inovações. Entre as novidades trazidas pela Lei, Borges (2006) destaca, entre outras, duas importantes contribuições: a) o abandono da distinção clássica entre convênios e consórcios. O entendimento que havia era de que o primeiro era realizado entre pessoas e entidades de espécies e competências diferentes, enquanto o consórcio reservava-se para ajustes celebrados entre entidades da mesma espécie e competência. Como a Lei permite a cooperação horizontal e vertical, acabou-se com essa

distinção; b) apesar das restrições supracitadas, não há como reconhecer que atribuir personalidade jurídica aos consórcios facilita extremamente o desempenho operacional e funcional desses arranjos institucionais.

Além de todas essas questões levantadas até agora, há algumas que merecem algumas breves considerações não pelas implicações jurídicas que podem decorrer, mas principalmente pelas implicações políticas que delas advém. As competências dadas aos consórcios conferem-lhes grande poder, principalmente quando se considera, como visto, o hibridismo do regime jurídico. A legislação albergou aos consórcios, não importando seu regime jurídico (de direito público ou de direito privado) grande flexibilidade no tocante às licitações, compras e limites de gasto. Para se ter uma ideia o texto da Lei Consorcial alterou 4 artigos do Diploma Licitatório e de Contratos Administrativos - Lei 8.666/93, alterando pra o dobro ou triplo (dependendo do número dos entes consorciados) o limite de valor para dispensa de licitação, acrescentando mais uma hipótese de dispensa de licitação para celebração de contratos de programa, entre outras alterações, além do que todo consórcio terá dispensada a licitação para firmar contratos com a administração direta e indireta dos entes da federação consorciados.

Embora a Lei tenha previsto o controle pelo Tribunal de Contas dos entes consorciados, como os consórcios podem ser formados por entes federativos de diferentes naturezas e como ainda não há um sistema integrado das informações entre os diferentes tribunais, o controle pode dar-se de forma difusa e talvez não garanta o efetivo controle contábil e orçamentário. Além disso, o controle pelo tribunal de contas, embora sendo precipuamente necessário, não esgota os instrumentos de controle e monitoramento fundamentais a arranjos com tamanha envergadura de poder. A tutela administrativa, como mencionada acima, pode ficar comprometida, dado o disposto que os consórcios fazem parte da administração indireta de todos os entes consorciados.

Cabe notar, ainda, que, num contexto democrático, não deveria ser esquecido, como o fez a legislação consorcial, um fulcral monitoramento: o controle popular! É lamentável que não sejam previstas audiências públicas, consultas públicas, conselhos populares e demais instrumentos necessários à transparência, democracia e legitimidade social e política das ações consorciais.

Reiterando essas considerações Borges (2006) observa ainda que o texto da lei, quando se refere à assembleia consorcial, dá a entender a existência do voto múltiplo, o que viola o princípio federativo e a igualdade jurídica dos partícipes. Para se ter uma ideia, este

tipo de voto pode garantir a um dos entes, estado ou União, o predomínio dos seus votos na assembleia, o que poderá implicar na centralização das decisões.

A autora chama atenção ainda para o fato de que num ambiente de sérios escândalos que revelam a prática generalizada de corrupção, de desvio de conduta dos administradores e fragilidade das instituições, é difícil imaginar que governos estaduais e municipais se congreguem para uma atuação harmônica e coordenada em prol de políticas públicas voltadas exclusivamente para as demandas públicas;

Vê-se, portanto, que a ascensão do marco regulatório dos consórcios, representou formidável avanço para o disciplinamento dos arranjos institucionais de cooperação, principalmente no tocante a propiciar um ambiente de segurança jurídico-institucional, como pugnavam, há décadas, os municípios limitados pelas suas restrições econômicas, técnicas e organizacionais. Contudo, o silêncio do legislador quanto a questões fulcrais, pode levar a erro o trabalho cioso de todos os que debateram e trouxeram contribuições enfatuadas para a promulgação de um Diploma Legal que consubstanciasse as demandas históricas pela implementação de políticas públicas vitais a população mais distante dos grandes centros.

Cabe ainda nesta revisão, considerar as abordagens teóricas que procuram explicar a criação e consolidação dos consórcios públicos. A partir da próxima seção faremos uma sucinta descrição e análise dos mais usados aportes de análise para consórcios públicos.

## **2.5 Principais abordagens na análise dos Consórcios Públicos Intermunicipais**

Na literatura especializada, geralmente, o enfoque dado às experiências de consorciamento intermunicipal circunscreve-se, basicamente, às análises sobre o federalismo brasileiro. Autores como Abrucio, Sano e Sydow (2010) entendem que a análise dessas experiências representam uma terceira linha do tema do federalismo brasileiro: se antes as grandes questões circunscreviam-se à descentralização e às relações intergovernamentais, atualmente a grande questão do federalismo tem sido a cooperação e a coordenação entre os níveis de governo nos diferentes planos.

Os consórcios seriam entendidos, então, como uma rede associativa territorial e, neste sentido, estudar as experiências de consorciamento seria estudar os fatores que favorecem ou dificultam a cooperação e a coordenação, que estimulam ou obstam, nas palavras dos próprios autores, “[...] o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais”. A grande novidade nessas análises seria o ponto de inflexão da relação federativa brasileira que sairia de um

“federalismo compartimentalizado” para “formas mais coordenadas e cooperativas de federalismo” (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010, p. 12). Muitos outros trabalhos, partindo desse aporte, preferem apenas focar especificamente nas vantagens decorrentes desse arranjo institucional para a gestão pública, como por exemplo, os ganhos de escala, a otimização de recursos financeiros e técnicos, e demais vantagens decorrentes da cooperação. Nesses trabalhos, as experiências de consorciamento representam uma grande inovação no tocante à gestão de *res* pública.

Ainda seguindo esse aporte federalista, do ponto de vista jurídico-administrativo, os consórcios constituem-se numa das modalidades da relação de cooperação federativa de que trata o art. 21 do texto constitucional de 1988. De acordo com Ribeiro (2007) a natureza federativa da república implica na capacidade de gestão descentralizada, o que por sua vez implica em considerar três aspectos fundamentais entre os entes federados: a autonomia, o federalismo fiscal e a cooperação e coordenação federativa.

Para o autor, tanto o primeiro quanto o segundo aspecto são os mais lembrados quando se fala de descentralização da gestão, sobretudo porque a autonomia administrativa dos entes para formulação e execução das políticas requer capacidade financeira, uma vez que não existe autonomia sem federalismo fiscal.

Contudo a tensão que envolve essa questão é bastante conhecida, principalmente pela chamada guerra fiscal. O terceiro aspecto objetiva, então, atenuar essas tensões. Para Ziulkoski (apud RIBEIRO, 2007, p.21),

As relações de cooperação surgem, assim, no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, evitando que a administração central, para executar as políticas públicas de interesse do cidadão, tenha que criar uma cara e ineficiente estrutura local, paralela a do município.

Nesse aspecto, a cooperação e coordenação federativas tratam da forma como a autonomia entre os entes federados pode se relacionar. No caso do âmbito municipal, por exemplo, mesmo quando da ocorrência de incapacidade técnica ou financeira dos municípios, isso não sugere o deslocamento da execução da política para outro ente federado. A institucionalização de formas de cooperação e coordenação federativa avaliza a autonomia local ao garantir ao município o papel de executor das políticas, cujas deficiências técnicas e financeiras são sanadas pela cooperação federativa.

Disso deriva que “a cooperação não é um favor que o estado e a União fazem ao município, mas sim o cumprimento de um dever, do dever da União e o estado arcarem com suas responsabilidades nas políticas públicas” (RIBEIRO, 2007, p. 10).

Uma das práticas de cooperação em voga, nesse sentido, é a que estamos analisando, a de consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos.

Para Trevas (2007) a criação desses novos arranjos institucionais, como possibilitado pela Lei 11.107/2005, permite uma maior articulação e cooperação intergovernamental para gestão compartilhada de responsabilidades públicas, fortalecendo as três esferas do governo em suas atribuições na consolidação do processo de descentralização, além de pavimentar a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento.

Considera ainda que os novos arranjos institucionais podem amenizar as tensões na dinâmica federativa provocadas pelas desigualdades regionais e sociais e pelas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados.

Os consórcios, portanto, enquanto instrumentos de cooperação federativa possibilitariam maior articulação institucional no espaço sub-regional, horizontal e vertical<sup>35</sup>, dando maior segurança jurídica para fortalecer os vínculos dos acordos de cooperação e aumentar a contratualização, além de promover a institucionalização da cooperação entre os entes federados.

É importante, contudo, considerar que os consórcios enquanto instrumentos de cooperação federativa devem ser entendidos, também, no bojo das transformações econômicas, sociais e políticas das últimas décadas que vem ensejando a reforma do estado, como lembram Leal (2007) e Borges (2006). A primeira autora chama atenção, também, para a ascensão de um novo “pacto federativo cooperativo” possibilitado no governo Lula, a partir da criação do Ministério das Cidades e da 1ª Conferência Nacional das Cidades que motivaram a criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Dessa forma,

A consecução dessa política vem a requerer, portanto, a adoção de um novo pacto federativo cooperativo, onde se possa estabelecer um equilíbrio entre a autonomia e a interdependência, entre o local e o nacional, entre a unidade e a diversidade, de modo que passem a ganhar relevância os aspectos relativos à coordenação e cooperação intergovernamentais (BRASIL, 2005; VITAL, 2005 apud LEAL, 2007, p. 3).

---

<sup>35</sup> Antes da Lei 11.107, os consórcios, além de não terem personalidade jurídica, só podiam manter vínculos horizontais, como por exemplo, uma associação de municípios; os vínculos verticais permitem que entes de natureza distinta, como municípios, estados, distrito federal e a própria união, participem de um mesmo consórcio.

Portanto, a promulgação da Lei Consorcial, simbolicamente, representa o ápice de muitas demandas pelas quais pugnaram centenas de sujeitos, ao mesmo tempo em que representa uma notável contribuição ao desenho federativo; mas, como visto na seção anterior, de modo algum representa a panacéia para os entraves que distanciam as políticas públicas dos seus beneficiários ou que obstruam a administração pública.

Para finalizar esta seção, resta ainda analisar as abordagens teóricas de explicação da gênese dessas experiências.

De maneira geral, a literatura, analisa-as ou sob perspectiva do capital social (JACOBI, 2006) no tocante à gênese, ou sobre o prisma das estratégias racionais (TEIXEIRA; MAC DOWELL; BUGARIN, 2002a; 2002b), principalmente no que se refere a formação e a sustentabilidade político-financeira dos consórcios intermunicipais.

Como acertadamente observado por Caldas (2007), há um certo exclusivismo racional-culturalista na explicação da constituição dos consórcios, bem como uma demarcação das motivações que os fazem nascer: a partir de motivações ditas endógenas ao território (como o estoque prévio de capital social) ou exógenas (como as estratégias fomentadas pelo governo estadual ou federal) nas experiências brasileiras.

Outra abordagem, mais recente, é proposta por esse autor que insere a discussão sobre os consórcios públicos no âmbito da análise das políticas públicas a partir da inquirição de como a temática do consorciamento insere-se na agenda pública.

Na análise da formulação da agenda, o autor lança mão tanto das perspectivas do capital social, como da racionalidade estratégica, relacionando-as ao modelo *Multiple Streams*, proposto por Kingdon (2003).

Nesse modelo, sinteticamente, uma situação-problema ganha relevância e insere-se na Agenda Pública, à medida que há a convergência de três fluxos (problemas, soluções e alternativa, e decisão), a partir de uma janela de oportunidade aberta e facilitada por um empreendedor político.

Tomando como referenciais essas abordagens, Caldas (2007) analisou as experiências de consorciamento de Minas Gerais, nos serviços de saúde; no ABC paulista; e no Maranhão, nas ações de produção e abastecimento, procurando identificar, em cada experiência, os elementos determinantes de sua inclusão na Agenda Pública.

Uma conclusão importante do autor é de que:

[...] os consórcios entram na agenda de governo, mas não na agenda de decisão do governo federal, fica ainda mais evidente que esse fenômeno (Consórcios

Intermunicipais) é fruto das iniciativas locais, provavelmente com alguma influência setorial, outras influências legais, algumas influências de governos Estaduais e Federal; mas sobretudo, fruto de uma dinâmica e complexa relação política local (e regional). (CALDAS, 2007, p. 84).

Na análise feita do consórcio do ABC Paulista (recursos hídricos e mananciais), Caldas (2007) elencou diversos determinantes que foram responsáveis pelo estabelecimento dessa experiência pioneira, entre os quais podemos citar: cenário político favorável, a tradição em ações associativas (estoque prévio de capital social), o auge e declínio do potencial econômico da região e os problemas daí decorrentes, os reflexos enviesados da política macroeconômica na região e, particularmente, as iniciativas tomadas pelo Prefeito Celso Daniel<sup>36</sup>.

No caso dos consórcios de Saúde de Minas Gerais, também analisados por esse autor, o pico do consorciamento deu-se por ocasião da gestão do médico Rafael Guerra na secretaria de saúde (1995 a 1998), no governo de Eduardo Azeredo, onde conseguiu articular a experiência de transformar dois hospitais municipais em hospitais universitários, resolvendo diversos problemas regionais, inclusive de naturezas distintas, como por exemplo, a necessidade de hospitais para residência dos médicos e a carência de serviços médicos nos municípios. A partir daí segue-se um processo de convencimento baseado em argumentos e ações para arrematar novos municípios para comporem consórcios de saúde.

Diferentemente dos consórcios do ABC, os de Minas, sofrem influências exógenas ao território, seja por que parte de uma iniciativa da Secretaria de Saúde, seja por que, neste caso, o *entrepreneur* é um ator fora da região dos consórcios.

No caso do CINPRA, a análise do autor, põe grande destaque ao esforço de Léo Costa, fundador, secretário de agricultura à época e primeiro secretário executivo do consórcio. Ele seria o *entrepreneur* que possibilitou a conjunção dos fatores e abriu oportunidades para que o tema de consorciamento entrasse na agenda pública.

No caso específico do CINPRA, essa análise talvez permita entender a formação da agenda pública municipal, no momento de sua constituição, mas, talvez pela exiguidade do tempo e da envergadura das experiências analisadas pelo autor acima, questões nodais àquela experiência e pertinente às várias experiências nacionais e internacionais ainda estão às escuras.

---

<sup>36</sup> Do ponto de vista do modelo aplicado pelo autor, a tradição associativista e o quadro político favorável constituiriam as janelas de oportunidade e a Celso Daniel caberia o papel do *entrepreneur* que chamaria para si a responsabilidade de mobilizar e promover as articulações necessárias para promover a temática do consórcio à agenda pública.

No caso particular do objeto desta tese, embora já se tenham publicações recentes na área, ainda não se explica por que mesmo em situações favoráveis, como por exemplo, quando o grupo político de apoio ao consórcio ganha o governo do estado, em 2006, o consorciamento não entra na agenda pública estadual, nem explica por que a temática não se transforma num instrumento de descentralização das políticas públicas, não se configura num instrumento da municipalização da agricultura, e também por que o consorciamento sai da agenda pública municipal ao longo dos anos.

Como dito acima essas questões não são pertinentes apenas ao objeto específico desta tese, mas dizem respeito há muitas outras experiências. De maneira geral, as experiências de consorciamento intermunicipal embora representem grandes avanços e proponham uma maneira diferente de se fazer política e de se relacionar com os próprios entes públicos, encontram grandes dificuldades em estabelecer sua principal característica: a cooperação.

O que percebemos ao longo de vasta análise das experiências de que se tem registro, tanto nacionais e internacionais é que, em geral elas aparecem dispersas, com uma multiplicidade de enfoques, com uma grande historiografia do processo, contudo sem uma notação dos aspectos e circunstâncias que favoreceram o sucesso ou que os fizeram contraproducente. Entre esses aspectos parecem-nos nodais a concertação política, os mecanismos de negociação, a capacidade de debelar ou atenuar conflitos, a densidade institucional do próprio arranjo, a capacidade financeira, a capacidade de articulação interinstitucional, a capacidade de consenso em torno de uma agenda específica, entre outros. Em nosso entendimento, a análise desses aspectos é fundamental para iluminar grande parte dos problemas que cercam o processo de construção dos consórcios enquanto arenas de cooperação para produção de políticas públicas.

Nesse sentido, a iniciativa de Caldas (2007) ao trazer o tema do consorciamento para a análise das políticas públicas, investigando como o tema entra na agenda pública municipal capta, em nosso entendimento, em boa medida, todo o peso da dinâmica e da complexidade das relações políticas locais e suas implicações para a consolidação de um espaço público de cooperação como um consórcio intermunicipal.

A especificidade dos consórcios consiste como lembrado por Fonseca (2013) na capacidade de institucionalizar estratégias de resolução de problemas regionais, por meio de arranjos públicos, e da concertação e mobilização de distintos atores. Esses aspectos apontam para possibilidade, posta pelos consórcios públicos, de ultrapassagem dos obstáculos político/administrativos impostos pela federação brasileira e para redução das desigualdades e

garantia da diversidade, a partir dos mecanismos de cooperação e coordenação implementados por esses arranjos, pela capacidade que possuem de diminuir a necessidade de serviços públicos fundamentais e de implementarem políticas *quasi redistributiva* (LACZYMSKI; ABRUCIO, 2013).

A abordagem que tentaremos construir a partir dos próximos capítulos tenta contribuir, do ponto de vista metodológico, também com a perspectiva da análise das políticas públicas, dessa feita nossa ênfase está no processo de implementação dos consórcios, sugerindo critérios de análise para investigação do processo de construção das experiências de consorciamento intermunicipal.

A hipótese central deste trabalho é de que os consórcios públicos não são meros instrumentos de ação e desenvolvimento de políticas, mas se constituem essencialmente como uma política de produção de políticas. Na prática efetiva dessa *política de consorciamento*, há, contudo, um grande déficit de implementação, no que diz respeito a capacidade de produção compartilhada de ações e políticas, o que acaba por comprometer aquilo que, em tese, os consórcios têm de específico: a cooperação voluntária na resolução de problemas comuns. No caso específico do CINPRA, grande parte do déficit de implementação é decorrente da ausência daquilo que, em tese, congregaria os atores públicos a uma participação mais efetiva, a saber: um problema público eminentemente comum.

A questão que se coloca, portanto, é como analisar o processo de implementação de consórcios públicos enquanto uma política de produção de políticas? No caso maranhense é possível admitir que sua construção tenha se dado a partir de uma estratégia de produção compartilhada?

Neste aspecto, algumas questões são extremamente relevantes para entender o processo de implementação dos consórcios. Uma primeira questão é entender como o problema público, que arregimenta, em tese, os municípios signatários, é construído. A investigação buscou saber se a formulação do problema parte de uma identidade comum aos territórios, se é induzida por agências ou atores relevantes ou se é produto do intercâmbio cultural dos sujeitos; em síntese, tratou-se em entender como é construído e formulado o problema sobre o qual, em tese, o Consórcio age.

Uma segunda questão de pesquisa que orientou o trabalho diz respeito à institucionalidade do Consórcio; buscou-se apreender em que medida o Consórcio tinha envergadura institucional suficiente para conduzir ações públicas de maneira autônoma; assim, procurou-se analisar a efetividade, a autonomia e as articulações institucionais do

Consórcio, afim de ponderar, de fato, qual a densidade institucional desse arranjo. Buscou-se investigar, ainda, se a estruturação do Consórcio se pautou no processamento institucional de estratégias e mecanismos de participação e de instrumentos de governança democrática.

Além de oferecer uma interpretação sobre a experiência de consorciamento no Maranhão, o objetivo fundamental é, também, apresentar um quadro de parâmetros pelos quais se possam realizar análises comparadas entre as diversas experiências nacionais de consorciamento e aferir o peso dos principais aspectos que explicam os resultados logrados, bem como que ajudem a orientar a desenhos de implementação de consórcios que subsidiem a consolidação de uma arena de cooperação intermunicipal na produção, execução e planejamentos de políticas públicas.

Esse intento parte, como dito, da ideia central de que os consórcios públicos não são apenas instrumentos de implementação de políticas públicas, mas podem também engendrar uma forma institucional distinta de produzi-las. A criação dos consórcios foi demandada, em grande medida, em função da necessidade de democratizar o processo de elaboração e implementação das políticas, de ampliação do espaço público, o que passaria, necessariamente por um regime de colaboração e cooperação efetivos na feitura das ações públicas. Mas o que as experiências relatadas até aqui sugerem?

As experiências apontam, sem dúvida, que, em geral, os consórcios permitem a proposição de uma agenda de ações públicas em sintonia com os problemas fundamentais de cada região, bem como denotam a capacidade de internalizarem grandes questões de políticas pública de âmbito nacional, possibilitando, pelo menos em tese, a abertura no nível de decisão e a coprodução de políticas públicas junto à sociedade. Apontam ainda a estruturação institucional de políticas do tipo *bottom-up*, ao permitir a criação de estruturas governamentais de duplo nível e de proporcionar aos atores metropolitanos capacidade para organizarem-se e de definirem as prioridades públicas juntamente com os representantes da sociedade civil.

Efetivamente, as experiências na América Latina divergem um pouco das outras experiências: enquanto na Europa e nos Estados Unidos, como vimos, os consórcios atuam basicamente na provisão de serviços públicos locais, como o abastecimento de água, resíduos sólidos, promoção do turismo e proteção e conservação do meio ambiente (embora, evidentemente, haja políticas de maior envergadura como as de desenvolvimento econômico regional e territorial), na América Latina, onde as principais experiências situam-se no Brasil e na Argentina, os casos de consorciamento dedicam-se, basicamente, às grandes políticas de

corte nacional onde se regulamentou o processo de descentralização das políticas públicas, atuam, portanto, na área de saúde, meio ambiente (Brasil) e desenvolvimento produtivo (Argentina).

Contudo, essas experiências também apresentam aspectos que acabam por comprometer a construção democrática desses arranjos. Muitas dessas experiências, como vimos, também podem se inserir numa dinâmica de competição entre territórios e regiões, obedecendo a uma lógica neoliberal que ameaça a concertação de uma estrutura democrática. Evidentemente a ameaça não se faz apenas por uma estratégia de competição, mas pelo modo de gestão insular, pela ausência de articulação e coordenação interinstitucional, pelo reduzido espaço de participação e pela reprodução das formas e relações organizacionais e institucionais tradicionais.

As experiências da Suíça e dos Estados Unidos, por exemplo, suscitam a possibilidade dos arranjos de cooperação de incorrerem na perda de transparência e do controle democrático em razão da ausência de influência dos cidadãos na provisão dos serviços locais, do insulamento burocrático da gestão, da incapacidade de gerar responsabilização junto a outros atores relevantes, entre outros aspectos.

Ademais essas experiências, em geral, padecem de grandes déficits de implementação seja em função das dificuldades de apreensão por parte das burocracias municipais e da sociedade do que é um consórcio e, também, da dificuldade de adesão do corpo político dos *staffs* de primeiro escalão, seja em função das debilidades na articulação e coordenação com organismos municipais e, também, de outros níveis de governo, da sociedade civil e da iniciativa privada.

Essas questões acabam por limitar o alcance e as possibilidades dos consórcios públicos, à medida que não conseguem se diferenciar de uma jurisdição local, não conseguem formular políticas comuns, atuando, meramente como prestadores pontuais de serviços públicos, e, muitas vezes, incorrendo em sobreposição de competências com agências locais e sem afetar a orientação setorial das políticas públicas, dada a grande debilidade na articulação com demais instâncias relevantes de promoção de políticas. Nesse cenário os consórcios embora muito difusos, podem não aparecer como interlocutores da região junto as esferas estaduais ou nacionais, não afetando o vínculo tradicional entre o Município e o Estado ou a própria União.

No caso particular do CINPRA, pode-se perceber, que o grau de insulamento da formulação e implementação das ações públicas, alijaram completamente da discussão atores

relevantes e impuseram uma presença maciça de outros, o que acabou por limitar o alcance dos projetos, das ações e dos objetivos do Consórcio, bem como tornou-o vulnerável as oscilações do contexto político.

Para chegar a essas conclusões partimos da elaboração de alguns parâmetros pelos quais fosse possível admitir a ocorrência de um regime de colaboração que pudesse, efetivamente, traduzir-se em um modo compartilhado de construção das políticas públicas. Os critérios foram referenciados nos aspectos importantes encontrados nos estudos de caso aqui elencados, principalmente na experiência do CINPRA, na contribuição teórica da discussão sobre democracia e sobre modelos de análise de implementação de políticas públicas. Dessa forma, o capítulo seguinte recupera as principais contribuições dessas análises que darão os eixos norteadores para a elaboração dos critérios de análise para consórcios públicos.

## **II PARTE: ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E IMPLEMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

### **3 OS MODELOS CLÁSSICOS DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A VISÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA DA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS**

Este capítulo pretende estabelecer um diálogo com o campo da análise das políticas públicas, considerando os modelos clássicos organizacionais e o debate em torno do conceito de democracia. Aponta ainda as mudanças que vêm ocorrendo e que afetam o processo de formulação e implementação das políticas, tornando-o um processo complexo atravessado por diferentes atores e perspectivas. A importância do capítulo radica nas referências basilares que nortearão, no capítulo seguinte, a proposição de critérios para análise de consórcios públicos enquanto instrumentos de cooperação para produção de políticas.

O capítulo está dividido em três seções, a primeira aborda a construção do campo da análise das políticas públicas, enfatizando o contexto histórico e a proeminência do processo decisório; a segunda seção enfatiza os modelos clássicos de análise do processo de implementação e destaca, ainda, as dificuldades de definição do problema público; o capítulo finaliza com a terceira seção abordando a discussão das perspectivas de democracia e suas implicações para a formulação das políticas públicas.

#### **3.1 As Políticas Públicas enquanto campo disciplinar**

A análise de políticas públicas, enquanto campo disciplinar no Brasil, é relativamente recente<sup>37</sup>, incipiente e com temáticas recorrentes de análise (ROMANO, 2007; ARRETICHE, 2003; MELO, 1999). Embora seja este o diagnóstico mais geral, alguns estudos, como o de Faria (2012), já apontam que esse campo desfruta de maturidade significativa decorrente da efusão dos trabalhos localizados, em sua grande maioria, na segunda metade dos anos 2000, a partir da produção acadêmica, deslocando a prevalência da burocracia na produção dessas análises.

A institucionalização, no plano mais amplo, deve-se basicamente, como observa Melo (1999), a uma forte tradição intelectual anglo-saxônica, especialmente norte-americana, onde

---

<sup>37</sup> Arretiche (2003) aduz que uma das implicações do caráter recente das políticas públicas é que, muitas vezes, os temas de pesquisa na área têm estado fortemente subordinados à agenda política do país. Em outras palavras, indica que o conteúdo da produção acadêmica tem sido, em boa medida, a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou a atualização da informação existente sobre programas já consolidados.

a tradicional separação entre assessoria independente<sup>38</sup> e responsabilidade política induziu à institucionalização dessa subárea disciplinar. Essa tradição era ausente na experiência de outros países, principalmente de tradição europeia, onde os estudos e pesquisas nessa área se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado<sup>39</sup> e suas instituições do que na produção dos governos. O governo como objeto de estudo era uma variável dependente das variáveis-objeto de estudo das outras ciências como sociologia e política e era explicado no bojo das relações de poder, dos interesses, etc., não se reconhecendo a autonomia relativa do governo, enquanto objeto de estudo (AGUILAR VILLANUEVA, 2006; 1993a; SOUZA, 2006).

Até a institucionalização enquanto campo disciplinar, ou até a orientação às políticas públicas, como aponta Lasswell (2000) os avanços desse campo disciplinar estiveram, desde os anos entre-guerras, ligados, muito fortemente, a uma tradição científica técnico-racional das ciências humanas e sociais, cujos campos disciplinares mais proeminentes de contribuição foram basicamente a Economia, a Psicologia, a Ciência Política, a Filosofia, a Sociologia, o Direito, a Administração e a Antropologia (LASSWELL, 2000; SARAIVA, 2006).

Aliás, segundo o primeiro autor, não há dúvida de que o nível de excelência técnica da ciência social norte-americana surgiu no período entre guerras, apesar da Grande Depressão:

Una vez más, el éxito de la disciplina parecía depender de la utilización de métodos cuantitativos. Las pruebas de inteligencia fueron desarrolladas y aplicadas con la ayuda de procedimientos estadísticos. El auge de los economistas y de los investigadores sicométricos parecía indicar que mientras más se acercaran los científicos sociales a los métodos de la ciencia física, tendrían más probabilidades de aceptación. (LASSWELL, 2000, p. 85).

Observando a realidade norte-americana, à época, o autor sugere que dentre os muitos objetivos possíveis da análise de políticas públicas, esse campo disciplinar apontava a necessidade de se considerar as questões de seu tempo, que diziam respeito à dignidade humana, particularmente, às questões étnicas, que figuravam como fator importante para segurança futura do país, além de considerá-las sob uma perspectiva global. Vale ressaltar que nesse momento a conjuntura global era atravessada por uma perspectiva dicotômica produzida pela guerra fria.

---

<sup>38</sup> Estruturas organizacionais, fora do governo, onde especialistas fazem análise e crítica das ações públicas.

<sup>39</sup> É importante reiterar que “onde essa produção foi internalizada no aparelho de Estado – como na França – a institucionalização foi bloqueada e o estudo de políticas converteu-se em problema de gestão governamental a cargo de burocracias especialistas[...]. No âmbito universitário, a produção intelectual assume um caráter eminentemente crítico, maximalista e dissociada da prática de governo (MELO, 1999, p. 62)”.

Portanto, a emergência da disciplina também está ligada à consideração quanto ao futuro de objetivos fundamentais, como a dignidade humana, que dependia, também, do desenvolvimento mundial em seu conjunto.

Nesse sentido atrelar a análise das políticas à análise dos fenômenos mundiais mostrava-se sumamente importante. O desenvolvimento das políticas públicas precisaria, então, considerar detalhadamente os processos de transformação social ao redor do mundo, sua difusão e seus reflexos em nível mundial, a fim de ponderar o significado desses fenômenos. Ainda mais, Lasswell (2000) acrescenta que foi fundamental que a análise de políticas públicas ponderasse a criatividade e a inventividade para fazer políticas sensíveis aos problemas correntes. O papel da política pública, portanto, estava orientado para a resolução de problemas públicos. Assim, já se destacava o papel que a reconstrução das práticas sociais mereciam e já se alertava que os cientistas sociais não eram os únicos a contribuir com o desenvolvimento da análise das políticas públicas, logicamente demarcava-se, por implícito que possa parecer, que esse espaço é um campo de disputas teóricas e metodológicas, bem como que a análise das políticas é também um processo de reelaborar o conhecimento de qualquer fonte que pareça ser relevante nos problemas das principais políticas.

Para Lasswell (2000) o processo de elaboração e realização das políticas públicas era um processo que visava aumentar a racionalidade das decisões. Interessava, portanto, ao estudo das políticas públicas tanto o processo da política quanto as necessidades de inteligência desse processo. Enquanto o primeiro aspecto cuidaria de desenvolver a ciência da formação e execução das políticas pelos métodos das ciências sociais, o segundo aspecto buscava melhorar o conteúdo concreto da informação e interpretação disponíveis para os *policymakers*.

Já se observava, por essa percepção, que o avanço desse campo disciplinar dependeu da capacidade de se antecipar as necessidades de uma política pública antes mesmo que ela fosse amplamente reconhecida, o que implicava na concepção de uma análise de políticas públicas a partir de métodos de informação e interpretação confiáveis e que servissem de produção de conhecimento aos *policymakers*.

No entanto, toda essa expertise aplicada à análise e elaboração das políticas públicas nem sempre conduziu a uma aproximação ao cotidiano da política e do governo, muito menos a uma resposta aos problemas públicos, o que retardou o reconhecimento das políticas públicas enquanto ação governamental como objeto de pesquisa distinto.

Em se tratando dos Estados Unidos, particularmente, Aguillar Villanueva<sup>40</sup> (1993) pondera pelo menos duas causas principais para essa tardia institucionalização das políticas públicas como campo disciplinar: a falta de relevância prática da ciência política norte-americana convencional e a ausência de um estudo sistemático do governo no âmbito da própria ciência política e da administração pública. A preocupação da primeira radicava na constituição da ciência em sentido estrito; a constituição de uma ciência rigorosa teórica e metodologicamente era o foco principal da constituição dessa ciência nos EUA, fato que levou inclusive esse campo disciplinar a introduzir a modelagem matemática (estatísticas e cálculos) na representação da realidade e desagregar as hipóteses explicativas mais relevantes em variáveis e valores suscetíveis de quantificação e testes empíricos. Nas palavras de

El ensimismamiento de la ciencia política en las cuestiones de método, sus argumentaciones para identificar y desarrollar el Field de la disciplina, así como la unidad y el nivel de análisis propio de la investigación politológica, tuvo como efecto el descuido y desinterés por las cuestiones prácticas de la política y del gobierno. Cual podía ser la contribución y relevancia de la ciencia a la política real, a la actuación del gobierno y a la solución de los problemas sociales, era una pregunta menor sin respuesta. (AGUIJAR VILLANUEVA, 1993b, p. 8)

Já nos anos sessenta cresce a consciência de que o rigor metodológico propugnado pela Ciência Política não possibilitava explicar muito da ocorrência de fenômenos antigos, como a pobreza, o racismo e a discriminação, bem como não ajudava a construção de um consenso para desenvolver a hegemonia democrática num mundo da guerra fria e das revoluções populares. Para o autor estes aspectos foram a principal razão que fizeram a ciência política migrar para a pesquisa do governo e das políticas públicas.

Corroborando com essa perspectiva Lasswell (2000) considera que no período do pós-guerra a ênfase da pesquisa voltou-se para o processo das políticas. A preocupação pelo conhecimento da construção das políticas estava associada às soluções necessárias para os grandes conflitos básicos da sociedade que até aquele momento já haviam sido expostos pelos resultados dos estudos científicos da psicologia e da antropologia, sobre a personalidade e a

---

<sup>40</sup> No tocante à América Latina, em particular, Aguillar Villanueva (1993) considera que a principal razão pelo atraso deve-se à grande dependência intelectual das grandes propostas teóricas e metodológicas produzidas por outras sociedades, como o weberiano, o behaviorista e o marxismo. Enfatizando este último, assinala que: “Desde esta perspectiva, el comportamiento gubernamental era enteramente determinado por relaciones de clase, por leyes de desarrollo histórico, por el funcionamiento objetivo de un determinado modo de producción del capital, por las tensiones y conflictos de una formación social intrínsecamente contradictoria, por la debilidad estructural de una nación en sus intercambios internacionales... Visto así, el gobierno no tenía obviamente ninguna centralidad y densidad teórica, digna de estudio directo en correspondencia con su naturaleza dependiente en el proceso real. Su estudio era literalmente un corolario ou um apêndice de la teoría macrosocial.” (AGUIJAR VILLANUEVA, 1993, p. 12).

cultura. Os resultados das pesquisas no campo das ciências humanas apontaram, além da necessidade de se buscar o entendimento das relações do indivíduo no contexto das relações sociais em que viviam, que a métrica quantitativa somente parcialmente poderia ser utilizada dada a vasta complexidade do tema, o que fez com que essa abordagem metodológica fosse posta relativamente em segundo plano.

Evidentemente, pelo contexto histórico em que se desenvolveu a análise das políticas públicas, o aspecto da análise que mais foi enfatizado até então, a fim de subsidiar os *policymakers*, dizia respeito ao processo decisório, ao âmbito das escolhas das políticas públicas. Nesse contexto específico, o modelo clássico de maior notoriedade foi proposto por Lindblom (2006), que propugnava uma postura incremental para a tomada de decisões, sem rupturas ou mudanças significativas.

Segundo o autor, mudanças drásticas ou revolucionárias, ou grandes passos formulados com todo cuidado nas políticas públicas não seriam possíveis. Em geral, seriam possíveis apenas pequenos passos ou medidas incrementais, nada mais que “sair do aperto”. O autor observava dois frequentes equívocos tomados para melhorar as políticas públicas: a análise exaustiva das alternativas possíveis de intervenção e o planejamento integral, tratando os problemas de maneira integral, focando em grandes saltos para possibilitar grandes mudanças na realidade, pois [...] la fórmula general para mejorar las políticas consiste en darles forma a partir de más ciencia y más ambición política, o, segun la posición que yo defiendo, en producirlas conforme a nuevos e mejorados esfuerzos por salir de paso. (LINDBLOM, 2006, p.105).

Para o autor o incrementalismo supunha mudanças políticas a passos pequenos, ou incrementais. A razão dessa postura metodológica estaria no reconhecimento da racionalidade limitada dos processos cognitivos. Logo, a análise de qualquer política seria restrita, podendo, no máximo, obter-se uma análise parcial ou limitada. Sendo, portanto, mais adequada uma análise estratégica, para reduzir a complexidade de uma maneira informada e cuidadosa.

Para o autor, toda a análise seria incompleta<sup>41</sup> e toda análise incompleta implicaria numa incompletude mal planejada e numa incompletude deliberada. Assim, assumir-se o incrementalismo como postura metodológica seria assumir a segunda como posição planejada

---

<sup>41</sup> Na verdade a análise seria incompleta pelas restrições cognitivas, em vista da racionalidade limitada dos processos e pelo fato de que os valores afetariam as decisões que se tomam, e que os próprios valores também seriam afetados pelas próprias decisões, levando a dificuldade de se distinguir entre os valores e os fatos e entre os meios e os fins.

e não fortuita. Como admitia que o processo de tomada de decisão é muito ruim, mesmo nas melhores circunstâncias, considerava o incrementalismo como a melhor forma de aproveitar as nossas limitadas habilidades de conhecer e entender.

Do ponto de vista político, para o autor, a mudança política incremental reduziria os riscos associados às controvérsias políticas. Além disso, considerava ainda que o incrementalismo não seria necessariamente conservador. A mudança política ocorreria pela frequência de vezes em que se dariam pequenos passos, nas palavras do próprio autor “la política incremental es tambien una manera de ‘introduzir de contrabando’ câmbios em el sistema político” (LINDBLOM, 2006, p. 110). A suposição seria a de que os passos drásticos são menos frequentes, sem mudanças drásticas e estruturais, logo os “passos incrementais” seriam mais factíveis por serem incrementais e não estarem sujeitos aos custos dos “passos largos” e drásticos.

Com isso, considerava que as dificuldades encontradas no processo de tomadas de decisão de políticas incrementais não se deviam tanto ao incrementalismo político, mas aos constrangimentos impostos pela estrutura de poderes de veto que faziam difíceis e ocasionais as medidas incrementais. Mas difíceis, todavia, seriam as mudanças políticas drásticas e integrais porque exigiriam um amplo conjunto de compromissos através de um amplo acordo entre as elites políticas, econômicas e a sociedade. Parece-nos claro também que a postura metodológica era conservadora à medida que se presumia que a mudança política não deveria por em perigo as regras do jogo e os seus valores básicos, caso contrário poderia fazer soçobrar a democracia<sup>42</sup>.

Evidentemente, nos parece que aqui já se notava a necessidade de se considerar os interesses dos *stakeholders* no processo de decisão das políticas. Essa abordagem clássica presumia, portanto, que as políticas resultariam geralmente de ajustes mútuos, influenciadas por muitos participantes e interesses e que, talvez, não existisse algo como “boas razões para uma política”, já que esse processo não seria algo sobre o qual se decide, mas que ocorre. Ademais esse processo de ajustes mútuos seria, em essência, um mecanismo de coordenação nas decisões políticas (a negociação é apenas uma forma desse tipo de coordenação).

---

<sup>42</sup> No entanto, o próprio autor admitia que esse argumento não tinha comprovação empírica e que muitas vezes desconsiderava uma variável importante que explicaria os laços que unem as pessoas. Para ele, não seriam os laços flexíveis ou adaptados à razão que ligariam os participantes políticos, mas a carga cultural transmitida pelos pais, pela escola e pelos meios de comunicação. Nesse sentido uma cidadania mais capaz dependeria do grau de doutrinação, conformismo e reflexividade promovidos pelos meios culturais.

Portanto, o ajuste mútuo seria um mecanismo inteligente seja por limitar o poder, ou para elevar o nível de informação e racionalidade na tomada de decisões.

O importante a considerar nesse modelo é que as decisões não seriam frutos de uma compreensão dos problemas, mas de interações; e que não seria preciso, necessariamente, entender um problema para solucioná-lo, nesse sentido a interação social tem maior capacidade propositiva do que as análises, quando se sabe que são, no melhor dos casos, incompletas.

Evidentemente esse primeiro modelo de análise de políticas públicas não apaziguou as opiniões quanto aos problemas das escolhas das políticas públicas. Uma das críticas feitas por Dror (2006) já apontava que o compromisso desse modelo estava pautado na segurança das mudanças. O autor observou que essa perspectiva não era adequada, a não ser que se fizessem presente três condições inter-relacionadas: que os resultados das práticas atuais fossem satisfatórios para que se pudesse considerar que as mudanças marginais aportassem uma melhora nos resultados das políticas; que a natureza dos problemas não fosse variar muito; e que devesse permanecer constante a disponibilidade dos meios para atender os problemas. Essas situações só se encontrariam simultaneamente presentes em contextos de alto grau de estabilidade social.

Além disso, alertava que considerar os acordos internos dos *stakeholders* era muito perigoso e não deveria significar abrir mão da análise das consequências da política. Nesse sentido, já apontava para a necessidade de que todo acordo fosse precedido de uma coalizão que considerasse interesses e consequências. Apontava, também, que o modelo sugeria inércia e pouca capacidade de inovação no processo de tomada de decisão.

Uma tentativa para um modelo de tomada de decisão, segundo o autor, teria os seguintes supostos: aumentar o conteúdo de racionalidade no processo de tomada de decisão; considerar processos extrarracionais como a inventividade, a intuição e as impressões holísticas, além das experiências e conhecimentos tácitos, como fontes da intuição e compreensão.

Outra crítica feita ao incrementalismo foi elaborada por Etzioni (2006). Para ele, os modelos incrementalistas além de focarem sua atenção apenas em poucas alternativas e em um número restrito de consequências, pressupunham um padrão de sociedade estrutural, geralmente de natureza plural e de livre iniciativa. Mais uma vez ao considerarem a boa política como aquela decorrente do consenso, trazia o perigo de que refletissem os interesses dos mais poderosos, que abortassem as inovações sociais e que validassem avanços circulares, daí a necessidade colocada pelo autor de um centro regulador e instituições guias.

O autor defendia um *mix* entre modelos incrementalistas e racionais que considerassem questões fundamentais. Como lembrado por Tapia (1993) no modelo incrementalista o grau de viabilidade política da proposta dependeria do fato de ela ser incremental às já existentes. Nesse modelo o conteúdo das políticas é importante pelo seu impacto na transação política. Por outro lado, no modelo racionalista, parte-se do entendimento de que as alternativas devem ser as escolhas ótimas, logo uma análise compreensiva e quantitativa das alternativas proporcionaria melhor tomada de decisão.

O processo de tomada de decisão, portanto, deveria ser orientado por um processo de decisão em torno de políticas fundamentais que definissem a direção básica da política e por processos incrementais que preparassem as decisões fundamentais e as levassem a cabo.

No entanto observava que

No se puede ver la realidad como una línea recta donde cada paso hacia la meta conduce directamente a la siguiente y donde la acumulación de pequeños avances resuelve efectivamente el problema. Con frecuencia, lo que desde el punto de vista incremental resulta un paso que aleja de la meta [...] resulta ser desde una perspectiva más amplia un paso en la dirección correcta, como cuando se permite que la temperatura de un paciente se eleve para acelerar de esta manera su recuperación. (ETZIONI, 2006, p. 142).

Em suma, advertia que a base das decisões não seria nem poderia ser um ordenamento perfeito dos valores e do exame exaustivo da sociedade, mas seria, em grande medida, produto das estruturas que enquadrassem as interações entre os atores. Logo, as posições e as relações de poder entre os atores influenciariam muito mais as decisões do que os valores e as informações sobre os problemas públicos.

Essa conclusão já apontava para o fato de que a análise das políticas públicas não é meramente uma dinâmica processual, cuja atenção deva restringir-se aos aspectos de formulação e decisão, mas que deve ponderar, também, o que condiciona a política, o que a faz dessa ou daquela forma.

Portanto, a partir daí, duas questões ascendem como fundamentais: a necessidade de se apreender em que consiste, de fato, a política pública e, mais contemporaneamente, de ponderar se a política pública diz respeito apenas à ação governamental, pois em geral, considera-se que as políticas públicas são políticas de governo, mas também podem ser entendidas de acordo com Parada (2006) como políticas de Estado, quer seja por que envolvem muitas vezes mais de um governo ou porque envolvem o conjunto dos poderes do Estado em seu desenho e execução. Nesse sentido, as políticas públicas são, de certo modo, imortais porque dificilmente findam, geralmente mudam ou se combinam com outras.

A definição clássica proposta por Dye (1992) de que a política pública é tudo o que o governo decide fazer ou não fazer, ou a definição de Meny e Thoenig (1992) de que uma política pública é o resultado de uma autoridade investida de poder público e autoridade governamental, ou, ainda, a definição proposta por Peters (1999) de que a política pública consiste na soma das atividades governamentais, seja direta ou através de agentes que têm influência direta na vida dos cidadãos, sugerem um campo definido e preciso para a análise das políticas públicas, qual seja: o estudo daquilo que o governo faz ou se propõe a fazer, mais precisamente daquilo que o governo decide.

Nesse meandro a análise das políticas públicas seria “[...] el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de um período determinado” (LASSWELL, 2000, p. 102).

A definição é relevante porque contempla não apenas o processo decisório, como ainda o de implementação e já aparta que a análise da política deve considerar a resolução dos problemas públicos bem como as interpretações sobre esses mesmo problemas. As definições contemporâneas alargaram a percepção da análise das políticas públicas ao apreendê-las como um processo complexo. Na definição de Aguillar Villanueva (2000, p. 26).

[...] una política es, en doble sentido, un curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. En suma, una política es: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Ainda assim, a definição de políticas públicas não é algo tão passível o quanto possa parecer e na maioria dos casos é ampla demais, genérica e de difícil apreensão (GRISA, 2012). Talvez a difícil precisão do que seja política pública decorra da própria maneira de percepção da política ou do peso colocado sobre certas variáveis explicativas: muitas definições, por exemplo, enfatizam o aspecto institucional da política, seja porque é quase sempre o Estado quem a faz, através de um arcabouço jurídico e normativo, seja porque, também, entendem a política como o produto de interesses e estratégias na disputa pela alocação dos recursos públicos.

De todo modo, como lembrado por Flexor e Leite (2007), os principais e mais sofisticados modelos de apreensão de políticas públicas (como da *public choice* ou da escolha racional) apresentam hipóteses deveras restritivas que, mesmo considerando os jogos políticos

e a dinâmica dos interesses, deixam de contemplar aspectos importantes, como o papel dos mecanismos burocráticos, a inércia das instituições, a trajetória histórica dos agentes envolvidos na política, o papel das crenças, valores e expectativas na formulação de tais políticas, e, principalmente, a participação de novos arranjos institucionais na formulação e implementação das políticas públicas.

Essas diferentes definições, ou percepções, também sugerem, como apontam Flexor e Leite (2007), formas distintas de análise dessas políticas: a dimensão histórica ou institucional na análise das políticas públicas enfatiza os processos de políticas públicas associados às trajetórias institucionais específicas, como por exemplo o modo como as instituições atribuem a certos grupos ou interesses acesso desmedido ao processo de decisão, induzindo, uma repartição desigual de poder entre grupos sociais; a dimensão organizativa, que põe ênfase no papel dos gestores no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas; e a dimensão processual das políticas, que considera a dinâmica própria das políticas, e põe em relevo as ações e os processos que constroem o campo e o tema da política, focam basicamente nos estudos de *agenda setting* e na identificação dos problemas públicos.

Uma forma muito didática de tentar estabelecer diferenças entre essas abordagens é a proposta de Aguillar Villanueva (2006) ao classificá-las, de maneira muito geral, em abordagens descritivas e teóricas. De acordo com esse autor, do ponto de vista descritivo a política pode ser entendida como uma proposição para uma ação ou inação, como um conjunto de decisões num curso de ação deliberadamente desenhado e efetivamente seguido (o que se quer fazer e o que de fato se faz). É uma estratégia de ação coletiva deliberadamente desenhada e calculada, mas que se altera pelos fatos produzidos nas ações coletivas intencionais, conflitivas ou cooperadas.

Nesse sentido, a análise de políticas públicas considera o que de fato se efetua mais do que aquilo que se quer ou que foi posto, logo, a política não é aquilo que se decide ou se formula, mas o que efetivamente se implementa. As decisões requerem explicação, daí a importância dos argumentos e das evidências. Assim, a política é tudo que vem antes e depois das decisões que buscam construir o consenso.

Por outro lado, a noção teórica das políticas públicas parte do entendimento de que são exteriorizações pontuais do jogo de poderes reais e de seus interesses. Nesse sentido, são explicadas a partir das relações de poder, do consenso, dos ajustes mútuos entre os grupos de interesses, da hegemonia de grupos e classes. Assim, a política pública é dedutível em seus

elementos básicos das proposições fundamentais das teorias sociológicas e politológicas em suas principais referências teóricas (pluralismo, elitismo e marxismo).

Ademais, as políticas públicas também são arenas de poder onde convergem, lutam e concertam diferentes forças políticas em torno de vantagens, interesses e expectativas. Nesse caso há várias estruturas de poder em torno de várias questões públicas com custos e impactos diferentes. Logo, não existe a política pública em geral, mas vários tipos ou arenas de políticas públicas.

[...] la política en un sistema y tempo dado no es una actividad uniforme y homologadora, com um formato que se repite y aplica de la misma manera em todos los ámbitos donde hay necesidades vitales, intereses em juego y problemas a resolver. Los problemas pueden ser atendidos de diversas maneras y com diferentes instrumentos. No necesariamente todo tiene que ser tratado com gasto público, com el dinero por delante, o todo com reglamentos, estrechando los alcances de las libertades individuales. Tampoco todo espera una revolución que rehaga el orden de las relaciones sociales. (AGUILAR VILLANUEVA, 2006, p. 59).

Pode-se observar as políticas públicas como um jogo de forças entre grupos com interesses próprios, com vitórias e derrotas. Nesse aspecto, elas seriam, então, um produto do enfrentamento, compromissos, coalizões, conflitos e transações convenientes desse processo.

Nessa perspectiva,

No hay tal cosa como um decisor unitario soberano, informado, capaz de estimar com precisión los costos y beneficios de sus acciones. La política no resulta de um cálculo desapasionado de cuáles son las consecuencias más probables y menos costosas de las acciones estratégicas que toman em consideracion y anticipan las movidas de opositores igualmente frios, calculadores y maximizadores. Tamboco resulta de um cálculo realista acerca de la capacidad instalada de las organizaciones gubernamentales, de sus tecnologías y su capital humano, tratando de encontrar las decisiones que puedan ser efectivamente desarrolladas conforme a las especializaciones y habilidades que el gobierno posee em sus cuadros y operadores. [...] Una política plasma la confrontación y desenlace de fuerzas en nada comunitarias y que em ocasión de cada política, imaginaria o realistamente redituable, buscan obtener los máximos y exclusivos provechos. Em el fondo, policy em la vieja politics de siempre juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. (AGUILAR VILLANUEVA, 2006, p. 62, 63).

O alargamento dessas questões permitiu o deslocamento da análise das políticas públicas focadas, basicamente, no processo decisório para uma compreensão mais ampla da formulação da política, a partir da consideração do processo de implementação.

### **3.2 Os modelos clássicos de análises de implementação das políticas públicas**

Este momento de modificações e reformulações que se dão, como visto anteriormente, num ambiente de negociações e conflitos, norteados por diversos interesses e estratégias foi

apontado pela literatura especializada (SABATIER; MAZMANIAN, 2003; BERMAN, 2003; O'TOOLE JÚNIOR, 2003; STOKER, 2003; VAN METER; VAN HORN, 2003; REIN & RABINOVITZ, 2003) como o “elo perdido” para designar exatamente o vácuo existente entre as áreas de processo decisório e avaliação, bastante tradicionais nas análises em políticas públicas. O estudo pioneiro foi apontado como o trabalho de Pressman e Wildavsky sobre a implementação, em Oakland, Califórnia, de um programa de desenvolvimento econômico, publicado em 1973, embora há quem pense, também, que a atribuição do termo e a referência, embora importante, seja exagerada porque já havia outros estudos sobre a questão bem antes do citado trabalho (HILL, 2006).

O início da pesquisa em implementação nos Estados Unidos, contudo, não trouxe muita clareza quanto ao objeto comum dos estudos de implementação, alguns apontavam a implementação como tudo que forma parte do processo que se desenvolve após a declaração da política, outros restringiam a noção às ações dos atores responsáveis pela execução da política, e ainda assim, desconsideravam muitos outros aspectos importantes (O'TOOLE JÚNIOR, 2003).

E do que tratavam os estudos clássicos sobre implementação? Em geral, segundo O'Toole Júnior (2003) das características das políticas, dos recursos, dos atores e das estruturas que envolviam múltiplos atores. E quais eram as recomendações sugeridas? Ainda segundo esse autor, as recomendações eram generalistas demais e pouco detalhadas; a maioria das recomendações não era sustentada solidamente numa investigação empírica, área dominada por estudos de casos e por indução e algumas recomendações chegavam a ser contraditórias entre si. Para o autor, o problema radicava basicamente na ausência de consenso em torno do que se constitui o “êxito” na implementação, no baixo acúmulo de informações, na fraca capacidade de generalização e no isolamento dos modelos teóricos norte-americanos, apesar da riqueza dos estudos realizados.

Na acepção desse autor dever-se-ia propor a análise da implementação como uma abordagem para esclarecer os problemas; chamando atenção às variáveis mais persistentes e importantes, identificando os padrões de implementação que favoreciam de fato diversas formas de comportamento capazes de resolver problemas.

Tradicionalmente, os modelos de análise do processo de implementação são, em geral, divididos em dois grandes eixos: os que partem de um desenho prospectivo (*forward mapping*) ou *top-down* e os que optam por um desenho retrospectivo (*backward mapping*) ou *bottom-up* (HILL, 2006; ELMORE, 2003a; STOKER, 2003).

Em geral, na implementação do ponto de vista vertical, de cima para baixo, *top-down*, a análise consiste em verificar o grau em que os objetivos estabelecidos legalmente são alcançados. Na implementação do ponto de vista da base, *bottom-up*, a análise consiste em compreender os problemas, os pontos de vistas e a interação dos que participam na implementação, situando no momento, o lugar em que os programas públicos fazem contato com os cidadãos (STOKER, 2003).

O primeiro enfoque parte da suposição de que a implementação é distinta da formulação e que é dependente de um ato anterior, sendo necessário, portanto, a prévia formulação dos objetivos e elaboração específica de cada etapa para o cumprimento dos objetivos e metas, bem como a previsão dos principais conflitos e negociações no curso da execução da política. Como apontado por Elmore (2003a), o grande problema desse aporte reside no suposto de que os formuladores controlam os processos organizacionais, políticos e tecnológicos que condicionam a implementação.

A suposição é pouco crível, porque segundo Hill (2006) os estudos sobre implementação têm grandes dificuldades em se identificar o que está sendo implementado de fato, porque as políticas são fenômenos complexos, e, como tais, é pouco provável que se identifiquem objetivos e metas claros e definidos. Há, portanto, dificuldade de se saber o que está sendo implementado, principalmente na medida em que as políticas representam compromissos políticos, vez que ao se traduzirem em ações tornam-se extremamente complexas. Como as políticas, muitas vezes são produtos de compromissos e interesses conflitantes, com compromissos inclusive dentro da esfera da própria implementação, é muito provável que haja impactos sobre esta etapa da construção das políticas públicas.

A própria constatação de que o resultado das políticas é um produto das negociações interfere no julgamento da política, pois

El éxito en las negociaciones es totalmente relativo en un sentido muy importante: cada participante juzgará el éxito en relación con sus propios objetivos, no en relación al conjunto general de objetivos que concierne a todos los participantes. La única medida de éxito en la que todos los participantes pueden llegar a coincidir es la permanencia del espacio de negociación, ya que éste les proporciona acceso a los bienes que están a disposición en él. Reconocer que la negociación es un aspecto esencial de proceso de implementación equivale a aceptar el hecho de que los resultados de las políticas nunca serán definitivos, que no podrán ser definidos con absoluta precisión y que tampoco podrán ser medidos ni objetivados. (ELMORE, 2003a, p. 270).

Ademais como o apoio às políticas também tem um caráter simbólico, considerando que as mesmas podem ser formuladas sem a intenção de serem implementadas, o laço de

cooperação necessário à implementação das políticas pode ser facilmente rompido quando muitos atores importantes não fizerem nada pela política, embora a apoiem (HILL, 2006). Além disso, há problemas que não se exaurem no processo de formulação e que são, muitas vezes, postergados para a fase da implementação por se supor ser este o fórum com melhor habilidade para tratá-los.

Assim, o processo de elaboração continua na implementação. Nesse aspecto, a implementação também pode ser vista como um processo *bottom-up* de produção das políticas que se caracteriza por um processo flexível de “vai-e-vem” entre política e ações, implicando em relações de responsabilidade e confiança, de coligação, de cooperação e de aprendizado. Logo, a implementação não é uma determinação de metas (HILL, 2006).

Essas questões expõem as limitações das abordagens tributárias do enfoque *top-down* e abrem caminho para o segundo aporte. O segundo enfoque de análise do processo de implementação, chamado de desenho retrospecto ou *bottom-up* parte do questionamento sobre se, de fato, os que elaboram as políticas incidem no processo de implementação, bem como do suposto de que as diretrizes políticas explícitas, a determinação explícita das responsabilidades administrativas e a definição exata dos objetivos e resultados, são, de fato, aspectos necessários para aumentar a probabilidade de êxito das políticas (ELMORE, 2003a).

A implementação, nessa perspectiva, seria, então, também um espaço de recriação das próprias políticas e não um espaço onde as deficiências se apresentam com maior expressão. Logo, tentar explicar um bom resultado ou não com base na ocorrência ou ausência dos objetivos ou da (in)existência de definição de objetivos e metas claros e bem definidos é uma atitude simplista, porque supõe que a implementação deva ocorrer tal qual o formulado, abstraindo a complexidade da construção da política (HILL, 2006).

De acordo com Elmore (2003a), a diferença básica entre os dois modelos de análise consiste na confiança do primeiro (*top-down*) nos mecanismos formais de mando e controle capazes de centralizar a autoridade, enquanto o segundo (*bottom-up*) põe ênfase no desenvolvimento de mecanismos informais de delegação da autoridade, o que implica, necessariamente, na discricionariedade como forma de dispersão do controle. Essa abordagem põe em destaque, também, que qualquer política que trate de formular os problemas que afetam a sociedade, mesmo que se iniciem no nível de formulação superior, não pode prescindir de uma compreensão profunda do que realmente interessa na base (no nível local).

Pata Subirats (2006a) a implementação é marcada por discricionariedade quanto mais complexa a organização, maior o grau de discricionariedade; o contrário somente seria

possível a partir de alto grau de controle interno e externo. No entanto, a discricionariedade pode referir-se a arbitrariedades ou personalismo, pela liberdade de movimentos que pode o funcionário desenvolver, entre outros, a partir do poder de escolher entre diferentes alternativas de ação e inação. A discricionariedade, contudo, nem sempre é uma consideração negativa, podendo ser uma consideração quanto à capacidade de juízo que pode levar a tornar a ação criativa, alcançando os resultados mais rápidos.

De todo modo, as duas abordagens, embora apresentem aspectos distintos, podem ser usadas de diferentes formas, Hill (2006, p.75) aponta que

É possível examinar um processo de implementação em relação ao que acontece com as metas definidas no início do processo de políticas, ou ainda em relação às metas imputadas, e depois verificar o que aconteceu. É possível também começar pelo resultado e fazer um mapeamento retrospectivo. Ambas as abordagens apresentarão pontos fortes e fracos.

O importante nessas análises é tentar garantir que o viés normativo (premissas pré-determinadas) não interfira na análise, bem como considerar as distintas formas pelas quais os atores tentarão controlar o processo de implementação. Assim, analisar a implementação é, ainda, considerar o grau de autonomia e discricionariedade que podem exercer os atores bem como as regras que estes impõem a terceiros (HILL, 2006). E estes aspectos variarão em função da natureza das políticas e das contingências a elas associadas.

Percebe-se, portanto, que esse processo é fundamentalmente dependente de um regime de cooperação, quer seja em função das complexas interações intraorganizacionais que envolve (top-down) ou pelas estratégias de negociação entre atores com elevado grau de autonomia (bottom-up). Assim, efetivamente, o que nos interessa nessa discussão são os aspectos relevantes que devem ser considerados no processo de implementação, principalmente os condicionantes que possibilitem uma estratégia de cooperação.

Nesse sentido, Van Meter e Van Horn (2003) apontam que o êxito na implementação depende do tipo de política e de fatores específicos que facilitem ou obstruem a realização dos objetivos previstos, destacando-se, entre estes, o grau de consenso acerca da política. Sugerem, assim, que a política terá mais êxito se incorporar mudanças incrementais, que, em geral, suscitam alto grau de consenso. Para os autores, por essas condições, a implementação diz respeito às ações efetuadas com foco na realização dos objetivos previamente decididos, diz respeito, portanto, aos fatores que contribuem a que se realize ou não os objetivos da política, tenta responder, fundamentalmente, à questão do porque a política ocorre desta ou daquela maneira.

Quando falam do tipo de política querem enfatizar que as políticas são diferentes e engendram processos e relações diversas. Para os autores elas podem ser classificadas de acordo com duas características distintas: a magnitude das mudanças exigidas e o grau de consenso a respeito das metas por parte dos participantes do processo de implementação. A primeira característica considera que a implementação dependerá da medida em que a política diferir das anteriores e do grau de mudanças exigido nas organizações. A segunda característica aponta que vários fatores afetam o consenso sobre a política, sendo, particularmente, o nível de participação dos subordinados na elaboração das decisões políticas um dos fatores fundamentais. Nesse âmbito, particular, a participação favoreceria um maior compromisso em torno das ações e um “bom espírito” de equipe, permitiria reduzir resistências iniciais e facilitaria a introdução de inovações.

O modelo de processo de implementação proposto por Van Meter e Van Horn (2003) entende esse processo como uma análise do desempenho da política e define algumas variáveis importantes que vinculam a política ao seu desempenho. Essas variáveis são basicamente a análise das **metas e objetivos propostos** pelas políticas, se são claros e definidos ou ambíguos e contraditórios; os **recursos** necessários para gerir a política, que são estratégicos na indução ao apoio de níveis locais de governo à política; a **capacidade de comunicação interorganizacional e os mecanismos de indução ao comportamento desejado**, que sugerem a necessidade de compreensão daquilo que é formulado e a existência de mecanismos e procedimentos institucionais que permitam as autoridades incrementar a probabilidade de que os responsáveis da implementação atuem conforme as normas e objetivos da política; no âmbito das relações entre governos ou mesmo entre organizações esses mecanismos podem ser inclusive as atividades de assessoria e assistência técnica, a provisão de sanções ou aporte de recursos que induzam o aceite das normas e objetivos da política por parte das instâncias ao longo da cadeia de implementação

O modelo ainda sugere a exigência de se considerar as **características das agências responsáveis pela implementação**, que envolve a necessidade de verificação do grau de compromisso com a política; de averiguar as **condições socioeconômicas e políticas que afetam a política**, que implica em ponderar, entre outras coisas, o estado da opinião pública, das oposições e apoios, dos grupos de interesses em relação à política; e a **atitude dos encarregados pela implementação**, que dependerá do grau de conhecimento da política, da orientação da resposta dos encarregados à mesma e da intensidade dessas repostas.

No modelo proposto por Rein e Rabinovitz (2003) é necessário considerar a existência de três imperativos conflitivos no processo de implementação: o imperativo de cumprir a exigência legal da política, o imperativo racional-burocrático de realizar o que seria defensável do ponto de vista racional e o imperativo consensual de possibilitar o acordo entre as partes conflituosas interessadas no resultado da política e que possuam capacidade de exercer influência.

O primeiro trata da necessidade de considerar o processo de negociação, os compromissos e a adaptação que se desenvolve à luz da própria racionalidade legislativa, fundamentada no juízo do que seria politicamente possível, em função dos interesses pronunciados; o segundo trata da consideração das perspectivas que regem a racionalidade burocrática, como a coerência entre os princípios e a viabilidade, que, em geral, estão embasados na preocupação com a manutenção, proteção e crescimento institucionais e que dizem respeito, ainda à ideia que possuem os funcionários públicos quanto ao que seria a “política correta”, ao que seria “administrativamente factível”, que pode fazer com que as leis que regem a política sejam operativamente insustentáveis; o terceiro leva em conta os grupos de interesse e trata de considerar como a política é submetida às preferências desses grupos, subordinando os imperativos legais e burocráticos.

Esses três imperativos operariam conjuntamente e seriam responsáveis pela recriação ou transformação da política na prática e evidenciariam ainda o fato de que não seria possível formular regras de negociação com anterioridade à prática da política, uma vez que não se poderia supor qual desses imperativos prevaleceria em cada política. Nas palavras de Rein e Rabinovitz (2003, p.105):

[...] para comprender como se implementa la legislación, necesitamos identificar la manera en que los principios legales, racionales y consensuales orientan las negociaciones, para ello debemos considerar en primer lugar la lógica subyacente a cada imperativo y después examinar la implementación como um processo durante el cual se desahogan los conflictos entre los três imperativos.

A principal contribuição dessa abordagem diz respeito ao contraponto que faz às análises pluralistas, ao indicar que tanto os grupos quanto o próprio governo atuam não apenas de acordo com as pressões e demandas do momento, mas também em função da percepção de suas próprias necessidades. Aponta ainda a insuficiências das análises incrementalistas, pois supõem que os formuladores raramente se apartam do que estão fazendo, realizando apenas mudanças marginais ou incrementais; mas uma vez que se admite

que a visão que o governo tem do futuro molda sua ação no presente, não se deve concluir que o governo não atue meramente em resposta a hábitos e normas tradicionais.

A conclusão fundamental dos autores nessa abordagem é a de que a melhor maneira de entender a implementação da política é considerá-la como uma tentativa de resolver conflitos entre esses imperativos, o que dependerá dos propósitos, dos recursos e da complexidade do próprio processo de implementação. Essa abordagem põe em relevo a necessidade de considerar os atores em cada nível e o seu papel na transformação da política e, evidentemente, que esses aspectos tocam, mais uma vez, na questão da autonomia e discricionariedade, ao porem implícito que políticas com elevado grau de objetividade e clareza reduzem a discricionariedade e ampliam o grau de consenso em torno da política, possibilitando a cooperação entre os atores e reduzindo o atrito entre os três imperativos.

No tocante à racionalidade burocrática apontada por este autor e, também, destacada por Van Meter e Van Horn (2003) ao considerar as características das agências implementadoras e do comportamento dos executores, é preciso lembrar, como faz Subirats (2006a) que a efetividade do controle burocrático não está dada, depende de variáveis que influenciam não apenas as relações *top-down*, mas também as *bottom-up*, e, ainda, as relações de fora para dentro e, também, de dentro para fora que afetam a política.

Nesse sentido, quanto Van Meter e Van Horn (2003) estão ponderando as características das agências e as atitudes dos executores, estão chamando atenção para consideração feita por Subirats (2006a) de que o papel da burocracia no processo de implementação da política pública está a) no controle sobre a informação e sua capacidade profissional; b) na rede de contatos formais e informais com o exterior da administração pública e com os próprios centros de decisão; c) na posição dos burocratas na estrutura de desenho e implementação das políticas, constituindo-se, este último, num de seus recursos mais eficazes.

Enquanto Rein e Rabinovitz (2003) focam basicamente a implementação sob a perspectiva estratégica dos atores, Van Meter e Van Horn (2003) consideram a implementação como um modelo sistêmico de processos que condicionam o desempenho do programa (critérios e recursos que regem a política pública, o apoio político, as condições econômicas, as características das agências, etc.).

No entanto, segundo Sabatier e Mazmanian (2003), esses estudos não consideraram alguns outros aspectos relevantes, como a vinculação entre o comportamento individual e o contexto político, econômico e legal da ação; a subestimação da capacidade legal para

estruturar o processo de implementação; a “tratabilidade” dos problemas que se dirige uma política pública; as diferenças entre as políticas públicas que distribuem bens ou prestam serviços e as políticas públicas que buscam abertamente regular o comportamento dos atores privados; bem como não identificaram as variáveis controladas pelos diversos atores.

Segundo Sabatier e Mazmanian (2003), o papel da implementação seria identificar os fatores que condicionam o alcance dos objetivos normativos ao longo de todo o processo. Esses fatores dizem respeito à **tratabilidade dos problemas** a que se dirigem as leis, a **capacidade das leis de estruturar o processo de implementação** e as **variáveis não normativas que condicionam a implementação**, ou o efeito líquido das diversas variáveis no apoio aos objetivos legais propostos para a política pública.

Segundo os autores, cada problema requer um tratamento diferente em função do grau de mudanças que se precisa regular, havendo sérias dificuldades no manejo dessas mudanças que dizem respeito a vários aspectos como a necessidade de precisar as mudanças em relação a gravidade de certos problemas, dificuldades para relacionar as mudanças com as modificações desejadas no comportamento de certos grupos, etc, o que enseja a necessidade de uma teoria capaz de relacionar as modificações desejadas às mudanças provocadas pela política.

Na ausência de uma teoria causal ou de uma tecnologia que justifique os custos provenientes da intervenção, o apoio político para as ações pode diminuir e provocar ainda incertezas quanto ao cumprimento dos objetivos e dos mecanismos adequados para impulsionar a política. Assim, há necessidade de uma teoria causal adequada que vincule os objetivos/diretrizes da ação às mudanças de comportamento desejadas. A tratabilidade também diz respeito aos diferentes comportamentos que a política deverá adequar, o que implica no fato de que quanto maior a diversidade de comportamento a regular, mais difícil a elaboração de regulamentos claros, e, portanto, mais difícil a obtenção de objetivos normativos.

Por outro lado, a capacidade das leis de estruturar o processo de implementação dependerá, em geral, da capacidade de seleção de agências responsáveis, de sua capacidade de influência que pode exercer sobre a orientação política dos funcionários; e da capacidade de regulação das oportunidades de participação que outorga a atores não pertencentes às agências oficiais.

A capacidade de estruturação passa por diversos aspectos: a elaboração de instruções precisas e hierarquizadas da lei aos funcionários e resto dos atores; o aporte de recursos

financeiros disponíveis; a capacidade de coordenação das ações dentro das agências e entre os órgãos autônomos que estão envolvidos no processo de implementação; a necessidade de integrar hierarquicamente as agências encarregadas do processo de implementação, dada a dificuldade de coordenação principalmente entre níveis federais e subnacionais; capacidade de formular as normas de decisão que as agências responsáveis pela implementação deverão acatar. Precisa ainda atribuir a implementação do programa a agências e funcionários que estejam comprometidos com os objetivos normativos. Além disso, deve-se, ainda, regular a participação de atores externos dando-lhes poder para fiscalizar o cumprimento dos objetivos normativos.

Nessa acepção proposta pelos autores o fracasso de alguns problemas muitas vezes é tributário a déficits de formulação, onde não há tratamento adequado do problema e baixa capacidade da legislação em estruturar o processo de implementação de forma coerente, atribuindo os recursos políticos, financeiros, etc.

Por fim as variáveis não normativas são, para Sabatier e Mazmanian (2003), parte da constatação de que a implementação tem uma dinâmica própria e não depende apenas de variáveis normativas, como as citadas acima, isso porque: a) recebe infusões consistentes e periódicas de apoio político para poder superar a inércia e os atrasos, próprios da busca de cooperação; e, também, porque b) é afetada pelos efeitos que produzem as contínuas mudanças das condições socioeconômicas e técnicas nos apoios de público, grupos de interesse e autoridades que alteram a percepção sobre o problema;

As mudanças socioeconômicas, por exemplo, afetam a percepção sobre o problema. A ocorrência de modificações locais implica em pressões para que se flexibilize as regras e que se amplie a margem de manobra na gestão local; e o apoio que se dá a certos regulamentos depende do poder econômico de certos grupos. Assim, quanto maior a diversidade econômica, menor o apoio de grupos específicos e vice-versa (SABATIER; MAZMANIAN, 2003).

Segundo os autores, os meios de comunicação, outro exemplo de variáveis não normativas, também influenciam o processo de implementação: seja a) na mediação das condições socioeconômicas e na forma de sua percepção; seja b) na tendência de focar extremamente num tema e rapidamente focar em outro, reduzindo ou obstruindo o apoio de certos grupos e públicos; o que sugere que o apoio e interesse públicos a um programa ou a uma lei sejam cíclicos, não contínuos, o que indica a importância de considerar a variação do apoio e compromissos em torno da política.

A envergadura dos estudos de Sabatier e Mazmanian (2003) e Van Meter e Van Horn (2003), principalmente, sugerem que o processo de implementação seja um sistema complexo à medida que o que se quer implementar e seu entorno produzem interações incertas, daí a relevância dada a vários aspectos institucionais que condicionam o desempenho da política. Evidentemente que na grande maioria dos casos os autores estão considerando a execução de “grandes políticas” de corte nacional, quase sempre na provisão de bens e serviços públicos, que são implementadas ao longo de uma cadeia longa de organizações, cuja ponta é as instâncias típicas do governo local: uma escola, um hospital, um departamento de trânsito, etc.

Nesse panorama, o estudo de Berman (2003) propôs a análise do processo de implementação como uma maneira de responder a dois problemas: o primeiro seria a necessidade do governo federal de levar a cabo suas políticas de tal maneira que pudesse exercer influência sobre as organizações locais prestadores dos serviços públicos, ao que chamou de macroimplementação; e o segundo, que diz respeito a resposta dada pelas instâncias locais ao governo federal, o que passa pela necessidade dessas organizações em desenhar e pôr em execução suas próprias políticas internas, o que chamou de microimplementação.

A macroimplementação é composta por uma macroestrutura onde há regras de jogo implícitas, funções pré-estabelecidas, procedimentos sujeitos a rotinas e condições razoavelmente estáveis que integram os comportamentos que se observam nas organizações públicas, privadas e semipúblicas, bem como os diversos atores que operam num setor determinado da política. Essa integração, de acordo com o autor, pode ser descrita como uma integração débil, que pode ser, indistintamente, positiva ou negativa para a implementação, e indica que cada organização tem seus próprios problemas, perspectivas e propósitos e nestes se refletem sua estrutura e cultura particulares, bem como que cada organização opera com maior ou menor autonomia dentro da macroestrutura geral do setor (BERMAN, 2003).

A macroimplementação debilmente integrada também é caracterizada pela incerteza em função das discrepâncias em torno dos objetivos, das diferenças no grau de influência e autoridade, da deficiência de recursos e da dificuldade de comunicação entre as organizações. Uma vez que

El problema que se presenta en una estructura debilmente integrada es, dede luego, que cada transición o pasaje provoca dificultades e incertidumbre: mientras mayor sea el número de passajes, mayor será la cantidad de problemas. Lo más importante es que cada transición transforma el insumo (BERMAN, 2003, p. 295).

Essas passagens ocorrem dentro de quatro transições, vinculadas entre si, pelas quais a política passa pelo processo da macroimplementação, que vai da decisão política ao programa de governo, do programa à adoção de um projeto local, da adoção do projeto a uma prática implementada no nível local e desta aos resultados locais da política. Segundo Berman (2003) essas seriam as integrações básicas nesse processo de implementação. Nessa perspectiva a política é um insumo que se transforma à medida que passa entre as diversas organizações e entre as transições desse processo. Essa mudança é tanto mais enfática, quanto mais incerto e ambíguo são os aspectos normativos da política. A política, portanto, sofre mutações à medida que os projetos sejam vulneráveis as adaptações em seus contextos locais; nesse caso menor será a influência que a política, enquanto um “insumo” proveniente de um programa governamental, terá sobre as práticas implementadas no nível local ou sobre os seus resultados.

A microimplementação, por outro lado, entende que nos casos dos projetos efetivamente implementados tanto o projeto como a organização se transformam durante sua interação mútua. Assim, a microimplementação efetiva se caracteriza, então, por uma adaptação mútua que ocorre entre o projeto e o contexto organizacional. Dito de outra forma, a prática implementada no nível local depende da relação entre o projeto adotado e as características da organização responsável pela implementação. Logo, o que ocorre com o projeto adotado não depende apenas das características desse projeto ou da organização que o executa, mas também daquilo que ocorre com a própria organização como consequência do projeto e da forma em que se implementa o próprio projeto (BERMAN, 2003).

O processo de microimplementação, portanto, é dependente também do contexto organizacional local, que por sua vez está imerso num contexto mais amplo por condições econômicas e sociais que incide direta e indiretamente sobre a organização. Daí que a microimplementação apresenta algumas características distintas como o fato de a prestação do serviço público ser baseado na interação contínua, entre o prestador de serviços e o beneficiário; ou que muitas áreas de prestação de serviços públicos são acometidas de problemas relacionados com juízos de valor; ou o fato de que as organizações prestadoras de serviços sociais apresentam grande abertura aos seus entornos locais, o que as faz objeto de acontecimentos incontroláveis e incertos<sup>43</sup>. Nas palavras do próprio autor:

---

<sup>43</sup> Um exemplo, segundo o autor, pode ser dado quando se observa que as decisões dos administradores escolares nunca são determinantes, estando sujeitas a modificações, negociações ou anulação por parte dos conselhos escolares, cuja composição varia com o transcurso do tempo e cujos membros dependem de grupos de

[...] las características institucionales de los sistemas locales de prestación de servicios – entre las que se cuentan tecnologías intensivas en mano de obra dependientes de interacciones bilaterales, la multiplicidad de objetivos incompatibles y a menudo imposibles de medir y un entorno incierto e incontrolable – constituyen el contexto de la micro-implementación (BERMAN, 2003, p. 310).

Essas questões apontam que a microimplementação pode seguir uma das quatro alternativas que são apontadas por Berman (2003, p. 313), quais sejam:

[...] 1) ausência total de implementación, em esta modalidade no se producen adaptaciones ni en el plan del projeto ni el comportamiento del prestador de servicios; 2) cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes; 3) aprendizaje tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario com el fin de ajustarlo al plan; o 4) adaptación mutua, que implica tanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento de prestador de servicios.

A grande parte dos estudos sobre implementação, como visto até aqui, enfatiza, quase que exclusivamente, o papel das organizações no processo de implementação das políticas públicas. Contudo, as nuances destacadas na ênfase organizacional não são idênticas. Como já salientado por Elmore (2003b), alguns desses modelos com uma abordagem mais vertical, *top-down*, consideram o processo como uma administração de sistemas, destacando o aspecto das normas e regulamentos, a partir de pressupostos racionalistas e considerando um comportamento maximizador; outros consideram uma perspectiva sociológica das organizações, destacando o processo burocrático da implementação, onde a característica essencial é a relação entre os procedimentos, a rotina e o livre arbítrio; há ainda os que combinam uma abordagem sociológica e psicológica, focando a atenção no conflito entre as necessidades dos indivíduos e as das organizações; e também há os modelos de análise que enfatizam o processo de conflito e negociação da implementação, considerando, basicamente, como pessoas com interesses divergentes se aglutinam em volta de um objetivo comum e que o conflito é a característica dominante da vida das organizações.

Como vimos esses modelos destacam aspectos cruciais que devem ser considerados numa estratégia de cooperação para implementação de políticas, como a capacidade de coordenação intergovernamental e interorganizacional, a institucionalização de mecanismos de gerenciamentos de conflitos, a necessidade de considerar os diversos interesses, valores e propósitos entre os sujeitos interessados na política, bem como as organizações executoras e os contextos institucionais em que estão submetidos.

---

interesses particulares, das inquietudes dos pais de família e de suas próprias ambições políticas (BERMAN, 2003).

Analisando o caso de estados federados, como os nossos, a coordenação e cooperação entre níveis de governos diferentes é tida como fundamental, uma vez que dificuldades de coordenação podem solapar decisivamente o processo de implementação das políticas. Geralmente, admite-se que o interesse mútuo é uma condição fundamental para debelar essas dificuldades nesse âmbito de relações. Contudo, como apontado por Stoker (2003) o interesse mútuo é uma condição necessária, mas não suficiente para amenizar as tensões nas relações intergovernamentais, seria necessário pensar a implementação a partir de estratégias que viabilizassem os ajustes de interesse pela cooperação e não meramente através de estratégias de negociação ou de ajustes.

Todavia, há um limite nas análises *top-down* e *bottom-up*: ambos os modelos embora destaquem aspectos fundamentais que devam ser considerados nos processos de implementação, são excessivamente normativos. As análises do primeiro tipo concebem as estratégias de atenuação das tensões a partir da obediência a certos protocolos legais e institucionais; as do segundo tipo, embora se concentrem nos procedimentos de negociação e de resolução de conflitos não consideram a maneira como os atores no processo de implementação podem realizar seus interesses a partir de um regime de colaboração.

Algumas análises também apresentam uma visão instrumental do processo de implementação, vendo-o como um processo de produção dos resultados esperados da política formulada com eficiência, deixando escapar a natureza problemática do processo devido a ocorrência de distorções que podem modificar ou desviar as intenções originais da política, como apontada em alguns estudos acima.

Segundo Stoker (2003) o fundamento dessa visão normativa e instrumental da implementação descansa numa visão, também normativa da democracia, ao postular que a formulação de decisões se dá num contexto legítimo, através dos representantes eleitos. Logo, mudanças ou alterações no contexto da implementação sugeririam influência ilegítimas, daí a necessidade de “programar” a implementação. Nessa programação, haveria dois comportamentos alternativos: a cooperação dos participantes na consecução do propósito a que lhes têm sido confiado desde um nível superior ou vetar a iniciativa formulada. Estes comportamentos dependerão, segundo essa perspectiva instrumental, do grau de conflito dos participantes na implementação com o objetivo da política.

Stoker (2003) sugere, então, uma perspectiva de implementação diferente, não como um instrumento, mas como um processo adaptativo mútuo, como indicado por Berman (2003); mais precisamente segundo Stoker (2003) a implementação tem o papel de criar um

contexto para que seja possível aos participantes cooperarem para lograr os objetivos da política na ausência de uma autoridade dominante ou amplamente difusa.

A implementação como um processo de cooperação é entendida pelo autor como um regime de implementação, onde o governo deve fomentar relações de cooperação com outros centros de autoridade. Segundo o autor um regime de implementação bem estruturado poderá transformar as expectativas dos participantes na implementação, promovendo o comportamento cooperativo e a coordenação em torno da política através da adaptação mútua.

O propósito da análise do regime de implementação consiste, então em determinar em que medida um dado contexto tem possibilidades de promover a cooperação. No caso de não existir possibilidade alguma, a análise procurará identificar as práticas específicas que podem ampliar a efetividade de relações de cooperação (STOKER, 2003).

A mudança de propósito dadas as análises de implementação, nessa abordagem, implica na alteração de perspectiva em torno de algumas questões: a complexidade do processo deixa de ser vista como um dos fatores que podem implicar na perda de eficácia da implementação, como implícito em algum dos estudos acima, e passa a ser considerada como uma implicação do fato de que esse processo incorpora também outros valores, tal como uma ampla representação dos interesses ou a proteção contra o abuso de poder por parte da autoridade central. Ademais, o aumento do número de participantes no processo passa a ser necessário caso se deseje criar um contexto apropriado para a cooperação; por fim, os arranjos organizacionais existentes ou as unidades inferiores de governo não são considerados como instâncias dominadoras do processo de implementação que impõem restrições à melhoria das políticas, mas são vistos como recursos ou oportunidades latentes para introduzir reformas (STOKER, 2003).

As contribuições de Stoker (2003) e Berman (2003) ao enfatizarem o caráter adaptativo, de ajustes mútuos, bem como ao considerar o processo de implementação das políticas como um espaço de estruturação das relações de cooperação supera a perspectiva que via na complexidade das políticas uma das causas dos problemas de déficit de implementação.

Todavia, as contribuições no campo das teorias da organização para a análise das políticas públicas ainda não consideram os aspectos culturais que mediam o entendimento da trajetória da política, bem como do seu resultado. Mais recentemente, os estudos de políticas públicas que consideram o peso cultural na construção das políticas vêm dando ênfase aos elementos cognitivos e ideológicos para a compreensão da implementação da ação pública,

um modelo de análise nessa direção é a chamada análise cognitiva das políticas públicas (MULLER; SURREL, 2004; JOBERT, 1992).

A análise cognitiva das políticas públicas não entende a política apenas como a ação pública para solucionar um problema, mas como um processo hermenêutico do mundo que deve ser percebido pelo pesquisador, o que lhe permitiria entender as interações, os conflitos e o contexto em que as políticas são formuladas e implementadas.

Portanto, a análise cognitiva “[...] se esforça para compreender as políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas, constituindo-se sistemas de representação do real, no interior do quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (MULLER; SURREL, 2004, p. 47).

A política pública, deste modo, é, também, uma forma de construir novas interpretações sobre os problemas públicos. Nesse contexto, os atores assumem a condição de autores, a partir de proposições e visões determinadas e o processo de implementação passa a ser entendido como um espaço de aprendizagem.

A questão precípua de que trata esse modelo de análise passa a ser sobre o entendimento de como as ideias são construídas e de como elas se institucionalizam em políticas. Portanto o modelo cognitivo põe ênfase no papel das ideias, dos valores e das representações sobre a construção social. O modelo parte da hipótese de que é possível “[...] isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas particulares no caso do Estado” (MULLER; SURREL, 2004, p. 50).

A implicação desse entendimento aponta, segundo os autores, para a possibilidade de identificação de uma matriz cognitiva e normativa capaz de produzir uma consciência coletiva responsável pela criação de uma identidade específica dos grupos e organizações inseridos no processo de formulação e implementação, bem como possibilitaria a observação das racionalidades e estruturas de poder no processo de elaboração de uma política pública.

De acordo com essa perspectiva, a construção de uma política pública parte de um referencial global e o referencial de uma política é a construção de uma imagem, uma representação da realidade sobre a qual se quer intervir, ou dito de outra forma, o referencial é a elaboração de sentido que norteia as formulações, decisões e procedimentos do Estado. Efetivamente a elaboração de um referencial está associada à compreensão do real e da percepção do modo de agir sobre essa realidade.

Segundo Muller (2004), a construção do referencial depende da articulação de quatro dimensões de percepção: os valores, que se constituem em representações mais amplas que fundamentam a ação pública quanto à equidade e eficácia; as normas que estatuem o real percebido e o real desejado; os algoritmos, que exprimem os nexos causais e que manifestam uma teoria da ação; e as imagens, que são representações que dão sentido à confluência entre os valores, as normas e os algoritmos. Outra forma de construção dos referenciais é proposta por Jobert (1992), para quem os referenciais que norteiam a construção de determinada visão estariam ancorados em três dimensões, a cognitiva que aportaria a interpretação causal dos problemas sujeitos à intervenção; a normativa, que definiria os preceitos que devem ser considerados no tratamento do problema; e a instrumental, que aportaria os princípios da ação.

Esses referenciais também norteariam a construção de referenciais setoriais que seriam as representações das políticas setoriais. Logo, a construção ou alteração das políticas públicas seriam entendidas como mudanças nos referenciais setoriais, no sentido de adequá-los às modificações mais amplas do referencial global, da visão de mundo dos atores envolvidos.

### 3.2.1 Definição e construção do problema público: breves considerações

Outro aspecto relevante que merece um pouco mais de atenção e que afeta a própria análise de implementação, como apontado em alguns modelos acima diz respeito à tratabilidade dos problemas públicos. Mesmo que a implementação das políticas e, no sentido mais amplo a política pública, não seja meramente uma intervenção para a resolução de um problema público, haja vista que a análise de política pública também é uma forma de dar novas interpretações ao problema, a questão de entender a construção do problema permanece latente.

Além de impingir um padrão de regulação dos conflitos, as políticas públicas definem, estrategicamente, os problemas que alcançam o status de “problema público”, que, portanto, merecem sua inclusão na agenda pública.

Embora para alguns, como Bardach (1993) a definição do problema não seja a parte mais difícil da análise da política porque as dificuldades podem ser essencialmente manejáveis, seguramente não é uma definição objetiva, pois a conduta humana, a ação do governo, as oportunidades e prioridades são percebidas de maneiras diferentes o que implica a

compreender que a definição dos problemas não é ausente de dificuldades e que os próprios problemas não são claros, mas são construídos à medida que nossa percepção sobre a realidade muda (SUBIRATS, 2006b).

Logo a consideração quanto a tratabilidade dos problemas, como sugere Sabatier e Mazmanian (2003) requer uma abordagem holística, sobretudo porque, muito dificilmente, é um único problema que se coloca como preocupação. Ademais, a definição do problema depende da subjetividade da construção do analista. Nesse aspecto, o problema não está lá fora, são construídos, definidos, classificados, explicados e avaliados (SUBIRATS, 2006b).

Além disso, o enfoque dado ao problema público tem dado ênfase às maneiras como se resolvem os problemas, não enfatizando sobre que problemas chegam e como chegam a ser objeto de intervenção governamental através das políticas (NELSON, 1993).

Para que um problema seja considerado um “problema público”, ou seja, que esteja na agenda governamental, é preciso, de acordo com a abordagem clássica das políticas públicas, construí-lo e estruturá-lo (estabelecer a relação de causa e efeito) superando as armadilhas das polêmicas e controvérsias e que possibilite a construção de um consenso em torno dele, além disso, que o problema possibilite uma intervenção viável, ou seja, que seja compatível com as ferramentas, dispositivos e recursos disponíveis na estrutura governamental.

Logo, não há espaço na agenda pública e governamental para problemas mal definidos, formulados ou estruturados. Num certo sentido, a construção dos problemas públicos pressupõe também a construção de suas soluções (AGUILLAR VILLANUEVA, 1992; 1993a).

Em função dessa concepção, Montecinos (2007) observa limites ao enfoque convencional das políticas públicas na definição de “problemas públicos”. O limite das políticas públicas nessa definição diz respeito às influências que operam na inclusão dos problemas na agenda pública. Em sociedades de grande polarização, de alta instabilidade política, social e econômica, de baixa permeabilidade, a definição dos problemas públicos não partiria, como sugere os modelos de processo de políticas públicas, da interação dos diversos atores externos a estrutura governamental num processo de diálogo, negociação e estratégias.

A definição dos problemas seria, então, endógena a própria estrutura governamental, porque nessas sociedades a formação da agenda pública se faz num contexto de impermeabilidade, seja em função da baixa sensibilidade governamental na produção da participação, seja porque as regras do jogo institucional não o permitem. Nesse sentido os problemas públicos seriam definidos no interior da própria estrutura governamental, logo a

agenda governamental daria vida a agenda pública e não o inverso. (MONTECINOS, 2007; CABRERO, 2000).

Outra importante consideração quanto aos limites da abordagem das políticas públicas pelos modelos anglo-saxões diz respeito à própria estruturação das políticas públicas e às hipóteses subjacentes a elas. Provavelmente algo comum que perpassa as abordagens, principalmente norte-americanas, em políticas públicas ao enfatizarem a questão do poder, das instituições, dos atores, das políticas públicas que afetam a ação pública é a suposição de um Estado com forte legitimidade, capaz de estabelecer minimamente as regras do jogo político e institucional, bem como de sua capacidade de cobrir e intervir em todo o território.

Mas as práticas sociais e governamentais dos países latino-americanos dificilmente são iguais às encontradas nos Estados Unidos, o que implica em reconhecer que é muito difícil que o repertório de modelos de análises de políticas públicas derivados da influência americana se aplique aos países latino-americanos, simplesmente porque as condições prévias que prevalecem naquele país, onde os principais modelos de análises de política se originaram, não são as mesmas nos demais países (SALAZAR, 2006).

Como observado por Torres (2004) há diferenças fundamentais nos processos de estruturação das políticas públicas entre países com estruturas políticas e institucionais estáveis, sólidas e aqueles cujas estruturas são frágeis e instáveis. De acordo com este autor as análises sobre a estruturação das políticas públicas nas experiências de alguns países latino-americanos, como a Bolívia, Colômbia, Peru ou Venezuela mostraram que abordar a questão das políticas públicas ou como elas se estruturam é aproximar-se dos princípios e da dinâmica que regem a relação entre a esfera política e a ação pública, mas especificamente entre o regime político e o domínio em que se desenvolvem as políticas públicas.

Em outras palavras compreender os fenômenos que explicam a “ação do Estado” e suas relações com a sociedade exige partir de como os regimes políticos e os governos influenciam a estruturação das políticas públicas. Nesse sentido Torres (2004) propõe não apenas estabelecer a natureza dependente das políticas públicas da política<sup>44</sup> (regime político

---

<sup>44</sup>De maneira muito rápida o Regime Político ao definir o caráter democrático ou autoritário da política demarcaria também os limites e as possibilidades dos processos de estruturação das políticas públicas. Nas próprias palavras de Torres (2004: 14), “[...] El régimen político imprime los rasgos de estatidad a unas instituciones por encima de otras y define el sistema objetivo de instituciones del Estado y define los contenidos que las diferencia de las demás. El régimen político le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan en torno al Estado y la sociedad. Define e imprime un determinado sentido normativo y contenido valorativo a las relaciones sociales. [...]El régimen político permite que el Estado se constituya y proyecte como un generador de orden interno y externo [...]El régimen político se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere poder y autoridad formal a los gobernantes para tomar las

e o governo), mas assinala como fundamental estabelecer o grau de dependência dessas políticas aos tipos de regimes políticos e aos níveis de autonomia governamental que determinam a especificidade dos processos de estruturação de políticas públicas nessas regiões de frágil institucionalidade.

Essa consideração da realidade de frágil institucionalidade em muitas regiões da América Latina, embora muito importante, contrasta, todavia, com outras cuja realidade não sugere um peso desmedido à instabilidade e a fragilidade institucional. O caso brasileiro talvez represente um exemplo importante de uma tendência, embora ainda embrionária, à construção de novas institucionalidades representativas para além do governo central, que sugerem modificações na maneira de se pensar o Estado e de sua relação com a sociedade e, também, de se entender a política pública e a formulação do problema público não apenas como protagonizada pelo próprio governo, ou sendo produto exclusivo da ação governamental central.

Em outras palavras, o espaço de produção das políticas públicas é cada vez mais complexo, atravessado pela ação dos movimentos sociais, através de estratégias flexíveis e diversas, por organizações públicas não estatais, por espaços e múltiplos atores. Logo a visão de uma nítida separação em polos opostos dos atores sociais e das instituições políticas é cada vez mais distante o que sugere ainda a influência de outros atores na formulação e interpretação do problema público. Por outro lado, a perspectiva da complexidade do processo das políticas sugere, ainda, como lembrado por Ibarra et al. (2002), uma perspectiva democrática radical, para além da democracia representativa ou da perspectiva liberal-democrática.

### **3.3 Democracia, participação e cooperação**

---

decisiones; asigna competencias para comprometer, asignar y aplicar los recursos públicos (humanos, técnicos y financieros); establece los controles y fija las modalidades y los márgenes de participación decisional y/o fiscalizadora de los ciudadanos y las comunidades. La importancia del régimen político radica, entonces, en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas.” Por outro lado a atividade governamental seria relevante “[...] porque, considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y (desde) un Estado. Y, por otra, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas los gobiernos conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida”. (TORRES, 2004. p. 8)

Nessa perspectiva Santos e Avritzer (2002) consideram que as mudanças políticas e sociais ocorridas ao longo do século XX deslocou o debate das condições estruturais da democracia para a “forma da democracia e da sua variação”, principalmente porque a consolidação democrática nos países, trouxe, contudo, paradoxalmente, a degradação das práticas democráticas. Além disso, e a expansão da democracia liberal ou hegemônica, acabou coincidindo numa crise de representação e de participação, implicando em países com baixa intensidade democrática, bem como fazendo com que essas experiências promovessem certo desencantamento, dada a incapacidade dessa consolidação democrático-liberal não produzir, como consequência direta, prosperidade muito menos justiça social (OFFE, 1999).

Segundo Santos e Avritzer (2002) e Avritzer (1996) a concepção hegemônica da democracia se impôs respondendo aos limites apontados pelas críticas marxistas ao ideal democrático liberal. Em primeiro lugar cunhou a ideia da democracia como forma, ou como forma procedimental (PATEMAN, 1992), e não como substância ao criticar a noção de que a democracia pudesse expressar um conjunto preciso de valores. A principal implicação dessa crítica foi a proposição de que a democracia seria um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas e administrativas, onde a via da representação e da formação de maiorias seriam as regras. Em segundo lugar, pôs a consolidação dos instrumentos burocráticos como indispensáveis para a construção da democracia. Esse aspecto punha em relevo o fato de que o cidadão, ao fazer a escolha pela sociedade de consumo e pelo *Welfare State*, estaria abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas em favor de burocracias privadas e públicas. Por último, como a ideia de uma soberania popular estaria distante em democracias complexas e reais, a única solução possível seria os instrumentos da representatividade, logo a democracia representativa constituir-se-ia na única solução possível para estas sociedades.

Por essa via a eleição seria o mecanismo através do qual se pode dar o controle dos líderes pelos não líderes e o relacionamento democrático seria uma técnica de controle social. Assim, o máximo de participação para exercer o controle não seria viável. O controle dependeria do outro lado do processo eleitoral, da competição entre os líderes pelos votos dos cidadãos (PATEMAN, 1992).

A competição, portanto, seria o elemento especificamente democrático, dada a possibilidade, em tese, da ampliação do número e da diversidade das minorias. Nestes termos a igualdade política não se referiria à igualdade no controle da política, mas sim a existência do sufrágio universal e da igualdade de oportunidades, uma vez que a igualdade de

participação poderia levar ao totalitarismo e a instabilidade, como sugerido pela literatura clássica radicada em Schumpeter e Weber. O papel que caberia à participação, portanto, seria exclusivamente de dar proteção: proteção do indivíduo contra as decisões arbitrárias dos líderes eleitos (PATEMAN, 1992).

A democracia, portanto, seria uma forma, um procedimento ou, mesmo, como sugere Avritzer (1996) mais um método do que um arranjo substantivo que envolveria a soberania, seria um meio e não um fim. O que implica na aceitação de que o único acordo ou ponto em comum numa sociedade plural/diversa diria respeito ao “como” fazer e não quanto ao “que” fazer. Essa perspectiva encontra seu limite à medida que, segundo o autor em comento, prescinde da racionalidade dos agentes e não explica como a democracia, entendida como forma racional de organização do Estado, já que se supõe que seja um método ou um procedimento, seria capaz de compatibilizar as relações entre o Estado, o indivíduo e a sociedade, não havendo conexão entre a prática democrática com a ideia de racionalidade associada à democracia desde sua origem no período moderno.

Mesmo na contribuição dada por Dahl, segundo Avritzer (1996), em que ele recoloca no interior da teoria liberal-democrática a questão da participação como forma de avaliação da qualidade da poliarquia existente, em que afirma que na democracia o fundamental é o princípio da autonomia moral, que parte da ideia de que todos os indivíduos são suficientemente capazes para participar das decisões coletivas de uma associação que afete significativamente seus interesses, ainda assim, a proposta colocada por Dahl ainda é inadequada porque não consegue equacionar a separação da esfera pública com a reintrodução das arenas participativas e discursivas no interior da política e na organização da sociedade, bem como não fica claro que práticas seriam necessárias para se alcançar uma sociedade que favoreça uma consolidação democrática, no caso do fortalecimento das chamadas poliarquias democráticas (AVRITZER, 1996).

A visão liberal-democrática ou hegemônica, entre outros aspectos, esbarra em algumas limitações, quando consideramos que o espaço contemporâneo de produção das políticas públicas é complexo e atravessado por diferentes atores que ensejam maior participação: primeiro que as eleições não esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e, além disso, é pouco provável que a representação contemple devidamente a questão da representação das diferenças, o que põe em relevo a dificuldade de representar agendas e identidades específicas, pois

A concepção hegemônica da democracia, ao abordar o problema da representação, ligando-o exclusivamente ao problema das escalas, ignora que a representação envolve pelo menos três dimensões: a da autorização, a da identidade e a da prestação de contas (esta última introduzida no debate democrático muito recentemente. Se é verdade que a autorização via representação facilita o exercício da democracia em escala ampliada [...] é verdade também que a representação dificulta a solução das duas outras questões: a da prestação de contas e a da representação de múltiplas identidades (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.49).

Há, contudo, outras concepções (não-hegemônicas), sobre democracia, que vêm se consolidando desde a segunda metade do século XX. Apesar de não terem rompido com a ênfase procedimental, propuseram modelos alternativos a partir do entendimento de que a democracia é o conjunto das regras de organização da sociedade e de sua relação com o Estado, que devem ser pensadas não apenas como método de constituição de governos, mas como práticas sociais, decorrentes da construção histórico e cultural da sociedade. É nessa perspectiva que a visão não-hegemônica ampliou o procedimentalismo reintroduzindo a dimensão social e colocando dois aspectos importantes: a) uma condição de publicidade que implique uma gramática societária (ações em público que questionem a exclusão a partir de um princípio de deliberação amplo); b) o papel dos movimentos sociais na institucionalização da diversidade cultural; o que levou a percepção de que a política envolve uma disputa sobre um conjunto de significações culturais. Esses movimentos estariam, portanto, inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transferência de práticas e pelo aumento da cidadania e inserção de atores excluídos (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Esses aspectos, destacados pela teoria não-hegemônica, contribuíram para recolocação no debate democrático da questão da relação entre procedimento e participação social e recolocou, ainda, o problema da escala, tencionando as soluções burocráticas e não-participativas, como também colocou a questão entre a representação e a diversidade cultural. No aspecto particular da participação Pateman (1992) com base nas contribuições clássicas de Rousseau, Stuart Mill e G.D.H.Cole, fundamenta o que seria uma teoria participativa da democracia ao pontuar as funções precípuas que cumpre a participação democrática, as suas implicações sobre os indivíduos e as instituições e o espaço fundamental de sua construção.

Segundo a autora a participação está associada à sensação de pertencimento à comunidade, que decorre do fato de a participação cumprir algumas funções importantes: a primeira diz respeito à função educativa, que consiste na construção de um sistema individual e socialmente responsável, em que cada um aprende que é preciso considerar problemas bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a

cooperação dos outros, apontando, assim, que o interesse público e privado se encontram ligados; nessa acepção o aprendizado da distinção entre os próprios impulsos e desejos implica no aprendizado daquilo que é ser cidadão. Nesse sentido o processo participativo também capacita, quanto mais o cidadão participa, mas ele se torna capacitado para fazê-lo.

A participação também teria a função de controle, no sentido de garantir a liberdade, entendida como obediência à lei que alguém prescreve a si mesmo e decorrente do fato de que a sensação de liberdade efetiva aumenta à medida que aumenta, também, a participação na tomada de decisões, já que esse tipo de participação conferiria ao cidadão um grau maior de controle sobre sua vida e sobre o entorno em que vive, além de permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo. Importante destacar, que nessa abordagem, as instituições participativas não ameaçariam a liberdade porque seu próprio funcionamento (participativo) garante a liberdade.

O aspecto pedagógico da participação não estaria ligado exclusivamente às implicações sobre o comportamento individual, mas também às instituições. Ainda segundo a autora, Stuart Mill distinguia dois aspectos de um bom governo: a) o fato de a boa gestão estar ligada à medida que promove a administração dos assuntos da sociedade a partir das faculdades morais, intelectuais e ativas existente em seus vários membros; b) o da capacidade em constituir uma influência sobre os indivíduos, na medida em que promovam o avanço do desenvolvimento intelectual, da virtude e das atividades práticas e eficiência e do espírito público. Há, assim, uma inter-relação ou conexão das qualidades morais e psicológicas dos indivíduos por um lado e os tipos de instituições por outro, o que sugeriria que a ação política e social responsável depende em larga medida do tipo de instituições no interior dos quais os indivíduos têm de agir politicamente e esse tipo de ação pública e responsável das instituições dependeriam da participação, ou seja, o desenvolvimento do espírito público somente seria possível em instituições participativas.

Nesse entendimento, o espírito público é um atributo que deve ser desenvolvido e o espaço privilegiado para essa construção seria o espaço local. O âmbito local, de acordo com esse sentido, é o espaço do aprendizado, é nele que o cidadão aprende a se autogovernar, não adiantando, por exemplo, haver eleições e participação nacional, se o indivíduo não foi preparado para participar no espaço local. A participação em nível local torna-se, assim, uma condição necessária para o exercício do processo participativo em escala maior, até pelo caráter pedagógico que a participação nesse nível carrega. Logo, segundo Pateman (1992, p.51) “[...] para o funcionamento de uma política democrática a nível nacional, as qualidades

necessárias aos indivíduos somente podem se desenvolver por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos.”

A participação, portanto, seria o elemento que fundamenta ou que origina estruturas políticas colaborativas ou de cooperação. Uma estrutura genuinamente democrática é necessariamente participativa e a participação é o elemento social que enraíza as relações de cooperação numa sociedade, que se estabelecem pelo ato da vontade entre iguais.

De acordo com Cole (apud PATEMAN, 1992) é a vontade e não a força a base da organização social e política, portanto é a vontade que estimularia a cooperação e é a cooperação a que engendraria a liberdade, entendida como capacidade de alcançar a perfeita expressão. Daí a sociedade seria um complexo de associações que se mantêm unidas pelas vontades de seus membros. A necessidade de liberdade ou autodeterminação exige que o indivíduo não apenas tenha capacidade de participar da tomada de decisões em todas as associações das quais é membro, mas que estas associações sejam também livres para controlar seus próprios assuntos. Nesse aspecto as associações e a tomada de decisões são também um mecanismo de minimizar a interferência do próprio Estado.

A concepção de democracia também estaria associada a consecução de um propósito ou de uma função, decorrente do fato de que as associações ou organizações baseiam-se no propósito para qual ela foi formada. Assim, as formas de representação seriam enganosas pelo menos em razão de dois aspectos: a) por negligenciar o princípio do propósito ou função, já que o sistema representativo pressupõe que o indivíduo possa ser representado como um todo e em todos os propósitos, ao invés de ser representado em relação a algum propósito ou função; b) por negar ao indivíduo o direito de participar, já que o eleitor não faz uma escolha real do seu representante nem tem poderes para o controlar, ou seja, o eleitor como não tem outra opção que não seja a de deixar que os outros governem.

Para Cole (apud PATEMAN, 1992), a representação por propósito (funcional) é a forma de construir uma sociedade democrático-participativa, a representação não bastaria. Ademais o princípio democrático dever-se-ia aplicar a toda e qualquer forma de ação social, não apenas a política. E no tocante ao fato de o Estado ser grande e complexo, isso reforçaria a necessidade de habilitar o indivíduo à participação também em áreas políticas alternativas. Evidentemente que essas mudanças conceituais e políticas que vem ocorrendo na tentativa de ampliação da noção de Estado e, por conseguinte da esfera pública, implicam numa disputa que envolve, necessariamente, entender a formulação e o processo de implementação das políticas públicas também como estratégias de construção democrática dos problemas e de

suas soluções, o que passa pela disputa por participação no que diz respeito à estruturação e deliberação das políticas, o que incide, necessariamente, na alterca em torno da construção dos diferentes projetos de democracia e de Estado, como vimos acima.

Ainda nesse diapasão, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), ao estudarem o caso particular da América Latina, caracterizam a construção democrática e o Estado como um campo em disputa em torno de três grandes projetos políticos<sup>45</sup>, os quais apresentam categorias análogas, mas com significados diferentes, mas que partilham de um patamar mínimo em relação ao processo democrático, dado pela filiação à democracia representativa e às instituições elementares do Estado Democrático de Direito, configurando o que denominam como uma confluência perversa na disputa pela democracia. Dois desses projetos são, contemporaneamente, os que travam o maior embate: o projeto neoliberal e o projeto democrático-participativo.

Quanto ao primeiro, a autora parte da ideia que este projeto se articula com a necessidade de ajustar o Estado e suas relações com a sociedade, face a um novo momento das relações de acumulação capitalista, logo, as motivações para a alterca pela construção democrática não são políticas, como a necessidade de expansão da democracia e construção da cidadania, mas econômicas, dadas pela necessidade de ajustar a economia e as novas formas de acumulação capitalista.

A confluência perversa é aqui perfeitamente percebida pelo uso das categorias em disputa pelo projeto democrático-participativo. O uso da noção de sociedade civil e a defesa da participação das instituições são entendidos como negação ao Estado e pelo primado ao mercado. Pois, a lógica desse projeto é chamar a sociedade civil para participar visto constituírem um campo que fornece informações qualificadas sobre as demandas sociais e executam com eficiência as ações de política pública para atender a essas demandas. Assim, percebe-se que a noção de sociedade civil é seletiva e excludente.

A noção de participação é vinculada à necessidade de ajuste estrutural do Estado, transferindo a execução de políticas sociais enquanto o controle se mantém no Estado ou permitindo a participação no âmbito da gestão e implementação das políticas, não incluindo o poder

---

<sup>45</sup> A noção de projeto político segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) é usada para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepção de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que norteiam a ação política dos diferentes sujeitos. Essa noção implica a) enfatizar a intencionalidade como componente da ação política, logo evidenciando o papel de sujeito e da agência humana, b) reconhecer o vínculo indissolúvel entre a cultura e a política que ela expressa, c) ressaltar que a noção não se restringe às formulações sistematizadas por partidos, mas recobre a ampla gama de formatos nos quais representações e interesses se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência, d) assinalar a diversidade interna quanto às várias dimensões que nela estão presente.

decisório sobre elas. A participação também é percebida nas ações de supressão da pobreza, dessa feita, não como ações do campo da política, mas do campo da moral, como ações motivadas pela solidariedade humana. Vê-se aí a tentativa de despolitizar as ações da participação social e sujeitá-las à responsabilidade individual e moral da sociedade.

A noção de cidadania é ressignificada para se ajustar às transformações do Estado, logo, os direitos sociais universais constituem obstáculos ao livre funcionamento dos mercados por lograrem grandes privilégios a certos grupos de trabalhadores, não podem ter natureza universalista, mas devem consistir em esforços emergenciais e focalizados a setores em situação de riscos. A cidadania passa a ser entendida como a perfeita integração do indivíduo ao mercado enquanto produtor e consumidor de bens e serviços e é identificada e reduzida à solidariedade para com os pobres.

Esses breves aspectos desse projeto indicam uma visão minimalista da política. Longe de ampliar a política como garantia de uma construção social democrática, esse projeto reduz a participação dos sujeitos e dos seus campos de atuação, pelo menos por duas razões: em primeiro lugar, por reduzir a noção de sociedade civil a certos tipos específicos de organizações, em segundo, as questões de políticas são tratadas meramente como questões técnicas de gestão e filantropia, retirando questões sociais relevantes, como a pobreza, da arena política, da justiça e dos direitos.

O segundo projeto, em adverso, caracteriza-se pela radicalização e aprofundamento da democracia propondo modelos de democracia participativa e deliberativa contrapondo-se aos limites das democracias representativas. A implicação última dessa proposta consiste na desprivatização do Estado, tornando-o mais permeável ao interesse público e menos subordinado à apropriação privada dos seus recursos.

Nessa perspectiva, a participação é vista como o compartilhamento do poder decisório do Estado em relação às questões relativas ao interesse público, logo, contrária à participação enquanto consulta a população. A participação é, portanto, um instrumento democrático de controle social que deve incluir além da participação na deliberação, mecanismo de acompanhamento e monitoramento da atuação pública por parte do Estado.

A concepção de sociedade civil é entendida de maneira ampla e inclusiva, dado o seu papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação e do controle social. Constitui-se num espaço heterogêneo onde se daria o debate entre os interesses divergentes e a construção dos consensos provisórios.

A cidadania é concebida a partir da premissa básica do direito a ter direito, articulando a luta específica por direitos sociais com a luta mais ampla pela construção da democracia. Apresenta-se também como uma proposta de sociabilidade, à medida que, segundo Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p.52)

[...] transcende o reconhecimento legal de direito e os limites estritos da relação entre o Estado e os indivíduos para debruçar-se sobre o âmbito das relações sociais no seu conjunto, onde o reconhecimento dos direitos deve constituir parâmetros de convivência no âmbito da sociedade.

Esse projeto, portanto, é também signatário de uma noção ampliada da política, apoiada nas múltiplas formas de seus espaços, sujeitos, temas e processos e, portanto, no reconhecimento de novas formas de se fazer política.

Atualmente boa parte dessa tendência vem sendo protagonizada por iniciativas locais que conjugam os esforços das unidades subnacionais e de organizações da sociedade civil. Uma implicação muito importante decorrente desse movimento, como supramencionado, é a reconfiguração da esfera pública, que se torna possível à medida que se expande a democratização da gestão governamental e das políticas públicas.

Um exemplo importante são as instâncias de consulta e deliberação já previstas pela constituição de 1988, como os conselhos<sup>46</sup> municipais da saúde, da assistência social, comitês de bacias hidrográficas, conselho nacional da criança e do adolescente e mais especificamente os novos arranjos institucionais de políticas públicas como os consórcios públicos, objeto desta tese. No tocante a este último, de maneira geral, são atualmente um grande exemplo desse movimento. Antes mesmo da legislação criada que dispõe sobre a institucionalização dos consórcios públicos, esses arranjos já figuravam como instrumentos de gestão institucionalizados como arranjos públicos de produção de políticas.

Para se ter uma ideia sucinta, quanto às mudanças que vem sendo operadas no Brasil nos últimos anos no tocante à estruturação das políticas públicas, basta lembrar que até o início dos anos 80, as políticas públicas, em geral, eram caracterizadas por um modelo de provisão estatal, de centralização decisória e financeira na esfera federal, de natureza setorializada e por uma fragmentação institucional que dificultava enormemente o processo de

---

<sup>46</sup> Obviamente que os conselhos e demais arranjos não representam a panaceia para todo problema de participação na formulação e decisão das políticas e na expansão e democratização da esfera pública. Como apontado por Arretche (2004) há pouco conteúdo acumulado quanto aos impactos efetivos dos conselhos sobre a gestão das políticas públicas, bem como das condições favoráveis para o seu bom funcionamento. Isso nos parece ser um problema que não é particular dos conselhos municipais, mas afeta todos os novos arranjos institucionais de políticas públicas.

coordenação, que implicavam, obviamente em perda de eficiência e de efetividade das políticas.

De acordo com Farah (2006) embora a gestão setorializada se devesse ao reconhecimento da complexidade e singularidade dos problemas, essa especialização acabou se traduzindo em autonomia, cada política sendo concebida independente das demais, sem articulação das diferentes áreas. Além disso, havia, também a exclusão da sociedade civil do processo de formulação, implementação e controle da política e a sujeição desses processos a relações clientelistas, corporativas ou de insulamento burocrático. No entanto, como lembra a autora, não se tratava de que as políticas não incorporavam os interesses da sociedade civil, mas sim que essa incorporação era seletiva e excludente, além do que o sistema de gestão era hierarquizado, limitando o espaço para participação de instâncias próximas do cidadão.

Perpassa a esse momento e se consolida com a constituinte de 1988 uma agenda de reforma das políticas sociais que tinham como eixos a democratização do processo decisório e a equidade dos resultados das políticas públicas. Nos anos 1990, no contexto de crise fiscal outra agenda de reforma ascende a discussão, cujos eixos norteadores eram a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, bem como a qualidade dos serviços públicos e, portanto, a necessidade de reforma da ação estatal. De acordo com Rocha e Faria (2004), esta última agenda tratava-se de uma demanda de racionalização político-administrativa e técnica que visava reduzir o tamanho do Estado e dos seus déficits.

Conforme Farah (2006), os desafios postos por essa agenda alternativa nos anos 1990 são, de certa forma, integrados, de forma ressignificada na agenda democrática: não se pretendia o desmantelamento do Estado, mas uma nova articulação com sociedade civil e com a iniciativa privada, não se pretendia por exemplo descentralizar a gestão da política, como forma de dar eficiência à gestão, mas principalmente como forma de atribuir poder aos entes subnacionais, redistribuir poder e modificar as relações entre Estado e sociedade. Neste sentido, a autora considera que a reformulação da gestão estatal não é monopólio de uma agenda neoliberal. Logo, a agenda democrática também incorporou elementos da agenda alternativa, obviamente, ressignificando-os. Entre os elementos dessa agenda podemos destacar: o estabelecimento de metas coordenadas entre a política econômica e a social, definição de metas nas políticas sociais, articulação de programas seletivos e universais, racionalização do gasto social, democratização interna da máquina pública, estímulo à inovação, descentralização da máquina pública, etc.

De acordo com a autora:

[...] no final dos anos 1980 e nos anos 1990, as propostas se redefiniram, sendo enfatizadas, além das teses de descentralização e participação: a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação; a busca de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONGs, da comunidade organizada e do setor privado na provisão de serviços públicos; a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade, eficiência e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios (FARAH, 2006, p. 198).

Nessa conjunção, os governos municipais vieram assumindo grande importância política, em razão principalmente das atribuições que lhes foram dadas desde a constituição de 1988, quando passaram a se constituírem em entes autônomos da federação, o que ocasionou a transferência de atribuições e competências dos governos central e estadual e proporcionou aumento significativo de sua participação na repartição dos recursos fiscais. Além disso, o protagonismo dos municípios também pode ser atribuído à ênfase na descentralização nas agendas de reformas de diferentes correntes, à maior proximidade desse nível de governo com as demandas sociais e à incapacidade de resposta da iniciativa privada como alternativa de gestão com a redefinição de gestão do Estado, além, também das ações de desenvolvimento local promovidas por esses municípios nos anos 1990.

Porém, como ressaltado por Rocha e Faria (2004), o processo de descentralização trouxe resultados contraproducentes em função, principalmente da heterogeneidade do processo de descentralização e do processo de coordenação entre as políticas, fragilizando a provisão pública em muitos municípios deficientes técnica, administrativa e financeiramente, além de ter, em alguns casos, reforçado a desigualdade entre estados e municípios. No entanto, ainda assim, os autores observam que esse processo produziu efeitos positivos (como conselhos setoriais, orçamento participativo, democratização da gestão das escolas públicas, fóruns e comitês setoriais, etc.) no sentido de uma maior racionalização e democratização das políticas públicas, mesmo sendo mais raras e problemáticas.

Apesar da heterogeneidade do grau de descentralização das políticas e da grande dificuldade de coordenação entre as políticas, entendemos que as iniciativas locais vêm proporcionando experiências que podem ensejar a anulação das velhas práticas governamentais e também do modelo de gestão pública centrado na competição entre os entes nacionais. Nesse sentido, as mudanças ocorridas na forma de estruturação das políticas públicas no Brasil abrindo espaço para arranjos institucionais, como os consórcios públicos intermunicipais, enfatizam a oportunidade de redefinir as relações intergovernamentais tradicionais, a partir de uma proposta de produção cooperada das políticas públicas, que pode

suscitar a produção de políticas integradas<sup>47</sup>, orientadas por propósito, além de consolidar o estabelecimento de vínculos de cooperação e parcerias entre outros entes nacionais e atores da sociedade civil.

Evidentemente nem o processo de descentralização nem a indução de experiências de iniciativa locais são, por si só, instigadores de boas práticas nem trazem consigo o motor para mudanças do modelo de gestão focado na competição. Portanto, como posto em Arretche (2003) não há garantias intrínsecas que as experiências de iniciativas locais promovam uma gestão transparente, responsável e que produzam políticas a partir de vínculos que estabeleçam a cooperação e a participação.

Contudo entendemos que a ação dos governos também depende, em boa medida, dos incentivos e controles a que estão submetidos, e estes, por sua vez, dependem, ainda, do desenho de política estabelecido. No que tange aos consórcios públicos, enquanto uma agremiação de governos locais, entendemos que um bom desenho é aquele que favorece a institucionalização desses arranjos em instrumentos de exercício de práticas democráticas, capazes de possibilitar uma formulação participativa das políticas, capazes de conectar e fazer mais permeável a relação entre Estado e os movimentos sociais e capazes de fazer transbordar experiências democráticas locais em escalas maiores.

Portanto, entendemos serem necessários eixos norteadores que possam orientar a construção dessas práticas em direção a experiências efetivamente participativas e que logrem todo o potencial institucional dos consórcios. Nessa perspectiva, propomos que a análise dos consórcios públicos, enquanto prática de construção democrática das políticas públicas, contemple minimamente alguns critérios, pelos quais se possa apreender as diversas experiências nacionais em direção à cooperação na produção de políticas. Os critérios de análise para as experiências de consorciamento em políticas públicas buscam, assim, entender como garantir, incentivar ou estimular que os consórcios públicos se constituam em arranjos que implementem ações públicas em regime de cooperação efetiva, apontando, portanto, para a necessidade de que o desenho dos consórcios reforce a necessidade de produção cooperada

---

<sup>47</sup> Nesse contexto vale destacar o ressaltado por Farah (2006) de que esses processos vêm induzindo mudança significativa no desenho das políticas sociais implementadas em nível local, promovendo ações integradas (alguns exemplos: Programa Bolsa Família, Bolsa Escola, Saúde Global, Programa Lixo que não é Lixo). As ações integradas ou integrais são importantes porque possibilitam a articulação com outros aspectos importantes da vida social e melhoram as trocas entre as políticas, bem como apontam uma conclusão muito importante: a eficácia de uma política setorial muitas vezes depende de questões alheias ao próprio setor, uma abordagem integral, portanto, pode dar eficácias às políticas setoriais “[...] como é o caso do Programa Bolsa Escola, em que se reconhece que a evasão e a repetência não resultam exclusivamente de características do ensino oferecido, mas dependem também da inserção socioeconômica da família” (FARAH, 2006, p. 202).

das políticas e isso passa, necessariamente, pela construção de um desenho democrático de se fazer política. É disto que trata o próximo capítulo.

#### **4 ANÁLISE DA POLÍTICA DE IMPLEMENTAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS:** construção de parâmetros de análise e estudo de caso do CINPRA- São Luís

Este capítulo propõe entender a implementação dos consórcios públicos não apenas como um instrumento de política pública, mas como uma política de produção de políticas. Nesse ínterim, propõe critérios para análise da implementação dos consórcios públicos e de suas políticas e ações públicas, a fim de entender se o desenho institucional e político dos consórcios permite a estruturação democrática de suas ações, favorecendo a construção de um espaço público de coprodução de políticas a partir de um regime de cooperação efetivo. Este capítulo cumpre ainda, o objetivo de, a partir desses parâmetros, construir uma interpretação da experiência de consorciamento de São Luís do Maranhão, o CINPRA.

Para tanto, este capítulo está dividido em duas seções: a primeira apresenta os argumentos para um entendimento dos consórcios como uma política e um instrumento de estruturação democrática de políticas, apontando ainda parâmetros para análises nessa perspectiva; a segunda seção apresenta os principais aspectos do processo de implementação do CINPRA, a partir da consideração dos parâmetros elaborados para análise de implementação de consórcios públicos.

##### **4.1 Consórcios públicos como política e instrumento de estruturação de políticas democráticas**

Como apontado no capítulo 2 deste trabalho, a despeito das potencialidades do arranjo consorcial, há, ainda, grandes déficits de implementação nas experiências de consorciamento intermunicipais, seja em função dos obstáculos na apreensão do que é um consórcio, ou da ausência de um pacto político consistente, ou mesmo em função das fragilidades na articulação e coordenação com organismos municipais, de outros níveis de governo, e, também da sociedade civil e da iniciativa privada.

A questão-problema apresentada ao final daquele capítulo inquiria saber como analisar o processo de implementação de consórcios públicos enquanto uma política de produção de políticas e se, no caso maranhense, era possível admitir a política de consorciamento tenha se dado a partir de uma estratégia de produção compartilhada.

A análise feita neste capítulo, propõe que o déficit de implementação nas experiências de consorciamento é função, não exclusivamente, da incapacidade institucional desses arranjos em se constituírem em espaços de estruturação democrática de políticas públicas, e, por implicação, da incapacidade de estabelecer, efetivamente, um regime de colaboração como forma de produzir políticas compartilhadas.

Como visto, a grande maioria dos estudos sobre consórcios, refere-se, quase sempre, ao objeto de atuação do consórcio, às motivações ou condições que explicam a emergência e continuidade dos consórcios. Contudo, poucos, são os trabalhos acadêmicos que analisam o processo de construção das políticas produzidas pelos consórcios. Quanto ao processo de construção dessas políticas estamos nos referindo ao que tange a capacidade institucional desses consórcios em formular e implementar ações públicas estruturadas democraticamente, a partir de um regime de cooperação efetivo entre distintos níveis de governo, atores e espaços.

Como os consórcios demandam, por natureza, relações de cooperação, à medida que são produtos da vontade autônoma dos municípios, entendemos que os consórcios se constituem, não apenas como instrumentos de políticas, mas, também, como uma política de se fazer políticas. Podem, assim, ser uma nova forma de se fazer a política, à medida que suscitam a colaboração na coprodução de suas ações, podendo fomentar processos efetivamente democráticos. No entanto, embora demandem cooperação, esta somente se consolida com efetiva participação.

Entendemos que a relevância da profusão de consórcios nas mais distintas áreas não se limita apenas à materialização de diferentes canais de implementação das mais variadas demandas históricas de políticas, mas, sobretudo, pela capacidade de implicar mudanças significativas, no desenho de elaboração dessas políticas e nas relações intergovernamentais estabelecidas a partir da cooperação e estruturação democrática de suas ações. Portanto, analisar a implementação dos consórcios públicos como uma política de consorciamento, é, antes de tudo, compreender as especificidades da produção das políticas no âmbito de arranjos de cooperação, ou dito de outra forma, em espaços com potencialidade para a estruturação democrática de políticas.

Creemos que a apreensão e análise dessas novas formas de se fazer e empreender a política pública pode fornecer informações valiosas para a efetiva descentralização, formulação e implementação de políticas democráticas. Logo estamos nos referindo à necessidade de analisar o processo de implementação dos consórcios públicos como um

processo de alargamento do Estado, à medida que pode contribuir para a ampliação do processo democrático-participativo da feitura das políticas públicas.

Esse processo de alargamento do Estado e de construção democrático-participativa que os consórcios podem promover, podem ser percebidos por algumas implicações que os consórcios trazem à tona. Em primeiro lugar esses arranjos problematizam o protagonismo dos atores públicos e sociais nas políticas públicas de grande envergadura, como a política de saúde, de combate às desigualdades sociais, de transportes coletivo, de tratamento de resíduos sólidos, de desenvolvimento regional, entre outros, apontando que o protagonismo dos atores públicos federais pode ser relativizado, à medida que a participação dos consórcios em temas de grande envergadura permite que se redirecione o olhar para o papel dos entes municipais na produção ou desenvolvimento dessas políticas. Em outras palavras os entes municipais, à medida que fomentam regimes de cooperação, para tratar das grandes questões públicas que atravessam o território, podem assumir o protagonismo na produção de políticas que reduzam as disparidades regionais.

Por outro lado, a produção cooperada de políticas não diz respeito apenas às vantagens organizacionais, ao favorecer maior compromisso em torno das ações, reduzir as resistências e facilitar a inserção de inovações (VAN METER; VAN HORN, 2003), implica, também, no intercâmbio de culturas institucionais e políticas, signos e símbolos que estabelecem um diálogo de confrontação entre distintas identidades e racionalidades, sem a imposição de uma em detrimento de outra, é a possibilidade de convergência a partir das trocas num contexto de diversidade institucional, política, econômica e cultural.

Além disso, considerar a análise do processo de implementação de consórcios públicos a partir da efetividade do estabelecimento de vínculos de cooperação, passa ainda, necessariamente, pela consideração de estratégias democrático-participativas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; SANTOS; AVRITZER, 2002) na formulação, execução e gestão das ações públicas fomentadas pelos próprios consórcios.

A participação, como já apontado por Pateman (1992), no capítulo anterior, além de cumprir um papel pedagógico e de controle é o elemento que enraíza as relações de cooperação, que se estabelecem pelo ato da vontade; em outras palavras, é a substância que fundamenta e origina estruturas organizacionais colaborativas ou de cooperação. Logo, uma política de consorciamento verdadeiramente democrática deverá ser, essencialmente, participativa. Assim os consórcios públicos só podem estabelecer um regime de cooperação na construção de políticas democráticas, se forem, por definição, participativos.

Além do regime de cooperação por ato de vontade, há alguns outros aspectos que potencializam os consórcios como capazes de promoverem a estruturação democrática das políticas públicas: os consórcios são iniciativas locais com grande capacidade de aderência ao território e às suas identidades locais; e, como apontado por Pateman (1992), o espaço local é o espaço do aprendizado, onde o cidadão aprende a se autogovernar, é, portanto, o espaço, por excelência do aprendizado democrático. Por outro lado, como sustentado por Berman (2003), Van Meter e Van Horn (2003) e Sabatier e Mazmanian (2003), todo processo de implementação deve considerar as adaptações e ajustes produzidos pelo espaço local.

Além da característica local e de seus vínculos com os territórios e suas identidades como potencializadores de experiências democráticas, outro aspecto particular dos consórcios diz respeito à sua constituição em função de um propósito, a grande maioria dos consórcios são constituídos para implementação de uma função ou de um propósito por vez, a partir de uma construção coletiva de um problema. Como visto, Pateman (1992) observa, ainda, que a constituição democrática das organizações e associações também está associada a consecução de um propósito, à medida que não se pode representar os indivíduos como um todo em todos os propósitos, bem como a representação em múltiplos propósitos nega a participação e o controle social.

A capacidade dos consórcios na estruturação democrática das políticas públicas, estaria, então diretamente relacionada com o desenho de sua implementação enquanto organização e instituição indutora de um espírito público, e isso passa, necessariamente, pelos mecanismos de colaboração, participação e pela aceção da construção da política como uma estratégica deliberada para a cooperação.

Ademais, os consórcios públicos intermunicipais podem inaugurar uma nova perspectiva de gestão pública, que reside na mudança nas relações entre os próprios entes públicos, modificando e ampliando o Estado, promovendo relações de reciprocidade baseadas em consenso, com a participação de atores civis e privados, ao invés de relações baseadas em hierarquias. Dessa forma, a relação de cooperação não tende a produzir um novo nível de governo, mas um espaço, ou uma outra maneira de relacionamento entre os ente públicos e privados.

E esse espaço parte da apreensão de que os problemas que afligem a sociedade não podem ser resolvidos exclusivamente pelo governo central ou estadual, exige, necessariamente, a participação da sociedade civil, uma vez que boa parte do que chamamos e entendemos como problemas, partem daquilo que o próprio Estado incorpora em sua agenda

pública. O protagonismo, portanto, da própria sociedade, seja para definir e identificar problemas bem como para propor e atuar na resolução destes são fulcrais na redefinição do processo de formulação e implementação das políticas.

Dito de outra maneira: a inovação institucional que pode provocar a política de consorciamento, não se traduz, necessariamente, na criação de uma nova institucionalidade propriamente dita, com estruturas independentes e autônomas, o que a literatura especializada chama de *institutional hardware*<sup>48</sup>; mas permite a criação de uma inovação institucional a partir de novas práticas políticas, de planejamento, de concepção e gestão (*institutional software*), diferentes dos modelos hierárquicos [como propostos por Sabatier e Mazmanian (2003) que, às vezes, a partir do princípio da responsabilidade, engessa a produção de políticas de grande envergadura, dadas certas incapacidades técnicas e/ou financeiras dos entes municipais (isoladamente). Por outro lado, como o regime de colaboração é dado pelo modelo de cooperação, sem exigir a participação compulsória do município, é possível, que esses arranjos institucionais, sejam importantes para debelar antigas práticas presentes no modelo contemporâneo de gestão pública.

Efetivamente há uma especificidade na análise dos consórcios públicos intermunicipais. Como aventado nos parágrafos anteriores, a especificidade dos consórcios consiste na capacidade de promoverem inovação institucional, de se constituírem em função de um propósito, de priorizarem o local, espaço privilegiado do exercício da participação, de viabilizarem trocas culturais e institucionais e da capacidade de promoverem o protagonismo dos atores.

Mesmo quando se analisa as ações públicas desses consórcios não se pode perder de vista que os consórcios não são sistemas hierarquizados, logo o processo de formulação, decisão e implementação da política é um espaço atravessado por atores institucionais, organizações e estruturas burocráticas com peso significativos, ou seja, a composição institucional, mesmo sendo pública em sua grande maioria, sofre influências e interesses bastante distintos, em função da diversidade política, econômica e das identidades representadas por cada ente que compõe as instâncias deliberativas do consórcio. Embora estes aspectos também sejam comuns em outros espaços de produção de políticas, entendemos que aparecem de maneira mais pronunciada nos consórcios por se tratarem de uma constituição não coercitiva construída deliberadamente por ato de vontade.

---

<sup>48</sup> Para mais detalhes quanto *institutional hardware* e *institutional software* ver Tomas (2010).

Os consórcios não são inovações apenas de cidades grandes ou metrópoles. Participam desse processo de iniciativas inovadoras, principalmente, cidades médias e pequenas; todas na busca de soluções alternativas e de novas formas de gestão. A predominância dos governos municipais na proposição dessas iniciativas locais inovadoras que vem modificando a provisão e gestão dos serviços públicos e das políticas sociais, pode ser atribuído a alguns fatores importantes, como as atribuições do governo central para outros níveis de governo, a resposta a reivindicações da sociedade civil, à ênfase na descentralização na agenda de reformas por diferentes correntes políticas e de agentes financiadores internacionais, aumento substancial da participação municipal nos recursos fiscais, insuficiências das respostas do mercado, entre outros (FARAH, 1997).

Segundo esta autora essas inovações são basicamente no tipo e conteúdo da política e no processo político e na gestão das políticas, o que sugerem a construção de novas políticas, novas formas de gestão e novos processos decisórios.

No que diz respeito às novas políticas pode-se citar a perspectiva integrada da construção da política e programas, a implantação coordenadas de medidas que viabilizem a universalização do acesso em muitas áreas de direito, como a educação, por exemplo, e a construção de novas políticas para novos segmentos populacionais ou tradicionalmente não atendidos pelas políticas; e a produção de políticas locais de combate à pobreza e desenvolvimento local, propiciando uma inflexão importante, à medida que mudaram da prestação de serviços urbanos tradicionais para formulação e implementação de políticas geradoras de atividade econômica e de renda (FARAH, 1997).

Entre as novas formas de gestão, estão as mudanças nas relações entre Estado e o cidadão, a partir da criação dos espaços de participação do cidadão, muito embora, boa parte das iniciativas não envolva a participação efetiva. Contudo, esses espaços podem vir a ser apropriados pelos cidadãos, deixando de ser uma participação delegada. Exemplos de políticas que fomentem o acesso a informação, dando publicidade a qualquer tipo de informação de interesse público, bem como a implementação de ouvidorias, constituem exemplos de mudanças na provisão dos serviços e sugerem mudanças na relação Estado-cidadão. Há mudanças também nas relações entre esferas de governo, a partir de programas de iniciativas de uma esfera governamental e co-responsabilização de outra, geralmente municipal, e também de outras entidades federais e até de organizações internacionais.

As mudanças também são observadas nas relações entre Estado e sociedade civil, que consistem no envolvimento de outros atores ao lado do próprio governo na formulação e

implementação das políticas; e, por fim, as inovações também podem ser observadas na integração de ações e políticas públicas, a partir da superação da setorialização das políticas públicas e promoção de ações públicas integradas (FARAH, 1997).

Nesse contexto, a análise do processo de implementação de consórcios públicos, ou o processo de estruturação democrática de políticas pelos consórcios, também deve ser estimulada em razão dessas experiências de inovação e experimentação em programas governamentais que vem ocorrendo em diversas experiências locais, bem como pelas oportunidades abertas à participação nas políticas, principalmente, as setoriais, o que, segundo Seibel, Ortiz e Gelinski (2012) vem despertando curiosidades sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado.

Contudo a efetividade dessa política de produzir política depende do desenho institucional adotado pelos consórcios, o que reflete, significativamente, no resultado das políticas implementadas por essas entidades. Se os consórcios adotam um desenho institucional que reflete os modos tradicionais de relacionamento entre municípios, outros níveis de governo e os atores da sociedade civil, acabam reproduzindo as mesmas práticas sociais e políticas que engessam a coordenação e colaboração na execução das políticas.

Assim uma proposta de parâmetros para análise de consórcios públicos, enquanto uma política de produção de políticas deve, obrigatoriamente, contemplar, parâmetros que permitam analisar se o desenho de implementação dos consórcios são efetivamente democráticos, se os consórcios produzem, de fato, suas ações a partir de um regime efetivo de cooperação e, por implicação, se podem, definitivamente, serem apreendidos como experiência de ampliação da esfera pública, ou se reproduzem velhas práticas no processo de formulação e implementação de suas ações e nas suas relações com os distintos atores.

Analisar o processo de implementação dos consórcios requer entender o que estamos chamando de implementação. Como analisado no capítulo anterior o processo de implementação das políticas é, em geral, demarcado pelo papel das organizações, quer seja como um processo de administração de sistemas, como um processo burocrático, como um conflito entre os indivíduos e as organizações, ou como um processo de conflito e negociação. Quase sempre esta demarcação parte do pressuposto de que as políticas são formuladas e implementadas por atores e níveis de governos distintos, onde a “ponta” é um provedor local.

Esse enquadramento leva a um entendimento do processo de implementação como um conjunto de ações efetuadas e focadas na realização dos objetivos previamente estabelecidos, ou de entender os fatores que condicionam a política e que frustram o alcance dos objetivos

formulados, ou mesmo uma estratégia de resolver conflitos que fazem malograr esses objetivos (SABATIER; MAZMANIAN, 2003; VAN METER; VAN HORN, 2003).

Esse tipo de visão, tipicamente *top-down*, sugere que o êxito do processo está vinculado ao cumprimento daquilo que foi proposto, ou dos desígnios estabelecidos de antemão. Nesse enquadramento, quase sempre os mecanismos de coordenação da política consistem em vínculos hierárquicos, que são providos por recursos legais, como normas, procedimentos, recursos financeiros e técnicos. A hierarquia e a regulação do comportamento organizacional seriam, então, os condicionantes para o cumprimento do que foi formulado.

Efetivamente, o processo de implementação não pode se restringir a uma determinação de metas, sobretudo porque a política suscita compromissos e conflitos que não podem ser previstos (REIN; RABINOVITZ, 2003), logo o êxito do processo de implementação não pode, também, estar vinculado ao cumprimento de objetivos e metas.

Na análise dos consórcios a limitação dessa abordagem é mais explícita, uma vez que, como supracitado, os consórcios além de não serem sistemas hierarquizados, são atravessados, no processo de construção das políticas, por múltiplos atores e espaços. Ademais, as inovações institucionais no campo da política pública, cujo consórcio é apenas um exemplo, ao protagonizarem demandas e experiências inovadoras no campo da democracia-participativa, impõe a necessidade de que os desenhos de implementação contemplem o desenvolvimento de mecanismos informais de delegação da autoridade, de dispersão do controle e que enfatizem o atributo da discricionariedade e da autonomia. Nesse novo contexto de se fazer política, rechaça-se, portanto, todo desenho que induza a criação de mecanismos de coordenação pautados na capacidade formal de mando e controle e que centralizem a autoridade, típicas dos desenhos *top-down*.

A análise de implementação de consórcios público, propõe, assim, entender a construção da política, na acepção proposta por Hill (2006), como um processo complexo, dada a incorporação de diferentes valores, interesses e estratégias; de recriação da própria política, caracterizado por “idas-e-voltas” entre a política e as ações, capaz de forjar relações de responsabilidade e confiança, de cooperação e de aprendizado.

Evidentemente que os consórcios são, como visto em capítulos anteriores, produzidos por ato de vontade, a partir de um interesse mútuo, ou em comum, na resolução de problemas que efetivamente sozinho não lograriam fazê-lo. Nesse sentido, o ajuste mútuo (BERMAN, 2003) em torno de um interesse comum seria um mecanismo de coordenação de ações públicas relevante à medida que pudesse agremiar esforços e capacidades institucionais em

direção a uma implementação concertada de ações resolutiva. Todavia, recuperando o observado por Stoker (2003), no capítulo anterior, o interesse mútuo não é uma condição suficiente para amenizar as tensões nas relações intergovernamentais, ou, dito de outra forma, o interesse comum, por si só, não garante, a implementação de ações efetivamente democráticas, sendo importante sopesar a implementação a partir de estratégias que favorecessem a cooperação como uma capacidade institucional de produção democrática das políticas.

Nessa proposta, a análise de implementação de consórcios públicos dialoga com a acepção proposta por Stoker (2003), para quem o processo de implementação consiste em determinar em que medida um dado contexto e desenho de políticas tem possibilidade de promover a cooperação. A de implementação de consórcios públicos, é, então, um processo de estruturação de estratégias que viabilizam ajustes de interesse a partir da cooperação, e, também, por implicação direta, um espaço essencialmente de aprendizagem institucional.

Este entendimento parte, também, da acepção proposta por Berman (2003) de que a prática organizacional modifica e é modificada pela política. Assim, o que acontece com as ações públicas produzidas pelos consórcios não depende apenas das características da ação pública, mas também das características da organização. Logo, contextos organizacionais democráticos possibilitam a produção de ações e políticas públicas também democráticas, por conseguinte, incentivos institucionais democráticos na implementação de consórcios podem favorecer a construção democrática de políticas.

Assim, quando, no capítulo 2, estamos inquirindo porque há déficits de implementação na política de consorciamento, não estamos nos referindo à incapacidade dos consórcios em cumprirem ou executarem os objetivos e metas previamente estabelecidos, mas estamos indagando porque uma organização, notadamente com potencial de construção democrática das políticas, não consegue estruturar democraticamente suas ações públicas.

A resposta à questão envolve a elaboração de alguns parâmetros indispensáveis na consideração de um desenho democrático de implementação de consórcios públicos. Esses parâmetros consideram, como pontuado aqui, não apenas os aspectos organizacionais necessários à coordenação entre múltiplos atores, mas também os aspectos democráticos que devem estruturar um regime de cooperação para construção de políticas.

Nesse entendimento, a construção de dimensões de análise do processo de implementação de consórcios públicos é importante para identificar as variáveis e entender o peso de cada uma delas no constrangimento desses novos espaços públicos de produção de

políticas públicas, bem como possibilitar intervenções adequadas nesses espaços. Por isso, cremos que a análise de implementação dos consórcios públicos contribui para que esses arranjos se consolidem como arranjos de cooperação democrática na produção de políticas públicas.

Assim, o êxito da implementação dos consórcios públicos não estará associado exclusivamente à execução de suas metas e ao alcance dos objetivos delineados. O êxito ou sucesso dependerá da capacidade institucional do consórcio em estabelecer ações públicas efetivamente democráticas, ou em estruturar democraticamente suas políticas. E isso passa, necessariamente, pelo grau de abertura do processo decisório, pela maneira de construção e interpretação dos problemas sujeitos a intervenção, pela densidade institucional do consórcio, pelo estabelecimento de uma governança democrática, pela abertura à participação dos atores sociais e pelo controle social. Esses aspectos permitem, portanto, inferir sobre a (in)consistência do pacto político em torno dos consórcios públicos.

Ademais, fatores que numa visão convencional seriam vistos como problematizadores, são, nessa perspectiva, adaptando a acepção proposta por Stoker (2003), entendidos como oportunidades latentes. Assim, o elevado número de atores participantes na construção dos consórcios é uma oportunidade de criação de um contexto favorável à cooperação; e as diversas relações interorganizacionais, intergovernamentais e intramunicipais, muito comuns aos consórcios, aportam recursos e oportunidades para recriar e reformar as políticas.

Para analisar minimamente a capacidade institucional dos consórcios na estruturação democrática de políticas, elaboramos um conjunto de parâmetros que contemplam o processo de implementação de maneira ampla, abrangendo, portanto, não apenas o processo de implementação das ações em si, mas os aspectos ligados à formulação, ao processo decisório e a estruturação democrática das ações.

#### 4.1.1 Alguns parâmetros para análise de implementação de consórcios públicos intermunicipais

Esses parâmetros tentam ajudar a responder algumas questões relevantes que dizem respeito aos consórcios, como, por exemplo: como as relações institucionais são sustentadas? Como o problema-comum é construído? Como são elaboradas as estratégias de gestão do arranjo? Elas estimulam a colaboração? O consórcio tem solidez financeira

suficiente para conduzir suas ações? Como os atores participam da elaboração das ações e da tomada de decisões?

A seguir passaremos a considerar os parâmetros que julgamos pertinentes para análise do processo de implementação de consórcios públicos enquanto política de produção cooperada de políticas públicas.

1. DENSIDADE INSTITUCIONAL: esse parâmetro pode contribuir para analisar a natureza das alianças construídas em torno dos consórcios, do ponto de vista das relações e dos papéis atribuídos aos atores envolvidos, quer sejam da esfera pública, da sociedade civil ou da iniciativa privada. Em outras palavras busca analisar o pacto político em torno do consórcio no que tange às atribuições e relações estabelecidas entre as diversas articulações necessárias à cooperação institucional. Portanto, a densidade institucional procura analisar as relações interinstitucionais, a fim de perceber as relações de poder emanadas entre o consórcio e os atores relevantes dos ambientes políticos, econômicos e sociais. Busca-se, por conseguinte, apreender o quanto a relação com outros atores influi na agenda das ações do consórcio e em sua sustentação institucional, bem como o modo dessa interação (interesses comuns? espírito público? Redução de custos de transação? Valores? Etc.) entre os atores coletivos e individuais. Assim, para informar a densidade institucional nos consórcios, entendemos ser preciso analisar:
  - 1.1 a Articulação Institucional: esse parâmetro objetiva identificar e analisar as relações interinstitucionais e saber se essas relações promovem trocas, se essas trocas são simétricas ou assimétricas, identificar os principais capitais trocados e se essas trocas induzem a algum de tipo de hierarquia em função dos capitais trocados (financiamento, apoio político, etc..). Para tanto é importante identificar as articulações entre o consórcio e outros órgãos do poder público ou da iniciativa privada, importantes para implementação das ações públicas objeto do consórcio. Logo este critério visa, também, analisar a existência e factibilidade de convênios, acordos, contratos e demais mecanismos institucionais que ensejam o engajamento das parcerias estabelecidas e a responsabilização com os principais *stakeholders* que mantém interesse ou influência sobre o objeto das ações públicas dos consórcios. Além dessas articulações, é importante a identificação de articulações entre o consórcio e outras formas organizacionais de desenvolvimento local e territorial,

como arranjos produtivos locais, incubadoras de empresas, ONGs, e demais entidades da sociedade civil. Parte da necessidade de identificar e compreender como são construídos os principais laços públicos, privados e socioculturais que estão articulados na promoção das intervenções do consórcio e identificar quem são os atores relevantes, como, quando e em que condições participam institucionalmente dessas ações.

1.2 a Efetividade Institucional: analisa a participação efetiva do consórcio nos municípios signatários, a partir do grau de cobertura das ações e projetos no conjunto dos municípios e da existência de uma burocracia específica que represente o consórcio no seu território de abrangência, bem como a dinâmica de relacionamento entre essas unidades burocráticas e entre estas e a burocracia municipal;

1.3 a Autonomia Institucional: analisa a capacidade institucional do consórcio de empreender e dar continuidade às suas ações, considerando sua aptidão política, técnica e administrativa desvinculada de outras instâncias de governo. Analisa também, a capacidade de autonomia do consórcio diante da influência de ciclos político-eleitorais. Considera, portanto, a estabilidade do arranjo ao longo do tempo, a partir da identificação de aspectos que garantam sua continuidade, blindando-o de conjunturas desfavoráveis e constrangimentos que possam fazer soçobrar suas atribuições e sua capacidade de empreender ações públicas cooperadas. Assim este parâmetro pondera também, em última instância, a qualidade do pacto político estabelecido em torno do consórcio, entendendo que um pacto político consistente perdura ao longo do tempo, ao contrário um pacto político eventual, fundado meramente em oportunidades, denota uma existência frágil.

2. TROCAS COGNITIVAS: Este parâmetro dedica-se basicamente a compreender a construção e formulação do problema público elencado como comum pelo consórcio. Pretende-se, dessa forma, compreender como é construído o “problema público comum” que, teoricamente, induziria à cooperação por ato deliberado, de vontade, por parte dos municípios. Entende-se aqui a necessidade de identificar e entender as representações que se tornam referências para intervenção da política, identificar quem são e qual o papel dos atores interessados, bem como compreender como é “costurada” a concertação entre os atores, a partir de quais ideias ou quais representações. Como já ressaltado por Subirats (2006a) o problema é uma

construção analítica, não é a identificação de problemas que não nos satisfazem, também não é apenas a discrepância entre o que é e o que gostaríamos que fosse. É analítico por que precisa estar vinculado com a solução dele mesmo! O que sugere sua viabilidade política, econômica, social e organizacional, ou sua tratabilidade, para usar o termo cunhado por Sabatier e Mazmanian (2003). Nesse sentido, este parâmetro busca analisar o grau em que as trocas cognitivas, a partir de diferentes racionalidades, contribuem para construir o problema. Para tanto é importante compreender, ainda como sugerido por Subirats (2006b) como é colocado o problema, se se entende a situação colocada como um problema, por quem é colocado, se existem diferentes versões do problema e se há tensão e se sua intensidade é constante. Portanto, em síntese, esse parâmetro, busca ponderar a contribuição cognitiva da diversidade institucional, política e cultural na proposição das questões-chaves objeto de intervenção do consórcio. É, deste modo, uma maneira de analisar a diversidade cognitiva na formulação da agenda sob a qual o consórcio irá agir. Esse parâmetro é construído basicamente a partir de quatro outras referências:

- 2.1 Identidade/Indução: este parâmetro analisa em que medida se pode sopesar que as identidades (econômica, territorial, cultural, geográfica, política, etc) aportam contribuição significativa na formulação dos problemas pelos atores que compõem o consórcio, ou seja, o problema formulado é formatado por um tipo de identidade comum aos atores? Ou decorre de mecanismos institucionais de indução a uma agenda específica, em função de compromissos/interesses estabelecidos junto a agências, partidos, órgãos públicos, atores individuais, etc.
- 2.2 Intercâmbio: analisa em que medida pode-se considerar na formulação do problema comum a contribuição do intercâmbio de valores, símbolos, signos e demais representações na convergência de sentido às ideias propostas pelos atores relevantes.
- 2.3 Deslocamento: analisa em que medida a compreensão do problema é modificada em função das implicações políticas que o problema remete; dos condicionantes técnicos e financeiros, das mudanças socioeconômicas (VAN METER; VAN HORN, 2003) que afetam a percepção social sobre o problema, da complexidade e natureza da política que afeta o grau de consenso envolvido em torno da questão e

da incerteza quanto ao entendimento efetivo da situação colocada como um problema.

3 GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: esse parâmetro busca responder se o processo de definição do sentido e direção do arranjo de cooperação é social. Sugere, portanto que a definição dos objetivos, das formas de coordenação das ações e dos produtos sejam construídas socialmente. Logo, esse parâmetro tenta apreender em que medida a gestão do consórcio é feita a partir de um sentido de direção democrática que contemple a participação de outros atores e que o seu exercício esteja ligado à produção de regras, estratégias e mecanismos institucionais que estimulem à cooperação e/ou compensem à competição política, ao invés de uma relação de mando e controle a partir da independência política e dos recursos materiais e econômicos que o *staff* executivo geralmente possui. Busca assim identificar as estratégias elaboradas pelo consórcio para manutenção dos vínculos das relações sinérgicas intergovernamentais, interorganizacionais e intramunicipais, apreendendo o que explica sua continuidade ao longo do tempo e os fatores que a arrefecem. Os parâmetros que informam esse parâmetro podem ser decompostos assim:

3.1 Coesão Interna: esse parâmetro pode aferir a permanência da orientação da política à medida que há o convencimento de que os dispositivos institucionais em vigor são equânimes, busca, portanto analisar o grau de consensualidade produzido pelo consórcio, bem como identificar os mecanismos de promoção de ações concertadas. Para tanto, objetiva identificar os fatores, circunstâncias, valores e capitais fomentados pela gestão do consórcio que possam explicar a continuidade de relações sinérgicas intramunicipais na promoção das ações públicas empreendidas (custos de transação, espírito público, valores culturais, etc.)

3.2 Responsabilização: apreende a capacidade do consórcio em estabelecer relações sinérgicas intramunicipais, interorganizacionais e intergovernamentais com definições claras e com atribuições de responsabilidade específicas. Permite, também, verificar se as estratégias de cooperação empreendidas pelo consórcio não se traduzem em motivações contrárias com baixa definição na distribuição de responsabilidades, ensejando, de maneira contraproducente, baixa cooperação. Permite, também averiguar se as ações e os programas fomentados são promovidos de maneira integral ou setorializada, à medida que consórcio consegue induzir ou não

a co-responsabilização por essas políticas. Portanto esse parâmetro também contribui para analisar a densidade institucional à medida que identifica o grau de responsabilização induzido nas relações horizontais e verticais.

3.3 Capacidade resolutiva: esse parâmetro apreende a capacidade da gestão do consórcio em estabelecer mecanismos institucionais de gerenciamento de conflitos e também a habilidade em contornar disputas de grande envergadura; busca ainda identificar disputas que foram efetivamente resolvidas em função dos mecanismos estabelecidos pelos consórcios.

3.4 Interação Social/Especialização: analisa em que medida a análise e proposição de alternativas para as ações públicas do consórcio, bem como as mudanças estruturais (técnico/administrativo) produzidas são feitas a partir de interações sociais entre os mais distintos atores, redes acadêmicas, conselhos temáticos, burocracia, sindicatos, conselhos de classe, etc. ou são estabelecidos a partir de grupos especializados, como agências técnicas.

4 SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA: este parâmetro consiste na análise sobre a solidez dos mecanismos de sustentação financeira do consórcio, identificando as fontes de financiamento e receita para, então, analisar o grau de flexibilidade e autonomia econômico-financeira do consórcio ao longo do tempo. Este parâmetro mostra-se extremamente relevante para demonstrar a capacidade do consórcio em empreender ações públicas de maneira endógena (a partir da contribuição dos cooperados) e para demonstrar a inserção desses arranjos nos fundos de financiamentos públicos, a partir de projetos e programas específicos, o que reflete também a capacidade de articulação intergovernamental do consórcio. Além disso, o parâmetro é importante, sobretudo, porque como os arranjos de cooperação consorcial são voluntários o grau de autonomia-financeira, precipuamente, no tocante a adimplência e regularidade das cotas de cada signatário, é útil para verificar o grau de enraizamento das relações de cooperação intramunicipal.

5 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: este parâmetro apreende a capacidade dos consórcios em estabelecer um espaço público democrático de produção compartilhada de políticas públicas; analisa, portanto, se esses arranjos contribuem, de fato, para ampliação do domínio público, bem como se são capazes de estabelecer relações de

reciprocidade na promoção e formulação das ações públicas. Para tanto, entende-se aqui que o valor da participação e controle social não se circunscreve apenas às suas contribuições quanto a dar maior transparência e *accountability* e legitimidade às políticas públicas. Evidentemente sob esses aspectos a participação e controle social têm um valor por si só. Contudo, a participação como parâmetro de análise da política de consorciamento e das ações públicas empreendidas pelos consórcios vai além dessas dimensões, tem a ver, como apontado por Pateman (1992) com o caráter pedagógico sobre as pessoas e às instituições a partir do aprendizado da distinção entre os próprios impulsos e desejos e da consideração de questões mais amplas que o interesse próprio e imediato na efetiva cooperação. Nessa acepção, a participação é importante porque pode afetar diretamente a política pública em toda sua extensão, inclusive, no tão enfatizado resultado da intervenção pública. Por conseguinte, a participação pode melhorar a própria gestão pública, seja por que os programas podem ser melhor adaptados às necessidades locais, favorecendo melhor uso dos recursos, seja porque a entrega dos serviços públicos pode ser de melhor qualidade, atendendo, portanto, melhor a demanda, seja por que pode mobilizar os recursos locais, pode melhorar a utilização e a manutenção das instalações e serviços governamentais ou mesmo porque pode incrementar as informações quanto as necessidades, prioridades e capacidades locais das comunidades, bem como um mecanismo para atenuar as desigualdades e corrigir características de políticas marcadas por interesses de grupos de maior poder econômico. Ademais, como visto, a produção cooperada de políticas públicas não se faz na ausência de participação social. Nesse sentido, a participação nos consórcios públicos deve possibilitar a gestão efetivamente cooperativa e amplamente democrática, facilitar o rompimento das relações hierárquicas de produção das políticas públicas, reduzir a lógica gerencialista da gestão pública, facilitar mudanças nas ações públicas monotemáticas empreendidas pelos consórcios e suscitar horizontalidades nessas ações. Evidentemente, como ressaltado por Kliksberg (2007) e Parada (2006), não se pode esperar que os indivíduos formem grandes associações voluntárias para fomentar temas de interesses públicos, a menos que existam condições especiais para isso. Logo, é importante que os acordos de concertação devam ser institucionalmente processados, com a participação dos atores tanto na elaboração como na tomada de decisões, não se restringindo a funcionarem como instâncias ratificadoras, mas também deliberadoras. Por outro lado, também é

fundamental considerar que a participação não é um bem distribuído homogeneamente. Assim, é importante, também, ponderar o peso que a participação de certos grupos representa, pois com frequência há grupos com capacidade de representação desproporcional, influenciando diretamente na formação dos temas e alternativas propostos nesses arranjos. Portanto, para informar, minimamente, esse parâmetro é preciso que a análise seja orientada a partir dos seguintes parâmetros:

- 5.1 Mobilização: esse parâmetro está ligado ao que Pateman (1992) apontou como o caráter pedagógico da participação ligada às instituições no desenvolvimento do espírito público. Assim, esse parâmetro capta um aspecto importante do processo de participação, que é a capacidade dos consórcios em mobilizar os atores da sociedade civil à participação na formulação e implementação das ações públicas do consórcio, bem como sua capacidade de incluir novos atores. A mobilização pode partir do processo de qualificação técnica e política dos atores para políticas específicas, como saúde, meio ambiente, etc. mas pode, também, se configurar como criação de mecanismos participativos múltiplos, como a promoção de audiências, consultas populares, formações de conselhos consultivos, etc.
- 5.2 Representatividade: capta o poder que os conselhos, fóruns ou outro canal de participação exerce sobre as ações públicas dos consórcios, a partir do nível de participação efetivamente exercido. Evidentemente a participação pode ser presidida sob diversos níveis: como canal de compartilhamento de informações, como meio de consulta, como forma de implementação, etc. Logo, a representatividade da participação dependerá do caráter institucional desenhado e promovido pelo consórcio; portanto, a participação poderá ter um caráter consultivo, regulatório, alocativo ou deliberatório.
- 5.3 Intersetorialidade: analisa em que medida os canais de participação do consórcio promovem algum tipo de articulação horizontal com outros canais de participação da sociedade civil em outras políticas e programas. Essa perspectiva corrobora para redução da verticalização e excessiva setorialização das ações públicas.
- 5.4 Heterogeneidade/Desigualdade: este parâmetro objetiva localizar os principais constrangimentos que podem obstar a participação efetiva dos atores da sociedade civil junto ao consórcio, no tocante às diferenciações entre os atores. Portanto, analisa o grau de assimetrias que existem quanto ao conhecimento, informação e competência especializada que podem produzir desigualdades na participação, bem

como a capacidade de certos atores em mobilizar recursos, interesses e agendas de maneira desproporcional aos demais, contribuindo para uma participação com elevado grau de heterogeneidade.

5.5 Fiscalização: este parâmetro identifica quais os canais de controle existentes nos consórcios públicos; se existem apenas os de natureza externa, exigidos pelo regramento legal, ou se há fóruns ou comitês de controle interno; analisa, ainda, sob quais aspectos efetivamente há controle: quanto a probidade do recurso público, quanto à transparência da gestão, quanto à estruturação democrática do processo de formulação, quanto ao resultado efetivo das ações, etc.

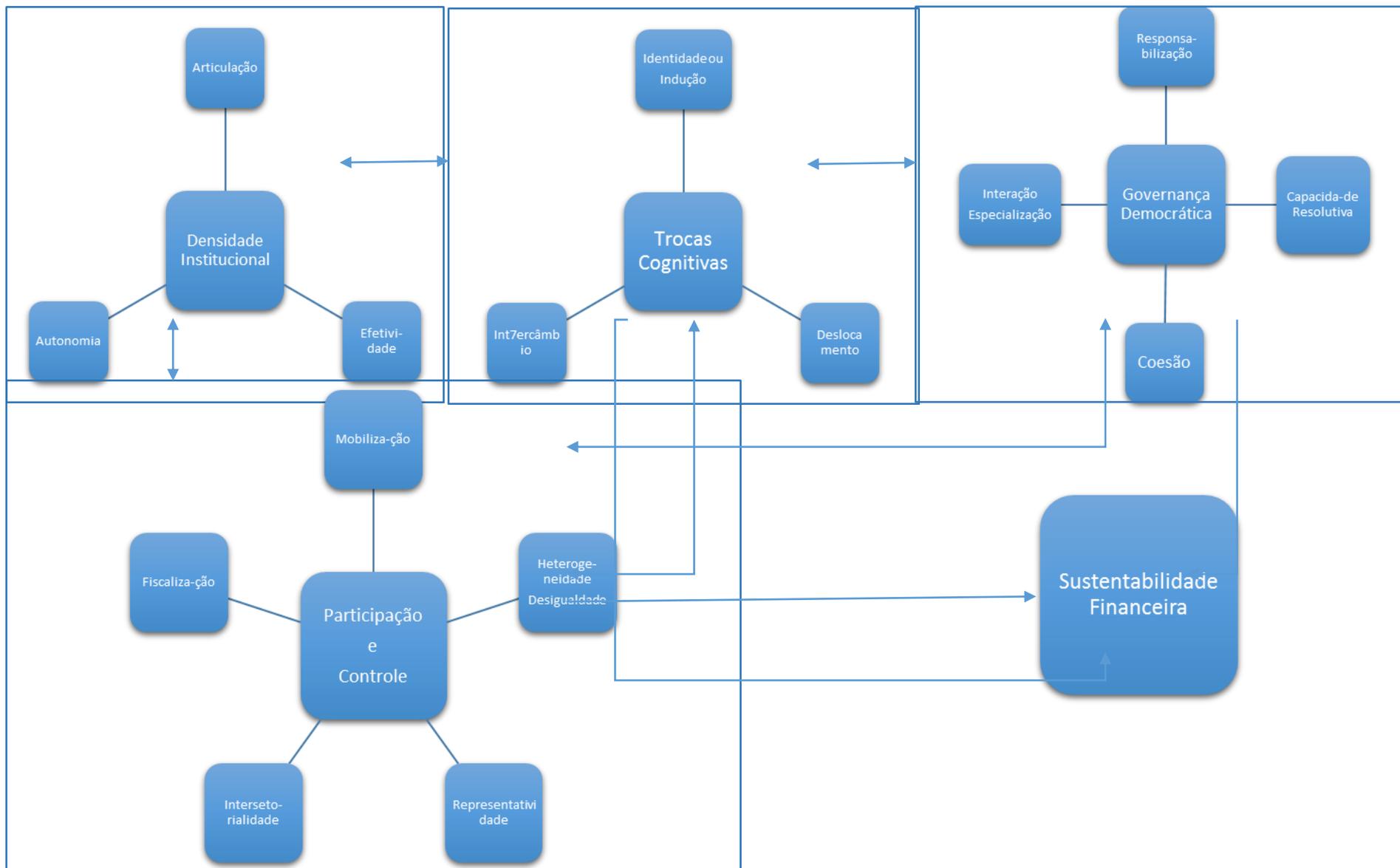
Os parâmetros elencados aqui não constituem critérios hierárquicos e/ou mutuamente exclusivos que possam determinar o sucesso ou insucesso das ações consorciadas. Funcionam como “janelas temáticas” através das quais podemos aprofundar a análise sobre os consórcios públicos sob determinados aspectos. Assim, ressaltam questões que precisam ser sopesadas para aquilo que estamos chamando, neste capítulo, de processo de estruturação democrática das ações fomentadas pelos Consórcios Públicos.

Evidentemente, embora não tenham uma hierarquia ou uma sequência rígida que conectam implicações, os parâmetros mantêm uma relação horizontal e dialogam entre si, sendo, inclusive, complementares (Figura 3).

Se considerarmos, por exemplo, a análise da densidade institucional, podemos compreender que a natureza da articulação institucional pode afetar a forma como se dá a construção do problema, podendo deslocar as identidades e induzir agendas específicas, fragilizando, assim, o potencial das trocas cognitivas na formulação do problema-comum.

Assim, se admitirmos que a construção do problema-comum parte de uma indução, dada a natureza da articulação institucional construída, que pode impor certas hierarquias, isso pode afetar, também a governança do Consórcio, seja porque é possível que haja baixa coesão em torno da agenda específica induzida (supondo baixa consensualidade) ou porque a capacidade de gerar responsabilização pode ser obstruída em função da dificuldade de estabelecer efetivamente atribuições específicas junto aos municípios signatários.

Neste contexto, é muito provável que as estratégias de governança acabem por produzir baixa interação social e alto grau de especialização na proposição de alternativas e ações. O que, por outro lado, pode afetar sensivelmente a participação efetiva dos demais atores, implicando, ainda no nível de representatividade dos atores.



**Figura 3 -** Parâmetros para análise de implementação de consórcios públicos  
 Fonte: Elaboração própria

Com base nesse conjunto de parâmetros, que foram ancorados na discussão sobre implementação de políticas e de construção democrática dessas políticas contemplados no capítulo anterior, propusemo-nos a analisar o caso do CINPRA-São Luís para entender os condicionantes que explicam o êxito ou malogro dessa experiência no que diz respeito à sua capacidade de estruturação democrática de suas ações públicas.

#### **4.2 A experiência de consorciamento do consórcio de produção e abastecimento de São Luís – MA: uma análise dos aspectos fundamentais**

Nesta seção consideraremos os principais parâmetros elaborados acima para produzir uma interpretação da experiência de consorciamento levada a cabo na cidade de São Luís, a partir do CINPRA, buscando apreender em que medida podemos falar que o consórcio conseguiu ou não estabelecer um modo inovador de produção de políticas a partir da cooperação democrática e participativa.

Para lograr a intenção proposta realizamos mais de trinta entrevistas, em mais de 8 cidades signatárias do consórcio, escolhidas considerando o grau de participação efetiva nas reuniões e fóruns do consórcio, com proximidade geográfica em torno de 100 km da sede, na capital São Luís, e ouvimos secretários de agricultura, prefeitos, secretários adjuntos, trabalhadores rurais, técnicos responsáveis pela execução das ações públicas do Consórcio, representantes de entidades governamentais federais ligadas à política de produção e abastecimento, bem como representantes das principais cadeias varejistas de supermercados da cidade de São Luís.

Os parâmetros de análise nos serviram como referências para ponderar os aspectos principais que pautam ou explicam a trajetória dessa experiência e nos assistiram ainda como demarcadores para identificar os principais constrangimentos sofridos pelo consorciamento enquanto uma política de produção de políticas.

A principal questão que abre nossa análise diz respeito justamente a maior característica que baliza a experiência de todos os consórcios, a saber: o **problema comum** que, em tese, incentiva e se constitui na principal estratégia para a cooperação intermunicipal. É possível, no caso do CINPRA, considerar que a questão da produção e do abastecimento era um problema comum aos municípios signatários?

#### 4.2.1 O “problema” (in)comum: o abastecimento

Em princípio o consorciamento intermunicipal seria produto da união de esforços sobre aquilo que, isoladamente, os municípios não seriam capazes de prover ou resolver. Daí a noção fundamental de **problema comum** que arregimentaria os entes municipais numa congregação consorcial. Como vimos no Capítulo 3, sob esta perspectiva, muitos consórcios surgiram com fortes identidades territoriais. O problema comum, para boa parte das experiências de consorciamento, era algo que atravessava o território desses municípios, a despeito dos limites administrativos de cada um. São exemplos os consórcios ligados a questões ambientais e a questões de infraestrutura como a provisão de estradas e transportes públicos. Contudo, há também, serviços cuja provisão é necessária e urgente, como os serviços de saúde e de especialidade em que muitos consórcios se reuniram, pela evidente demanda pública a eles associados.

Em São Luís o problema comum que, em tese, congregaria os entes municipais, estaria atrelado à resolução de uma “crise de abastecimento alimentar”, cujo fundamento partiu de uma representação importante: 80% de tudo que é consumido em São Luís é importado. Em nossa pesquisa não encontramos base estatística nas fontes oficiais que pudessem validar esta estimativa. Todavia, é certo que parte significativa do abastecimento metropolitano da Ilha de São Luís e das regiões administrativas adjacentes é dependente do fornecimento externo ao estado; e foi com base nessa estimativa que o processo de convencimento para constituição do consórcio partiu, pelo menos, em princípio. Ressalta-se, logo de imediato, que a apreensão feita pelo consórcio do “problema” do abastecimento, limitou-se a entendê-lo como uma questão que diz respeito, basicamente, à disponibilidade interna de alimentos. Constituíam-se, portanto numa aceção que vinculava a indisponibilidade interna de alimentos à dificuldade de produção agrícola do estado.

Embora o abastecimento de parte significativa da Ilha de São Luís fosse dependente de importações, esta constatação teria forças, por si só, para se constituir num problema público e agremiar as atenções da imprensa, da sociedade e, principalmente dos municípios? Pela pesquisa que empreendemos, verificamos que o problema do abastecimento, como colocado pelo CINPRA, não foi uma questão capaz de capitanear o interesse público dos municípios, tampouco da própria sociedade, não conseguindo se constituir num problema público, o que, em parte pode explicar a baixa capacidade do consórcio em arregimentar a atenção necessária para uma prática consorciada de produção de política pública;

Mas, por que uma questão importante, como a produção e o abastecimento, principalmente face a constatação que parte significativa do provimento dos bens agrícolas é importada, não produziu o interesse político necessário para produzir um vínculo sobre o qual se pudesse pensar uma política de produção e abastecimento? Há pelo menos duas percepções em torno dessa questão. A primeira percepção pode ser resumida na assertiva de que a questão produtiva nunca esteve na agenda pública quer seja municipal ou estadual, talvez pelo estranhamento que os gestores públicos têm em relação ao campo e ao mundo produtivo agrícola, em razão da carga simbólica negativa que o mundo rural carrega nessa sociedade. Como se o campo representasse ou fosse o signo do atraso, da derrota e da desesperança e pelo fato de que as comunidades rurais tivessem empreendido atenção às questões agrárias em detrimento das questões agrícolas. Esse entendimento pode ser sintetizado nas palavras de um dos diretores fundadores e maior expoente do Consórcio, que aqui será identificado apenas como AMC.

Nós temos uma classe dirigente desvinculada do mundo produtivo. Se você for a Assembleia quem representa o mundo produtivo? Ninguém. Os desembargadores? Ninguém vem do mundo produtivo. Sarney representa que setor produtivo? Ele não vem do mundo produtivo. O Jackson, ele não vem do mundo produtivo. Tadeu Palácio? Também não vem do mundo produtivo. Então a questão produtiva não é uma questão que está na pauta. Isso não é só uma questão só da direita, é o centro é a esquerda [...] O outro lado [...] é que o setor de organização dos trabalhadores não tá também voltada para a questão da produção. Estão voltados para questão da justiça, dos direitos, da chamada cidadania mas não está se incomodando que a gente tenha a última produtividade da mandioca. (31'50'')

[...]

Para nossa sociedade [...] quem fica no campo é por que é fracassado. Quem vence, sai do campo, ou pra vencer tem que sair do campo. Então o campo, o trabalho no campo, o trabalho na terra é visto negativamente, é visto como sinal de fraqueza, de fracasso, de falta de esperança. Se você fica ali, você está rebaixado. Então toda a marcha é no rumo das cidades. (AMC, 47'25'')

Evidentemente, nessa síntese há uma oposição perigosa: as disputas pela cidadania no mundo rural e as demandas por uma política agrícola abrangente baseada em direitos humanos poderiam inviabilizar uma dinâmica agrícola produtivista, à medida que a preocupação com a justiça social deslocaria a necessidade de fomento de uma política agrícola que primasse pela modernização agrícola, pela elevação da produtividade, para as políticas redistributivas.

Há uma forção de barra para fazer justiça já, por via de políticas redistributivista. Então você não está preocupado se o financiamento que você está dando para aquela comunidade se tem efeito ou não, o importante é que aquela comunidade pegue alguma coisa. (A.M.C. 60'07'').

Contudo, uma segunda aproximação à questão pôde ser elaborada a partir da análise dos depoimentos de gestores públicos, trabalhadores rurais e dos *stakeholders* vinculados ao mercado varejista e atacadista da Ilha de São Luís e, também, a partir da apreensão da dinâmica de funcionamento da estrutura de abastecimento da ilha.

Provavelmente o abastecimento não vingou como um problema público, por que, a despeito da dependência externa do aprovisionamento dos bens agrícolas, de fato, não há um problema de abastecimento (na acepção rasa da disponibilidade de alimentos) na Ilha de São Luís. O abastecimento enquanto um problema fora introduzido nos debates, através da mídia, criada pelo próprio Consórcio para atrair a atenção dos gestores, da própria imprensa e da sociedade em geral, para conferir legitimidade ao próprio Consórcio. Todo o material jornalístico, nos diversos canais de imprensa na capital e no interior, sobre o abastecimento alimentar na Ilha de São Luís no período que vai de 1997 a 2003, principalmente, é produzido pela assessoria de imprensa do próprio consórcio. Assim, a “crise” de abastecimento é analiticamente produzida para legitimar a existência do Consórcio.

A crise presente, que afeta a região há décadas, que toma conta das páginas dos jornais, das discussões públicas e da percepção social e que é denunciada com veemência a partir de vários canais diz respeito ao abastecimento d’água e não ao aprovisionamento de bens alimentares. Não há um clamor social, nem uma representação por algum canal de publicização, do “problema” da disponibilidade de alimentos, ou da dependência externa do abastecimento alimentar.

Ademais há uma confusão sugerida pelo próprio tema “produção e abastecimento”. Evidentemente que sem produção não há abastecimento, contudo não está posto que a produção necessariamente precise ser local. Pode-se até fomentar políticas de produção e abastecimento estrategicamente para empreender a produção local, mas na ausência desta, não há, por que considerar a iminência de uma crise de abastecimento alimentar. No caso da Ilha de São Luís todo o abastecimento de grãos e hortifrutigranjeiro é feito a partir de várias e grandes redes varejistas, além do Centro de Abastecimento da capital, a CEASA e das estruturas de feiras e mercados públicos.

As redes varejistas com grandes centros de distribuições desempenham um papel fundamental no abastecimento da cidade: nas várias redes de supermercados é possível se comprar praticamente de tudo, funcionando como se fossem grandes lojas de departamento, com restaurantes, seções de perfumaria, padaria, automotivo, eletrodomésticos, limpeza, eletrônicos, etc. As redes de supermercados varejistas e atacadistas podem ser divididas em

duas grandes estruturas: uma estrutura de pequenos supermercados varejistas e outra grande estrutura que abriga duas grandes redes de supermercados e hipermercados varejista e atacadista com ampla cobertura local e, também, regional. As pequenas redes varejistas abastecem a capital comprando da própria CEASA, principalmente quanto a parte hortifrutigranjeiros, e, também, diretamente de fornecedores nacionais. As grandes estruturas demandam quase exclusivamente suas compras de fornecedores nacionais, sem passar pela CEASA. A própria CEASA, funciona como um grande entreposto comercial de gêneros agrícolas vindos do sudeste e de estados do nordeste. A produção local é escoada, basicamente, pelos canais públicos dos mercados e das feiras-livres, sem chegar a CEASA ou às redes que fizemos referência.

Evidentemente, que o cenário descrito quanto à influência das grandes redes varejistas não é peculiar à cidade de São Luís, sendo um cenário comum à praticamente todas as grandes cidades brasileiras, contudo a relevância desse aspecto consiste, exatamente, em expor os limites decorrentes da estratégia de cooperação a partir do enfrentamento de um “problema comum” que, de fato, não existe, pelo menos não suficientemente elaborado na percepção social no tocante a esse tema, bem como, na forma da acepção apreendida, que restringiu o problema do abastecimento à mera dependência externa da disponibilidade alimentar.

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 praticamente não tem nenhuma 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.

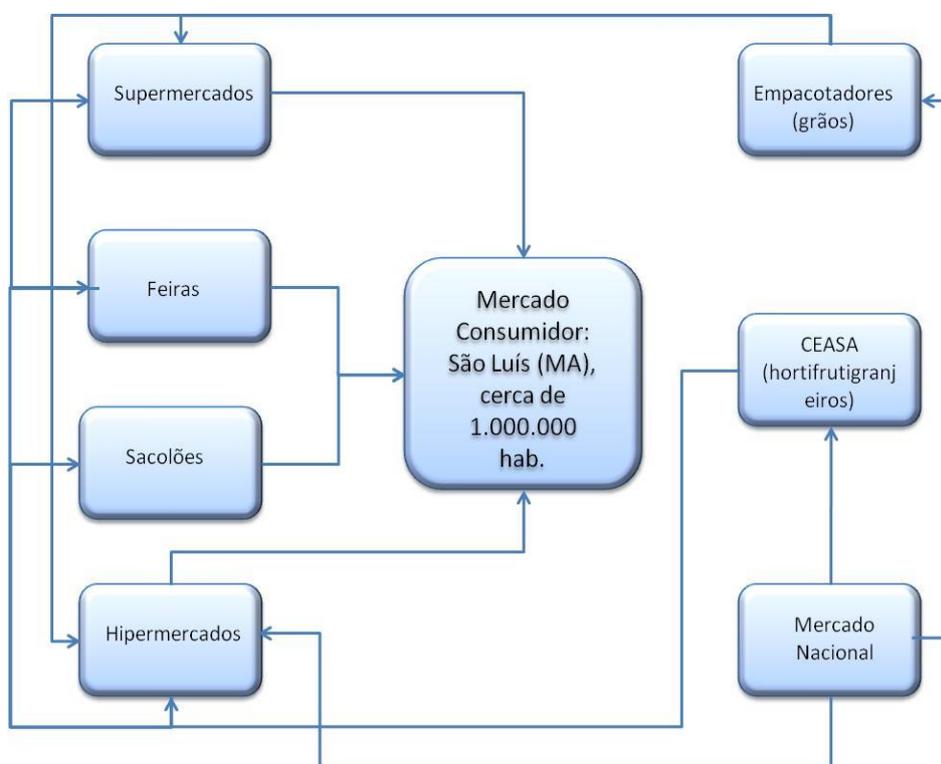
O abastecimento da região metropolitana é feito preponderantemente pelas redes de supermercados; há três grandes redes varejistas, inclusive uma transnacional. Conforme o diagrama abaixo se pode verificar que os determinantes do abastecimento escapam ao mercado local de abastecimento, obedecendo às dinâmicas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

Em síntese, o fluxo de abastecimento funciona da seguinte forma: a rede varejista (supermercados, feiras, etc...) demanda, em geral, dos Empacotadores<sup>49</sup>, no caso de grãos, e

---

<sup>49</sup> 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.

da CEASA, no caso de hortifrutigranjeiros. Tanto os primeiros quanto a segunda, demandam dos grandes centros atacadistas do mercado nacional, como São Paulo e Rio Grande do Sul. 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.



**Figura 4 - Representação do Fluxo de Abastecimento de São Luís**  
 Fonte: Elaboração própria

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.

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 que não foi apreendida pelo entendimento adotado

pelo Consórcio da questão do abastecimento: 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.

Essa questão extremamente relevante, no entanto, passa ao largo da preocupação do Consórcio, fundamentalmente, em razão de como a ideia de produção e abastecimento foi construída.

#### 4.2.2 A construção da ideia de “produção e abastecimento”

A ideia de crise na produção e abastecimento é construída a partir de duas condições fundamentais que lhe dão especificidade: o fechamento das agências públicas estaduais e municipais de assistência técnica e extensão rural na segunda metade dos anos 90 que impinge uma imagem de abandono às questões ligadas à dimensão agrícola do campo; e a proposição de alternativas decorrentes do diálogo circunscrito quase exclusivamente ao *staff* da secretaria de agricultura da capital e de seus técnicos agrícolas. Essas condições produziram o diagnóstico de que haveria uma crise de produção que rebateria na incapacidade de abastecimento local. Ademais, no plano político, havia, à época, na gestão pedetista da capital, uma forte orientação para municipalização das políticas públicas. A construção de um consórcio seria, então, uma tentativa de preencher o vazio institucional deixado pelas agências técnicas, num contexto político municipalista difundido pela estrutura política pedetista do governo municipal, e hegemônico na secretaria de agricultura.

Assim o vazio institucional deixado pelas agências estaduais e a composição eminentemente técnica do *staff* da secretaria de agricultura contribuíram para formar o entendimento de que o problema do abastecimento seria decorrente de uma crise da estrutura produtiva, dado o baixo nível de produtividade e da ausência de políticas agrícolas locais, dado o desmantelamento da rede estadual de assistência técnica e extensão rural. O Consórcio seria, assim, o elemento político que territorializaria as ações e, em tese, agremiaria as ações

municipais a partir de uma estratégia de cooperação pela municipalização das políticas de produção e abastecimento e pela resolução da crise de produção e abastecimento.

Deste modo, o “atraso” agrícola teria como causa a ausência de política agrícola, e suas consequências seriam a vulnerabilidade social e alimentar dos agricultores e da sociedade. A solução, portanto, passaria inevitavelmente pelas “velhas” questões agrícolas: a modernização da agricultura, principalmente a partir da elevação da produtividade, a partir do protagonismo local, da institucionalização de secretarias de agricultura municipais fortes, nesse contexto entendidas como capazes de prover serviços de assistência e extensão, através do Consórcio.

A passagem abaixo retrata muito bem o entendimento do *staff* do Consórcio:

[...] o exercício da prefeitura [...] me deu uma reflexão para os problemas dos agricultores, do isolamento dos agricultores, isolamento com relação aos recursos da tecnologia. Então a tecnologia não chega aos agricultores e os agricultores, em razão desse isolamento, desse atraso, terminam sendo as pessoas mais vulneráveis socialmente, até mesmo na questão alimentar. Teoricamente era de se esperar que o agricultor vai ter menos dificuldade em prover os seus alimentos, no entanto, a prática de governo mostrava o contrário: os agricultores eram os que estavam mais expostos à necessidade de alimentos. (AMC. 5'06'' – 6'10'').

A ideia, portanto, de produção e abastecimento, para o consórcio remonta, ainda, a um entendimento conservador de provisão da comercialização e da técnica. A solução para o problema da produção e do abastecimento passaria inexoravelmente pela municipalização da agricultura, pela capacidade em possibilitar o acesso às inovações tecnológicas aos rincões municipais, de garantir mercados, renda e preços aos produtores, a partir das inovações tecnológicas, o que seria viabilizado através da construção das secretarias de agricultura municipais com forte orientação à assistência técnica e de sua vinculação, através do governo municipal, ao Consórcio, que cumpriria o papel de fazer chegar a técnica às localidades mais remotas das municipalidades.

[...] Se o Banco Mundial mandar um técnico, o melhor técnico do Banco Mundial, para o Brasil, ele chega até Brasília. Se Brasília mandar um técnico, o melhor técnico do país, para o Maranhão, ele chega até São Luís. Se o governo do Estado mandar um técnico para o município, ele chega até a sede. Mas quem vai à casa do seu João, de Dona Maria, do Seu Antonio, lá no final? Tem que ser quem tá trabalhando no município. Então para que isso aconteça, o município tem que ter uma secretaria de agricultura forte. (A. 6'10''; 10'40'').

O consorcio era [...] uma instituição que estava em busca de aparatos tecnológicos [...] a gente não tava em busca de fazer justiça ou igualdade, nem de acudir os camponeses probrezinhos, mas a gente tava pensando mesmo era como é que dá pra cultivar melhor a terra. Será que dá pra ganhar dinheiro com o caju? Será que o Maranhão pode ganhar dinheiro com caju? (A.M.C., 21'53'').

Este cenário contribuiu, portanto, para a formação de uma agenda exclusivamente tecnológica nas ações do CINPRA, com baixíssimo grau de intercâmbio com outros atores relevantes como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) regional, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), organizações da sociedade civil e a própria rede varejista. Ao definir a questão da produção e do abastecimento como uma questão tecnológica e de provisão da comercialização o Consórcio suprime, de uma vez, todos os potenciais parceiros interessados nessa questão, sobretudo porque, nessa apreensão do abastecimento sequer tangenciam-se questões fulcrais como o padrão alimentar, a segurança alimentar, os componentes culturais e étnicos da alimentação e seus impactos sobre a saúde e o meio ambiente. Além do baixíssimo intercâmbio, essa representação criada pelo *staff* técnico da Secretaria de Agricultura municipal propicia também um elevado grau de indução da agenda do consórcio pelos atores mais interessados nessa representação: as agências tecnológicas. Nesse sentido é que a EMBRAPA se torna a principal parceira na implementação da agenda do Consórcio a partir, principalmente, da constituição das vitrines tecnológicas<sup>50</sup>.

É notório que o Consórcio não consegue articular ou apreender a ideia de produção e abastecimento a partir do direito humano a alimentação, por que a construção da ideia do abastecimento partiu da fixação no determinismo tecnológico como alternativa para solucionar o “problema” do abastecimento, que, nessa perspectiva circunscrevia-se a um problema de baixa produtividade agrícola, de acesso e comercialização. A solução proposta na aceitação da agenda tecnológica da EMBRAPA não só excluía atores que não eram vinculados à questão agrícola, propriamente dita, como também alijava da pauta discussões importantes, como por exemplo, a questão da dieta doméstica como elemento norteador das ações de produção, que foi substituída por projetos que, mesmo que não representassem identificação alguma com a dieta alimentar local, aportava conteúdo tecnológico e inovador capaz de resolver os problemas da baixa produtividade, como é o caso do projeto de cajucultura.

Nesse sentido, o processo de formulação das ações públicas do Consórcio, na construção de sua agenda, ao ser marcado por forte indução e baixo intercâmbio entre atores interessados em torno das soluções ao problema da “produção e abastecimento”, tornou-se

---

<sup>50</sup> As vitrines tecnológicas eram experiências-piloto que serviam como um portfólio de apresentação aos municípios com o objetivo de demonstrar a viabilidade efetiva dos projetos e ações do Consórcio.

seletivo, ao filtrar os agentes potenciais que convergiam a essa agenda, as agências tecnológicas; e também excludente ao alijar questões fulcrais à temática proposta pelo consórcio, bem como excluir atores sociais “não habilitados” do processo de consulta e deliberação, configurando, com isso, um entendimento raso da questão do abastecimento.

Como sustentado em Maluf e Costa (2001) a questão do abastecimento 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 questão alimentar, são importantes para o alívio das tensões sociais e crescimento econômico. Contudo, a alimentação é antes de tudo um direito humano básico, não carecendo de justificativas para ser efetivo.

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 inclui-se o abastecimento, passaria, necessariamente, por uma abordagem sistêmica da ideia de abastecimento.

Nessa perspectiva, segundo 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 que 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 sócio-econômicas 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; além disso, é importante que se considere, também, o fato de que o acesso aos alimentos pode ser constrangido 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 que se enfatize, como faz 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 a 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 as 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).

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.

Para a FAO (2007) ao desenhar uma política de abastecimento é preciso compreender a estrutura, dinâmica e função dos sistemas<sup>51</sup> 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 Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), apesar de destacar esses aspectos, já induz a uma análise consentânea com a intersetorialidade, ao fazer alusão à necessidade de se considerar diversos aspectos e avaliar os impactos na saúde e meio-ambiente. É preciso lembrar que isso exige um esforço conjunto tanto do Estado como da sociedade civil.

Portanto, a construção da ideia de produção e abastecimento do Consórcio, numa apreensão restrita cumpre um papel fundamental na implementação de uma agenda conservadora, com baixa capacidade de articulação sistêmica, com forte indução externa e baixo intercâmbio, à medida que não consegue empreender trocas cognitivas importantes para uma apreensão sistêmica da noção de abastecimento. Parece-nos que a razão para essa baixa troca cognitiva na construção da ideia de abastecimento explica-se, principalmente, pelo diálogo fechado mantido, essencialmente pelo *staff* da Secretaria de Agricultura Municipal que, como dissemos, alija do processo de construção da ideia atores importantes, como as próprias organizações da sociedade civil que já atuavam junto às comunidades rurais e a algumas instituições públicas que, também, já atuavam numa perspectiva do direito à alimentação, como observado, frequentemente, pelos trabalhadores rurais entrevistados.

Ademais, essa própria configuração da agenda do consórcio, a partir da ideia restrita de produção e abastecimento, acabou tornando-se contraproducente à medida que se mostrou incapaz de estruturar as ações do Consórcio de forma contínua, bem como de forjar alianças e pactos consistentes em torno da própria ideia do consórcio. À medida que o Consórcio incorporava a agenda tecnológica da EMBRAPA, era necessário um esforço de convencimento maior para que as ações empreendidas pela secretaria executiva “fossem

---

<sup>51</sup> Para FAO (2007) um sistema de abastecimento e distribuição de alimentos compreende um subsistema de abastecimento de alimentos nas cidades que inclui 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 inclui todas as atividades formais, informais tradicionais e modernas e as infraestruturas que tem a ver com a distribuição de alimentos nas cidades (transportes intra-urbanos, vendedores atacadistas, varejistas, mercados especializados, etc..)

compradas” pelos demais municípios signatários. Há então um deslocamento do papel e da percepção em torno do Consórcio: o consórcio não é mais a reunião de municípios em função de um objetivo comum na tentativa de solucionar um problema que sozinhos não conseguiriam fazê-lo; o Consórcio é identificado com a própria secretaria executiva e não com os municípios, como uma agência de divulgação de inovações tecnológicas para os municípios participantes e o instrumento de divulgação principal passa a ser as “vitrines tecnológicas”, resultado da parceria entre o Consórcio e as agências tecnológicas.

Os deslocamentos não se dão apenas quanto à percepção do que é o consórcio, mas também quanto ao próprio papel que esse deverá cumprir: como o elemento usado para convencimento não surte o efeito esperado, há modificações nas ações e intenções do CINPRA, vinculando as propostas de soluções tecnológicas não apenas à necessidade de elevação da produtividade agrícola e de aumento da disponibilidade de alimentos, mas também a capacidade de geração de emprego e renda no mundo rural e de qualificação dos trabalhadores agrícolas, portanto, as ações públicas acabam redimensionando os objetivos, incluindo a preocupação com o emprego, a renda e a educação no campo.

Como, de fato, não há um elemento comum que induza ou facilite a cooperação e promova, efetivamente, a colaboração entre os municípios a estratégia para a construção de ações intermunicipais concertadas passa a ser a montagem de um leque de opções de inovação tecnológica para o campo. Essa estratégia, embora consiga apresentar muitos projetos interessantes, principalmente em função da estrutura da própria secretaria de agricultura da capital, esbarra na incapacidade de replicar uma burocracia própria do consórcio nos entes consorciados, bem como não consegue, de fato, agremiar os municípios em função de uma estrutura de coordenação verdadeiramente intermunicipal, ficando evidente a fragilidade institucional do Consórcio.

#### 4.2.3 A fragilidade institucional do Consórcio e a baixa capacidade de governança

A capacidade institucional do Consórcio, principalmente, nos primeiros cinco anos após a sua fundação não é tributária de pactos ou alianças políticas consistentes feitas em torno da ideia do Consórcio, apesar de exaustivo processo de convencimento junto a prefeitos e secretários de agricultura, deve-se fundamentalmente à influência de um grupo, e em particular de um homem, o Sr. Léo Costa, à frente da Secretaria de Agricultura de São Luís, que funcionou como dínamo para existência do CINPRA. Léo Costa gozava de boa reputação

e prestígio junto ao prefeito de São Luís, o Dr. Jackson Lago, que lhe concedera total liberdade para “tocar” o projeto do Consórcio à frente; por outro lado, o fato do Sr. Léo Costa ser o Secretário de Agricultura, contribuiu decisivamente para que o CINPRA pudesse “funcionar”, uma vez que toda estrutura material, financeira e de recursos humanos era derivada da própria secretaria, bem como, muitos resultados de ações e políticas realizadas pela própria secretaria eram tributados ao CINPRA, na tentativa de alavancar o consórcio nascente.

Pelo que se pôde constatar na pesquisa de campo, embora houvesse articulações institucionais com várias agências de pesquisa tecnológica no fomento aos projetos nascentes, a articulação e efetividade institucional do Consórcio eram extremamente baixas!

No tocante aos entes municipais, em particular, não conseguimos, pela pesquisa empreendida, identificar o papel, tampouco as possíveis atribuições de cada ente municipal envolvido na construção do consórcio. Ao contrário, uma questão que nos chamou muito a atenção foi certa confusão na definição exata de quais eram os municípios consorciados. Embora houvesse nos documentos do consórcio a identificação dos municípios signatários, ratificada inclusive pelos diretores do próprio consórcio, com frequência nas entrevistas realizadas em alguns desses municípios os próprios secretários municipais respondiam negativamente ao serem indagados se participavam da referida agremiação.

Ademais, nas entrevistas realizadas junto aos diretores executivos do consórcio vez por outra, quando estimulados a exemplificarem em quais municípios havia experiências de projetos exitosos, levado a cabo pelo próprio consórcio, muitos exemplos, não raros, constituíam-se em municípios que não constavam formalmente nos documentos oficiais como membros do Consórcio. A título de ilustração podemos apontar o município de Paço do Lumiar e Rosário, identificados como pertencentes ao quadro de município do Consórcio, desde sua fundação, e que, no entanto, negaram tal participação ao consórcio. Por outro lado, o município de Chapadinha e Alcântara foram citados, nas entrevistas realizadas com os diretores, como pertencentes ao Consórcio, mas não foi localizado nenhum documento que ratificasse suposta adesão.

Além disso, não havia em nenhum dos municípios visitados, tampouco nos demais, alguma sucursal ou instância administrativa que representasse o Consórcio junto ao município subscritor. Portanto, não havia nenhum canal local efetivo ou representativo dessa agremiação. O consórcio era, geralmente, representado como uma unidade da secretaria de agricultura da capital. Aliás, a própria sede do Consórcio funcionava em condições precárias,

com baixíssimo quadro de pessoal, com 1 ou 2 funcionários e com irregularidade no funcionamento administrativo, sem horário sistemático de funcionamento. A ausência de uma estrutura consolidada administrativa e tecnicamente, bem como a ausência de unidades de gestão do Consórcio nos municípios consorciados levava a uma desconfiança quanto a real capacidade de planejamento e de intermediação de interesse dos municípios pelo consórcio, sendo este um aspecto muito lembrado nas entrevistas, o que dificultava, sobremaneira o enraizamento do Consórcio na vida dos municípios:

Eu vejo que ao CINPRA falta estrutura de trabalho: qualquer que seja o escritório, se você não tem do presidente ao administrativo, cada qual trabalhando na sua área, eu acho que não funciona, que é a questão da organização e do planejamento. O que eu vejo ali é o Léo e o Junior Lobo correndo atrás de tudo [...] O CINPRA, como é um consórcio agrícola, ele precisa dar uma assistência aos municípios, principalmente na elaboração dos projetos que vão a Brasília. Eles sempre se colocam à disposição, mas o município acaba pagando. (Diniz, 21'57'' 22'50'').

Mas como uma estrutura nessas condições consegue viabilizar parcerias importantes e implementar grandes projetos e ainda ganhar prêmios de reconhecimento nacional, inclusive sucessivamente ao longo dos anos? Boa parte da explicação pode ser encontrada na forte vinculação que havia entre o Consórcio e a Secretaria Municipal de Agricultura de São Luís.

A maioria dos diretores do Consórcio era, também, do *staff* da secretaria de agricultura de São Luís. O próprio fundador, Léo Costa, acumulou durante muito tempo as funções de secretário de agricultura e diretor executivo e depois diretor técnico do Consórcio. Essa vinculação favoreceu a incorporação do capital intelectual, cultural da secretaria e possibilitou o acesso do consórcio a grandes oportunidades e ações, cuja envergadura só seria possível graças à estrutura de uma secretaria de agricultura. Basicamente os primeiros projetos do consórcio se instalaram em função do vínculo que havia com a secretaria de agricultura, que propiciava a infraestrutura física e técnica e a logística para esses fins.

Não é incomum que experiências de consorciamento acabem enleando-se a estruturas administrativas já consolidadas; é o caso, como vimos no Capítulo 3, da experiência do Consórcio de Bidasoa, na região da Espanha, que manteve durante muito tempo uma forte dependência da agência de desenvolvimento regional. Contudo, embora esse tipo de vinculação possa, em muitos casos, amplificar a imagem dos consórcios e abrir muitas oportunidades estratégicas, como de fato aconteceu com o CINPRA; há, todavia, um ônus considerável quanto à capacidade de coordenação e às dificuldades em atuar em campos mais complexos e também de cobertura sistêmica como ações na área de segurança alimentar, de

desenvolvimento rural e regional. Dado o viés excessivamente técnico e setorial das secretarias de agricultura as ações do consórcio ficaram, em grande parte, norteadas pelo excessivo direcionamento da pauta agrícola, o que acabou fazendo o consórcio atuar, em geral, no âmbito das competências municipais, desconfigurando o propósito a que veio, e entrando em conflito com a própria secretaria de agricultura, a duplicidade de competência entre o Consórcio e a Secretaria.

No entanto, esse pensamento do consórcio à secretaria traduziu-se, a princípio, como uma oportunidade de capitanear capacidade técnica aos confins dos municípios subscritores, não apenas quanto à assistência técnica e extensão rural, mas também, quanto à capacidade de desenvolver e elaborar projetos de financiamento junto às políticas do governo federal, o que, como vimos na citação acima, nem sempre se confirmava.

[...] muitos municípios não têm condições de pagar um técnico de alto nível.  
[...] O técnico, quando vinha, ele vinha para o consórcio, e os direitos eram iguais, a consultoria era pra todos. Todos tinham direito aquela consultoria.  
[...] Isso, no primeiro momento, tornou a ideia viável. (Assis,22'46'').

Todavia, o ônus logrado pela incapacidade de descolamento da secretaria de agricultura viria a sentir-se veementemente quando da substituição do governo municipal em 2002 quando o então prefeito Jackson Lago desincompatibiliza-se do cargo para candidatar-se à sucessão estadual e assume a prefeitura de São Luís, Tadeu Palácio. Embora a substituição não tivesse representado uma mudança do grupo político, tampouco da legenda (uma vez que a sucessão se deu sob a égide do PDT; já que tanto o prefeito, que havia se desincompatibilizado, quanto o vice que assumiu eram figuras ilustres do PDT), representou, entretanto, uma mudança significativa do contexto político favorável à política de consorciamento, simbolizada pela saída de Léo Costa da secretaria de agricultura.

A saída de Léo Costa da Secretaria de Agricultura e a ascensão de Tadeu Palácio ao governo municipal inauguram uma fase extremamente difícil para o Consórcio, sobretudo pelas mudanças decorrentes nos principais projetos implantados pelo CINPRA: o abandono dos projetos de horticultura orgânica, de centro de propagação rápida de mandioca, do projeto cabrita e a transferência do projeto da Casa Familiar Rural para responsabilidade da Secretaria de Educação.

As mudanças que ocorrem no plano político com a saída de Jackson Lago são paradoxais: se por um lado a ascensão do vice-prefeito, Tadeu Palácio, imprime, de maneira definitiva, o início da derrocada do Consórcio, face, principalmente à sua incapacidade de

descolamento da Secretaria de Agricultura, caracterizando sua baixa autonomia institucional, por outro lado, a campanha eleitoral de Jackson Lago para a sucessão estadual, acaba por forjar uma oportunidade de alavancagem do Consórcio, à medida que sugere a replicação dessa experiência como forma de coordenação estadual.

Nesse aspecto particular, a expansão da “política” de consorciamento a partir daquilo que chamamos, no capítulo 1 de “peregrinação pedetista” no ano 2001, deve ser entendido como um pacto de oportunidade logrado a partir dos “bons” resultados auferidos pelo consórcio, em especial, o reconhecimento nacional como experiência de gestão inovadora em 1999 e 2001, e pelo aproveitamento político desses resultados sobre a disputa para a sucessão estadual de 2002. A proposta de consorciamento, além de impingir uma marca de gestão ao governo pedetista, servia como um projeto de organização metropolitana e de coordenação estadual, até então ausentes na agenda pedetista, embora já houvesse discussões a respeito.

Esse pacto de oportunidade somente foi possível em função da campanha eleitoral intensa promovida pelo PDT em todo Maranhão, através do Encontro de Cidades. Para o PDT, no contexto da disputa eleitoral pelo governo do Estado, a experiência de consorciamento adicionava à marca do partido, historicamente reconhecido pela preocupação com as questões populares, principalmente as ligadas à educação e a saúde públicas, a preocupação com a questão da produção e da agricultura e da organização metropolitana, a partir de experiências inovadoras e de pronunciado reconhecimento nacional. Para o CINPRA, a oportunidade aberta pela disputa eleitoral, trazia a discussão do Consórcio para o centro do debate quanto à forma de gerir a cidade e o Estado, dava visibilidade ao Consórcio e abria oportunidades de convencimento e de estruturação de pactos em torno dessa política.

Pelo que pudemos observar nas entrevistas, o consórcio não era, de fato, propósito do governo municipal do PDT, embora o prefeito Jackson Lago, houvesse dado toda liberdade ao Léo Costa para instituí-lo; também não fazia parte das intenções das demais prefeituras, não havendo, portanto, disposição política para uma estratégia de cooperação a partir do consórcio. Boa parte da agremiação em torno do Consórcio, principalmente no início explicava-se pelas vantagens potenciais no assessoramento a elaboração de projetos na captação de recursos federais e na assistência técnica em função dos acordos com as agências de tecnologia.

O único momento, de fato que se consegue forjar um pacto de oportunidade, se deu, como visto em função da disputa eleitoral em 2001. No entanto, a oportunidade aberta não se consolida ao longo dos anos. Tão logo a disputa ao governo estadual se torne perdida, pela

vitória do grupo político opositor ao PDT e Jackson Lago, o contexto político predominante é o deflagrado pelas mudanças na política municipal, com a gestão de Tadeu Palácio. O consórcio mostra-se incapaz de construir uma articulação intermunicipal consistente; tampouco de articular uma relação estreita com os movimentos sociais que já militavam na questão agrária e na organização metropolitana.

De fato, a política de consorciamento intermunicipal nunca esteve na agenda do PDT (a base política do consórcio), muito embora se tivesse usado dessa experiência como exemplo de inovação em gestão municipal nas campanhas à sucessão estadual pelo PDT de Jackson Lago em 2001. A razão da existência do Consórcio não se explica, do ponto de vista político, nem por uma aliança política entre os municípios, que de fato, não existiu, muito menos, como dito, pelo apoio do PDT a essa ideia.

O consórcio, de fato, foi um projeto de parte do *staff* da secretaria municipal de agricultura na gestão do Sr. Léo Costa. Embora grande parte da diretoria técnica e executiva do Consórcio fosse do PDT, a ideia não foi aceita pelos quadros de primeiro escalão do partido, muito provavelmente porque a solução proposta para produção e abastecimento era excessivamente setorializada, com baixo diálogo horizontal, presa demasiadamente num determinismo tecnológico e com a predominância do protagonismo de atores ligados à área de assistência técnica e extensão rural, o que também explica, como vimos na seção anterior a ausência de articulações com outros setores importantes nessa questão sob uma perspectiva mais ampla.

De maneira significativa a pujança da ideia nos primeiros anos se deve, fundamentalmente, a influência de Léo Costa à frente da secretaria de agricultura e dos laços que irmanavam sua relação pessoal com o principal expoente do PDT no Maranhão, Jackson Lago, e com o secretário de finanças municipal, aspectos estes que permitiram que o consórcio tivesse relativa autonomia, principalmente a partir de dotação orçamentária específica da própria secretaria de agricultura para o consórcio.

O fato da secretaria de agricultura tornar-se o dínamo para a manutenção do consórcio levou parte do *staff*, e em particular o próprio Léo Costa, a propor estratégias para viabilizar maior autonomia à pasta e garantir mais condições institucionais ao consórcio. A estratégia para isso partiria da proposição de uma reforma administrativa que transformaria a secretaria de agricultura municipal no Instituto Municipal de Produção e Renda, que teria mais autonomia política e institucional e melhores condições políticas de manter o consórcio funcionando. A proposta dividiu opiniões dentro do *staff* da Secretaria, provocando conflito

entre os que apoiavam a ideia do consórcio e os gestores da secretaria, fundamentalmente em função das perdas salariais que incorreriam, já que o instituto, dada sua autonomia, não faria mais parte do primeiro escalão do governo municipal. A estratégia seguiu adiante, apesar, do dissenso, no entanto mais tarde voltaria à estrutura anterior, ao *status* de secretaria.

Nesse contexto, a força “política” e “institucional” do consórcio estavam, paradoxalmente, imbricadas na sua estreita vinculação com a secretaria de agricultura, que embora lhe permitisse avultar seu campo de influência, lhe tornava extremamente vulnerável às condições políticas subsequentes.

A substituição municipal em 2002 e o fracasso pedetista na sucessão estadual como visto, trouxeram implicações severas ao consórcio: a saída de Jackson Lago da prefeitura muda a estrutura de apoio às iniciativas do consórcio e engessa muito o trâmite das relações entre o Consórcio e a Secretaria de Agricultura; a vitória do candidato do grupo Sarney às eleições estaduais contribuem, ainda, para reforçar o estigma, no Estado, de que a política de consorciamento era “coisa do PDT” o que dificultava sobremaneira o processo de persuasão dos municípios, inclusive da própria Ilha<sup>52</sup>, à causa do consórcio.

Uma das implicações mais graves desse novo contexto é a incapacidade de coordenação e gestão do próprio consórcio. Com a saída de Léo Costa da secretaria de agricultura o consórcio torna-se extremamente frágil do ponto de vista institucional, em função das condições técnicas, financeiras e operacionais terem sido comprometidas com o progressivo descolamento do consórcio da secretaria de agricultura, que passa a ser gerida por militantes do PC do B e que não “compram” a ideia do consórcio.

Efetivamente, quando as condições políticas de apoio ao consórcio mudam a capacidade de funcionamento do CINPRA só se mantém à medida que há a imissão de Léo Costa à frente, direta ou indiretamente, dessa agremiação. Léo Costa ficou à frente da secretaria executiva do Consórcio por sete anos. Em 2004 assume a direção do Consórcio Junior Lobo, homem de confiança daquele. Contudo, Léo Costa não se desliga do Consórcio, ficando na Diretoria Técnica do consórcio. Essa composição vai até 2007, ano em que há novamente a eleição estadual. Portanto, desde 1997, Léo Costa sempre esteve à frente do CINPRA. O que causa estranheza é a sucessão de Léo Costa não ser feita por um outro secretário de agricultura, como disciplinava o regimento do próprio consórcio, o que sugere

---

<sup>52</sup> A Ilha de São Luís é formada pela capital de mesmo nome e por outras três cidades, Paço do Lumiar, Raposa e São José de Ribamar, que, são consideradas a Grande São Luís. Nenhuma destas cidades, no entanto, nunca fez parte do consórcio.

que a direção do consórcio em toda sua existência passou inexoravelmente pelas mãos do seu principal articulador e mentor, bem como demonstra a incapacidade do próprio arranjo em sustentar-se institucionalmente, o que é claramente percebido por muitos outros atores que participavam do CINPRA:

[...] eu acho que o pecado está exatamente aí: se o consórcio só se mantém quando os seus dirigentes estão na função administrativa executiva, então na prática de consórcio tem alguma coisa errada ou não está funcionando bem, [...]. Eu acho que se seu eu saio da minha secretaria e ela não funciona, eu estou errando de alguma forma, por que ela é pra funcionar eu estando ou não presente. (Clemilton 16'50'')

A ausência de alternância na gestão do próprio consórcio, sobretudo quando a substituição do Léo Costa não é feita por outro secretário de agricultura é um indicativo da baixa densidade institucional do consórcio, em função de sua incapacidade de representação e interlocução junto aos municípios signatários. A incapacidade de articulação intermunicipal e de representação, que são tributárias, também, da baixa autonomia institucional, dada a trajetória do consórcio colada à estrutura da secretaria de agricultura, tornam-se ainda mais severas quando, principalmente, em 2007, o PDT ganha o governo estadual e Jackson Lago é eleito governador do estado e Léo Costa é nomeado presidente do Fundo de Combate à Pobreza no Estado (FUMACOP).

À época, o que poderia representar a construção de um cenário favorável ao consórcio em função dessas condições políticas, constitui-se, na verdade, a aceleração da derrocada do consórcio que havia se iniciado com substituição municipal em 2002. A esta altura a composição política que permite a ascensão do Dr. Jackson Lago ao governo estadual, é bastante diferente da anterior, representando um governo extremamente plural, inclusive com alianças políticas que tradicionalmente rechaçavam a ideia de consorciamento.

O consórcio, sem o seu principal expoente e sem as condições políticas favoráveis junto à prefeitura municipal e sem os laços estreitos com a secretaria de agricultura recrudescer, externando sua inaptidão para uma existência autônoma e representativa. A partir daí, o consórcio vai progressivamente interrompendo suas ações até sua paralisação total em 2010.

Essa incapacidade de descolamento e, portanto, sua baixa densidade institucional também explica a existência pleonástica desse arranjo tão logo a estrutura política que anuiu sua atuação muda na sucessão municipal e estadual. Essas mudanças provocaram, como apontado acima, modificações na estrutura da secretaria de agricultura, o que veio a tornar a

atuação da agremiação redundante. A relevância logística e técnica do consórcio eram decorrentes, como supracitado, da própria secretaria. Com a nova gestão da secretaria o consórcio deixa se protagonizar ações direcionadas que pudessem distingui-lo das ações da própria secretaria. Logo o consórcio pouco contribuía para as ações da secretaria, já que suas ações “originárias” foram retomadas pela própria secretaria.

Nesse novo contexto o consórcio perde ainda mais representatividade e capacidade institucional porque incorre em sobreposição de funções com a própria secretaria, sendo alijado, nesse momento, até mesmo da discussão das questões agrícolas. Caracteriza-se, portanto, esse momento de inclinação negativa da trajetória do CINPRA, também pela ausência de uma articulação política que lhe redefinisse um novo papel. A citação abaixo de um superintendente de comercialização e abastecimento de São Luís dessa nova gestão da secretaria e também consultor do Consórcio à época de sua fundação expressa, em síntese, esse entendimento:

Nós repassávamos os recursos financeiro para o Consórcio, mas o consórcio pouco contribui para as nossas ações aqui em São Luís. Por quê? Porque nós temos uma unidade de produção com técnicos que dão assistência técnica em todos os projetos que nós executamos (hortas, fruticultura, mandiocultura, etc.) então os nossos próprios técnicos já fazem isso. (AJTV. 15'39 16'10”).

O consórcio teve um defeito: foi ideia de um sonhador e não a ideia de um conjunto de sonhadores. Quando a ideia faz parte de um fórum, quando ela é remanescente de um conjunto de ideias, a coisa se torna muito mais salutar. Quando é ideia de um sonhador ele tem que justificar os seus sonhos para os outros. Então o esforço [...] do Léo Costa foi o de lutar para conscientizar os outros prefeitos da importância do consórcio. (AJTV 17'37”.18'35”).

Essa fragilidade institucional do CINPRA rebate também sobre a sua incapacidade de estabelecer uma governança efetivamente democrática, que definisse o sentido e direção de suas ações a partir da interação com os atores intramunicipais. Ao contrário, o processo de gestão, proposição e coordenação das ações do consórcio pautou-se a partir de forte especialização sem interação social e num contexto de ausência de responsabilização dos demais membros subscritores do consórcio.

A definição, elaboração e coordenação dos planos e ações que subsidiavam os projetos eram produzidos de forma insular pela diretoria executiva em função das parcerias estabelecidas entre as diversas agências de pesquisa tecnológica. Embora houvesse o conselho de prefeitos que, em tese, seria o órgão colegiado que definiria as ações; de fato, era a secretaria executiva que articulava e viabilizava os projetos que seriam implementados. Era, fundamentalmente, a secretaria executiva o protagonista responsável pela definição de

projetos, do financiamento e do estabelecimento das parcerias estratégicas. Nestas condições os fóruns, de prefeitos e de secretários de agricultura, não se constituíam, efetivamente, órgãos deliberadores, reunindo-se com baixíssima frequência, configurando-se numa representação simbólica.

Os diretores dos consórcios usavam estes espaços como arenas de persuasão, para viabilizar as ações e projetos ao demais municípios, tratando de convencer os prefeitos e demais secretários das vantagens e oportunidades abertas pelas parcerias estratégicas auferidas e pela capacidade de rendimento que poderia ser lograda com a implantação dos projetos em cada município.

Como fizemos alusão acima, a construção desses projetos e ações obedece, então, há uma racionalidade e estratégia que não permite a cooperação e a interação social na sua formulação, inviabilizando, também, qualquer tipo de responsabilização entre os entes municipais na construção das ações públicas do consórcio. O papel que caberia a cada ente consorciado na construção das ações configurava-se passivamente, à medida que se limitava tão somente a indicação do aceite ou recusa dos projetos apresentados pelos consórcios.

Assim as ações públicas gestadas pelo consórcio eram produtos, portanto, de decisões insulares do *staff* técnico do Consórcio e da implementação da agenda de agências técnicas que são ofertados como alternativas de portfólios de investimento às prefeituras. Essa estratégia ganha densidade a partir da construção, como já citado, das vitrines tecnológicas, que se tornam verdadeiros laboratórios vivos na área de influência da secretaria de agricultura, basicamente, nos polos agrícolas da ilha de São Luís, que cumpriam a função de capitanear e convencer prefeitos e secretários da viabilidade econômica dos projetos.

O expediente usado pelo CINPRA, no entanto, dado a baixa participação efetiva<sup>53</sup> dos entes consorciados denotam que essas estratégias não conseguiram impingir mecanismos sinérgicos que estimulassem a cooperação e sua regularidade e continuidade ao longo do tempo. Na nossa análise, uma das razões fulcrais para isso deve-se a incapacidade do arranjo em estabelecer a co-responsabilização entre seus membros nas suas ações, pelo alto grau de insulamento decisório e pela incapacidade de estabelecer um vínculo que induzisse a ação dos municípios, ou seja, como já aventado em seções anteriores, a ausência de um problema comum à região. Essa falta de um problema comum que congeminasse os entes municipais

---

<sup>53</sup> Restou claro na pesquisa de campo que embora o CINPRA arrolasse 22 municípios na sua estrutura organizacional, efetivamente participavam menos de um terço desse total. Estas informações foram também confirmadas pelos dois diretores executivos do consórcio.

põe em relevo o desafio de uma construção social de um consórcio de produção cooperada de políticas e, portanto, amplificaria a necessidade imperiosa de criação de mecanismo institucionais que induzisse a cooperação, o que, de fato, mostrou-se extremamente exíguo, levando o consórcio a abrir mão do papel de agremiação que pudesse reunir atores e propor soluções a problemas comuns e a assumir uma perspectiva de agência técnica de projetos, abrindo mão, também, da capacidade de construção de uma arena pública municipal de proposições concertadas.

#### 4.2.4 Participação e Controle Social

Efetivamente o CINPRA não conseguiu constituir-se num espaço público de produção compartilhada de políticas públicas. Na pesquisa de campo realizada ao longo de 2009 e 2013, visitamos quatro organizações de trabalhadores rurais, na cidade de Santa Rita, Rosário, Presidente Juscelino e Axixá, onde pudemos entrevistar cerca de dez trabalhadores rurais nesses municípios. Chamou-nos atenção o total desconhecimento por parte desses trabalhadores de qualquer referência ligada ao CINPRA. Ademais, não souberam identificar nenhuma ação que pudesse ser tributária do Consórcio. Essa ausência de visibilidade constatada nos municípios do interior é atenuada em alguns pólos agrícolas localizados no município sede, onde se percebeu que, muitos beneficiários reconhecem as ações empreendidas pelo Consórcio, mas o vinculam quase sempre, também, à secretaria de agricultura. Portanto, a baixa visibilidade do consórcio não se restringe apenas ao desconhecimento por parte dos trabalhadores rurais das cidades do interior, mas remete, também, à sua incapacidade de descolamento da própria secretaria.

Não há dúvida, pelas entrevistas e visitas realizadas, que o consórcio não conseguiu processar institucionalmente mecanismos de participação social, o que nos parece resultado da ausência de uma agenda e estratégias de ação que contemplassem a participação cidadã e controle social como condições essenciais para produção compartilhada de políticas e como base de sustentação do próprio consórcio. As ações empreendidas nas cidades do interior quase sempre, como dito, apareceram como projetos municipais das próprias secretarias de agricultura, uma vez que o público beneficiário de algumas dessas ações desconhecia por completo a existência do próprio consórcio.

Os únicos mecanismos de participação processados institucionalmente pelo consórcio eram as estratégias de persuasão elaboradas e concertadas juntos as prefeituras para adesão ao

consórcio, processo este que perdurou praticamente em toda a existência do consórcio. Esses mecanismos constituíam-se nos seminários, fóruns e, mais especificamente, nos “encontros de sensibilização” que tratavam de divulgar, informar e qualificar os atores no âmbito dos projetos e ações empreendidos pelos consórcios e seus parceiros tecnológicos. Efetivamente, embora os municípios fizessem parte do consórcio era preciso um trabalho sistemático de convencimento dos próprios prefeitos, principalmente em função de descontinuidades administrativas.

Nos “encontros de sensibilização” a presença de agricultores, trabalhadores rurais e demais atores era maior e a participação era, basicamente, favorecida pela prefeitura que os trazia para participarem desses encontros que tinham a missão precípua de qualificá-los tecnicamente para os projetos que viessem a ser implementados em seus municípios. Esse mecanismo de mobilização à participação também era importante no processo de convencimento dos próprios trabalhadores rurais, à medida que muitas das ações propostas pelo consórcio, nem sempre iam na direção das atividades habituais da produção local.

Notório, também, que os mecanismos de mobilização não se estendiam às organizações da sociedade civil que já atuavam junto a esse público específico, bem como não era propósito a qualificação para participação na formulação e implementação das ações públicas do consórcio. Logo, embora houvesse mecanismos de mobilização, eles cumpriam um papel de convencimento em torno de projetos previamente decididos, não tendo o caráter formativo para participação. Por outro lado, a capacidade de inclusão de novos atores nesse processo também é inviabilizada pela natureza setorializada em que é conduzida a discussão quanto à produção e abastecimento, ao viés estritamente tecnológico pelo qual enveredou tal discussão.

Para alguns atores do *staff* do consórcio a ausência de fóruns de participação social efetivos, que contemplatesse a cooperação dos trabalhadores rurais na formulação compartilhada das políticas devia-se basicamente ao suposto estranhamento presente entre os agricultores quanto a importância dada à questão agrícola e à baixa capacidade de articulação entre eles, decorrente da ausência de uma tradição associativa entres esses atores.

A análise de campo permitiu, no entanto, uma outra conclusão que não corrobora, necessariamente, com essa conclusão. De fato, percebemos nas entrevistas que há um descontentamento entre os agricultores, principalmente as novas gerações, quanto ao trabalho no campo. Mas essa ocorrência não se deve, necessariamente, à perda de importância, enquanto sentido e representação, que a agricultura teria junto a esses trabalhadores. De fato,

a ausência de assistência técnica e extensão, bem como de políticas agrícolas vem favorecendo a substituição da atividade agrícola por outras atividades rurais como garantidora das condições de existência do homem do campo. Contudo, não são apenas as questões agrícolas que impelem a isso. Em muitas entrevistas foi apontado que concorrem juntamente com os gargalos da questão agrícola, os tradicionais problemas agrários que atravessam, historicamente, as condições de existência do mundo rural. Vários depoimentos apontaram os conflitos agrários como um dos responsáveis pelo gradativo “desencanto” com a agricultura tradicional. Nesse cenário, é preciso, portanto, reconsiderar que esse “desencanto” não vem sendo produzido apenas pela ausência de condições técnicas de produção ou por uma possível representação negativa do campo, mas fundamentalmente, em função das graves questões agrárias que enviesam a vida no campo.

Esse quadro sugere, como aventado em seções anteriores, o estreitamento da percepção do CINPRA no tocante a análise do problema da produção e do abastecimento ao vinculá-la apenas às condições agrícolas, desconectada dos problemas agrários que os influenciam. Essa baixa capacidade de adensamento dos problemas da produção no campo no diagnóstico proposto pelo consórcio, ao resumir tudo a uma questão de baixa produtividade, explica em parte, a baixa mobilização dos setores organizados, como os sindicatos dos trabalhadores rurais, em participar dos eventos de mobilização formatados pelo consórcio. Portanto, não havia participação porque os canais institucionais processados pelo CINPRA não permitiam que a formulação das ações passasse por soluções horizontalizadas, que contemplassem de maneira integral os problemas que afligiam cotidianamente esses trabalhadores.

A esse quadro mais estrutural, soma-se também uma leitura conjuntural de importância não desprezível: a estratégia do consórcio pautou-se, em quase toda sua extensão, em mobilizar os trabalhadores, nos encontros de sensibilização, em projetos que não faziam parte da “linha de produção” comum desses agricultores. A grande maioria desses agricultores trabalhavam na produção de feijão, quiabo, maxixe, vinagreira, melancia, arroz, mandioca, macaxeira e milho, que não eram, à exceção da mandioca, objeto de nenhuma vitrine tecnológica elaborada pelo consórcio. Além disso, alguns projetos fomentados pelo consórcio necessitavam de envergadura financeira, como é o caso dos projetos de floricultura, o que favorecia a uma baixa atratividade por parte de alguns agricultores, que teriam que acessar mecanismos de financiamento para lograr êxito na implantação desses projetos.

A opção estratégica feita pelo CINPRA de implantar projetos que representassem tendências tecnológicas rentáveis e que estavam prosperando na região nordeste diverge, portanto, com a pauta agrícola tradicional estada, historicamente, na dieta alimentar do povo maranhense, o que, de certo modo, arrefece o interesse na participação da maioria dos trabalhadores rurais.

Outro aspecto que ajuda também a explicar o limitado alcance do consórcio junto aos trabalhadores rurais no tocante à sua participação efetiva, notado nas entrevistas feitas, reside, também, na natureza específica das atividades desenvolvidas, principalmente, nos municípios mais próximos de São Luís, em particular, os elencados acima: grande parte dos agricultores são também pescadores em função das áreas agrícolas de plantio serem também zonas de vazante, alagadas no período de chuvas no Maranhão, o que impede a prática agrícola contínua ao longo do ano; como o portfólio de projetos do consórcio era basicamente focado na agropecuária e avicultura, muitos desses trabalhadores não logravam condições suficientes para aceitar novos projetos porque isso representaria, também, a alteração de atividades habituais, como a pesca.

Além desses aspectos ligados à natureza da atividade agrícola e da opção estratégica feita pelo CINPRA, percebemos também que o argumento de uma ausência de tradição associativa não poderia explicar, pelo menos de maneira significativa, a ausência de participação por parte dos agricultores no consórcio. Há experiências de associativismo em muitas comunidades no município de Rosário, nas atividades ligadas ao plantio do arroz, dada a necessidade de maquinário para tratar a terra, o que leva, geralmente, à reunião de agricultores para dividirem o gasto com aluguel de máquinas; e também na produção de mariscos no município de Paço do Lumiar e municípios vizinhos que não fizeram parte do consórcio. Outra experiência lembrada pelos entrevistados é o processo de plantio por mutirão onde todos se reúnem para arar e plantar nas terras de toda a comunidade.

A ausência de participação social no consórcio, portanto, é, em grande parte, decorrente da ausência de mecanismos institucionais que pudessem induzir os atores relevantes numa construção pública das políticas formuladas. Decorrente, também, do insulamento decisório circunscrito ao *staff* do CINPRA e produto, também, das opções estratégicas que alija do processo de construção do próprio consórcio não apenas os atores que não tinham forte identificação com a agenda técnica, mas os próprios trabalhadores que não abriram mão de produzir alternativas fora da pauta produtiva alimentar, o que faz com que as experiências do CINPRA sejam extremamente pontuais.

Pudemos perceber ainda que os trabalhadores rurais também já tinham compreensão significativa da necessidade de organização e participação popular. A título de exemplo os sindicatos dos trabalhadores rurais da cidade de Rosário e Santa Rita, dispunham de uma estrutura extremamente organizada, principalmente a primeira, que possuía uma infraestrutura física e administrativa muito superior à própria secretaria de agricultura da mesma cidade, com divisões de gestão responsáveis por políticas de gênero, por políticas agrárias, educação no campo, entre outros.

Fora isso boa parte dos agricultores também se organizam em redes de trabalhadores com eventos e demais programações políticas e culturais pelos vários municípios e também mantêm relações estreitas com as organizações da sociedade civil que atuam no campo. A propósito, nas entrevistas foi possível perceber a forte presença dessas organizações junto a esses trabalhadores independente do município. Nos quatro municípios visitados todos os entrevistados destacaram, espontaneamente, a presença constante da ONG Associação Agroecológica Tijupá, atuante na defesa da agroecologia como um modo de vida, quando indagados quanto a presença do poder público, qualquer que fosse o âmbito. Aliás, no tocante a esta consideração, foi possível constatar, também, a importância dos programas do governo federal como sendo reconhecidos amplamente pelos trabalhadores como referências de grande envergadura na questão da produção. Outrossim, a própria presença das ONGs era decorrente, em grande parte, de convênios e programas regulares fomentados pelo governo federal.

Essa preponderância das ações do governo federal também foi amplamente reconhecida junto aos próprios secretários de agricultura desses municípios que apontaram que parte importante das ações das suas secretarias era desinente das articulações com os programas federais, em particular as linhas de crédito do PRONAF, o programa de Desenvolvimento Rural Sustentável – DRS, acessado via Banco do Brasil, e, principalmente o programa Território da Cidadania, cujo desenho institucional já contemplava a participação de gestores, secretários e da sociedade civil a partir dos fóruns institucionais desses programas.

Já havia, portanto, um campo relativamente propício para a gestão cooperada e associada das políticas públicas em função, precipuamente, da indução dos programas federais, cujo desenho institucional, já contemplava a presença de mecanismos institucionais, como os fóruns e colegiados atinentes às políticas territoriais. Logo, já havia experiências de produção e gestão compartilhada, de cooperação e de decisões colegiadas que atravessavam tanto o poder público municipal como a própria sociedade civil. Contudo esse estoque cultural e organizacional não foi de modo algum aproveitado pelo consórcio em função da

incapacidade de estabelecer uma agenda horizontalizada que reduzisse a excessiva setorialidade na formulação de suas ações.

#### 4.2.5 O legado

Embora nos pareça evidente o limite da experiência de consorciamento lograda pelo CINPRA quanto a possibilidade de construção de um espaço público de produção compartilhada de políticas públicas, isso *per se* não sugere que a iniciativa não tivesse logrado resultados significativos sob outros aspectos também importantes.

A experiência do CINPRA abriu oportunidades para a experiência de consorciamento em outras áreas de políticas públicas dentro e fora do Estado, principalmente nas áreas de cultura, através da promoção do “carnaval da maranhensidade” que valoriza as manifestações culturais típicas do Estado, através do CONLAGOS, Consórcio da Região dos Lagos Maranhenses; também na área do turismo, a partir da agremiação dos estados do Maranhão, Ceará e Piauí e do projeto capitaneado pelo Ministério do Turismo em 2005, na constituição do consórcio Rota das Emoções, que procura integrar o acervo cultural e turístico das regiões litorâneas desses Estados: o Parque Nacional de Jericoacoara (CE), a Área de Proteção Ambiental do Delta do Parnaíba (PI) e o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA), este último pertencente ao município de Barreirinhas, onde o fundador do CINPRA é o atual prefeito. Portanto, o CINPRA deixou um legado importante na produção de políticas públicas pela via do associativismo intermunicipal.

Uma contribuição também importante foi a capacidade de trazer a agricultura para a agenda de governo municipal, principalmente nos primeiros anos, a partir da defesa da agricultura familiar e do apoio logístico e da promoção de inovações tecnológicas a partir da parceria estabelecida junto à EMBRAPA. Esse aspecto é importante à medida que consideramos a capacidade do Consórcio em promover pesquisa e desenvolvimento à pequena produção e da agricultura familiar a partir da colaboração de instituições de pesquisa que não tinham tradição de fomento técnico voltado à agricultura familiar, como é o caso da própria EMBRAPA.

Outra contribuição relevante diz respeito a estruturação das secretarias de agricultura dos municípios consorciados, a partir da constituição dos fóruns de secretários que estimulavam o desenvolvimento, aprimoramento técnico e capacidade de elaboração de

projetos para acessar as linhas de financiamento à agricultura familiar. Antes da constituição do consórcio alguns municípios sequer possuíam a pasta de agricultura.

Contudo um dos maiores legados do Consórcio está na preocupação por uma municipalização da agricultura para cuidar dos que ficaram, daqueles que não migraram para a cidade em busca de melhores condições de vida. Apesar da visão extremamente verticalizada e setorializada da questão, ao considerar que somente na promoção da melhoria das condições agrícolas, através do aumento da produtividade da agricultura, poder-se-ia garantir a emancipação cidadã do homem do campo, o Consórcio põe a mesa uma questão fundamental no Maranhão: a necessidade de uma política pública para os que ficaram no campo.

[...] e os filhos que ficaram? Como é que vai ser a vida deles? Nós e os agricultores, não fazemos essa pergunta no século XXI. Mas aí a gente [o Consórcio] ajuda a que eles façam aquela pergunta. Aquela pergunta no essencial ela existe. Os filhos saem, outros ficam. Então você tem que ter uma educação pra quem fica. Toda nossa educação é feita pra quem sai. É contando que todos vão sair. De forma que nunca alguém do povoado é estudado. Por que se estudar pode criar vínculo. De forma que toda nossa educação é feita para desvincular. (AMC. 50'55''2ª.entrevista).

Nesse aspecto a implantação da CFR e o método francês da pedagogia da alternância foram um dos maiores contributos proporcionados pelo Consórcio porque favoreceu não apenas uma política para qualificação de jovens agricultores, que ainda hoje permanece relativamente na agenda pública, mas permitiu, embora não fosse essa a intenção do próprio Consórcio, uma perspectiva horizontalizada de política à medida que integra agricultura e a educação, como condições necessárias para fixação e desenvolvimento cidadão no campo, bem como permitiu ainda a responsabilização da própria sociedade civil e até da iniciativa privada na construção de alternativas para viabilizar a vida no campo em condições minimamente satisfatórias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tese procuramos propor uma interpretação da experiência de consorciamento intermunicipal na área de produção e abastecimento na cidade de São Luís do Maranhão (CINPRA-São Luís). Para isso, elaboramos um conjunto de parâmetros para referenciar a análise das estratégias de implementação de consórcios públicos bem como de outros arranjos institucionais capazes de, em tese, construir modelos de produção compartilhada de políticas públicas.

Inicialmente, propusemos, no capítulo 1, uma historiografia do processo de construção do Consórcio, demonstrando as transformações que ocorreram até o processo de consolidação e declínio do Consórcio. São importantes nesse processo de elaboração historiográfica o entendimento da construção dos temas e das articulações institucionais e políticas que atravessam e conformam a orientação do CINPRA. Importante ainda neste capítulo a análise da realidade socioeconômica em que está imersa os entes signatários desse arranjo, possibilitando uma comparação entre os temas perseguidos pelo Consórcio (através do seu *staff* executivo) e as necessidades e/ou demandas comuns dos municípios consorciados.

Em seguida apresentamos, ainda que de maneira sucinta, os aspectos nodais que marcam as experiências de consorciamento nacionais e internacionais, além de propormos uma análise geral do marco regulatório que norteia a construção de consórcios públicos no Brasil e de identificarmos as abordagens mais comuns na análise de consórcios público.

No caso das experiências de consorciamento europeu, percebeu-se que em geral, essas experiências tornam-se um contraponto à fragmentação do território e que nem sempre são apenas intermunicipais, sendo frequentes as relações verticais com outras esferas governamentais e relações horizontais com a iniciativa privada. Embora seja recorrente o uso dos consórcios para serviços públicos específicos, há, também, o uso disseminado dessas experiências no planejamento do desenvolvimento territorial e regional.

Ficou evidente, também, que o consorciamento não é uma política apenas de ganhos de escala para provisão de serviços públicos mas, principalmente, uma política que suscita responsabilização dos políticos e burocratas, à medida que consegue constituir-se num espaço de governo mais democrático e participativo, apesar, é claro, do risco que esses arranjos insurgem ao possibilitarem relações de competição entre os territórios e assim, de maneira contraproducente, reforçarem a hegemonia neoliberal nessas instituições.

Nos Estados Unidos, como visto, o consorciamento, além de produzir economias de escala é fundamental, também, para manutenção do controle público dos serviços. São arranjos, em geral, de natureza informal e, quase sempre, direcionados para provisão específica de um único bem público, o que contrasta com a realidade europeia. Contudo há casos em que esses arranjos também podem tratar do planejamento do desenvolvimento econômico regional.

Nas experiências latino americanas, em particular as brasileiras, pôde-se perceber a diversidade de objetos nos quais há grande atuação dos consórcios. Evidentemente essas experiências também acumularam grandes óbices no objetivo de estruturarem de maneira democrático-participativa suas ações e políticas. Contudo as principais experiências no eixo meridional e sudeste do país possibilitaram uma abertura dos espaços públicos para formulação conjunta de políticas de grande importância, como saúde, educação, meio-ambiente, saneamento e desenvolvimento urbano que atravessam o tecido intermunicipal. Nesse contexto, parece-nos fundamental a influência do governo federal, principalmente com o marco regulatório dos consórcios públicos, promulgado em 2005, institucionalizando, regulando e promovendo as experiências de consorciamento intermunicipal.

Logo após essas análises propusemos uma rápida e breve compilação das principais abordagens de análise dos consórcios públicos. Vimos, em geral, que os estudos nessa área são em grande maioria vinculados à temática do federalismo brasileiro (enquadrando-os numa terceira linha dessa questão - descentralização, relações intergovernamentais e cooperação) ou são objetos dos estudos de abordagens culturalistas ou racionalistas que tentam identificar as motivações na gênese desses arranjos.

A abordagem proposta neste trabalho foi a de inserir a análise dos consórcios públicos na abordagem das políticas públicas, mas especificamente na análise de implementação de políticas. Buscou-se, assim compreender os modelos clássicos de implementação de políticas públicas e propor uma estratégia de análise de implementação que sopesasse o aspecto democrático-participativo no processo de construção dos consórcios, para que pudessemos entender em que medida esses consórcios podem, de fato, estruturar políticas efetivamente democráticas.

Nesse sentido a análise do processo de implementação consistiu em determinar em que medida um dado contexto e desenho de consórcio tem possibilidade de promover a cooperação, considerando, portanto, a implementação de consórcios públicos como um processo de estruturação de estratégias que viabilizam ajustes de interesse a partir da

cooperação, e, também, por implicação direta, um espaço essencialmente de aprendizagem institucional.

A preocupação, como demonstrado ao longo de todo o trabalho pautou-se basicamente na relevância estratégica dos consórcios como mecanismos potencialmente capazes de impingir mudanças fulcrais no modo convencional de fazer políticas públicas, a partir dos fundamentos que estão na base desses desenhos institucionais, como a capacidade de estabelecer sinergias que levem a cooperação e trocas recíprocas a partir de uma identidade-problema eminente que congregue e induza a participação.

Assim, a partir de algumas experiências de consorciamento no Brasil, e em particular do acompanhamento da experiência da cidade de São Luís, no Maranhão, com o caso do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento-CINPRA, bem como o estudo de aspectos fundamentais das experiências internacionais de cooperação intermunicipais e, também, com base na contribuição dos estudos no campo das políticas públicas, pudemos perceber alguns problemas comuns que obstaram o êxito de muitas dessas experiências.

Evidentemente que os consórcios não são a panaceia para os problemas da ampliação da democracia e da cidadania. Como vimos, as experiências de consorciamento, tanto o caso particular de São Luís-MA, como, em geral, os outros casos pontuados neste trabalho, sugerem muitos aspectos que contribuem para a dificuldade de estruturação democrática das ações desses arranjos. Contudo, ao mesmo tempo, essas experiências sugerem também que esses arranjos podem conduzir a mudanças significativas.

Logo a necessidade da compreensão e clareza da maneira como estes novos arranjos institucionais têm produzido intervenções públicas, torna-se premente. É nesse sentido que o trabalho de tese apresentado contribui nessa discussão ao colaborar, portanto, na compreensão e no aprendizado quanto às limitações, constrangimentos e potencialidades que esses arranjos podem ser portadores, e isso passa, necessariamente, pelo desenho institucional da política e do arranjo, das condições políticas e, fundamentalmente, do elemento de coesão, da identidade que congemma a mobilização dos atores em uma ação coletiva.

Para facilitar essa compreensão, propusemos parâmetros que ajudam a responder algumas questões seminais, por exemplo: como as relações institucionais são sustentadas? Como o problema-comum é construído? Como são elaboradas as estratégias de gestão do arranjo? Elas estimulam a colaboração? O consórcio tem solidez financeira suficiente para conduzir suas ações? Como os atores participam da elaboração das ações e da tomada de decisões?

Assim cada uma dessas questões passa a ser melhor analisadas em função destes parâmetros: a **densidade institucional**, que considera a articulação, efetividade e autonomia do Consórcio; os **trocias cognitivas**, que analisa o nível de intercâmbio, deslocamento e identidades; a **governança democrática** que considera o nível de coesão, responsabilização, capacidade resolutiva e de interação ou especialização promovidos; a **estabilidade financeira** do Consórcio; e a **participação e controle social**, que pondera o grau de mobilização, fiscalização, representatividade, intersetorialidade e heterogeneidade ou desigualdade fomentado pelo Consórcio.

A experiência de São Luís do Maranhão, o caso do CINPRA-São Luís, foi e é um caso paradigmático no tocantes a esses aspectos, em princípio, as potencialidades poderiam ser percebidas pela efusão e proporções que a experiência tomou dentro e fora do Estado, ganhadora inclusive de premiações consecutivas de inovação da gestão pública, feito histórico e singular. Contudo, quando partimos para uma análise a partir dos parâmetros ora estabelecido, ficou patente as limitações e os constrangimentos que atravessaram este consórcio, muito comum, também em outras experiências nacionais e internacionais.

No caso do Consórcio de Produção e Abastecimento de São Luís (MA) – CINPRA, a incapacidade de se institucionalizar como um espaço de estruturação democrática de coprodução de políticas, passa, em princípio, pela inabilidade na formulação de um problema que, de fato, fosse comum e impusesse a necessidade imperiosa de uma estratégia de cooperação. Pela pesquisa que empreendemos, verificamos que o problema do abastecimento, como colocado pelo CINPRA, não foi uma questão capaz de capitanear o interesse público dos municípios, tampouco da própria sociedade, não conseguindo se constituir num problema público, o que, em parte pode explicar a baixa capacidade do consórcio em arregimentar a atenção necessária para uma prática consorciada de produção de política pública. Logo, o problema “(in)comum” não foi suficiente para lograr um pacto consistente em torno da agremiação.

Por outro lado, a formação da agenda que orienta as estratégias de solução aos problemas “comuns” sofreu forte indução externa, implicando num baixo intercâmbio de aportes de outros atores relevantes, o que levou a agenda do consórcio a reproduzir as soluções apontadas, quase exclusivamente, pelas agências tecnológicas a partir de seus pacotes tecnológicos, desconsiderando a questão da dieta doméstica como elemento norteador das ações de produção e das atividades típicas dos trabalhadores rurais, bem como construindo uma noção muito restrita do problema da produção e do abastecimento, alijando,

a partir, dessa compreensão atores que não se inserissem na temática pelo viés da assistência técnica e da inovação tecnológica.

Ademais a motivação que impeliu o surgimento do consórcio esteve estreitamente ligada ao fechamento das agências estaduais e municipais de assistência técnica, denotando certo determinismo tecnológico na apreensão dos problemas públicos ligados à produção e abastecimento e por uma concepção política municipalista da plataforma política do grupo responsável pelo CINPRA. Nesse sentido, a construção de um consórcio seria, então, uma tentativa de preencher o vazio institucional deixado pelas agências técnicas, num contexto político municipalista difundido pela estrutura política pedetista do governo municipal, e hegemônico na secretaria de agricultura.

O CINPRA também não conseguiu se desvencilhar da própria secretaria de agricultura, o que acabou contribuindo para a baixa densidade institucional, resvalando, entre outras coisas, no insulamento do processo decisório às instâncias burocráticas e técnicas, ao baixo diálogo intergovernamental, à duplicidade de competência e jurisdição o que acabou tornando sua existência deveras pleonástica.

A incapacidade de se constituir num espaço de estruturação democrática de políticas, passa também pela total ausência de mecanismos que institucionalizassem a participação e o controle social no processo de coprodução de suas ações, bem como na debilidade em estabelecer uma governança efetivamente democrática que impingissem a responsabilização dos entes signatários no processo de formulação e execução das ações consorciais, que produzissem elevado grau de consenso e que definisse a orientação do próprio consórcio a partir de um processo de interação social.

A experiência do CINPRA denota que ao abrir mão de uma estratégia de coordenação enraizada num regime de cooperação, democrático e participativo, o consórcio não conseguiu estabelecer um pacto político consistente que o fizesse consolidar-se com forte representação social e política. Na melhor das condições o CINPRA aproveitou-se de um contexto político de oportunidade ancorado no protagonismo individual, mas que não foi suficiente para blindá-lo da vulnerabilidade política, tampouco foi capaz de torná-lo uma referência com forte enraizamento territorial e com grande representatividade social.

De fato, o que aprendemos com a experiência do Consórcio de Produção e Abastecimento de São Luís-CINPRA? Em primeiro lugar as restrições impostas pela estrutura política local fundadas na racionalidade de distribuição de vantagens e ônus ainda representam um desafio de grande envergadura à medida que tendem a solapar iniciativas

verdadeiramente republicanas, principalmente quando as estruturas de concertação pública não conseguem blindar o consórcio das vulnerabilidades decorrentes das discontinuidades político-administrativas.

Portanto, as estratégias de concertação para produção de ações compartilhadas precisam estar sustentadas em canais que estabeleçam de maneira objetiva e transparente o papel e as atribuições dos atores fundamentais. Por outro lado, o estabelecimento desses mecanismos de responsabilização somente se tornam viáveis na existência efetiva de um problema comum que possa congeminar a participação dos municípios e atores relevantes. É preciso que o problema comum, portanto, represente uma identidade.

Se não há uma identidade ou se o problema comum é construído a partir da percepção de um grupo, o processo de convencimento dos municípios e demais atores torna-se extremamente custoso, à medida que a efetiva participação será lograda a partir de um contínuo processo de persuasão ou a partir de alianças políticas que assumam o interesse pela causa. Ao contrário, um problema comum, construído a partir de uma identidade, tem a capacidade de impingir um processo de colaboração mais rápido, mesmo que sejam necessários pactos políticos em torno dela.

Assim, a ausência de um problema efetivamente comum pode inviabilizar a produção compartilhada de políticas, à medida que atenua os laços de cooperação ou em função de que a sua sustentação se faça a partir de pactos ou alianças espúrias, tornando o arranjo vulnerável às condições políticas.

Ademais, um problema efetivamente comum, pode garantir uma cooperação ampla e mobilizar um pacto sócio-político em torno da questão. Logo, quanto mais horizontalizado e quanto menor for a verticalização e setorialização da política, maiores as chances de um pacto societal em torno da bandeira do consórcio.

Enfim a mudança do modelo convencional de construção da política, a partir das iniciativas consorciais ou qualquer outra agremiação de cooperação, depende de maneira significativa da capacidade desses arranjos em construir um processo de concertação sócio-político ou de implementar um pacto societal em torno de um problema público, efetivamente comum, quer represente uma intersecção entre os diferentes interesses e segmentos sociais, que tenha capacidade de gerar colaboração a partir da(s) identidade(s) que estabelece(m) e que garanta mecanismos institucionais de participação e controle.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, Jeroen. (Org.). **Governança das Metrôpoles Conceitos, Experiências e Perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-48.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio de las políticas públicas**. Antologías I. México: Miguel Ángel Porrúa, 1992.

\_\_\_\_\_. Estudio Introductorio. In: SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Coletâneas. v.1. Brasília: ENAP, 2006. 317 p.

\_\_\_\_\_. Estudio introductorio. In: LUIS, F. Aguilar Villanueva (ed.) **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, Porrúa, 1993a. p. 15-72.

\_\_\_\_\_. Hacia una disciplina de las políticas públicas. Perfiles Latinoamericanos. **Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**. Diciembre, 1993b. p. 7-16.

ALTSCHULER, Bárbara. **El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina**. V Seminario Nacional de la red de centros académicos para el estudio de gobiernos locales. 10 de outubro de 2003. Argentina, 2003.

ANJOS, Flávio Sacco dos; Caldas, Nádia Valleda. **Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADs no Brasil Meridional**. RER, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2007. p. 645-673.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 18, v. 51, 2003. p. 7-9.

ATA DA REUNIÃO DA EQUIPE TÉCNICA DO CINPRA, 1997.

ATA DA REUNIÃO DE FUNDAÇÃO CINPRA, 1997

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em Teoria Habermasiana e Teoria Democrática. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996. (Debates, 272).

BRASIL. Lei n. 11.107, de 06 de abril 2005. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)> Acesso em: 21 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Lei n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 21 maio 2014.

- BARDACH, Eugene. Problemas en la definición de problemas en el análisis de políticas. In.: Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México, Porrúa, 1993. p. 219-233.
- BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro-implementación. In.: Aguilar Villanueva, Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México, Editorial Porrúa, 2003.
- BORGES, Alice Gonzalez. Consórcios Públicos, nova sistemática e controle. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, n. 6, 2006. Disponível em: <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)>. Acesso em: 23.04.2009.
- CABRERO, E. Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: límites de las policy sciences en contexto cultural y políticamente diferentes. **Gestión y Política Pública**, n.9, v.2, 2000. p. 189-229.
- CACERES, Pamela del Valle. **La articulación política en los procesos asociativos intermunicipales**: alcances y limitaciones. X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.
- CALDAS, Eduardo de Lima. **Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – CINPRA**. São Paulo, 2003. Disponível em: <[www.polis.org.br/download/16.pdf](http://www.polis.org.br/download/16.pdf)>. Acesso em: 25 out. 2010.
- CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais**: o caso dos consórcios intermunicipais. São Paulo, FFLCH-USP, 2007 (Tese de Doutorado).
- CAMPOS, Lilian Maria S. G. **Consórcios Públicos na Administração Pública Brasileira**: em busca de uma administração consensual. UFMG, 2006. (Dissertação de Mestrado).
- CHOCONI, Silvia Alicia. El caso de los consórcios productivos en la Provincia de Buenos Aires – Argentina. Problemas de Desarrollo. **Revista Latino Americana de Economía**. v. 34, n. 135, 2003.
- COLLANTES, Juan Cruz Alberdi. **La cooperacion municipal em el Bidasoa**: de la accion local al consorcio internacional. Espanha, Lurralde: Investigación y espacio, n. 29, 2006, p. 87 a 113.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR-CONSEA. **Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF, 2004.
- \_\_\_\_\_. **Recomendações para uma Política Nacional de Segurança Alimentar**. Brasília, DF, 2005.
- COPAIDE. **El Asociativismo Municipal dentro del MERCOSUR**. Estudio de casos. Governo de La Provincia del Neuquen/COPAIDE, Neuquem, Argentina, 2009.
- COSSIO, Fernando Andrés Blanco. **Ensaio sobre Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 2002. (Tese de Doutorado).

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, 2005.

CRAVACUORE, Daniel Alberto. **La gestión de consórcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires**: análisis de caso. Santo Domingo, Rep. Dominicana, 2000. (V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de La Administración Pública). p. 1-12.

CRUZ, Maria do Carmo M. Toledo. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social no Estado de São Paulo. 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.

\_\_\_\_\_. et al. **Consórcios intermunicipais de desenvolvimento**: mudando para sobreviver. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, São Paulo, 2005a. Disponível em: <[www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/5\\_Consorcio\\_site.pdf](http://www.cepam.sp.gov.br/arquivos/artigos/5_Consorcio_site.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Cooperação intermunicipal**: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 -21, 2005b. Disponível em: <[www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/.../cruztole.pdf](http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/.../cruztole.pdf)>. Acesso em: 04 abr. 2009.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In.: DAGNINO, Evelina, OLVERA, Alberto J., PANFICHI, Aldo (Org). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz & Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista brasileira de Gestão e desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O consórcio Público na Lei 11.107, de 6.4.2005. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Salvador, n. 6, 2006. Disponível em <[www.direitodoestado.com.br](http://www.direitodoestado.com.br)> . Acesso em: 23 abr. 2009.

DROR, Yehezkel. Salir del paso, “ciência” o inércia?. In: SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. 317 p.

DYE, Thoemas R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs. Nueva Jersey: Prentice-Hall, 1992.

ELMORE, Richar F. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. In.: In. Aguilar Villanueva, Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México, Editorial Porrúa. 2003a.

\_\_\_\_\_. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. In: Aguilar Villanueva, Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México, Editorial Porrúa. 2003b.

ETZIONI, Amitai. La exploración combinada: um tercer enfoque de la toma de decisiones. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, 317p.

FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FAO. **Abastecimiento y distribución de alimentos em las ciudades de los países em desarrollo y de los países em transición**. Guia para planificación. Organizaci6n de las Naciones Unidas para la agricultura e la alimentaci6n, Roma, 2007. (Gesti6n, comercializaci6n y finanzas agr6colas – documentos ocasional).

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e pol6ticas p6blicas no n6vel local de governo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. 317 p.

\_\_\_\_\_. Cadernos Gest6o Publica e Cidadania. **Governo Local e Novas Formas de Provis6o e Gest6o de Serviç6s P6blicos no Brasil**. S6o Paulo: FGV/EAESP, 1997. 42 p.

FERNANDEZ, Antonio Xavier Ferreira. Uma aproximaci6n a las f6rmulas de colaboraci6n y cooperaci6n municipal em Espanha. In: Fundear. **Innovaciones em Pol6tica Territorial: Comarcas y otras experi6ncias internacionales de cooperaci6n intermunicipal**. Fundaci6n Economía Aragone – Fundear. Espanha: Zaragoza, 2007. p. 167-186.

FIORENTIN, Marcos; MEDEIROS, Rosa Maria Vieira. **Desenvolvimento Territorial e CONSAD: uma perspectiva de territ6rio integrador no cons6rcio de segurança alimentar e desenvolvimento local do extremo oeste catarinense**. Geografia: Ensino & Pesquisa, Santa Maria, v. 13 n. 2, 2009. p. 51-60.

FLEXOR, Georges, LEITE, Sergio. Análise das pol6ticas p6blicas: breves consideraç6es teórico-metodol6gicas. In: LIMA, Eli F.; DELGADO, Nelson; MOREIRA, Roberto. **Mundo rural IV: configuraç6es rural-urbanas: poderes e pol6ticas**. Rio de Janeiro, RJ: Mauad, 2007.

FONSECA, Francisco. Cons6rcios P6blicos: possibilidades e desafios. In: TREVAS, Vicente; Cherubine, Marcela (Org). **Cons6rcios p6blicos e as agendas do Estado brasileiro**. S6o Paulo: Fundaç6o Perseu Abramo, 2013. 144 p.

GIANNOCARO, Daniela Pereira; BASTOS, Lucas Markowicz. **CINPRA - Cons6rcio Intermunicipal de Produç6o e Abastecimento – Maranh6o**. Projeto Conex6o Local – Ano I. S6o Paulo, FGV, 2005.

GUIMAR6ES, Lu6sa; GOMES, Maria Ang6lica. Contexto institucional e regulat6rio do desenvolvimento de quatro experi6ncias de cons6rcios de sa6de. In: INFORMATIVO CEPAM. **Cons6rcio: uma forma de cooperaç6o intermunicipal**. S6o Paulo: Fundaç6o Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Pol6ticas P6blicas – UPP, v.1, n.2, 2001.

GUTIERREZ, Fermin Rodr6guez; FERNANDEZ, Rafael Menendez; NEVADO, Adrian Cadenas. Comarcas, Consorcios y otras experi6ncias innovadoras de cooperaci6n territorial em Espanha. In.: Fundear. **Innovaciones em Pol6tica Territorial: Comarcas y otras**

experiências internacionais de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragone – Fundear, Zaragoza, 2007.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, 317 p.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM. **Encontro de Trabalho sobre consórcios públicos**. O projeto de lei 3884 de 2004. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 13 jun. 2008.

\_\_\_\_\_. **Guia do CONSAD**: Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local. Versão 3, Rio de Janeiro, IBAM/MDS, 2004.

IBARRA, Pedro et al. (Org). **Creadores de democracia radical**: movimientos sociales y redes de políticas públicas. Barcelona: Universidade Autônoma de Barcelo; Icaria Editorial, 2002.

JACOBI, Pedro. **Consórcio Quiriri**: Consórcio Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos na Região do Alto Rio Negro Catarinense. Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

JOBERT, B. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, v. 42, n. 2, 1992. p. 219-234.

JORNAL ATOS E FATOS. **Secretários querem investir em fruticultura para gerar emprego**. São Luís, 24 jan, 1999.

JORNAL CORREIO DOS MUNICÍPIOS. **Timon vai ganhar casa familiar rural..** São Luís, 01 a 15 Jun. 2003.

JORNAL O DEBATE. **Missão visita projetos do Consórcio Intermunicipal.**, São Luís, 05 Mar. 2002.

JORNAL DO CONSÓRCIO. **Municípios vão produzir 100 mil mudas enxertadas**. nov./dez, 1998, ano I, n.2.

\_\_\_\_\_. **Missão do CINPRA na Europa**. out., 1999, ano II, n.4.

JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO. **Consórcio será ampliado**. São Luís, 15 out., 2000a.

\_\_\_\_\_. **Consórcio de produção discute piscicultura de espécies tropicais**. São Luís, 23 mar. 2000b.

\_\_\_\_\_. **Plantio de mandioca destaca-se.** São Luís, 14 Mar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Consórcio repercute fora do Brasil.** São Luís, 22 Fev, 2002.

JORNAL O IMPARCIAL. **Maranhão vai deixar de importar produtos.** São Luís, 23 Ago. 1997a.

\_\_\_\_\_. **Consórcio evita importações.** São Luís, 08 jul, 1997b.

\_\_\_\_\_. **CINPRA assina convênio e recebe novos associados.** São Luís, 07 jun. 2001a.

\_\_\_\_\_. **CINPRA inaugura centro de treinamento.** São Luís, 15 Out. 2001b

\_\_\_\_\_. **Região central terá consórcio de produção.** São Luís, 25 Abr. 2001.

JORNAL PEQUENO. **Consórcio investe em fruticultura.** São Luís, 24 Fev, 1999.

\_\_\_\_\_. **Encontro de cidades.** São Luís, 26 Mar. 2001.

\_\_\_\_\_. **Prefeito de São Luís receberá em Brasília prêmio governador Mário Covas.** São Luís, 30 mar. 2003.

JOUVE, Bernard; LEFEVRE, Christian. La organización del gobierno en áreas metropolitanas europeas. In: Fundear. **Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal.** Fundación Economía Aragone – Fundear. Espanha: Zaragoza, 2007. p. 121-128.

KÁTIA, Edvânia. **Nasce o 3º Consórcio de Produção do Estado.** Jornal o Imparcial, São Luís, 18 Jun. 2001.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo; ROSA, Tereza Etsuko da Costa. Descentralização e parceria estado-município: o consórcio como instrumento da política estadual 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.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma Ideia? In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas.** Brasília: ENAP, 2003. 317 p.

KLIKSBERG, B. Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Anotaciones estratégicas. **Revista del CLAD. Reforma y Democracia**, n.37. 2007. p. 37- 80.

LACZYNSKI, Patrícia; ABRUCIO, Fernando, L. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In: Trevas, Vicente; Cherubine, Marcela (Org). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

LAHÓZ, Francisco Carlos Castro; BROCHI, Daltro Favero. O consórcio intermunicipal das bacias dos rios Piracicaba e Capivari e a gestão compartilhada dos recursos hídricos. 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.

LASSWELL, Harold D. La orientación hacia las políticas. In: AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **El estudio de las Políticas Públicas**. Mexico: Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial, 2000, p. 282.

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

LEITE, Carlos Correa; GOMIDE, Cristina Melo; SILVA, Isabete Gabriel da. Consórcios intermunicipais: modelo organizacional. 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.

LEITE, Elizangela. **O Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento comemora três anos**. Jornal o Imparcial, São Luís, 14 Out. 2000.

LINDBLOM, Charles E. Todavía tratando de salir del paso. In: SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, 317 p.

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

\_\_\_\_\_. **Panoramas e mitos do abastecimento alimentar**. Univ. Rural-UFRRJ, Sér. Ciências. Humanas. v.16, n.1-2; 25-33, jan./dez. 1994.

\_\_\_\_\_; MENEZES, Francisco. **Caderno “Segurança Alimentar”**. FPH, 2000. Disponível em: <[www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao](http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/alimentacao)>. Acesso em: 20 jul. 2009.

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, Gil. **Criado Consórcio da região tocantina**. Jornal Correio dos Municípios. São Luís, 23 Fev. 2002.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas. In. Sérgio Miceli (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. 2. ed. São Paulo: Editora Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 1999.

MELO, Vanessa Paternostro et al. Consórcio intermunicipal do Vale do Jiguiricá. Bahia: uma análise sob a ótica das configurações em rede. In.: **Encontro de Estudos Organizacionais**, 2002. Anais. Recife: Observatório da realidade organizacional: PROPAD/UFPE, ANPAD, 2002, 1 Cd.

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.

MENDES, Marcos; e ROCHA, Fabiana Fontes. Transferências intergovernamentais e captura de recursos públicos nos municípios brasileiros. In: Tesouro Nacional (Org.). **Finanças Públicas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003, v. 8. p. 533-572.

MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MONTECINOS, Egon Elier M. Limites del enfoque de las políticas publicas para definir un “problema público”. **Cuadernos de Administración**, v. 20, n. 33, enero-junio, 2007. pp. 323-335.

MULLER, P; SURREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

NELSON, B. La formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños. In: AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (Ed.) **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1993. p.105-140.

NORTH, D.. **Institutions, institutional change, and economic performance**. Cambridge University Press: Cambridge, 1990.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence. Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involuvaran a múltiples actores: una evaluación del camp. In: Aguilar Villanueva Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México, Editorial Porrúa. 2003.

OFFE, Claus. A atual transição da histórica e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In.: BRESSER, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo/Brasília: Editora Unesp/Enap, 1999.

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

PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. 317 p.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PETERS, Guy B. **American Public Policy**: Promise and Performance. Nueva York: Chatham House/Seven Rivers, 1999.

PRATES, Angelo. **Articulação intergovernamental**: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade, Natal – RN, 2010a (Anais).

\_\_\_\_\_. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2010, Brasília. **III Consad de Gestão Pública**, 2010b.

PRZEWORSKI, A. Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 1, v. 32, 1996. p.17-40.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. In. AGUILAR, Villanueva, Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México: Editorial Porrúa, 2003.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília, DF: CNM, 2007. 72 p.

TAPIA, Gonzalo Robles. La evaluación de alternativas en el análisis de políticas públicas. **Revista de Administración Pública**. n. 84, Políticas Públicas, Mexico, INAP, 1993, pp. 89-105.

ROCHA, Carlos V.; FARIA, Carlos A. Pimenta. **Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais**. Cadernos Metrôpole, n. 11, São Paulo, 2004. p. 73-105.

ROMANO, Jorge, O. **Política nas Políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira**. Universidade Feral Rural do Rio de Janeiro – Instituto de Ciências Humanas e Sociais – CPDA/UFRJ, Rio de Janeiro, 2007, 352 p. (Tese de doutorado).

ROSENBAUM, A. ; RODRIGUEZ-ACOSTA, C. A. Local Government and the governance of metropolitan areas in Latin America. **Public Administration and Development**, v. 25, n. 4, out. 2005. p. 295-306.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: um marco de análisis. In. AGUILAR, Villanueva Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México, Editorial Porrúa. 2003.

SALAZAR, Pedro. Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARAIVA, Enrique. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. 317 p.

SEIBEL, Erni José; ORTIZ G.; GELINSKI, Carmen Rosario. Concepção do estado e escolha da metodologia de avaliação de políticas públicas. **Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 13, n. 102, p. 119-134, ago. 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/1984-8951.2012v13n102p119>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. **A regulamentação dos consórcios públicos à luz do projeto de lei n.º 3.884/2004**. Associação Nacional do Ministério Público de Contas, 2005.

Acesso em :<[www.ampcon.org.br/doutrina.htm](http://www.ampcon.org.br/doutrina.htm)>. Acesso em: 25 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, v. 262, 2007. p. 37-55.

SOGUEL, Nils C. La cooperación intermunicipal em Suiza y la tendencia hacia el amalgamiento. In: Varios Autores. **Innovaciones em Política Territorial: Comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal**. Fundación Economía Aragone – Fundear, Zaragoza, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias: Porto Alegre, v.8, n.16, 2006. p. 20-45.

STOKER, Robert P. Um marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. In: AGUILAR, Villanueva Luis. F. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México: Editorial Porrúa, 2003.

SUBIRATS, Joan. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006<sup>a</sup>. 317p.

SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinações e implementación de las políticas públicas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas**. v. 2. Brasília: ENAP, 2006b, 317p.

TEIXEIRA, Luciana; MAC DOWELL, Maria Cristina; BUGARIN, Maurício. **Incentivos em Consórcios intermunicipais de saúde: uma abordagem da teoria de contratos**. IPEA, Brasília, 2002a. (Texto para Discussão n. 894).

\_\_\_\_\_. **Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos**. IPEA, Brasília, 2002b. (Texto para Discussão nr. 893).

TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Democratização do espaço público: a experiência do Consórcio Quiriri**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid: España, 2004. p. 2 – 5.

TORRES, Pedro M. **La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas publicas en países de frágil institucionalidad**. Chile: CEPAL, 2004. p. 56 (Serie Políticas Sociales).

TREVAS, Vicente Y Plá. **A lei dos consórcios públicos como um novo instrumento de fortalecimento da federação brasileira**. 2007, Disponível em <<http://www.franca.unesp.br/cadir>>. Acesso em: 23 maio 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.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, Carl. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In. AGUILAR, Villanueva Luis. **Colección de el estudio de las políticas públicas**. México: Editorial Porrúa, 2003.

WARNER, Mildred E. Razones y bases de la Cooperación Intermunicipal en los EEUU. In.: Fundear. **Innovaciones en Política Territorial**: comarcas y otras experiencias internacionales de cooperación intermunicipal. Fundación Economía Aragonesa – Fundear. España: Zaragoza, 2007, p. 147-165.

## **ANEXOS**

**ANEXO A - Lista de Entrevistas Realizadas**

<b>Entrevistado</b>	<b>Cidade</b>	<b>Período da Entrevista</b>	<b>Qte. de Entrevistas</b>
Sr. Léo Costa – Secretário Executivo – CINPRA	São Luís	Fev. 2013/ Jun. 2013/ Out. 2013	03
Sr. Raimundo Moacir Mendes Feitosa – Secretário de Urbanismo (1997/2000) e Secretário de Educação (2001/2004).	São Luís	Out. 2013	01
Mateus Supermercado Varejo e Atacado – Departamento de Compras.	São Luís	Nov. 2010	01
Supermercados Maciel – Departamento de Compras.	São Luís	Nov. 2010	02
Wall Mart Supermercados – Departamento de Compras.	São Luís	Nov. 2010	01
CONAB – Unidade São Luís – MA.	São Luís	Nov. 2010	01
Sr. Julio França – Sec. Agricultura	São Luís	Nov. 2010	01
Sr.Hélio Almeida – Sec. Adjunto - SEMAPA	São Luís	Mai 2010/Abril 2011	02
Sr. Messias Nicodemos da Silva – Tec.CINPRA	São Luís	Ago./2011	01
Sr. Francisco de Assis da Costa – Coord. Produção SEMAPA/Tec.CINPRA	São Luís	Mai 2011 Ago./2011	02
Sr. Junior Lobo – Secretario Executivo - CINPRA	São Luís	Mar.2009/Maio 2011	02
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Presidente Juscelino.	Presidente Juscelino	Agosto 2009	01
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rosário.	Rosário	Agosto 2009	01
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Axixá.	Axixá	Agosto 2009	01
Sr. Clemiltom – Secretário Agricultura.	Santa Rita	Janeiro 2009	01
Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Rita	Santa Rita	Janeiro 2009	01

Sr. Diniz – Secretário de Agricultura.	Rosário	Agosto 2009	01
Sr. Ivan – Secretário de Agricultura.	Presidente Juscelino	Agosto 2009	01
Sr. Eduardo – Secretário de Agricultura.	Paço do Lumiar	Agosto 2009	01
Sr. Antonio José T.Vieira – Superintendente de Comercialização e Abastecimento – SEMAPA	São Luís	Agosto 2009	01
Sr. Malalael Moraes - Prefeito	Alcântara	Março 2009	01
Sr. José de Ribamar Ribeiro Fonseca - Prefeito	Humberto de Campos	Março 2009	01
Sr. Juarez Alves de Lima - Prefeito	Icatu	Abril 2009	01
Sra. Maria Sônia Oliveira Campos - Prefeito	Axixá	Abril 2010	01
Sr. Osvaldo Marinho Fernandes - Prefeito	Santa Rita	Abril 2010	01

## ANEXO B - Roteiro de Entrevistas Utilizado

**PESQUISA: Constituição de Consórcio e Ações intermunicipais de produção e abastecimento no Maranhão: o caso do CINPRA.**

**PESQUISADORES:** Prof.Ms. Alexsandro Sousa Brito – UFMA/Departamento de Economia.

**ASSISTENTE DE PESQUISA:** Selma Sousa Pires – UFMA/Departamento de Economia.

### **QUESTIONÁRIO 1 – GESTORES (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. Quais projetos tinham abrangência efetiva em todos os municípios consorciados? Quais não tinham?
17. Quem eram os coordenadores/supervisores dos principais projetos executados pelo CINPRA?
18. Como são elaborados os acordos e convênios decorrentes dos projetos implementados (como por exemplo, os acordos para compra de leite para alimentação escolar/hospitalar decorrente do projeto Cabrita)?
19. O consórcio chegou a executar projetos de capacitação e gestão ambiental financiados pelo Banco Mundial e Agências de Cooperação Internacional?
20. 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?
21. Quais eram as fragilidades do consórcio na implantação e acompanhamento dos projetos e ações?

22. Os projetos em São João Batista (galinha caipira, apicultura) são também projetos do CINPRA?
23. É possível destacar exemplos de acesso financeiro facilitado/proporcionado pelo CINPRA aos agricultores familiares?
24. Que tipos de problemas ocorreram, se houve, na tomada de decisão e implementação de algum projeto ou ações do consórcio?
25. Quais os critérios de escolha dos municípios para transferência de tecnologia (os municípios-espelhos)?
26. Como eram escolhidos os municípios que apresentariam suas experiências nos eventos fora do Estado? (5/9/01 – São Luís e São João Batista).
27. Quais eram os critérios de escolha dos municípios que participariam de projetos-piloto (comunidades agrícolas familiares – Santa Rita)?
28. Que projetos, ações ou políticas foram recusadas a partir das decisões tomadas em nível de colegiados (conselho de prefeitos e secretários)?
29. Que aspectos pesaram mais nas decisões quanto às ações/projetos a executar?
30. Por ocasião dos prêmios ganhos, como foi definida a escolha dos municípios que seriam visitados (São Luís, São João Batista e Anapurus)?
31. Por que o prêmio de 2003 foi para a Prefeitura de São Luís e não para o CINPRA?
32. Quais as parcerias estabelecidas com os poderes públicos (estadual e federal)?
33. Quais as parcerias estabelecidas com as entidades da sociedade civil?
34. Quais as parcerias estabelecidas com os segmentos de mercado?
35. Quantas e quais ações/projetos tiveram, efetivamente, articulação com o poder estadual? Em positivo, qual era o papel dessa articulação?
36. 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?
37. Por que a temática do consorciamento não teve adesão do Estado?
38. Quando da descompatibilização do prefeito Jackson Lago, quem assumiu a presidência do consórcio? como ocorreu o processo de eleição?
39. Quando da saída do secretário executivo Léo Costa, como ocorreu o processo de eleição para o novo secretário?
40. Por que o secretário executivo não era do corpo de secretários de agricultura do consórcio?
41. Por que a expansão do consórcio só foi possível, de fato, a partir de 2001, quando das novas prefeituras pedetistas?
42. Que mudanças significativas ocorreram, para o consórcio, a partir a) da mudança da presidência do consórcio; b) da substituição do diretor executivo?
43. Que mudanças ocorreram no consórcio a partir da sucessão estadual em 2002 e com a ascensão de Léo Costa à presidência da FUMACOP?

## **QUESTIONÁRIO 2 – TÉCNICOS E CONSULTORES.**

1. Como funcionavam os convênios estabelecidos entre o consórcio e a Embrapa?
2. Como surgiu a idéia 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 um consórcio? Por que?
9. A questão do abastecimento é dependente de outras questões? Quais?
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?

**QUESTIONÁRIO 3 – SONDAÇÃO DE VISIBILIDADE DO CINPRA JUNTO AOS BENEFICIÁRIOS DE SUAS AÇÕES E PROJETOS (TRABALHADORES RURAIS).**

1. Você já ouviu falar do CINPRA?
2. Cite exemplos de ações e projetos implementados pelo CINPRA.
3. Quais são as políticas, projetos e ações ligados à produção e a agricultura implantados neste município?
4. De quem são os projetos e ações implementados neste pólo?
5. Houve consulta para implantação de alguns dos projetos e ações implementados neste pólo?
6. Que fóruns, colegiados ou conselhos vocês participam?
7. Quais os principais problemas enfrentados por essa comunidade? Enumere-os de maneira hierárquica do mais importante ao menos importante.

**QUESTIONÁRIO 4 – REDE VAREJISTA E ATACADISTA DE SUPERMERCADOS, CEASA E CONAB.**

1. Como é a dinâmica de abastecimento da cidade?
2. De onde vêm os produtos vendidos na rede varejista?
3. Quais os principais produtos adquiridos junto à CEASA?
4. Quais produtos são fornecidos pelo Estado?
5. Há problemas de abastecimento na cidade?
6. Conhecem o CINPRA?
7. Que programas e ações de abastecimento são desenvolvidas?