

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL

**Hilton Manoel Dias Ribeiro**

Doutorando Economia Aplicada PPGEA/UFJF  
Professor do Departamento de Economia da UFJF/GV

**Suzana Quinet A. Bastos**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela UFRJ  
Professora Associada PPGEA/UFJF

**Maurício Soares Bugarin**

PhD em Economia pela Universidade de Illinois  
Professor Titular do Departamento de Economia da Universidade de Brasília

## RESUMO

Compreender a dinâmica de formação e manutenção de consórcios públicos é importante devido à força que esta política vem assumindo nas últimas décadas. Muitos municípios participam de algum tipo de consórcio, o que lhes proporciona economias de escala e recursos. Todavia, importante se faz compreender o processo de interação estratégica entre os municípios a partir da Lei nº 11.107/2005. A Teoria dos Jogos serve de base metodológica porque a estratégia de não cooperação pode se apresentar como interessante a algum ente municipal participante do consórcio. A metodologia compreende também uma aplicação para o Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – Codap. Os resultados indicam que existem incentivos ao não cumprimento das despesas do consórcio, mesmo considerando a possibilidade de punição por parte da gestão do Codap. Os custos sociais para a gestão do Consórcio, atrelados à punição, são relativamente elevados, prejudicando a manutenção do grupo. Apesar disso, considera-se que a legislação de 2005 reduziu os processos de extinção dos consórcios, haja vista a incorporação de um novo agente no jogo, o Poder Legislativo Municipal, o qual pode validar as decisões do prefeito.

**Palavras-chave:** Consórcios Públicos; Teoria dos Jogos; Instituições

## MUNICIPAL PUBLIC CONSORTIA: AN INSTITUTIONAL ANALYSIS

### ABSTRACT

Understanding the dynamics of constitution and maintenance of public consortia is important because of the strength that this policy has taken in recent decades. Many cities already participate in some type of consortium, which provides them with economies of scale and resources. However, it is important to understand the process of strategic interaction between the cities especially after the Consortia Law 11.107/2005 passed. Game Theory serves as a methodological basis for the strategy of non-cooperation may present as interesting to some municipal entity participating in the consortium. The methodology also includes an application for the *Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba - CODAP*. The results indicated that there are incentives to non-compliance consortium's costs, even considering the possibility of punishment by the CODAP's management. The social costs for Consortium's management, linked to punishment, are relatively high, which would hinder the maintenance group. Nevertheless, it is considered that the legislation at 2005 has reduced the process of consortia's extinction, due to the incorporation of a new agent in the game, the Legislative Council, which may validate the decisions of the mayor.

**Key-words:** Public Consortia; Game Theory; Institutions.

**Área ANPEC 5: Economia do Setor Público**

**JEL:** R58; C70; D02

## 1. INTRODUÇÃO

No Brasil existem inúmeros consórcios públicos intermunicipais e, a partir da Constituição de 1988, com o aumento da autonomia da esfera municipal e a ampliação do número de municípios induzida pelas regras na distribuição de recursos, a formação de consórcios se intensificou. Os consórcios públicos estão ordenados sob a Lei nº 11.107/2005 e um dos benefícios diretos é o de agrupar pequenos municípios, agregando um número suficiente de habitantes, para que estes possam ser contemplados por diversos programas dos governos estadual e federal, nas mais diversas áreas (meio ambiente, saúde, segurança pública, e outros serviços), destinados a municípios com número maior de habitantes.

Segundo Vaz (1997), com o consórcio há o aumento da capacidade de realização dos governos municipais, podendo ampliar o atendimento aos cidadãos, há maior eficiência do uso dos recursos públicos (compartilhamento de recursos escassos, de máquinas, de unidades de saúde ou unidades de disposição de resíduos sólidos, por exemplo), há a realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura (aquisição de equipamentos de alto custo), e há o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios junto às organizações privadas e outras esferas do poder público.

Para César (2008) a lei 11.107/2005 prevê benefícios para os entes consorciados que vão desde a racionalização do uso dos recursos até o fortalecimento dos vínculos preexistentes com a formação ou consolidação de uma identidade regional. Além disso, há o estímulo que representa em relação às políticas públicas, que têm maior probabilidade de serem executadas de maneira mais técnica e eficiente, e a possibilidade de se coordenar a ação entre diversos entes federativos. Para Alves (2006) apud César, (2008) os consórcios públicos representam uma evolução como instrumento eficiente de cooperação interfederativa, sobretudo a intermunicipal e metropolitana., visto que:

(...) a própria personalidade jurídica oriunda dos consórcios públicos como “plus” de eficiência, passo que permite ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente, além de desenvolver uma gestão associada que não se esgota na consecução de objetivos pontuais e temporários (CÉSAR, 2008, p. 23)

As informações do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2010) confirmam o sucesso dos consórcios por conta de fatores como a identidade regional com bases sociais e culturais; construção de capital social pelas associações civis, sindicatos e imprensa da região; liderança política; e construção de uma rede institucional: Fórum da Cidadania, Câmara Regional, Agência de Desenvolvimento Econômico, dentre outros.

Além disso, consideram como pontos a favor dos consórcios: a identidade de atividades e problemas, com a possibilidade de superação do limite das bandeiras partidárias, a criação de mecanismos de articulação e colaboração mútua, a formulação e execução de políticas regionais com redução de custos operacionais, o fortalecimento político da região, as compras coletivas, a fiscalização tributária conjunta, dentre outros.

A ampliação da prática de formação de consórcios públicos depende do estabelecimento de regras que criem incentivos à sua formação e sustentabilidade, dado que a falta de segurança jurídica pode resultar no seu mau funcionamento no longo prazo. Assim, para a criação e a manutenção dos consórcios é necessário identificar os ganhos oriundos dessa integração e também os mecanismos de punição para os municípios que queiram descumprir o combinado.

Contudo, para Teixeira et al. (2003), podem haver situações em que os municípios decidam descumprir as regras dos consórcios, mesmo quando estas são pré-estabelecidas. A manutenção dessas estruturas no longo prazo depende da confiança mútua entre os gestores e

de instituições bem estabelecidas e incorporadas à dinâmica do grupo, o que, na falta destes, pode gerar instabilidade no consórcio.

Para Teixeira e Meneguim (2006), há o risco de um ou mais membros não cumprirem com suas obrigações financeiras (comportamento *free-rider*), ou seja, pode haver a percepção por parte do gestor municipal de que os benefícios do consórcio poderiam ser mantidos sem sua adesão ou compromisso financeiro. Além disso, existe o risco da obrigação financeira comprometer o gestor no momento de arcar com custos advindos de outras ocorrências; e existe também a possibilidade de interferência das preferências dos eleitores (o que depende do conhecimento da população sobre os benefícios do consórcio), de forma que o prefeito tenha que decidir entre gastos em ações locais, possivelmente mais visíveis, e gastos com o consórcio.

Oliveira (2008) destaca que a maioria dos consórcios tem como principais aspectos legais a necessidade de aprovação pelas Câmaras Municipais de todos os municípios participantes e o posterior registro em cartório; e a definição, pelos prefeitos, do município-sede e do valor da contribuição de cada parceiro para sua manutenção. A principal fonte de financiamento é proveniente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)<sup>1</sup>; em geral, os prefeitos acordam que o município-sede do consórcio, quase sempre o maior e com mais recursos instalados, contribua com o dobro do percentual do Fundo de Participação destinado pelos demais municípios.<sup>2</sup>

Assim, o objetivo principal deste trabalho é analisar a dinâmica de manutenção dos consórcios públicos verificando se o ambiente institucional favorece a permanência desse arranjo intermunicipal, considerando as mudanças associadas à Lei 11.107/2005. Para tanto, será utilizado o instrumental da Teoria dos Jogos e será estudado em particular o caso do primeiro consórcio público de Minas Gerais, o Codap - Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba.

Mais importante que compreender o processo de interação entre os municípios do Codap é tentar construir uma solução simples e geral que possa captar as especificidades institucionais advindas da atual legislação de consórcios públicos e a interação estratégica entre os municípios. A Teoria dos Jogos serve de base metodológica porque a estratégia de não cooperação pode se apresentar como interessante a algum ente municipal participante do consórcio. Regras bem estabelecidas e formas de punição são condições necessárias para a manutenção de consórcios públicos intermunicipais. Assim, a teoria dos jogos pode contribuir com o entendimento da dinâmica de manutenção de consórcios públicos, de forma que, conhecer os elementos, a estrutura e dinâmica do jogo de interação entre os municípios são determinantes para tomada de decisão e formulação de políticas públicas de âmbito regional.

Para Ribeiro (2011), as políticas de Estado devem fomentar a construção e promoção de quadros institucionais que garantam a aproximação de capacidades e habilidades, alimentando redes sociais em meio aos conflitos de interesses, com vistas à estruturação de ambientes e arranjos institucionais que promovam o desenvolvimento das regiões.

É sob essa abordagem que se apresenta a importância dos consórcios públicos, incorporados recentemente à legislação brasileira, os quais são capazes de criar um ambiente cooperativo em que os municípios envolvidos se beneficiam mutuamente, sabendo-se que o cumprimento ou descumprimento das regras é que vai definir o rumo dos consórcios públicos.

Além desta introdução o trabalho se divide da seguinte forma: o próximo tópico apresenta a discussão teórica; depois, apresentam-se a formulação metodológica ancorada na Teoria dos Jogos, seguida da aplicação ao caso do Codap; e por fim seguem-se as considerações finais.

## 2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS

<sup>1</sup> A Lei n. 8.080/90 (LOS) possibilita a utilização do FPM para esse fim (artigo 3º).

<sup>2</sup> Por exemplo, o município-sede contribui com 2% do seu FPM e os demais com 1%, mas esses valores variam de consórcio para consórcio (OLIVEIRA, 2008).

As mudanças constitucionais de 1988 impuseram aos municípios uma busca por maior volume de recursos para aplicação local, criando uma nova dinâmica de competição entre as esferas locais/regionais. Nesse sentido, intensificou-se o debate que envolve a integração de municípios com o intuito de aumentar a eficiência na captação e aplicação de recursos públicos. Para Teixeira e Meneguim (2006) os consórcios intermunicipais são justamente estas parcerias para a realização de ações conjuntas que podem alavancar a qualidade dos serviços públicos prestados à população.

Para os autores existem evidências sobre o aumento de eficiência e de qualidade dos serviços quando da instalação de consórcios públicos. Quando se pensa que a escala de produção do serviço pode ser incompatível com a demanda da população local, o que pode levar a um excesso de capacidade instalada ou à ausência do serviço<sup>3</sup>, a integração pode trazer economias de escala e viabilizar o excesso de capacidade ou falta de provimento dos serviços.

O pressuposto para a criação de consórcios é a existência de interesse comum entre os municípios, entretanto para o consórcio ser eficiente, é necessário que exista confiança entre os articuladores do consórcio. Para Caldas (2007), os consórcios são formas de organização tanto vertical quanto horizontal<sup>4</sup>. Nesta definição está embutida a ideia de cooperação.

Uma importante diferenciação entre instituições e organizações é realizada por North (2001). Segundo o autor (p.54), as instituições constituem-se em regras do jogo e as organizações (municípios) são os jogadores. *“O propósito das regras é definir a forma em que o jogo ocorrerá. Mas o objetivo da equipe dentro do conjunto de regras é ganhar o jogo através de uma combinação de atitudes, estratégia e coordenação”*.

Pensando nas regras que regem os consórcios, o entendimento da evolução institucional torna-se determinante para encontrar respostas relacionadas à manutenção desse tipo de cooperação intermunicipal. Segundo Caldas (2007), durante a década de 1980, os governos estaduais estimulavam a criação de consórcios como forma de superação das dificuldades comuns, e a integração era viabilizada através de associações civis de personalidade de direito privado. Após a Constituição de 1988, destacam-se dois marcos institucionais: a Emenda Constitucional 19 (EC -19/1998)<sup>5</sup> e a Lei 11.107/2005, que sistematiza o processo de contratação de consórcios públicos, neste caso incorporando a figura jurídica de direito público.<sup>6</sup>

A mudança de um convênio de cooperação para o consórcio público é justamente a personalidade jurídica que este último assume, revelando-se como uma autarquia pertencente a mais de um ente federado, ou seja, trata-se de um arranjo institucional teoricamente mais fortalecido. César (2008) argumenta que a própria personalidade jurídica dos consórcios públicos permite ampliação da efetividade da cooperação interfederativa, substituindo um vínculo tido como precário dos antigos consórcios administrativos por um de caráter permanente.

Segundo Bastos e Gambate (2010), os consórcios são autarquias interfederativas, de natureza privada ou pública, estando subordinados às regras da administração pública e da gestão fiscal. Os recursos voluntários da União são transferidos apenas aos consórcios públicos de direito público, configurando-se como um mecanismo de estímulo para a criação

---

3 A lógica deste raciocínio está em imaginar o excesso de capacidade caso o município optasse por oferecer serviços de saúde para cada especialidade, ou de outra forma, caso o município entenda que seus equipamentos ficarão ociosos, pode decidir por não adquiri-los.

4 Os diversos conceitos de consórcios e debates sobre cooperação entre municípios podem ser encontrados em Spink (2006), Vaz (1997), Moreira (2001) e Cruz (2002).

5 O art. 241 da Constituição Federal tem a seguinte redação: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.” (BRASIL, 1998).

6 Discussões sobre diferentes consórcios públicos encontram-se em Gil de Lima (2000), Ribeiro e Costa (1999), Novaes (2002), Vargas (1999), Fujiwara e Jábali (2001), Jacobi e Teixeira (2000), e Teixeira (2007).

desse tipo de arranjo. Além disso, a formalização de consórcios públicos diminui os custos de contratação de serviços através do instituto da licitação compartilhada, facilita a capacidade de auto-administração e patrimônio próprio, e gera imunidade tributária, o que representa um fortalecimento institucional dos consórcios.

Os agentes públicos responsáveis pela gestão dos consórcios públicos respondem pelos atos praticados em desconformidade com a lei ou com as disposições dos estatutos, constituindo ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei (BASTOS e GAMBATE, 2010).

Os consórcios podem ser por prazo indeterminado e os recursos para gestão destes advêm do contrato de rateio, por meio do qual os entes associados comprometem-se a arcar com as despesas do grupo. Este contrato deve ser realizado em cada exercício financeiro e depende da previsão de recursos orçamentários que suportem o pagamento das obrigações contratadas. A lei prevê a exclusão, após prévia suspensão, do ente consorciado que não consignar em sua lei orçamentária as dotações suficientes para gerir as despesas assumidas, ressaltando que o consórcio público presta contas ao município e ao Tribunal de Contas, cabendo a este último a aplicação das sanções no caso de erros.

Pietro (2005) sinaliza as controvérsias embutidas na lei 11.107. Para o autor, como os consórcios envolvem a participação de diferentes pessoas jurídicas públicas, é impossível que cada qual estabeleça suas próprias normas, sem que haja uma lei de âmbito nacional gestando os pontos comuns. Possivelmente a referida lei foi criada para solucionar esta questão, contudo ela não apresenta normas gerais para o contrato e sim normas para constituição de pessoa jurídica por entes federativos em conjunto.

O § 2º do artigo 11 da Lei 11.107 estabelece que a retirada ou a extinção do consórcio não prejudicará as obrigações já constituídas, cuja extinção dependerá do prévio pagamento das indenizações eventualmente devidas. Para o autor, este dispositivo é de difícil aplicação porque a extinção do consórcio implicará a rescisão de pleno direito do contrato de programa que tenha sido firmado pelo consórcio, isto é, se este deixar de existir, desaparece uma das partes da relação contratual, levando à rescisão do contrato, revelando uma sensibilidade dessa atual legislação.

No que tange à extinção do consórcio, o Decreto Federal 6.017 estabelece que a alteração ou extinção dependem de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados. Ainda, no caso de extinção, os bens, direitos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços, prevalecendo uma maior segurança jurídica à prática da gestão consorciada. Prates (2009) afirma os pontos positivos para os municípios que se consorciam, porém, não deixa escapar que a cooperação pode ser afetada por comportamento oportunista.

### **3. MODELO DE INTERAÇÃO ESTRATÉGICA**

O entendimento da dinâmica de construção das relações de confiança é resultado de uma mescla que inclui o enfoque estratégico dos atores racionais envolvidos no jogo da política (CALDAS, 2007). Assim, vê-se os consórcios como organizações resultantes da disposição dos atores políticos em cooperar entre si, permitindo um desenvolvimento metodológico em Teoria dos Jogos.

Mas-Colell et al. (1995), descreve um jogo como uma situação em que um número de agentes interagem em um conjunto de estratégias interdependentes, ou seja, o bem-estar de um dos agentes depende não só de suas ações, bem como das ações dos demais. Para descrever essa situação de interação estratégica deve-se, portanto, observar elementos como: quem são os participantes, quais são as regras, para as ações previstas quais são os resultados, e quais são as preferências dos agentes envolvidos (*pay-offs*).

Para Villwock (2001), a teoria dos jogos é um importante instrumental de análise do fator cooperação, seja entre empresas ou outras instituições e agentes. O autor enfatiza a necessidade de conhecer com profundidade quem são os jogadores que atuam sobre o negócio e quais os papéis que desempenham, quais são as regras e táticas tomadas, sendo, estas últimas, reflexo do grau de percepção de cada um. Uma das estratégias a adotar seria colocar-se no lugar de cada participante, no intuito de perceber como eles poderiam reagir, conforme a atitude a ser tomada. Além disso, deve verificar o escopo do jogo, segundo os limites que cada participante impõe para aceitar participar.

Kirschbaum e Iwai (2011) tratam dos dilemas sociais e da cooperação. Os autores citam Messick e Brewer (1983), para os quais um dilema social é uma armadilha coletiva, em que a existência de estrutura de incentivos idêntica para todos os participantes os levam a responderem individualmente a esses incentivos, ignorando as consequências sociais, de maneira que todos são levados a uma situação pior do que estariam, caso tivessem ignorado os incentivos individuais.

Em se tratando de consórcios públicos certos tipos de dilemas sociais podem tomar forma, dado que estes se caracterizam pela presença de comportamento oportunista (individuais), gerando *pay-offs* maiores individualmente; e, como resultado, *pay-offs* coletivos menores. Isto é, caso um município não cumpra seu compromisso financeiro com o consórcio, apesar de estar poupando recursos para outros fins individuais, vai gerar um resultado negativo para o grupo, com a perda de credibilidade e enfraquecimento do consórcio.

Messick e Brewer, (1983) apud Kirschbaum e Iwai (2011, p. 142) diferenciam dois grupos de dilemas: nos primeiros têm-se as “armadilhas sociais”, em que o comportamento que visa a premiação individual de curto prazo implica punição<sup>7</sup> de longo prazo, tanto para o indivíduo como para todos os outros. “Se todos forem levados pela racionalidade individual do benefício particular, o resultado será um desastre coletivo. Esse tipo de dilema denomina-se tragédia dos comuns.<sup>8</sup>” O segundo grupo chamado de “cercas sociais”, se caracteriza por um incentivo de não tomar determinada ação, mas, quando não tomada por ninguém, ou tomada apenas por poucas pessoas, resulta em um estado em que todos estão piores do que se tivessem tomado tal decisão coletivamente. “Ou seja, o sujeito sofre os custos de gerar um benefício que é compartilhado por todos.”, por exemplo, na provisão de bens públicos, em que todos podem beneficiar-se, independentemente de terem ajudado a prover ou não.

No que tange a aplicação da abordagem de jogos para interação entre municípios ou países, as contribuições mais recentes de Meneguín e Bugarin (2006), Teixeira, Mac Dowell e Bugarin (2003), e Teixeira (2007) são referências para compreensão de possíveis resultados de equilíbrio posta à interação entre os jogadores.

### 3.1. Interação estratégica entre municípios

Primeiramente, deve-se conhecer quais os jogadores envolvidos, e a função de utilidade associada. Pressupõe-se que cada prefeito procure gastar o máximo possível, sendo sua função de utilidade a sua reputação<sup>9</sup>  $R_G$  (considerando a possibilidade de reeleição) (1). Já para o consórcio, sua função utilidade está associada à uma reputação  $R_C$  que depende do rateio e dos custos políticos (2):

$$U_G = U(R_G)$$

$$R_G = f(G_L, G_C, P, S) \tag{1}$$

$$U_C = U(R_C)$$

$$R_C = f(G_C, i, j) \tag{2}$$

<sup>7</sup> Sobre reputação e predação em Teoria dos Jogos ver Kreps e Wilson (1982), Milgrom e Roberts (1982).

<sup>8</sup> Ver Hardin (1968).

<sup>9</sup> Considera-se aqui a possibilidade de reeleição dos prefeitos, o que afeta diretamente o fator reputação  $R$ .

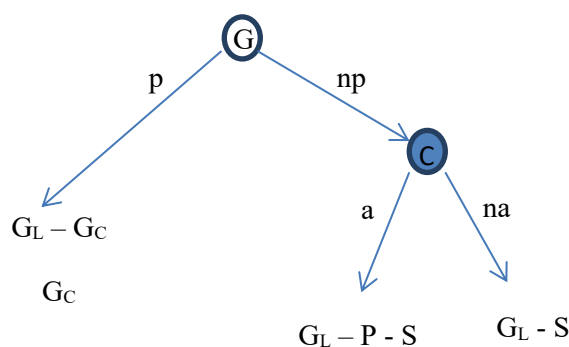
em que  $G_L$  representa os gastos locais;  $G_C$  os gastos com o consórcio (rateio)<sup>10</sup>;  $P$  a penalidade; e  $S$  um *custo social* do prefeito. Além disso,  $i$  e  $j$  representam os custos políticos que surgem da aplicação ou não aplicação da penalidade por parte do consórcio. Para efeito de simplificação assume-se que  $G_L > 0$ ;  $G_C > 0$  se o município pagar o rateio e  $G_C = 0$  se não pagar o rateio; se  $G_C = 0$  implica  $P \geq 0$  e  $S > 0$  e se  $G_C > 0$  implica  $P = 0$  e  $S = 0$ , ou seja, o pagamento de penalidade e a aplicação do custo social estão relacionados com o pagamento do rateio.

Após a formação do consórcio, os prefeitos terão que deliberar recursos para estes gastos ( $G_C$ ), dentre eles o contrato de rateio. Assim, tem-se duas situações: o município arca com as despesas de rateio ou não arca, ficando inadimplente frente ao consórcio. Deve-se destacar que, se  $G_L - G_C > G_L - P - S$  implica em  $G_C < P + S$ , o que representa um incentivo a pagar o rateio e não pagar a penalidade nem incorrer em custo social; de outra forma, se  $G_L - G_C < G_L - P - S$ , implica  $G_C > P + S$ , o que representa um incentivo a não pagar o rateio e sofrer as penalidades. Outra relação que deve ser considerada é, se  $G_L - G_C > G_L - S$ , implica  $G_C < S$ , e se  $G_L - G_C < G_L - S$ , implica  $G_C > S$ .

Diante dessas relações, surge espaço para o comportamento estratégico por parte da Gestão do consórcio, dado que os municípios se sujeitarão ao pagamento das despesas com o consórcio se esperarem sofrer as penalidades previstas em lei.

### 3.1.1. Jogo com informação completa

Considere o jogo em que o gestor público ( $G$ )<sup>11</sup> tem a opção de não pagar o contrato de rateio (estratégia  $np$ ), ou pagar as despesas com o consórcio (estratégia  $p$ ). O consórcio ( $C$ ) pode aplicar a penalidade (estratégia  $a$ ) ou não (estratégia  $na$ ). Caso a penalidade seja aplicada, o município despenderá  $P$  (referente à despesa em aberto)<sup>12</sup> e incorrerá num custo político-social  $S$ , uma vez que sua imagem ficará comprometida junto à população, por não arcar com os compromissos do consórcio<sup>13</sup>. O consórcio, ao optar penalizar o município, receberá o valor de  $P$ , mas também arcará com um custo político  $i$ , pois resultará em uma instabilidade do consórcio por conta da medida punitiva. Em contrapartida, se o consórcio decidir não aplicar a penalidade, o município tenderá a não contribuir com as despesas coletivas e o consórcio incorrerá num custo político  $j$ , referente à indisposição do grupo frente aos municípios que cumpriram seus compromissos com o consórcio. A forma extensiva do jogo com os devidos *pay-offs* esperados dos dois jogadores encontra-se na Figura 1:



<sup>10</sup> Define-se que os gastos totais são formados pelo somatório de  $G_L$  e  $G_C$ , assim, se  $G_C = 0$ ,  $G_L$  é igual ao gasto total; se  $G_C > 0$ ,  $G_L$  assume valor menor que o gasto total. Com relação à preferência da população entre  $G_L$  e  $G_C$ : Se  $G_L$  é preferível a  $G_C$ , a população tem pouco apreço sobre o consórcio, o que não tem grande efeito sobre a reputação  $R$  do prefeito; se  $G_L$  é tão preferível quanto  $G_C$ , a população tem muito apreço pelo consórcio, o que tem grande impacto na reputação.

<sup>11</sup> No primeiro momento, os municípios são homogêneos.

<sup>12</sup> Como simplificação, assume-se que o consórcio recebe o valor de  $P$ , referente à dívida do rateio.

<sup>13</sup> Considera-se que a população conhece os benefícios do consorciamento. Assim,  $G_L$  é tão preferível quanto  $G_C$ .

Figura 1 – O jogo na sua forma extensiva

Fonte: Elaboração própria.

O jogo de informação completa é resolvido por indução retroativa, determinando-se primeiramente a decisão ótima do Consórcio (jogador 2) para depois encontrar a escolha ótima do Prefeito no primeiro nó, dada a escolha futura do Consórcio. Consideram-se dois casos, de acordo com os parâmetros do jogo.

**Caso 1:  $P - i < -j$                        $P < i - j$**

Observe-se que o lado esquerdo da desigualdade revela os efeitos econômicos, enquanto o lado direito reflete o custo político associado à penalidade. Como o retorno econômico é pequeno comparado ao custo político de se aplicar a penalidade; logo, o Consórcio optará por não penalizar o município inadimplente (estratégia na). Antecipando o comportamento do Consórcio, o Gestor decidirá não cumprir com suas despesas com o grupo, tornando-se inadimplente. Neste ambiente, o consórcio corre riscos, pois os municípios possuem incentivos para não cumprir os contratos. Bastaria que houvesse garantia de punição para que o prefeito se ajustasse ao contrato.

**Caso 2:  $P - i > -j$                        $P > i - j$**

Neste segundo caso, como o retorno econômico do Consórcio é maior do que o custo político quando este resolve penalizar o município inadimplente, o consórcio escolherá em  $t_1$  aplicar a penalidade (estratégia a). Por sua vez, o município, prevendo que sofrerá a penalidade, decide pagar a despesa de rateio (estratégia p). O equilíbrio resultante é (a, p) cujos *pay-offs* correspondentes são  $(G_L - P - S)$  e  $(P - i)$  para o município e para o consórcio, respectivamente.

Assim, se o município tiver informação completa sobre os custos envolvidos no confronto com o consórcio, vai se chegar a um dos equilíbrios: Quando o custo político de aplicar a penalidade é baixo para o consórcio ( $i$  baixo), tem-se um arranjo institucional forte, no sentido de que adotará medida punitiva se necessário. Nesta situação, o município se ajustará, de forma a evitar o processo. Por outro lado, quando o custo político de aplicar a penalidade é muito alto para o Consórcio ( $i$  alto), tem-se um arranjo fraco, no sentido de que não adotará o processo punitivo. Nesta situação, o município não cumprirá suas obrigações junto ao grupo.

Pode-se assumir que a penalidade  $P$  é de conhecimento comum, mas os custos políticos  $i$  e  $j$  podem ser tomados como informações de caráter privado. Portanto, torna-se pertinente o estudo do modelo de informação incompleta, em que o município inadimplente desconhece os verdadeiros custos políticos para o consórcio associados às suas estratégias disponíveis<sup>14</sup>.

### 3.1.2. Jogo com informação incompleta

Supondo que o município não conhece o tipo de Consórcio que está lidando, tem-se que o parâmetro ( $i$ ) é de conhecimento privado, podendo ser fraco ou forte. Assim, tem-se: consórcio fraco:  $i$  assume valor alto  $i - j > P$ ; consórcio forte:  $i$  assume valor baixo  $i - j < P$ .

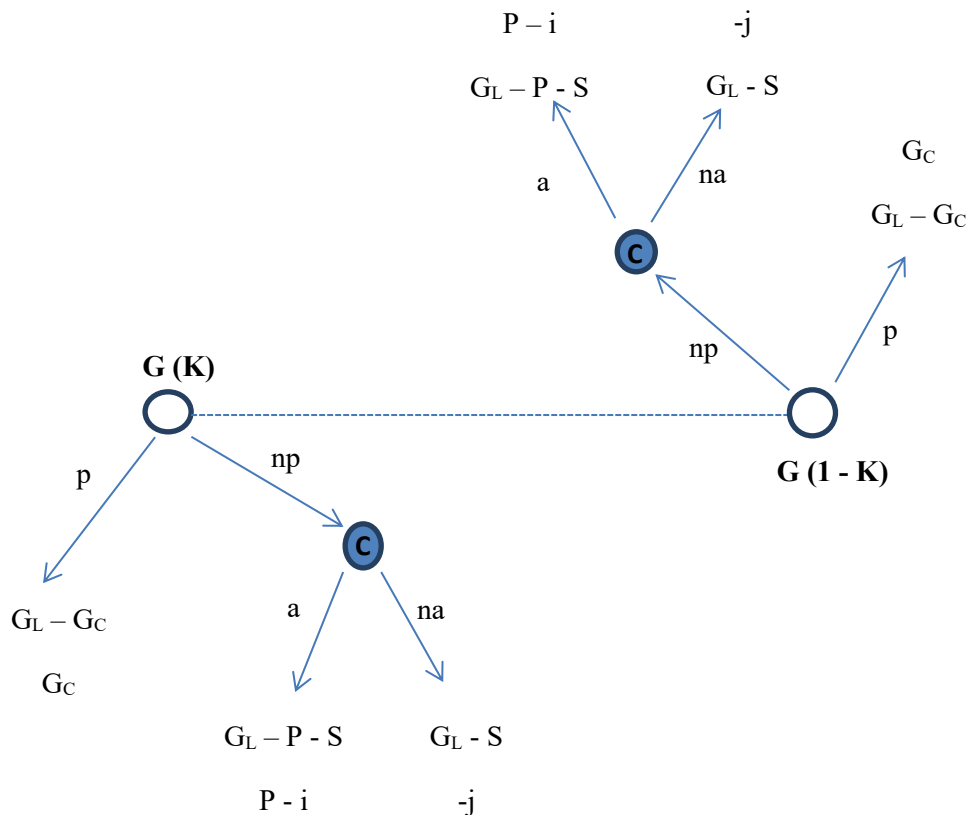
O município sabe que o consórcio é forte com probabilidade de ( $k$ ) e fraco com probabilidade  $(1 - k)$ . Conforme o jogo com informação completa, o consórcio fraco não aplicará a penalidade no município inadimplente e o consórcio forte sempre recorrerá à medida punitiva (Figura 2). Como se trata de um jogo de informação incompleta busca-se

---

<sup>14</sup> Este tipo de observação pode ser encontrado em Meneguín e Bugarín (2006) para o caso da União Européia.



determinar seus *equilíbrios bayesianos perfeitos*.<sup>15</sup> Por racionalidade sequencial, o consórcio forte sempre escolherá aplicar a penalidade no caso em que o município não paga o rateio; por seu turno, o consórcio fraco sempre deixará de adotar qualquer medida punitiva.



Fonte: Elaboração própria

Figura 2 – Jogo com informação incompleta na forma extensiva

O município tem duas opções: pagar o rateio (estratégia  $p$ ) ou não pagar (estratégia  $np$ ). Por consistência bayesiana, a crença do município de estar lidando com um consórcio forte é a probabilidade  $K$ . Considerando as escolhas do Consórcio, as utilidades esperadas do prefeito ( $G$ ) são dadas por (3) e (4):

$$U(G/p) = G_L - G_C \tag{3}$$

$$U(G/np) = k(G_L - P - S) + (1 - k)(G_L - S) \tag{4}$$

Para  $K=0$  (o município tem certeza de que se trata de um consórcio fraco), tem-se que a escolha do gestor será não pagar o rateio. Por outro lado, se  $K=1$  (o município tem certeza de que o consórcio é forte), o gestor escolherá pagar o rateio. Ou seja, a opção a ser tomada pelo gestor depende da magnitude de  $K$ <sup>16</sup>. Isso significa que a escolha do município depende de uma reputação prévia conquistada pelo consórcio. Assim, é importante que o arranjo institucional do consórcio mantenha uma posição clara e rígida com relação aos acordos para garantir que os entes participantes não tenham estímulo a “furar” as regras do grupo.

<sup>15</sup> Para mais detalhes sobre equilíbrios bayesianos, ver Gibbons (1992), página 149.

<sup>16</sup> Mais detalhes sobre o valor da probabilidade em Bugarin (2006).

### 3.1.3. Jogo com informação incompleta para ambos os jogadores

Supondo agora que o consórcio detenha informação incompleta a respeito dos municípios. Isto é, assim como o município não conhece o tipo de consórcio, este também não conhece o tipo de gestor público municipal. O Consórcio também não tem informação sobre o parâmetro  $S$  relativo ao município. Da mesma forma, consideram-se agora dois tipos de municípios. O primeiro dito *integrado* é aquele cujo custo político  $S$ , por não ter pago o rateio, é alto o suficiente, de forma que  $S > P$ . O município dito *não-integrado* é aquele em que o custo político-social  $S$  é pequeno o suficiente, de forma que  $S < P$ . Essa classificação relaciona-se ao fato de a população ter alta ou baixa afinidade com o consórcio. Assim, o município dito *integrado* seria aquele cuja população conhece bem os benefícios do arranjo, o município dito *não-integrado* é aquele cuja população não conhece bem, preferindo os gastos locais ( $G_L$ ) ao invés dos gastos com consórcio ( $G_C$ ).

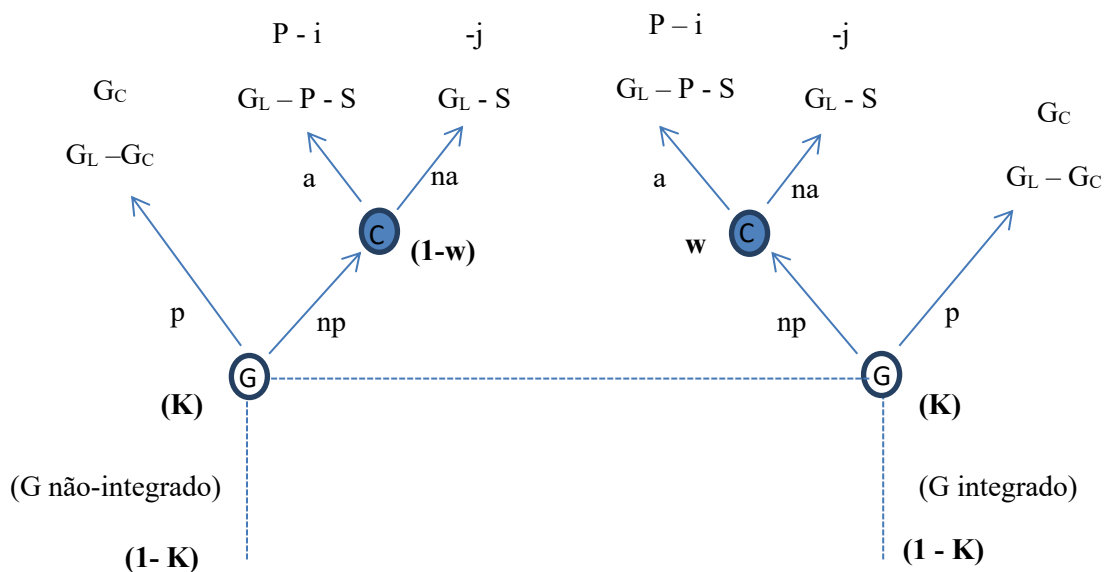
O consórcio não observa o tipo de município, sabendo apenas que é do tipo *integrado* com probabilidade  $w$  e do tipo *não-integrado* com probabilidade  $1 - w$ . Assim, constrói-se o jogo de informação incompleta conforme a Figura 3.

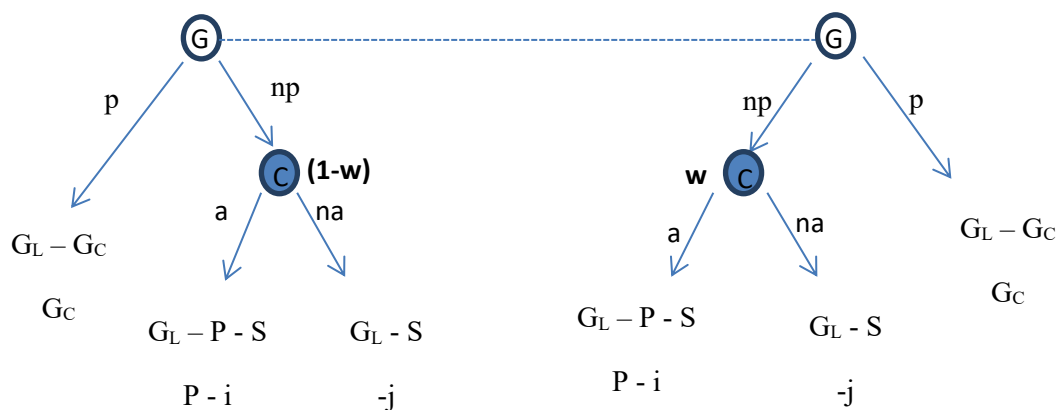
O consórcio do tipo forte continua a ter como estratégia dominante aplicar a penalidade, enquanto o consórcio do tipo fraco optará sempre por não aplicá-la. Contudo, neste caso, deve-se identificar quais serão as estratégias dos municípios dos tipos *integrado* e *não-integrado*. Sobre o primeiro tipo, tem-se as utilidades esperadas definidas em (5) e (6):

$$UE(G \text{ integrado}/p) = G_L - G_C \quad (5)$$

$$UE(G \text{ integrado}/np) = k(G_L - P - S) + (1-k)(G_L - S) \quad (6)$$

Como para o município *integrado*,  $S > P$ , tem-se que  $UE(G \text{ integrado}/p) > UE(G \text{ integrado}/np)$ ; isto significa que o município *integrado* possui uma estratégia dominante  $p$ , ou seja, o município *integrado* prefere pagar o rateio.





Fonte: Elaboração própria

Figura 3 – Jogo com informação incompleta para ambos, na forma extensiva

Com relação ao município não-integrado, as utilidades esperadas são dadas por (7) e (8):

$$U(G \text{ não-integrado}/p) = GL - GC \quad (7)$$

$$U(G \text{ não-integrado}/np) = k(GL - P - S) + (1-k)(GL - S) \quad (8)$$

Observa-se que o município não-integrado possui estratégia dominante e não estará disposto a manter os gastos com o consórcio. Já o município integrado tomará sua decisão conforme seja sua crença a respeito do tipo de Consórcio. Novamente, isto ressalta a importância, para o consórcio, em construir uma reputação e disseminar as ideias e benefícios do consórcio, motivando os municípios do tipo não-integrado a manterem seus compromissos com o grupo<sup>17</sup>.

### 3.1.4. O papel do Poder Legislativo: a manutenção dos consórcios públicos

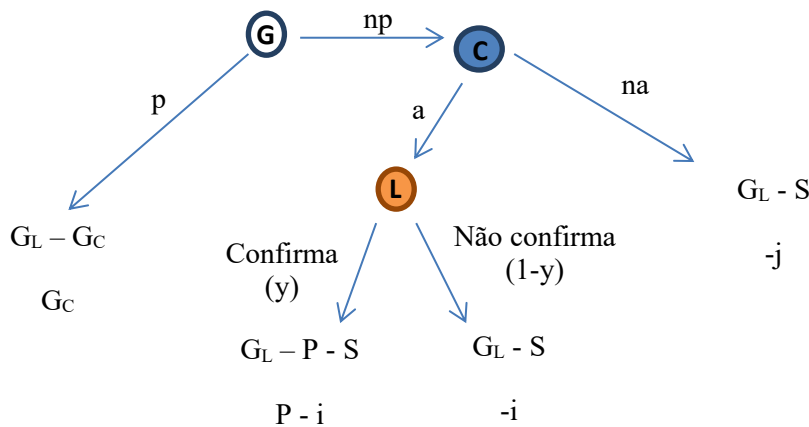
A Lei 11.107 buscou incorporar elementos à legislação vigente que pudessem fortalecer o ambiente institucional em que se insere os consórcios públicos intermunicipais. Nos jogos descritos em 3.1.1., 3.1.2 e 3.1.3, existiam apenas 2 jogadores, o município (representado pelo prefeito) e o Consórcio. Contudo, considerando a atual legislação, deve-se incorporar um terceiro jogador nesta dinâmica entre os municípios e o consórcio: o Poder Legislativo Municipal. Para Pietro (2005), a retirada de ente consorciado depende de ato formal de seu representante na assembleia geral, na forma previamente disciplinada por lei. Assim, julga-se que deve ser lei do próprio consorciado que pretende retirar-se. “Além da retirada voluntária, a lei prevê a exclusão, após prévia suspensão, do consorciado que não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio” (PIETRO, 2005, p. 9).

O Consórcio é a figura jurídica que gerencia os interesses do grupo como um todo, entretanto, as decisões que envolvem a retirada e a penalização dos entes participantes, e consequentemente a possibilidade de exclusão de municípios do consórcio, devem ser validadas por este Poder Legislativo Municipal em assembleia geral, o que torna o ambiente institucional relacionado a construção de consórcios públicos intermunicipais mais fortalecido. Assim, pode ser mais adequado modelar a disputa entre municípios e o consórcio, incluindo o jogador Legislativo (L). O Consórcio (C) continua correspondendo ao jogador

<sup>17</sup> O argumento da reputação pode ser reforçado ao se tomar o jogo do tipo dinâmico, com atualização de crenças em períodos subsequentes. Aplicação similar em Meneguín e Bugarin (2006).

que defende a manutenção do contrato e assume o papel de penalizador diante da situação de inadimplência dos entes participantes. Por seu lado, o Legislativo confirmaria ou não a decisão do Consórcio. Note que o Consórcio continua tendo duas opções: ou ele não aplica a ou ele aplica a penalidade, neste caso, sua decisão deverá ser ou não ratificada pelo Legislativo.

As decisões do Legislativo serão modeladas como um processo aleatório, em que as escolhas são aleatórias com probabilidades predeterminadas para cada município. Assim, o Legislativo é um jogador que apenas interfere nas ações dos outros participantes (sem *pay-off*), podendo concordar ou não com as medidas propostas pelo Consórcio (ou pelo Município). A estas duas opções atribuem-se probabilidades. O Legislativo confirma a aplicação da penalidade para o município com probabilidade  $y$ , ou não concorda com a sugestão do Consórcio, com a probabilidade  $1-y$ . Caso o Consórcio aplique a penalidade e o Legislativo não a ratifique, ele terá que arcar com o custo político  $i$ , por ter agido por coação, mas não se beneficiará do valor da medida ( $P$ ). O jogo na sua forma extensiva se apresenta conforme a Figura 4.



Fonte: Elaboração própria.

Figura 4 – O jogo com o Legislativo, na sua forma extensiva.

Resolvendo o jogo por indução retroativa, determina-se primeiramente a decisão ótima do Consórcio. Se este sugerir penalidade (estratégia  $a$ ), seu *pay-off* esperado será dado por (9):

$$U(C/a) = y(P-i) + (1-y)(-i) \quad (9)$$

Se optar por não aplicar a penalidade (estratégia  $na$ ), seu *pay-off* será  $(-j)$ . Aqui existem também dois tipos de casos possíveis:

Caso 1:  $yP - i > -j$ , implicando em  $P > \frac{i - j}{y}$

Caso 2:  $yP - i < -j$ , implicando em  $P < \frac{i - j}{y}$

Pode-se constatar nos casos 1 e 2 que o lado esquerdo agrupa os efeitos econômicos, enquanto o lado direito reflete o custo político dividido pela probabilidade de o Legislativo concordar com o Consórcio.

Esta probabilidade  $y$  é o elemento que motiva a construção desse jogo, incorporando um novo jogador (o Legislativo), que pode revelar um ambiente institucional com diferentes resultados para a manutenção dos consórcios públicos. A presença do Poder Legislativo que pode desautorizar as decisões do Consórcio ou do Município, implica em um arranjo

institucional com suas próprias especificidades, o qual deve ser analisado caso a caso. Ou seja, entender a rede de relações entre o gestor público municipal, o poder legislativo municipal e a administração do consórcio é determinante para se encontrar os equilíbrios desse jogo. Não haver um caminho cooperativo entre estes jogadores e, conseqüentemente, as políticas públicas consorciadas não revelarem-se eficientes, pode gerar perdas sociais. A figura do Legislativo faz com que os consorciados sejam mais comedidos ao proporem uma penalidade (ou decisão do tipo permanece ou não no consórcio), tornando maior o incentivo dos municípios a cumprirem os acordos dos consórcios (ou pelo menos dificultando o seu comportamento oportunista).

#### **4. O CASO DO CODAP**

Uma das regiões do estado de Minas Gerais que vem apresentando grande dinamismo econômico é o Alto Paraopeba, que está localizada na parte central do estado, sendo composta por 23 municípios. Um importante arranjo institucional se deu a partir da interação entre sete destes: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Entre Rios de Minas, que formaram o primeiro consórcio público de Minas Gerais, o Codap. O consórcio foi oficialmente criado em 2006, sob a Lei nº 11.107/2005 e tem procurado cobrir programas em que o caráter coletivo é predominante.

Por meio do Codap são desenvolvidos projetos direcionados ao desenvolvimento regional sustentável, ao aperfeiçoamento das gestões administrativas dos consorciados, além de políticas públicas como o Diagnóstico Rural Georeferenciado, que identificou a situação da zona rural dos municípios; o trabalho de identificação, mapeamento e nomenclatura das estradas rurais; a Agenda 21 Mineiro - Siderúrgica do Alto Paraopeba para discutir o futuro da região; e o Plano de Desenvolvimento Regional, responsável por identificar políticas e projetos que favoreçam os municípios a partir de um prognóstico dessas cidades (CODAP, 2010).

Vale ainda destacar outros pontos importantes, no que tange à possível (mas não garantida) sustentabilidade desse arranjo, como a criação da Defesa Civil Regional, a Fiscalização Tributária conjunta e unificada, e o projeto de financiamento consorciado junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

O consórcio se mantém com recursos das prefeituras, por meio do Contrato Anual de Rateio e seus principais objetivos contemplam a gestão associada de serviços públicos; a prestação de serviços (inclusive de assistência técnica), execução de obras e fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de máquinas, de pessoal técnico, de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal; a produção de informações, projetos e estudos técnicos; dentre outros estabelecidos no protocolo de intenções.

Segundo CODAP (2012), antes da efetivação do consórcio, prevalecia o cenário da concorrência política entre os municípios limítrofes. A partir do momento que se intensificou a comunicação entre os prefeitos (principalmente por afinidades partidárias), percebeu-se a instalação de um arranjo favorável para formação do consórcio (importância da rede de relações supracitada) O Codap foi um dos primeiros consórcios públicos criado no Brasil e sua atuação estende-se a praticamente todas as áreas, incluindo: obras públicas, trânsito e transporte; meio ambiente e saneamento; educação; saúde; esporte e lazer; comunicação; cultura, desenvolvimento rural, social e econômico; defesa social; serviço jurídico e gestão administrativa, dentre outras.

Os desafios enfrentados são muitos, tais como: o ritmo diferenciado de aprovação dos protocolos de intenção; a própria compreensão das potencialidades dos consórcios tanto por parte dos gestores quanto da população (reputação); a ausência de modelos como parâmetros;

a cooperação entre prefeitos (principalmente considerando as diferenças partidárias); e a compreensão do papel da Assembleia Geral e das Câmaras Municipais.

Destaca-se ainda, que a iniciativa do processo está ligada ao interesse comum por parte de cinco prefeitos pertencentes ao mesmo partido, juntamente com outras lideranças políticas<sup>18</sup>. O contrato de consórcio foi firmado por tempo indeterminado, mas o contrato de rateio é renovado anualmente, com base no orçamento. Assim, em cada planejamento orçamentário para o ano seguinte, discute-se a distribuição percentual de cada município para o contrato de rateio, seguindo um consenso entre gestores.

#### 4.1. Aplicação do modelo

Considerando a modelagem apresentada, tanto para o jogo com informação completa quanto para os jogos com informação incompleta, a dinâmica do Codap está relacionada ao incentivo a desviar do pagamento por conta da ameaça não crível de punição por parte da gestão do consórcio, assumindo que o custo social para este jogador é alto, diante da situação de aplicação de penalidade.

No primeiro jogo, com informação completa, o caso 2 faz-se mais ajustável à realidade do consórcio visto que o retorno econômico (P) considerado na modelagem, na prática, é menos considerado (ou nem é considerado) diante do custo político de se aplicar a penalidade. Fato este confirmado junto à gestão do Codap, que assume a complexidade dessa ação frente a importância de se manter o grupo integrado, com o menor número de conflitos possível (LANDINI, 2013). Para a gestão é mais importante o caráter político e não conflitante do grupo do que as inadimplências existentes. Sendo assim, os municípios (principalmente os menores) terão incentivos a não cumprir o pagamento do rateio.

No segundo jogo, com informação incompleta (município não conhece o tipo de consórcio), observa-se que o Codap tem um custo político alto de aplicar penalidades, configurando-se como arranjo institucional do tipo “fraco”. Por se tratar de resultados de equilíbrio do tipo bayesiano perfeito, a probabilidade K de o consórcio ser do tipo “fraco” ou “forte” vai determinar os resultados dessa interação. No caso do Codap, baseando-se em Landini (2013), o valor de K se aproxima de zero (consórcio fraco), levando os prefeitos a adotarem a estratégia de não pagar o rateio. Mais uma vez a questão da ameaça não crível quanto à punição é determinante para este resultado não-cooperativo.

No jogo de informação incompleta em que ambos não conhecem o tipo de jogador, revela-se que o município do tipo integrado (população dá valor ao consórcio) tem incentivo a pagar o rateio, e o contrário é válido. Contudo, o que se observa no Codap é que a maior parte dos municípios podem ser considerados do tipo não-integrado (população dá pouco valor ou conhece pouco), revelando que os gastos locais são preferíveis aos gastos com o consórcio, o que leva a uma estratégia não cooperativa. Essa situação pode ser capturada em Landini (2013), ao assumir a maior necessidade de disseminação de informação sobre os trabalhos (reputação do consórcio), sobre a relevância desse arranjo, e também dos tipos de resultados conquistados, como a defesa civil regional, planejamento regional, diagnósticos, os quais podem fortalecer a não-preferência pelo consórcio e sim pelos gastos locais isolados.

Por fim, considerando a figura do Legislador para validar as decisões do grupo, a incorporação desse agente tornou mais difícil a entrada e saída de novos entes no consórcio. Antes da promulgação da Lei nº 11.107/2005, o prefeito pode decidir pelo rompimento do contrato e suas obrigações sem precisar de um aval por parte da Câmara, o que tornava a figura dos consórcios mais frágil e suscetível às mudanças políticas e disposições pessoais.

---

<sup>18</sup> Aliança feita em 2005 pela iniciativa do então deputado estadual Padre João Carlos Siqueira (PT-MG), os prefeitos Anderson Cabido, de Congonhas; Padre Rogério de Oliveira Pereira, de Ouro Branco; Júlio César Reis, de Jeceaba; Luiz Carlos Fernandes, de São Brás do Suaçuí; e Júlio Barros de Conselheiro Lafaiete (CODAP, 2012).

Apartir de 2005, como o legislativo deve interferir e validar a decisão, percebe-se uma durabilidade maior dos consórcios, tomando como base a própria forma de constituição enquanto pessoa jurídica de direito público, por tempo indeterminado, tendo que renovar por tempo determinado somente os contratos de rateio e os contratos de programa, no caso do Codap. Assim, o tipo de legislador e as regras de punição existentes também afetam o resultado dessa interação estratégica, tornando mais complexa a relação entre as prefeituras e a Gestão do Consórcio.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância de se compreender a dinâmica de formação e manutenção de consórcios públicos está atrelada às vantagens que este tipo de política tem assumido para os municípios consorciados face às economias de escala e recursos. Apesar da aparente vantagem, muito se discute sobre o funcionamento desses consórcios, tendo em vista a possibilidade de inadimplência e extinção dos consórcios.

A partir do comportamento estratégico que pode ser adotado pelos agentes envolvidos (Prefeitos, Gestor do consórcio e Poder Legislativo), a formalização das interações sob a ótica da Teoria dos Jogos é uma ferramenta de análise para visualização dos possíveis resultados de equilíbrio. Além disso, incorporar o estudo de caso do Codap, aplicando o modelo em questão, elucidou alguns pontos importantes no que tange a robustez dos consórcios públicos.

Mais importante que compreender o processo de interação entre os municípios do Codap foi tentar construir uma solução simples e geral que pôde captar as especificidades institucionais advindas da atual legislação de consórcios públicos, sob a Lei nº 11.107/2005. Essa solução vai depender dos elementos e do tipo de estrutura de interação entre os municípios. Observou-se que, no caso do Codap, o fator *Custo Político para a Gestão do consórcio*, de se aplicar a penalidade, é alto o suficiente para que esta não seja efetivada. Assim, os resultados indicam um arranjo institucional instável, permitindo que alguns municípios não cumpram com o pagamento do contrato de rateio, o que é fortalecido pelo fato do consórcio ser do tipo *não-integrado*, ou seja, a população não tem conhecimento suficiente sobre a importância desse arranjo, levando o gestor público municipal a preferir gastos locais do que gastos com o consórcio, ou simplesmente se tornar inadimplente por divergências políticas particulares.

Apesar dessa fragilidade no que se refere ao compromisso financeiro com o consórcio, a legislação de 2005 criou um novo ambiente institucional o qual dificulta a extinção do Codap, valendo também para os outros consórcios públicos. Especificamente sobre este consórcio, observou-se que estar apoiado sob esse instrumento legal faz com que sua manutenção e sustentação não sejam problemas de primeira ordem. Tem-se como prioridade a redução do comportamento oportunista por parte daqueles municípios que participam do consórcio, mas não cumprem o contrato de rateio.

Portanto, os possíveis resultados de equilíbrio são influenciados pelo grau de importância dos custos sociais advindos da aplicação de penalidade para a gestão do consórcio, e o grau dos custos sociais dos prefeitos por conta da inadimplência. Estes elementos determinam os *payoffs* dos jogadores, direcionando-os para os devidos resultados de equilíbrio.

Os resultados levantam questões sobre a construção de laços de confiança que envolvem aspectos sociológicos relacionados à cultura, tradições locais e capital social, aspectos históricos associados à construção de redes de cooperação intermunicipais, e também da teoria da escolha racional, em que a ação coletiva pode surgir mesmo sem haver confiança, por meio da construção de mecanismos de punição e incentivos, ou seja, por regras formais bem definidas.

Sob estes diferentes enfoques, deve-se repensar as estratégias de manutenção de consórcios públicos, revelando a importância de uma análise diferenciada para cada arranjo,

respeitando as características histórico-culturais dos municípios e, não menos importante, deve-se compreender o funcionamento dos mecanismos de punição e incentivo induzidos pela promulgação de leis que orientam a formação de consórcios públicos.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Caroline Ramos Antunes; GAMBATE, Dionathan Boiher - **A revolução do consórcio público e suas consequências para a região do Caparaó Capixaba**. – Prefeitura Municipal de Muniz Freire, 2010.

BRASIL – **Emenda Constitucional 19/1998** - Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em fevereiro de 2013. 1998

BUGARIN, Maurício S. - **Subnational Debt Renegotiation and Elections: Experimentation and Reputation in the Brazilian Fiscal Federalism**. *Brazilian Review of Econometrics* v. 26, no 1, pp. 67–104 May, 2006

CALDAS, Eduardo de Lima - **Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais**. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), 2007. Disponível em [www.teses.usp.br/teses/.../TESE\\_EDUARDO\\_LIMA\\_CALDAS.pdf](http://www.teses.usp.br/teses/.../TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf). Acesso em setembro de 2012.

CODAP – **Alto Paraopeba: um dos maiores polos de desenvolvimento do país**. Veículo informativo do Consórcio Público para desenvolvimento do Alto Paraopeba. Maio de 2010.

CODAP – **Alto Paraopeba: Finanças sem crise**. Veículo informativo do Consórcio Público para desenvolvimento do Alto Paraopeba. Jan/Jul 2012.

CEZAR, Paulo Sérgio Mendes César – **Consórcios Públicos e o princípio da eficiência na administração pública**. Monografia. Faculdade de Direito – UFMG. Belo Horizonte, 2008.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. In: CACCIA-BAVA, Sílvio, PAULISC, Veronika e SPINK, Peter (organizadores). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

FUJIWARA, Luis e JÁBALI, Paulo. **Programa de Proteção aos Mananciais**. In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista (orgs.). *20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2001.

GIBBONS, Robert - **Game Theory for Applied Economists**, Princeton University Press, 1992.

JACOBI, Pedro e TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Consórcio Quiriri: programa Intermunicipal de Tratamento Participativo de Resíduos Sólidos da Região do Alto Rio Negro Catarinense**. In: FARAH, Marta Ferreira Santos e BARBOZA, Hélio Batista (orgs.). *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

LACZYNSKI, Patrícia. **Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana**. 2010. Acesso em Julho de 2012. Disponível em <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br>.

LANDINI, Luiz – **Entrevista com Gestor do CODAP**. Relatório de Pesquisa, 2013.

KIRSCHBAUM, Charles. e IWAI, Tatiana **Teoria dos Jogos e Microsociologia** 141 RAC, Curitiba, v. 15, n. 1, art. 8, pp. 138-157, Jan./Fev. 2011. Acesso em agosto de 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rac/v15n1/v15n1a09.pdf>

KREPS, David M. e WILSON, Robert - **Reputation and Imperfect Information**. *Journal of Economic Theory*, 27, 1982.



MAS-COLELL, A, WHINSTON, M.D. e GREEN, J.R. **Microeconomic Theory**. New York, Oxford University Press, 1995.

MENEGUIN, Fernando; BUGARIN, Maurício – **Pacto de estabilidade da União Européia: há incentivos ao seu cumprimento?** Economia Aplicada, São Paulo, V. 10, N. 3, P. 307-324, jul/set 2006.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Projeto Brasil Municípios**. 2011. Acesso em Julho de 2012. Disponível em <http://www.consorciopublico.ce.gov.br>.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** – Cambridge University Press – Cambridge. 1990.

NORTH, Douglass. **Instituciones, cambio institucional y esempeño econômico**. México: Fondo de Cultura Econômica, 2001.

OLIVEIRA, Vanessa E. **Municípios cooperando com municípios - relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo**. São Paulo em Perspectiva, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2008

PEYREFITTE, Alain. **Os milagres na economia**. Bauru: EDUSC, 2000.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella – **O consórcio público na Lei no 11.107 de 6.4.2005**. Revista Eletrônica de Direito do Estado. Número 3 – julho/agosto/setembro de 2005 – Salvador. Disponível em <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-3-JULHO-2005-MARIA%20SYLVIA.pdf>. Acesso em outubro de 2012.

RIBEIRO, Hilton. M. D; FERNANDES, E.; RIBEIRO, Ivo. C. D. **Análise de Capital Social na Zona Rural dos Municípios pertencentes ao Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP – MG**. Anais do 49º Congresso da SOBER – Belo Horizonte, 2011.

RIBEIRO, José Mendes e COSTA, Nilson Rosário. **Consórcios Municipais no SUS**. Texto para Discussão 669. IPEA. Brasília, setembro de 1999.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130p. : il.

SEDRU – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Consórcios**. Acesso em Julho de 2012. Disponível em <http://www.urbano.mg.gov.br/municipios/consorcios>

SOARES, Weber. **Confiança, redes sociais, inovação e desenvolvimento local**. Belo Horizonte: Proex. UFMG. 2009.

SPINK, Peter. **Parcerias e alianças com organizações não-estatais**. In: CACCIA-BAVA, Sílvio, PAULICS, Veronika e SPINK, Peter (organizadores). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

TEIXEIRA, Luciana da Silva; DOWELL, Maria C. M.; BUGARIN, Maurício. **Consórcios Intermunicipais de Saúde: uma análise à luz da Teoria dos Jogos**. RBE, RJ, 2003. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v57n1/a11v57n1.pdf>. Acesso em outubro de 2012.

TEIXEIRA, Luciana da Silva; MENEGUIN, Fernando – **Os consórcios intermunicipais aumentam a eficiência no setor público?** 2006. Disponível em <http://www.brasil-economia-governo.org.br>. Acesso em novembro de 2012.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. **Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público**. In: M. Mendes (Org.). **Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. - **Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde : financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política** – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007. 128 p. – (Série temas de interesse do legislativo ; n. 11). Originalmente apresentada como tese da autora (doutorado – Universidade de Brasília, Departamento de Economia).

VAZ, J. C. **Consórcios intermunicipais**. Revista DICAS: Idéias para a Ação Municipal, no 97. São Paulo, 1997.

PRATES, Â. M. Q.- **Os consórcios públicos municipais no Brasil e a Experiência Européia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local**. III Congresso Consad de Gestão Pública. Painel 01/004 Articulação de governos municipais: áreas metropolitanas e consórcios públicos, 2009. Disponível em <http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001831.pdf>. Acesso em outubro de 2012.

VILLWOCK, L. H. M. - **Consórcios Agroexportadores Estratégia para o desenvolvimento competitivo da cadeia de produção de suínos no Rio Grande do Sul**. Tese. Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS, 2001. Acesso em agosto 2012. Disponível em <http://www.lume.ufrgs.br/>