

## OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS AUMENTAM A EFICIÊNCIA NO SETOR PÚBLICO?<sup>1</sup>

LUCIANA DA SILVA TEIXEIRA<sup>2</sup>

FERNANDO B. MENEGUIN<sup>3</sup>

Consórcios intermunicipais são parcerias entre municípios para a realização de ações conjuntas, incrementando a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Surgiram como forma de superar a atomização de municípios e recobrar escalas produtiva e financeira adequadas. Destacam-se os consórcios intermunicipais em ações de saneamento, instalação de infraestrutura de energia elétrica, construção de estradas e atividades relacionadas à promoção de saúde pública.

Várias evidências sugerem que o consorciamento em saúde propiciou o aumento de eficiência e de qualidade dos serviços ofertados. Por exigir escala de produção incompatível com a demanda da população correspondente, a provisão de serviços de saúde por um único município pequeno pode levar a um excesso de capacidade instalada ou à ausência do serviço.

A situação de excesso de capacidade surgiria se cada município optasse por oferecer serviços de saúde para cada especialidade. Por exemplo, um aparelho de ressonância magnética pode atender a dezenas de pacientes por semana. Certamente, em municípios pequenos, não há tantos pacientes necessitando desse procedimento.

---

<sup>1</sup> Este artigo está baseado na seguinte bibliografia:

Teixeira, L. "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.

<sup>2</sup> Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados. Doutora em Economia pela Universidade de Brasília.

<sup>3</sup> Consultor Legislativo do Senado. Doutor em Economia. Mestre em Economia do Setor Público. Editor do Brasil, Economia e Governo.

No outro extremo, com o município sabendo que seu aparelho ficaria ocioso, pode decidir não adquiri-lo, deixando a população sem o serviço.

A possibilidade de agregação dos municípios, especialmente de pequeno porte, para a provisão de serviços especializados, por trazer significativas economias de escala, pode resolver o problema de excesso de capacidade ou falta de provimento do serviço. Assim, no exemplo, vários municípios se uniriam para adquirir (e manter) um aparelho de ressonância magnética, que, por atender a uma população maior, não ficaria ocioso.

No entanto, a viabilidade dos consórcios intermunicipais depende, no longo prazo, de um equilíbrio resultante da confiança mútua entre os participantes. Afinal, toda associação entre agentes (pessoas, empresas, cidades) para a realização de objetivos comuns comporta riscos.

Há o risco de um ou mais membros não cumprirem com sua quota de trabalho ou contribuição financeira (*free rider*). Isto é, pode haver a percepção, por parte de algum prefeito, de que o usufruto dos serviços e benefícios advindos do consórcio poderia ser parcialmente mantido sem sua adesão financeira.

Há também o risco, para o ente consorciado, de que o comprometimento financeiro com contribuições futuras para com o consórcio gere uma rigidez no orçamento que impeça o agente de arcar com custos advindos de uma ocorrência inesperada como, por exemplo, uma calamidade pública. Existe também a possibilidade de que haja mudanças nas preferências do eleitorado, de forma que a manutenção do prefeito no poder exija uma alocação diferente de recursos públicos. Adicionalmente, os eleitores de um município consorciado podem não entender que seu município está ofertando serviços de saúde por meio de unidades localizadas em outros municípios.

O que se percebe é que, para a criação e a manutenção dos consórcios intermunicipais, é necessário haver ganhos oriundos do consorciamento e mecanismos de punição para os municípios que queiram abandonar o consórcio. Assim, para que se amplie a prática do consorciamento público no Brasil, é preciso existir o estabelecimento de regras que criem incentivos à sua formação e sustentabilidade, uma vez que a falta de segurança jurídica pode resultar na precariedade do funcionamento dos consórcios, refletida na desobediência às regras da gestão pública e na impossibilidade de planejamento de suas ações no médio e no longo prazo.

O marco legal para os consórcios intermunicipais é a Lei nº 11.107, de 2005, que “dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum”.

Essa legislação oferece alguns incentivos para a criação e manutenção dos consórcios intermunicipais. O primeiro é introduzir o contrato de rateio de forma a dificultar a interrupção do fluxo de recursos destinados a custear as despesas (procura evitar o comportamento *free-rider*). Além disso, a lei exige que o ente consorciado deixe consignado em seu orçamento parcela para atender às despesas assumidas pelo consórcio. O problema é que o orçamento não tem caráter impositivo, além de ser anual. Portanto, o contrato de rateio representa um avanço, mas não é uma garantia de sustentabilidade do consórcio no médio e no longo prazo.

Outro problema da Lei nº 11.107, de 2005, consiste no fato de que ela é omissa no estabelecimento de penalidades para os municípios que descumprirem o pactuado. Seria necessário haver um “juiz” que adotasse uma punição crível a ser aplicada aos membros que decidissem agir contrariamente aos interesses da associação. Uma sugestão é que a União

fizesse esse papel e que a punição fosse a retenção das transferências constitucionais a que o município teria direito (FPM, por exemplo).

Destaque-se que, se um município se retirar do consórcio, seus habitantes continuarão sendo atendidos pelos hospitais consorciados (assim como por qualquer estabelecimento de saúde da rede pública), pois a lei proíbe discriminação de pacientes com base no local de moradia. Dessa forma, um município teria incentivos para se consorciar e, com isso, viabilizar a oferta do serviço público de saúde, e depois se retirar do consórcio, deixando o custo de manutenção a cargo dos demais consorciados.

Em conclusão, é indiscutível o potencial dos consórcios intermunicipais de incrementarem a eficiência do serviço público. No entanto, apesar dos aspectos positivos oriundos desse tipo de gestão inovadora, nem sempre há estímulos para a formação e a manutenção da parceria. O marco legal brasileiro existente precisa de aperfeiçoamentos de forma a fornecer os mecanismos de incentivos necessários para a criação e sustentabilidade dos consórcios.