

Consórcio intermunicipal de saneamento no Paraná e Covid-19: Associativismo histórico como meio de sucesso do consórcio público e combate à pandemia de covid-19

Intermunicipal Sanitation Consortium in Paraná and Covid-19: Historical Associationism as a means of success for the Public Consortium and combating the COVID-19 pandemic

Submetido(submitted): 15 July 2022
Parecer(revised): 04 October 2022
Revisão(revised): 04 October 2022
Aceito(accepted): 28 November 2022

Artigo submetido à revisão cega por pares (Article submitted to peer blind review)
Licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International

Gianluca Nicochelli*
<https://orcid.org/0000-0003-0962-3936>

Renata Naomi Tranjan**
<https://orcid.org/0000-0003-0555-737X>

Abstract

[Purpose] This study investigates the Historical Association, focusing on the analysis of the Intermunicipal Sanitation Consortium in Paraná - CISPAP.

[Methodology/approach/design] In this sense, this relationship was addressed with the status of the pandemic context, analyzing the activity of CISPAP in combating the Covid-19 pandemic, specifically, the additive terms of the consortium members and other internal documents prepared between 2020 and 2021. It used a bibliographic-analytic and case study methodology, related to historical associations and the consortium object of study.

[Findings] Historical associations acted as a means of success for CISPAP.

Keywords: Public Consortia. Basic Sanitation. Historical Associations. Covid-19 Pandemic.

*Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, com bolsa CAPES - UFPR. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2017-2022). Pesquisador associado ao Centro de Estudos da Constituição (CCONS – UFPR) e integrante do Núcleo de Estudos em Teoria e Filosofia do Direito (NEFIT – UFPR). E-mail: gian.ops@hotmail.com.

**Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná - UFPR (2017-2022). Assessora na Procuradoria Regional Eleitoral (2022). Foi pesquisadora bolsista do Programa de Educação Tutorial - PET Direito da UFPR (2019-2022). Foi pesquisadora do Centro de Estudos da Constituição - CCONS (2019-2021). E-mail: renatatanjan@gmail.com.

Resumo

[Propósito] Este estudo realizou uma investigação sobre o Associativismo Histórico, enfocando-se na análise do Consórcio Intermunicipal de Saneamento no Paraná - CISPAR.

[Metodologia/abordagem/design] Nesse sentido, abordou-se esta relação com a atualidade do contexto pandêmico, analisando-se a atividade do CISPAR no combate à pandemia da Covid-19, especificamente, os termos-aditivos dos consorciados e demais documentos internos elaborados entre 2020 e 2021. Foram utilizadas uma metodologia bibliográfico-analítica e de estudo de caso, relacionada ao associativismo histórico e propriamente ao consórcio objeto de estudo.

[Resultados] O associativismo histórico atuou como meio de sucesso para o CISPAR.

Palavras-chave: Consórcios Públicos. Saneamento Básico. Associativismo Histórico. Pandemia de Covid-19.

INTRODUÇÃO

Federação é o conceito relacionado a Estados compostos por entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio que se unem para constituir o Estado Federal. Dentre estes entes que o formam, o único que possui propriamente soberania - também para fins de direito internacional - é o Governo Central, a União. Os demais entes federados possuem suas prerrogativas garantidas pela Constituição e esta união entre eles, formam o que se denomina de Federalismo, caracterizado também pela distribuição de poderes, dotando um sistema de governo descentralizado e pela impossibilidade de separação de qualquer Estado federado, conforme petrificado ela Constituição em seu art. 60, § 4^a.

Este poderia ser brevemente uma delimitação de um tópico que se traduz em dilemas e complexidades à tentativa de conceituação do que é federalismo. O professor José Arthur Castillo de Macedo (2018), por exemplo, ao fazer uma revisão doutrinária referente ao tema, assevera que a doutrina pátria encontra três características principais do federalismo: apresenta-se ele como estático, formalista e normativista. Normativista, pois, primeiro, a dogmática jurídica se pauta em uma análise seca dos enunciados normativos da Constituição e segundo pois, em uma perspectiva mais positivista, a doutrina atribui a importância da norma como o centro da experiência jurídica (MACEDO, 2018).

Disto decorre a segunda característica, dado que a própria doutrina, pautando-se em uma perspectiva normativa, produz argumentos estáticos, não procedendo também a uma atualização sistemática dos sentidos produzidos pelas decisões judiciais e consequentemente não atualizando os conceitos

utilizados para desenhar a repartição constitucional de competências, os quais desconsideram a necessidade de se repensar os entendimentos sobre o que seriam os interesses nacionais, regionais ou locais, por exemplo (MACEDO, 2018).

Por fim, o formalismo seria decorrente destas duas primeiras características, reforçando, assim, a perspectiva normativa e estática, dado que desconsidera “a dimensão material das relações sob as quais as normas incidem ou por ignorar os conflitos atuais ou anteriores que dão sentido às normas ou às suas interpretações” (MACEDO, 2018, p. 103).

Logo, a Federação estaria sendo descrita pela doutrina a partir de quatro características principais: (i) presença de três níveis de governo; (ii) repartição rígida de competências; (iii) instituição de mecanismo de cooperação entre os entes federados e (iv) a existência de uma Corte para arbitrar conflitos entre as esferas da Federação. Para Macedo (2018), isso se torna uma dificuldade aos discentes de direito, na medida em que se compartilha uma visão simplificadora do arranjo federativo e da realidade nacional, embaraçando as compreensões dos problemas como a apresentação de propostas para solucioná-los. Ademais, reduziria a complexidade necessária para compreender a interação de competência dos entes, havendo, assim, a necessidade de um olhar doutrinário que não desconsidere a pluralidade do campo social, explicitando as dificuldades e as nuances que constituem o federalismo brasileiro (MACEDO, 2018).

Uma forma de vislumbrar esta interpretação é abordar o próprio caráter municipalista que o Brasil considerou na Constituição Federal de 1988. O renovado papel dado aos Municípios pode ser verificado na sua inclusão como ente federativo, na descentralização política-administrativa e financeira, e na ampliação da autonomia municipal para legislar em assuntos de interesse local.

É nesse sentido que o presente trabalho se insere. O objetivo do presente estudo é fazer uma análise da relação do federalismo brasileiro com a disposição dos consórcios públicos, em específico, de o conglomerado de municípios consorciados que formam o Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná - CISPAP, a fim de verificar:

- i) Se o Associativismo Histórico ou Associativismo Municipal que trabalharemos adiante, pode atuar como um meio de fortalecimento da concepção de Federalismo acima exposta e se pode ser considerado um dos motivos para o sucesso do consórcio;

- ii) Quais mudanças e desafios a pandemia de Covid-19 trouxe para este contexto, analisando-se, para isso, especificamente a atuação do CISPAR.

Na primeira parte da pesquisa, referente ao Associativismo Histórico, aplicou-se uma metodologia doutrinário-analítico. Na segunda parte, referente ao CISPAR e atuação durante a pandemia de Covid-19, aplicou-se uma metodologia de campo relacionada, por meio da análise dos contratos, termos aditivos e resoluções emitidas pelo Consórcio entre 2020 a 2021.

I. ASSOCIATIVISMO HISTÓRICO: CAPITAL SOCIAL E PRÁTICAS ASSOCIATIVAS

Conforme elucidado, vislumbrar as necessidades da Federação sob a lente do municipalismo, conseqüentemente de um Federalismo Cooperativo, é uma maneira de realçar a complexidade do nosso sistema federativo, o qual, ao reforçar problemas, ao mesmo tempo os soluciona. Os consórcios públicos naturalmente reforçam esta ideia, visto que fortalecem a relação intergovernamental cooperativa entre os entes e viabilizam soluções de problemas comuns, fortalecendo também uma gestão democrática por meio de consenso entre os consorciados.

Nesse sentido, estabelece a Lei Nacional de Saneamento Básico, definida como uma legislação que segue o princípio da universalidade e do acesso à efetiva prestação do serviço¹, que visa a “integralidade, compreendida como conjunto de atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados”². Assim, enxerga-se o consórcio como um instrumento que agrega recursos administrativos para um bem comum, neste caso, o abastecimento de água e o saneamento básico.

A tese de doutorado da professora Ana Piterman analisou três hipóteses para responder porque, em alguns casos, o consórcio obtém mais êxito do que

¹ Lei nº 14.026/2020, art. 2º, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 27 de out. 2021.

² Lei nº 14.026/2020, art. 2º, II. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 27 de out. 2021.

em outros. As hipóteses seriam que quando (i) a experiência da tradição municipalista propiciaria a formação do consórcio; (ii) quando há existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas que favoreciam as atividades e a efetividade do consórcio e a (iii) tradição histórica de associativismo é um fator determinante para o sucesso do consórcio (PITERMAN, 2014, p. 5). Para a pesquisa, o que importa é esta última hipótese.

A hipótese relaciona-se à tese do capital social, na medida em que esta ressalta que um grupo tem mais possibilidades de conseguir cumprir seus propósitos quando há um ambiente que propicie a cooperação, solidariedade e reciprocidade. Isto é, um ambiente que possibilite maior associação entre os indivíduos, o que reflete claramente o associativismo histórico, entendido justamente pela capacidade de um grupo em se unir em torno de objetivos comuns. COSTA chega a mesma conclusão, asseverando que “tanto as práticas associativas quanto a disponibilidade de capital florescem em comunidades regidas por um sistema de ética que privilegia interesses coletivos frente aos individuais (...)”, tendo como consequência que “Onde predomina este comportamento sobressai-se o espírito de grupo da comunidade e mesmo de toda a coletividade” (COSTA, 2011, p. 88)

Para este trabalho, assim como na tese da professora Ana Piterman, redimensiona-se a relação dos indivíduos com o capital à relação dos agentes públicos ou da elite técnica-burocrática que detém a vontade e o recurso para mobilização de seus parceiros, em outras palavras, os consórcios públicos. A convergência entre a tese do capital social e os consórcios, possibilita uma forma de explicação sobre as diferentes orientações, tendências e, ainda, como os consórcios se portam frente aos seus desafios internos e externos durante as etapas de sua implementação (PITERMAN, 2014).

Ainda, boa parte da produção acadêmica, doutrinária, relaciona o capital social às práticas associativas, as quais podemos ao longo do tempo considerá-las como “históricas”. Putnam, Coleman, a tese da professora PITERMAN e a dissertação de COSTA, são exemplos disto, tanto que este último analisa que para alguns autores há uma relação de interdependência entre o associativismo e o capital social, na medida em que “(...) comunidades que retenham uma grande capacidade de associação são, também, possuidoras de grandes estoques de capital social” (COSTA, p. 85).

Para Piterman (2014, p. 39), Bourdieu foi um dos pioneiros e em seu clássico artigo “The forms of capital”, analisou o capital social como um recurso individual que é passível de utilização pela pessoa que o detém, assim seria “um recurso diretamente relacionado à rede de relações sociais que tal indivíduo consegue mobilizar em favor de alguma ação que deseja realizar

e/ou algum objetivo que pretende alcançar” e na mesma medida, a participação nesta rede de relações possibilitaria a cada um dos membros todo o suporte de capital possuído coletivamente.

Nisso, a ideia de confiança ocupa um aspecto central, pois é ela que possibilitaria aos membros traçar laços necessários à formação da solidariedade, sendo também um aspecto central para o associativismo e ao sucesso do grupo ou neste caso, do consórcio (PITERMAN, 2014). Robert Putnam, disposto a encontrar uma razão que justificasse os desempenhos discrepantes examinou os desempenhos dos governos regionais na Itália, constatou justamente que a resposta encontrava-se no capital social, uma vez que o governo que assegura um ambiente propício para seu desenvolvimento, criava um ambiente institucional no qual os indivíduos podiam dar origem a organizações em torno de um bem comum, realizando assim “(...) laços de confiança, normas, sistemas, redes de interação e cadeias de relações sociais, constituintes da noção de capital social” (PITERMAN, 2014, p. 41).

Essas condições foram mais observadas no Norte de Itália, eis se tratar de uma sociedade constituída de um maior sentimento cooperativo, com maior comprometimento com a coisa pública. Isto significaria que seria uma sociedade com uma cultura cívica mais presente em seus pares e assim traduziria um “(...) capital social, cujos benefícios são comuns a toda comunidade”, e isso teria relação com associativismo, na medida em que “a capacidade de associativismo do Norte é muito maior para fins de lazer ou atividades sociais que no Sul, isto é, são capazes de constituírem laços horizontais de participações” (PITERMAN, 2014, p. 41).

Sendo estas as razões para os resultados obtidos nas pesquisas de Putnam (1996), em outras palavras, as razões pelas quais demonstram os porquês da região Norte da Itália ser mais desenvolvida se comparada com a região Sul, caracterizada por ser uma sociedade pautada por sentimentos de desconfiança, fragmentada e sem cooperação, o qual seria também um fator para a presença de organizações.

Estes fatores também teriam relação com o associativismo, na medida em que, para Putnam, as associações civis, os conglomerados de indivíduos em busca de um bem comum, contribuíram para uma eficácia e estabilidade do governo democrático em dois âmbitos, interno e externo. O primeiro teria relação com os membros dos grupos, hábitos de cooperação, senso de responsabilidade comum, e o segundo teria relação com as possibilidades de intensificação de rede de associações secundárias (PUTNAM, 1996).

Outro expoente da teoria do capital social foi Coleman, que sintetiza em três tipologias o seu conceito: (i) obrigações, expectativas e confiança; (ii) canais de informação e (iii) normas e sanções efetivas. Apesar de haver

semelhanças, entre os conceitos dos autores até aqui elencados, cada um tem as suas particularidades, sendo a de Coleman e a de Bourdieu as que partem do pressuposto de conceituação do que é Ciências Sociais para assim conceituar o capital social.

Para Coleman, as Ciências Sociais constituem-se como uma espécie de engenharia social a serviço de uma empresa, tendo a integração social o principal problema a ser enfrentado. É baseado na ligação entre a teoria da escolha racional e na teoria do capital humano que Coleman vai interligar as relações sociais no desenvolvimento do capital social.

Assim, tomando como centro de partida a ação racional e rejeitando o individualismo que a definição de capital estaria englobada, em primeira análise, na “(...) habilidade de as pessoas trabalharem juntas grupos e organizações para atingir objetivos comuns”, o capital social seria definido por sua função (COLEMAN, 1998, p. 95). Isto é, Coleman (1998, p. 95-121) não considera a entidade individual, mas uma variedade de diferentes entidades com dois elementos comuns e “(...) todas elas consistem em algum aspecto das estruturas sociais e elas facilitam certas ações dos atores - sejam pessoas ou atores corporativos - dentro da estrutura”.

Apesar das diferenças dos autores, fato é que o capital social explica a coesão interna dos consórcios, relacionando-se com o associativismo histórico. Em uma experiência local, diferentes formas desta coesão interna de grupos figuraram antes mesmo do que o advento das cartas constitucionais federais. A Constituição do Estado de São Paulo de 1921 é um exemplo, na medida em que prescrevia que “As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém de aprovação do Congresso as resoluções que nesse caso tomarem”³.

Outro exemplo está presente no texto constitucional de 1937, em que figurou pela primeira vez a figura dos consórcios públicos que foram então denominados consórcios administrativos, transcrevido no art. 29: “Os municípios da mesma região poderão agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos com personalidade jurídica limitada e seus fins, cabendo (...) ao Estado regular as condições que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração” (BRASIL, 1937).

Estes consórcios administrativos foram considerados como pactos de colaboração, sem muita importância no cenário nacional, até mesmo porque

³ SÃO PAULO. Constituição do Estado do São Paulo, atualizada até a Emenda Constitucional nº 26, de 17.05.2021. Disponível em: <<https://www.weblinesistemas.com/constituicao/estadual.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2021.

não detinham uma formalização expressa. O que ocorre é que mesmo sem o pressuposto constitucional, houve práticas associativas se disseminando na administração pública, principalmente na esfera municipal (PITERMAN, 2014). Posteriormente, no Estado Novo, entre 1937 e 1946, houve um reconhecimento meramente formal do ente consórcio, especialmente na esfera municipal, ainda havendo uma restrição da liberdade municipal, dado à política centralizadora (PITERMAN, 2014). A possibilidade de associação dos municípios também foi alvo da carta de 1967, a qual previa o convênio entre os entes.

Foi somente por meio da Carta Constitucional de 1988, após a EC nº 19/1998, que os consórcios foram contemplados propriamente como uma norma consolidada da gestão associada entre os entes federados objetivando fins comuns. A EC nº 53/2006 alterou o art. 23 da Constituição, dispondo que, por meio de Leis Complementares, haveria a fixação de normas favorecendo a cooperação entre os entes, pautada pelo equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional. Estas alterações só surtiram efeito após a regulamentação da Lei Federal nº 11.107/2005 e por meio do Decreto nº 6.017/2017 - Lei dos Consórcios Públicos e Decreto da Gestão Associada do Serviço Público.

É nesta conjuntura que os consórcios foram inseridos como elementos estratégicos do federalismo cooperativo, incentivando principalmente os entes municipais à prestação de serviços públicos adequados, induzindo o desenvolvimento regional. Por óbvio, reconhece-se que a possibilidade de associativismo dos entes não se trata de uma solução para os dilemas de abastecimento sanitário. Entende-se, em verdade que ela atua como instrumento de fortalecimento das parcerias das relações intergovernamentais.

Tais relações, conforme argumentado neste tópico por meio, sobretudo, da teoria do capital social, quanto mais fortalecidas, mais capazes se tornam de propiciarem resultados de desenvolvimento no campo social e econômico. A tese da professora Ana Piterman demonstra isso diretamente nas relações entre os entes federativos e os resultados com os consórcios no país. A pesquisas constatará isso adiante, enfocando no Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná - CISPAR.

II. CONSÓRCIO CISPAR: QUAL A RELAÇÃO COM O ASSOCIATIVISMO HISTÓRICO?

Ana Piterman (2014) analisou a tradição histórica de associativismo dos seguintes consórcios: o Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG (CISAB ZM), o Consórcio Regional do Sul do Piauí

(CORESA PI) e o então Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná (CISMAE-PR). Esses consórcios são caracterizados pelo envolvimento dos gestores na criação, manutenção e expansão, para além de terem sido construídos a partir de um espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas que está em conformidade com o modelo *bottom-up* (de baixo para cima).

A autora elenca um conjunto de fundamentos basilares para um consórcio intermunicipal ser bem-sucedido. São eles: (i) presença de legitimidade social e estabilidade política; (ii) autonomia e independência territorial das partes consorciadas; (iii) a aprendizagem coletiva e contínua; (iv) ocorrência de processo endógeno, em que as partes se unem de forma espontânea em torno de uma causa comum, no caso a criação de um consórcio; (v) existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas; e (vi) estoque de capital social.

Especificamente quanto ao CISMAE-PR, após a união com o Consórcio Intermunicipal de Serviços Municipais de Saneamento Ambiental do Norte do Paraná (CISMASA), converteu-se no Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná (CISPAR), objeto desta pesquisa e deste tópico.

Segundo o seu website oficial, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento do Paraná, fundado em 2001, possui natureza autárquica, sem fins lucrativos, é atualmente constituído por 46 municípios associados, nas condições do Contrato de Consórcio Público, podendo ser representados nos casos expressamente permitidos por órgãos da administração direta e indireta dos municípios consorciados.

Além do seu objetivo primordial de promover ações e serviços na área do saneamento, englobando abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem urbana, o Consórcio desenvolverá os objetivos adiante descritos, podendo firmar ou figurar como interveniente em convênios, ajustes e instrumentos congêneres nas mais diversas esferas governamentais: prestação de serviços na área do saneamento; execução de obras que se fizerem necessárias para o alcance de suas finalidades e o fornecimento de bens; administração, operação e manutenção dos sistemas de manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana, realização de licitações, dispensas ou inexigibilidades, dentro das áreas de atuação do Consórcio, em nome do município consorciado, realização de licitações compartilhadas, contratação pela administração direta ou indireta dos municípios consorciados, dispensada licitação, e outras atividades⁴.

4 Disponível em: <<https://www.consorcioicispar.com.br/>>. Acesso em: 27 out. 2021.

Especificamente no caso do CISPARG, da leitura de seus objetivos, depreende-se que ele possui todos os elementos, em diferentes graus, elencados por Ana Piterman, que determinam o sucesso de um consórcio público. Ganha destaque, principalmente, a presença de legitimidade social e estabilidade política, a aprendizagem coletiva e contínua e a existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas.

Portanto, em consonância com o Associativismo Histórico, verifica-se que o transcurso da gestão do saneamento foi construído pelo estabelecimento de relações de coesão entre atores e instituições da região, as quais foram favorecidas por um somatório de condições singulares. Entende-se, assim, que a experiência de tradição municipalista e a expressiva política e cooperação técnica entre as partes envolvidas além da tradição histórica do associativismo, favorecem a formação e o funcionamento dos consórcios (PITERMAN, 2014).

III. PANDEMIA DE COVID-19 E O PAPEL DOS CONSÓRCIOS: RELAÇÃO COM O CISPARG

Se, antes da pandemia, já era possível questionar a suficiência e eficácia da política Nacional de Recursos Hídricos e a Política Nacional de Saneamento Básico, pois dados do IBGE (2016) e da UNESCO (2019) demonstram que 13 milhões de pessoas viviam em áreas irregulares. No Brasil, anualmente, cerca de 300 mil pessoas morrem em decorrência de doenças relacionadas à falta de saneamento.

Já neste contexto, autores como Swyngedouw (2004), Cunha e Silva (2020) diagnosticavam uma crise global-ambiental incompatível com um modelo de Direito centralizado. Na medida em que a circulação da água compõe a economia política que estrutura relações de poder, essa passa a fazer parte de um processo de circulação de dinheiro e capital e de outros serviços urbanos, de modo que interfere diretamente na forma e coerência do espaço urbano. Assim, mecanismos de exclusão do acesso à água e ao saneamento ambiental poderiam ter explicação através da exclusão hidrossocial, fazendo-se necessário pensar em novos, mecanismos de decisão, regulação e de participação (CUNHA e SILVA, 2020).

Durante a pandemia de Covid-19, tal diagnóstico agravou-se, fazendo com que questionamentos novos surgissem, a exemplo da possibilidade de que o vírus, enquanto uma doença de veiculação hídrica, poderia gerar a responsabilidade dos gestores públicos por sua inércia na não execução de políticas públicas básicas. Isso, pois, conforme Nota Técnica emitida pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) (2020), sobre a potencial relação entre saneamento e a Covid-19, uma boa estratégia para detecção da

presença de uma infecção viral na população consiste no monitoramento do esgoto para constatar a presença de agente infeccioso.

Diante disso, considerando a situação sanitária do Brasil, em que apenas 46% do esgoto gerado no País é tratado (BRASIL, 2019), durante a pandemia, é provável que o país tenha despejado em seus rios uma enorme carga viral, que aumentou a disseminação do vírus, especialmente entre a parcela da população sem acesso a uma adequada infraestrutura de saneamento básico. Outros trabalhos, como o publicado pela revista *Lancet Gastroenterol Hepatol* (v.5, abril/2020), corroboram neste sentido, ao demonstrarem que pacientes com Covid-19 apresentaram, em suas fezes, o RNA viral (ZHANG et al., 2020).

Neste ponto, constata-se a importância de verificar como ocorreu (e está ocorrendo) a atuação do CISPARG no combate a pandemia de Covid-19. Para isso, esta pesquisa debruçou-se sobre os Contratos e Termos Aditivos dos consorciados elaborados entre 2020 e 2021, com o intuito de verificar eventuais medidas específicas relacionadas à pandemia. Ademais, também foram elencadas e estudadas as resoluções emitidas por aquele Consórcio especificamente sobre a pandemia de 2019. A escolha pelo estudo destes materiais se deve i) pela compatibilidade com as considerações sobre o Associativismo Histórico, pois demonstram o inter-relacionamento entre Consórcio e consorciados; e ii) pela atualidade de tais documentos, voltados especificamente ao contexto pandêmico.

Em consulta ao website oficial do CISPARG, verificou-se 96 (noventa e seis) Contratos e/ou Termos Aditivos elaborados entre 2020 e 2021 (**ANEXO 1**). Da leitura e análise dos documentos, constatou-se que a maioria absoluta deles se tratava de Contratos de Rateios, cujo objetivo era a transferência de recursos públicos do contratante, qual seja, dos municípios consorciados, ao CISPARG para promover o seu adequado funcionamento, englobando despesas administrativas e de manutenção.

Outrossim, a lógica cooperativa esteve presente em todos os documentos examinados, com foco:

- a) na possibilidade de realização de licitações compartilhadas, das quais decorressem dois ou mais contratos celebrados por municípios consorciados;
- b) na contratação conjunta de profissionais nas áreas de interesse do Consórcio;

- c) no intercâmbio com entidades afins, para participação em cursos e/ou eventos, com o objetivo de propor soluções das demandas de saneamento básico; e
- d) na formulação de pleitos de recursos financeiros e de cooperação técnica junto a organismos nacionais e internacionais para a sustentabilidade das ações propostas.

Em relação às resoluções sobre a pandemia, destacou-se a Resolução nº 19, de 31 de março de 2020, que dispôs sobre medidas atinentes às dimensões técnica, econômica e social da prestação de serviços de saneamento regulados pelo CISPAP aplicáveis em decorrência da pandemia da Covid-19 (CISPAP, 2020).

O documento autorizou que municípios e prestadores poderiam aplicar medidas como suspensão dos cortes de água, concessão de subsídios (isenções) das tarifas de água e esgoto, prorrogação de vencimentos e/ou parcelamento das faturas de água e esgoto, suspensão da cobrança de juros e multas das faturas, observância e manutenção, pelo prestador, de todos os princípios básicos de qualidade, regularidade e segurança no âmbito técnico-operacional da prestação de serviços de abastecimento água e esgotamento sanitário.

CONCLUSÃO

A despeito de perspectivas tradicionais e estáticas o Federalismo brasileiro, adotou-se, neste trabalho, a concepção desenvolvida por José Arthur Macedo, que preza por um olhar pautado na pluralidade do campo social.

Tal interpretação, quando aplicada sobre o caráter municipalista adotado pela Constituição Federal de 1988, permite-nos afirmar que a pandemia de Covid-19, ao modificar totalmente os entraves da Federação, consequentemente modificou os métodos de abordagem referente ao tema.

Não pode esta ser mais vislumbrada como estática, necessitando, ao contrário, de um modelo que se adeque às necessidades dos ditames sociais e, especificamente no recorte deste trabalho, como meio de combate à pandemia.

Disso surgiu a necessidade de se adequar a teoria do associativismo histórico/municipal como meio de enfrentamento ao estado de calamidade pública proporcionada pelo contexto pandêmico que analisaremos, sempre tendo por objeto o CISPAP.

A Constituição Federal, aliada à Lei nº 14.026/2020, demonstram que o consórcio consegue ser um instrumento que agrega recursos administrativos para um bem comum, neste caso, o abastecimento de água e o saneamento básico. Soma-se a isso as considerações de Piterman, Putman e Coleman, que, utilizando-se da tese do capital social e do associativismo histórico, verificaram que, quanto mais fortalecidas as relações intergovernamentais, mais capazes se tornam de propiciarem resultados de desenvolvimento no campo social e econômico.

Mesmo em tempos pandêmicos, o que se observou, tanto por meio dos Contratos de Rateio quanto pela Resolução nº 19/2020, foi o fortalecimento da relação entre Consórcio e consorciados, com a flexibilização normativa, a fim de garantir a melhor prestação possível do serviço aos usuários.

Do objeto de tais contratos, a predominância de uma lógica cooperativa, pautada na atuação conjunta e dialógica para propor soluções às demandas do saneamento em nível local, demonstra que o CISP PAR possui todo os elementos, em diferentes graus, elencados por Piterman, que determinam o sucesso de um consórcio público. Ganha destaque, principalmente, a presença de legitimidade social e estabilidade política, a aprendizagem coletiva e contínua e a existência de uma expressiva articulação política e cooperação técnica entre as partes envolvidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Ministério das Cidades. SNSA. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2019. Brasília: SNSA/MCCIDADES, 2019. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/diagnosticos>>. Acesso em: 27 out. 2021.
- CASTILLO DE MACEDO, José Arthur. *Encruzilhadas do Federalismo: Transfederalismo, Cooperação, Constitucionalismo e Democracia*. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2018.
- CISP PAR. Consorciados Contratos. Disponível em: <<https://www.consorciocispar.com.br/associados-contratos?pagina=1>>. Acesso em: 27 out. 2021.
- COLEMAN, J.S. Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, volume 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, p. 95-121, 1998.

- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. 2016: Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira. Brasília: IBGE, 2016.
- PITERMAN, Ana. *Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil*. Tese (Doutorado) Universidade Federal de Minas Gerais, Escola de Engenharia. Belo Horizonte, 2014.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, tradução de Making Democracy Work: Civic Traditions In Modern Italy (1993). São Paulo, 1996.
- SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; CUNHA, Belinda Pereira da. O saneamento básico brasileiro versus pandemia: a necessidade urgente de mudança de paradigma. *Revista Direito Ambiental e sociedade*, v. 10, n. 3 – set./dez. 2020 (p. 298-336).
- SWYNGEDOUW, E. *Social power and the urbanization of water*. Flows of Power. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- UNESCO. *World Water Development Report*. México City, México: 2019. Disponível em: < <https://en.unesco.org/themes/water-security/wwap/wwdr/2019>>. Acesso em: 27 out. 2021.
- ZHANG C, SHI L, WANG FS. Liver injury in COVID-19: management and challenges. *Lancet Gastroenterol Hepatol*. 2020 May;5(5):428-430. doi: 10.1016/S2468-1253(20)30057-1. Epub 2020 Mar 4. PMID: 32145190; PMCID: PMC7129165.

NORMAS E JULGADOS

- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].
- _____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 27 out. 2021.

_____. Lei nº14.026/2020, DE 15 DE JULHO DE 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 27 de out. 2021.

CISPAR. Resolução nº 19, de 31 de março de 2020. Disponível em: <
<https://www.consorcioicispar.com.br/resolucoes>>. Acesso em: 27 out. 2021.

SÃO PAULO. Constituição do Estado do São Paulo, atualizada até a Emenda Constitucional nº 26, de 17.05.2021. Disponível em: <
<https://www.weblinesistemas.com/constituicao/estadual.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2021.

ANEXO I – Termos Aditivos/Contratos 2020-2021

Município Consorciado	Ano	Teor
Abatiá	2021	Contrato de Rateio
Alvorada do Sul	2021	Contrato de Rateio
Andirá	2021	Contrato de Rateio
Ângulo	2021	Contrato de Rateio
Antonina	2021	Contrato de Rateio
Bandeirantes	2021	Contrato de Rateio
Boa Ventura do São Roque	2021	Contrato de Rateio
Doutor Ulysses	2021	Contrato de Rateio
Entre Rios do Oeste	2021	Termo Aditivo 299-2020-1- Contrato rateio 043-2020
Entre Rios do Oeste	2021	Termo Aditivo 07-2021-02- Contrato rateio 043-2020
Flórida	2021	Contrato de Rateio
Ibiporã	2021	Contrato de Rateio
Iguaraçu	2021	Contrato de Rateio
Jaguapitã	2021	Contrato de Rateio

Jarupá	2021	Contrato de Rateio
Jardim Olinda	2021	Contrato de Rateio
Jataizinho	2021	Contrato de Rateio
Jussara	2021	Contrato de Rateio
Kaloré	2021	Contrato de Rateio
Lobato	2021	Contrato de Rateio
Marechal Cândido Rondon	2021	Contrato de Rateio
Marialva	2021	Contrato de Rateio
Mariluz	2021	Contrato de Rateio
Mariluz	2021	Contrato de Rateio
Marumbi	2021	Contrato de Rateio
Mercedes	2021	Contrato de Rateio
Miraselva	2021	Contrato de Rateio
Munhoz de Mello	2021	Contrato de Rateio
Nova Santa Barbara	2021	Contrato de Rateio
Paranapoema	2021	Contrato de Rateio
Paranavaí	2021	Contrato de Rateio
Peabiru	2021	Contrato de Rateio
Pitangueiras	2021	Contrato de Rateio
Prado Ferreira	2021	Contrato do Município
Presidente Castelo Branco	2021	Contrato de Rateio
Ribeirão Claro	2021	Contrato de Rateio
Santa Cecília do Pavão	2021	Contrato de Rateio
Santa Isabel do Ivaí	2021	Contrato de Rateio
Santa Mônica	2021	Contrato de Rateio
São Jerônimo da Serra	2021	Contrato de Rateio
São Jerônimo da Serra	2021	Contrato de Rateio
São Jorge do Ivaí	2021	Contrato de Rateio
Sarandi	2021	4 TERMO ADITIVO AO CONTRATO ADM 023/2016/SMSA
Sertanópolis	2021	Contrato de Rateio
Tapejara	2021	Contrato de Rateio
Terra Rica	2021	Contrato de Rateio

Tupãssi	2021	Contrato de Rateio
Abatiá	2020	Contrato de Rateio
Abatiá	2020	Contrato de Rateio
Alvorada do Sul	2020	Contrato de Rateio
Andaraí	2020	Contrato de Rateio
Ângulo	2020	Contrato de Rateio
Antonina	2020	Contrato de Rateio
Antonina	2020	Contrato de Rateio
Boa Ventura do São Roque	2020	Contrato de Rateio
Boa Ventura do São Roque	2020	Contrato de Rateio
Doutor Ulysses	2020	Contrato de Rateio
Flórida	2020	Contrato de Rateio
Ibiporã	2020	Contrato de Rateio
Ibiporã	2020	Terceiro Termo Aditivo ao Contrato 025/2017
Iguaraçu	2020	Contrato de Rateio
Jaguapitã	2020	Contrato de Rateio
Jarupá	2020	Contrato de Rateio
Jardim Olinda	2020	Contrato de Rateio
Jataizinho	2020	Contrato de Rateio
Jussara	2020	Contrato de Rateio
Kaloré	2020	Contrato de Rateio
Lobato	2020	Contrato de Rateio
Marechal Cândido Rondon	2020	Contrato de Rateio
Marialva	2020	Contrato de Rateio
Marialva	2020	Contrato de Rateio
Mariluz	2020	Contrato de Rateio
Marumbi	2020	Contrato de Rateio
Mercedes	2020	Contrato de Rateio
Miraselva	2020	Contrato de Rateio
Munhoz de Mello	2020	Contrato de Rateio
Nova Santa Barbara	2020	Contrato de Rateio
Paranapoema	2020	Contrato de Rateio
Peabiru	2020	Contrato de Rateio

Pitangueiras	2020	Contrato de Rateio
Prado Ferreira	2020	Contrato de Rateio
Entre Rios do Oeste	2020	Contrato de Rateio
Presidente Castelo Branco	2020	Contrato de Rateio
Ribeirão Claro	2020	Contrato de Rateio
Santa Cecília do Pavão	2020	Contrato de Rateio
Santa Isabel do Ivaí	2020	Contrato de Rateio
Santa Mônica	2020	Contrato de Rateio
Santo Antônio do Paraíso	2020	Contrato de Rateio
São Jerônimo da Serra	2020	Contrato de Rateio
São Jorge do Ivaí	2020	Contrato de Rateio
Sarandi	2020	Contrato de Rateio
Sertanópolis	2020	Contrato de Rateio
Sertanópolis	2020	Contrato de Rateio
Tapejara	2020	Contrato de Rateio
Terra Rica	2020	Contrato de Rateio
Tupãso	2020	Contrato de Rateio

Journal of Law and Regulation
Revista de Direito Setorial e Regulatório

Contact:

Universidade de Brasília - Faculdade de Direito - Núcleo de Direito Setorial e Regulatório
Campus Universitário de Brasília
Brasília, DF, CEP 70919-970
Caixa Postal 04413

Phone: +55(61)3107-2683/2688

E-mail: ndsrr@unb.br

Submissions are welcome at: <https://periodicos.unb.br/index.php/RDSR>