

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

JEAN CARLOS DIAS

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Jean Carlos Dias, Rogerio Luiz Nery Da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-071-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direitos sociais. 3. Políticas públicas. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

Apresentação

GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV

O CONPEDI - CONSELHO NACIONAL DAS PÓS-GRADUAÇÕES EM DIREITO, consolidando sua atuação proativa em favor do avanço da pesquisa na área jurídica, desde à teoria do direito, aos mais inovadores ramos de estudo e aplicação jurídica, promoveu o XXXI Congresso Nacional do Conpedi – Um olhar a partir da inovação e das novas tecnologias. De 27 a 29 de novembro de 2024, no qual foram apresentados variados trabalhos científicos, a partir de palestras, mesas redondas, artigos científicos e painéis, que se distribuíram por dezenas de grupos de trabalho (GTs) com ampla diversidade temática. A nós, Professor-doutor Jean Carlos Dias, do Centro Universitário do Pará (CESUPA) e Professor-doutor Rogério Luiz Nery da Silva, da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), coube a honrosa tarefa de conduzir os trabalhos do GT – DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS IV, que há anos se dedica à produção de conhecimento, desde a apresentação, análise e crítica aos temas da maior indagação na área das prestações sociais, tão necessárias à população mais carente em países de desenvolvimento em curso e, principalmente, à área das Políticas Públicas, responsável pelos instrumentos, processos, procedimentos, ritos de implementação de planos, programas e ações para a efetiva entrega das mencionadas prestações, mediante oferta de serviços públicos eficientes e benefícios sociais efetivos, conforme os trabalhos que se seguem:

Os textos colacionados ao longo do presente volume se dividem em três blocos temáticos, organizados segundo sua apresentação e debate no Encontro Nacional do Conpedi. O primeiro bloco, com trabalhos focados no DIREITO SOCIAL À SAÚDE, têm-se os seguintes trabalhos: no texto 1, Políticas Públicas de Inclusão para as Novas Deficiências Ocultas e Promoção da Igualdade – Uma Análise da Fibromialgia, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, Roberta Soares Gusmão dos Santos, quanto às políticas públicas de saúde, pela categorização tradicional das deficiências de natureza oculta, em especial a fibromialgia; no texto 2, A saúde mental das mães atípicas e das crianças com deficiência em tempos de desastres: uma análise sob a ótica das políticas públicas no Rio Grande do Sul, de Joice Graciele Nielsson, Ana Luísa Dessoy Weiler e Renata Favoni Biudes, sobre o atendimento à saúde mental das crianças com deficiência e das chamadas “mães atípicas”, no contexto do desastre climático, ambiental e sanitário que assola o Rio Grande do Sul; no texto 3, O direito à saúde e as políticas públicas para pessoas com deficiência: impactos no

desenvolvimento social e educacional sob as lentes da teoria das capacidades de Nussbaum, de Priscila de Freitas e Renata Favoni Biudes, que sob prisma capacitivo nusbauniano, aponta as possíveis fragilidades nos variados níveis de atenção (saúde, educação, sociais, empregabilidade) quanto ao desenvolvimento social das pessoas com deficiência e sua inserção e permanência no mercado de trabalho; no texto 4, A utilização da mediação sanitária como uma ferramenta de resolução de conflitos de pessoas com transtornos mentais: análise sobre a Rede de Atenção Psicossocial (RAP), de Priscila de Freitas e Tuani Josefa Wichinheski, que a partir da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), analisaram como a mediação sanitária na solução de conflitos relacionados com o direito à saúde de pessoas com transtornos mentais; no texto 5, Reavaliação das políticas públicas e as comunidades terapêuticas: uma análise do retrocesso social nos termos da ADI 7.013/DF, de Lara Pereira da Silva, que analisa a Lei de Reforma Psiquiátrica (Lei Federal 10.216/2001) como paradigma da luta antimanicomial no Brasil, com o banimento do isolamento como medida de tratamento em matéria de saúde mental e potencial conflito com a política de incentivo à Comunidades Terapêuticas na Lei de Drogas (LEI 11.343/2006). Pugna pelos argumentos científicos no policy making e pela aplicação do princípio da vedação ao retrocesso social; no texto 6, Processo legislativo em reprodução assistida no Brasil: uma análise do ambiente institucional e acesso, Lara Pereira da Silva, questiona o limitado acesso às Técnicas de Reprodução Assistida (TRA) no Brasil – país líder em utilização destes manejos, mas onde o planejamento familiar (Lei 9.263/1996) não disponibiliza suficientemente esse acesso aos menos favorecidos. O estudo analisa projetos de lei em trâmite voltadas a mitigar a insegurança em matéria de reprodução assistida, pela sistematização comparativa dos PL.

No segundo Bloco, sobre o DIREITO À CIDADE, À MORADIA E À ALIMENTAÇÃO, DIREITOS DO IDOSO E DIREITOS DA MULHER, tem-se, os seguintes trabalhos: no texto 7, Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), no contexto das cidades inteligentes, de Eneida Orbage de Britto Taquary , Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Alan Bresciani Colle Bettini de Albuquerque Pati Lins, em que são analisados os riscos que a inobservância de conformidade e governança, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), com repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa e risco de inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva; no texto 8, Do direito à cidade e o direito à moradia: um estudo de caso com enfoque na população Beira Trilhos, de Passo Fundo, de Ana Raquel Pantaleão da Silva, Adriana Fasolo Pilati , Ana Júlia Cecconello Folle, em que a partir do conceito de cidade e dos chamados direitos urbanos (direito à cidade e à moradia), investiga-se como a urbanização desenfreada e a especulação

imobiliária contribuíram para a crise habitacional e a exclusão social no país; no texto 9, Cidades e etarismo: a inclusão social das pessoas idosas nos espaços urbanos como política de envelhecimento digno, de Vitória Agnoletto, Anna Paula Bagetti Zeifert e Ana Luísa Dessoey Weiler, analisa os espaços urbanos e as condições oferecidas às necessidades específicas das pessoas idosas, sem atenção à vulnerabilidade, a dificultar a mobilidade e a participação social e a implicar isolamento social - fator agravador de problemas de saúde física e mental, a elevação do custo de habitação, pelo processo de gentrificação, que pressiona essa população a deixar bairros onde viveram durante grande parte de suas vidas, rompendo redes de apoio social; no texto 10, A invisibilidade das políticas públicas na educação para a pessoa idosa e suas consequências à saúde mental e à qualidade de vida, de Adriana Fasolo Pilati, Eliana Garcia de Carvalho, que analisa a falta de visibilidade das políticas públicas voltadas à educação de idosos no Brasil e as consequências para a saúde mental e a qualidade de vida dessa população, desde a educação ao longo da vida, como um direito fundamental para a autonomia, inclusão social e bem-estar dos idosos à relação com a vulnerabilidade social, o isolamento e os riscos à saúde mental; no texto 11, Relações federativas e políticas públicas: estudo sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, de Julia Alfradique Leite, cujo artigo propõe a análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir das competências federativas no arranjo institucional do programa, já que visa ao atendimento à população em situação de insegurança alimentar e ao estímulo à agricultura familiar, com regulamentação e financiamento da União e tem execução variável, atribuível aos estados e municípios; e no texto 12, Violência contra a mulher no Brasil: a importância da Lei Maria da Penha e políticas públicas para o empoderamento feminino, de Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann, a autora investiga a violência contra a mulher no Brasil, com foco na Lei Maria da Penha e em políticas públicas que promovem o empoderamento feminino. Analisa-se a eficácia da LMP e identificam-se boas práticas de políticas públicas que têm contribuído para a proteção e o empoderamento das mulheres.

No terceiro bloco, acerca da TEORIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, CONDIÇÕES FORMAIS E MATERIAIS E ACESSO À JUSTIÇA, foram apresentados e debatidos os trabalhos: no texto 13, Judicialização de políticas públicas e as possibilidades de soluções alternativas: estudo de caso sobre o Benefício de Prestação Continuada, de Julia Alfradique Leite, analisa-se o fenômeno da judicialização da política pública no Brasil a partir do estudo de caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), os impactos dessa judicialização na política pública e as possibilidades de soluções alternativas. O controle judicial tende a desconsiderar a complexidade da política pública, resultando em sérios prejuízos à boa governança; no texto 14, A lei do superendividamento e a efetividade das políticas públicas de proteção ao consumidor bancário, de Emílio José Silva Mendes, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se discute a Lei nº 14.181/2021, (Lei do

Superendividamento), e sua eficácia na proteção ao consumidor bancário, investiga a transformação das relações de consumo em contexto de consumo exacerbado e as proteções legais conferidas ao consumidor, com especial ênfase na hipossuficiência do consumidor; no texto 15, A telepresencialidade como política pública de acesso à justiça, de Kairo Telini Carlos, José Antonio de Faria Martos e Laura Samira Assis Jorge Martos, em que se avalia o acesso remoto e seus acessórios como política pública que contribuiu para assegurar o acesso à justiça, no contexto da pandemia de COVID-19. Investiga a evolução legal dessa prática, seus benefícios, desafios e limitações, a superar barreiras econômicas, geográficas e sociais; no texto 16, Transparência, governança, controle social e democracia deliberativa: uma análise de referentes teóricos estruturantes de um controle de contas adequado ao estado democrático de direito, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, como estudo teórico dos referenciais estruturantes dos conceitos e categorias sobre controle social e controle de contas, com destaque à reduzida articulação entre esses controles, a fim de instrumentar equipagem teórica adequada à área baseada em saberes jurídicos e extrajurídicos, como ciência política, teoria da democracia e a ciência da administração; no texto 17, Apoio ao controle social pelo controle de contas: uma revisão indicativa da literatura para entender o estado da arte no Brasil na perspectiva da democracia deliberativa, de Renise Xavier Tavares e Saulo de Oliveira Pinto Coelho, em que se mapeia as atuações dos Tribunais de Contas quanto ao apoio e impulsionamento ao controle social – como agenda do sistema de contas, nem sempre priorizada, mediante o estudo da atuação de órgãos e entidades de controle à participação social no controle da administração pública, confirmando que os Tribunais de Contas devem exercer um papel importante na promoção do controle social, como repositório de informações para a atuação da sociedade civil em relação ao gasto público; e, finalmente, o texto 18, Gestão pública e políticas públicas: ações, estratégias e controle, de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino e Daniel Machado Berino, em que se discute “quem decide qual é a política pública da vez?”, mediante a análise das ações governamentais e das escolhas parlamentares que direcionam a agenda, a formulação e implementação de políticas públicas, afim de melhor compreender as escolhas da Administração Pública na formulação de políticas públicas no Brasil, face às escolhas majoritárias, para o empoderamento dos cidadãos como atores e influenciadores no decision making.

Certos de buscar cumprir o papel articulador das melhores iniciativas de fomento à pesquisa jurídica, em nome do Conpedi, vimos disponibilizar por meio deste volume o acesso a esses conteúdos para sua reflexão.

Desejamos aos muito prezados pesquisadores uma excelente leitura!

Professor-Doutor JEAN CARLOS – Centro Universitário do Pará (CESUPA)

Doutor em Direitos Fundamentais e Relações Sociais (Universidade Federal do Pará - 2006), Mestre em Instituições Jurídico Políticas (Universidade Federal do Pará - 2002). Professor de Teoria do Direito, Direito Processual Civil, Teoria Geral do Processo e Direito Econômico nos Cursos de Graduação e Pós Graduação do Centro Universitário do Pará (CESUPA); Coordenador do PPGD CESUPA em Direito. Árbitro na CAMES. Vice-Presidente Regional do CONPEDI. Advogado OAB-PA.

E-mail: jean@bastosedias.com

Professor-Doutor ROGÉRIO LUIZ NERY DA SILVA - Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Professor no Programa Erasmus Plus, da União Europeia (Cardinal Winzinsky University – Varsóvia – Polônia e Università di Foggia - Italia); Pós-doutorado em Direito e Ciência Política (Université de Paris X - França); Doutorado em Direito Público e Evolução Social (UNESA); doutorando em Filosofia do Direito (Universität zu Kiel – Alemanha); Mestrado em Direito e Economia (UNIG); Posgrado em Jurisdicción y Justicia Constitucional (Univ. Castilla-La Mancha – Espanha); Pós-graduação em Educação (UFRJ), Graduação em Direito (UERJ), advogado OAB-RJ.

E-mail: dr.nerydasilva@gmail.com

**PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CAPTAÇÃO DE ÁGUA DE CHUVA
(PROGRAMA CISTERNAS) NO CONTEXTO DAS CIDADES INTELIGENTES**
**NATIONAL PROGRAM TO SUPPORT RAINWATER HARVESTING (CISTERN
PROGRAM) IN THE CONTEXT OF SMART CITIES**

Eneida Orbage De Britto Taquary
Catharina Orbage De Britto Taquary Berino
Alan Bresciani Colle Bettini De Albuquerque Pati Lins

Resumo

Analisa os riscos que a inobservância de conformidade e governança podem trazer à implantação do Programa Cisternas. A problemática trata da inobservância no estabelecimento de critérios de conformidade do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) para a seleção e contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para implementação das tecnologias sociais, ocasionando repasses de verbas públicas, inadequação da execução das tecnologias sociais e ineficácia das capacitações sobre consumo consciente de água, comprometendo o objetivo do programa. A hipótese se refere a integração do arcabouço normativo e governança na busca por resultados sustentáveis e transformadores na infraestrutura social, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, especialmente em um contexto de cidades inteligentes a partir de critérios estabelecidos pelo MDS para a seleção e contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para implementação das tecnologias sociais. A metodologia consistirá na primeira fase na pesquisa bibliográfica de documentos e atos normativos do MDS, a segunda por meio da pesquisa de campo, dos dados disponibilizados pelo MDS em seu sítio ou sistemas de informações gerenciais, e a terceira referente a análise qualitativa dos dados coletados na seleção e contratação de entidades para implementação de tecnologias sociais. O resultado é a otimização de critérios utilizados pelo MDS na seleção e contratação de entidades para implementação de tecnologias sociais visando diminuição de riscos e providências para evitar a inexecução total ou parcial do contrato na captação de água da chuva.

Palavras-chave: Programa cisternas, Conformidade, Cidades inteligentes, Tecnologia social, Acesso à água

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes the risks that non-compliance with compliance and governance may bring to the implementation of the Cisternas Program. The problem concerns the failure to establish compliance criteria by the Ministry of Development and Social Assistance, Family and Fight against Hunger (MDS) for the selection and hiring of non-profit private entities to implement social technologies, resulting in the transfer of public funds, inadequate implementation of social technologies and ineffective training on conscious water

consumption, compromising the program's objective. The hypothesis refers to the integration of the regulatory framework and governance in the search for sustainable and transformative results in social infrastructure, contributing to improving the quality of life of beneficiary families, especially in a context of smart cities based on criteria established by the MDS for the selection and hiring of non-profit private entities to implement social technologies. The methodology will consist of a first phase of bibliographic research on documents and regulatory acts of the MDS, a second phase of field research using data made available by the MDS on its website or management information systems, and a third phase of qualitative analysis of data collected in the selection and contracting of entities for the implementation of social technologies. The result will be the optimization of criteria used by the MDS in the selection and contracting of entities for the implementation of social technologies, aiming at reducing risks and taking measures to avoid total or partial non-execution of the contract for rainwater harvesting.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cistern program, Compliance, Smart cities, Social technology, Access to water

1 INTRODUÇÃO

A garantia do acesso à água potável e segura é uma realidade ainda não muito presente em locais mais afastados dos grandes centros urbanos, e o aproveitamento de água das chuvas mostra-se uma solução estratégica de baixo custo, principalmente em um contexto de escassez hídrica.

O Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva (Programa Cisternas), é uma iniciativa do atual Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – MDS, ainda quando Ministério da Assistência Social em 2003, a qual visa promover o acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, utilizando tecnologias sociais que são tanto simples quanto de baixo custo de implantação.

Ocorre que a inobservância dos critérios de conformidade e governança pode trazer riscos à implantação do Projeto Cisternas, levando à transferência de verbas sem o alcance das metas previstas, à inabilidade na execução das tecnologias sociais e à ineficácia das capacitações sobre o consumo consciente de água, objetivo e metas pactuadas no plano de trabalho e no contrato de convênio firmado pelo MDS.

Nesse sentido, a presente análise se aprofunda na análise dos critérios de conformidade adotados pelo MDS para a seleção e contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de implementar essas tecnologias de maneira eficaz.

No âmbito da pesquisa, a legislação pertinente é examinada para compreender as bases legais que sustentam as decisões do MDS e as análises realizadas pelo Controle Interno do órgão ministerial, garantindo que a implementação do programa não apenas atenda às necessidades imediatas de acesso à água, mas também contribua para a melhoria contínua da qualidade de vida dos cidadãos em um contexto de cidades inteligentes que monitoram e integram as condições de todas as suas infraestruturas críticas, otimizando seus recursos enquanto maximiza os serviços aos seus cidadãos.

Assim, este artigo se justifica pela grande importância da implementação do Programa, que visa melhorar a qualidade de vida e reduzir as desigualdades sociais sofridas pelo público-alvo, que reside de forma dispersa na área rural ou em núcleos urbanos isolados, com a falta de segurança na qualidade da água.

O trabalho também se justifica pela necessidade de um arranjo em que os órgãos e entidades parceiras atuem de forma integrada ao arcabouço normativo e de governança para que sejam atingidos resultados sustentáveis e transformadores na infraestrutura social,

contribuindo para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas, especialmente em um contexto de cidades inteligentes a partir de critérios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Isso significa ampliar a capacidade operacional e alcançar a capilaridade necessária para o atendimento do objetivo pactuado.

A pesquisa não apenas analisa a legislação que permite uma abordagem inovadora para resolver problemas sociais prementes, mas também fornece uma análise sobre como a conformidade legal e a governança responsável devem ser integradas para alcançar resultados sustentáveis e transformadores à infraestrutura social. Isso inclui a seleção e contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para implementação de tecnologias sociais.

Diante da complexidade do Programa Cisternas, da multiplicidade de atores envolvidos e da relevância dos recursos públicos aplicados, torna-se imprescindível à realização de uma manifestação qualificada de controle interno. Espera-se, portanto, concluir diante desse contexto, que o acúmulo de conhecimento sobre a legislação pátria, que fundamenta e regulamenta o Programa Cisternas, aliado ao conhecimento do funcionamento dos processos envolvidos em sua execução, evidencie a necessidade de que a Assessoria Especial de Controle Interno subsidie a área técnica do MDS com manifestações qualificadas.

Essas manifestações devem visar o fortalecimento da gestão do programa, garantir a regularidade e a economicidade dos atos e processos administrativos e assegurar o alcance dos objetivos propostos. Com isso, a área técnica do ministério poderá atuar de forma mais eficaz e qualificada, assegurando a regularidade, a economicidade, a eficiência, a efetividade e a legitimidade dos atos e processos administrativos, em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para consecução do presente artigo, a metodologia se dará em três fases: a primeira por intermédio da pesquisa bibliográfica, incluindo documentos e atos normativos do MDS, a segunda por meio da pesquisa de campo, dos dados disponibilizados pelo MDS em seu sítio ou sistemas de informações gerenciais como os sistemas Transferegov, VIS DATA 3 beta e SIG Cisternas, e a terceira referente a análise qualitativa dos dados coletados na seleção e contratação de entidades para implementação de tecnologias sociais.

Saber por que o problema é essencial para projetar mudanças que melhorem os fluxos de processos, valendo-se de um procedimento capaz de explorar as situações e problemas de difícil ou impossível formulação de hipóteses prévias, pois os dados levantados em fruto da pesquisa consideram as subjetividades e os nuances, que não são quantificáveis,

envolvidas nos fluxos de trabalhos do MDS associados à execução do Projeto Cisternas.

2 CIDADES INTELIGENTES

Ao se falar sobre cidades inteligentes, é preciso estabelecer seu significado, e embora não exista um consenso sobre o que são as cidades inteligentes, seu objetivo final é a utilização dos recursos públicos, aumentando a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos, enquanto reduz os custos operacionais da administração pública (Zanella *et al.*, 2014). Segundo Neirotti *et al.* (2014) tendências atuais e os padrões de evolução de cidade inteligente dependem, em grande parte, dos fatores contextuais locais, que dizem respeito aos recursos naturais e energia, transporte e mobilidade, edifícios, vida, governo, economia e pessoas.

De maneira geral, cidades inteligentes são aquelas que utilizam tecnologias digitais com a finalidade de se desenvolver social e economicamente de forma sustentável e com qualidade de vida. As primeiras definições de cidades inteligentes, partiram da iniciativa privada, em especial das empresas fornecedoras de tecnologias para *hardware* e *software* (Francisco Jr *et al.*, 2021, p. 16). Nesse contexto, um dos principais atores mundiais de tecnologia para cidades inteligentes, a IBM, define cidade inteligente como aquela que consegue equilibrar as suas necessidades sociais, comerciais e ambientais, ao mesmo tempo que otimiza os recursos que tem disponíveis para o benefício dos seus cidadãos (Bhowmick, 2012). Por sua vez a Cisco, destaca que as cidades inteligentes adotam soluções baseadas em tecnologias de informação e comunicação (TIC) para aumentar a eficiência, reduzir custos e melhorar a qualidade de vida (Falconer e Mitchell, 2012).

De acordo com Eger (2009), cidades inteligentes em sua essência, não se definem apenas pela implantação e uso de tecnologia, mas pela promoção do desenvolvimento econômico, do emprego e no aumento da qualidade de vida, portanto, o parque tecnológico das cidades inteligentes não é um fim em si mesma, sendo um meio de reformular as cidades com benefícios claros e convincentes para seus cidadãos.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano, como regras básicas sobre o plano diretor municipal além de disciplinar outras matérias como o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir, o direito de preempção, as operações urbanas

consorciadas e o estudo de impacto de vizinhança.

O Estatuto da Cidade define diretrizes para o desenvolvimento urbano, buscando garantir cidades mais justas, sustentáveis e ambientalmente responsáveis. A lei reconhece que o crescimento urbano, se não for planejado de forma adequada, pode gerar distorções e impactos negativos no meio ambiente (Araújo, 2021).

Nessa esteira, a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes (2020), propõe uma definição para o conceito de cidades inteligentes onde o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentável, utilizando a tecnologia para melhorar a vida das pessoas, de forma sustentável, inovadora e inclusiva, promovendo a colaboração e a participação da comunidade. Devendo essas ações serem realizadas de forma adequada e com respeito às características socioculturais, econômicas, urbanas, ambientais e político-institucionais específicas de cada território, enfatizando o desenvolvimento urbano sustentável.

No Brasil, de acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 85% da população vive em áreas urbanas; os maiores municípios, que correspondem por mais de 10% da população brasileira são: São Paulo com 12,3 milhões de habitantes, seguido pelo Rio de Janeiro (6,75 milhões), Brasília (3,05 milhões) e Salvador (2,88 milhões). Apesar de sua importância nas atividades sociais e econômicas, as cidades apresentam baixo desempenho em termos de conservação ambiental devido seu impacto sob questões ambientais (Mori e Christodoulou, 2012).

Claramente, o processo de urbanização acelerado traz consigo várias consequências, e quem mora nos grandes centros urbanos as vivencia diariamente, destacando-se o congestionamento de veículos, poluição e degradação ambiental, violência, insuficiência de serviços básicos (água, energia, saneamento etc.), desigualdades sociais e econômicas, bem como deficiência no acesso a bens culturais e educacionais.

No Brasil, de acordo com dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2023), cerca de 32 milhões de brasileiros moram em pequenos municípios com menos de 20.000 habitantes, o que representa 69,30% dos 5.570 municípios brasileiros. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB, 2017), enquanto 99,6% dos Municípios brasileiros tem seu abastecimento de água por rede geral, apenas em 60,3% deles contam com serviço de coleta de esgoto.

Lançado em 2020, o Relatório Mundial das Cidades apontou que o ano de 2020 marca a guinada na batalha global rumo ao desenvolvimento sustentável, tendo as cidades como ponto central e lar da crescente população mundial, onde durante os próximos dez anos,

intitulados como Década de Ação, tanto os governos nacionais e locais, o setor privado e a sociedade civil devem somar esforços para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para alcançar soluções sustentáveis para os desafios de desenvolvimento do mundo – um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade (UN-Habitat, 2020).

Até 2030, incontáveis ações locais, desenvolvidas no âmbito das cidades ou por seus líderes, devem contribuir coletivamente para uma mudança global em direção a um futuro mais sustentável que reduza a pobreza, melhore os resultados de saúde, expanda o acesso à educação e reduza as emissões de carbono, entre outros desafios sociais.

3 PROGRAMA CISTERNAS

Para entender o Programa Cisternas é necessário determinar o conceito de tecnologia social e principalmente o cenário pelo qual a comunidade alvo do programa vive para que nesta perspectiva, seja possível compreender a razão pela qual cidadãos, associações comunitárias, empreendimentos solidários, organizações não governamentais, movimentos sociais, entre outras organizações da sociedade civil, com subsídios do governo federal, podem desenvolver, apropriar-se ou adequar tecnologias em benefício de sua coletividade.

Na perspectiva de Maciel e Fernandes (2011), o conceito de tecnologia social parte do significado de tecnologia, associada ao termo social, referindo-se ao conjunto de conhecimentos, processos e métodos empregados em diversos ramos de atividades à disposição da sociedade, visando a efetivação e desenvolvimento social, de forma que a dimensão socioambiental e os processos democráticos objetivam a solução das necessidades da população. A tecnologia, assim como toda produção humana deve ser pensada no contexto das relações sociais e dentro de seu desenvolvimento histórico (Baumgarten, 2006, apud Maciel e Fernandes, 2011, p. 4).

Conhecido como Programa Cisternas, o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais¹, é financiado pelo MDS desde 2003, e tem como objetivo a promoção do acesso à água por meio da implementação de tecnologias sociais simples e de baixo custo. Trata-se, basicamente, de uma estrutura para captação e

¹ Instituído pela Lei Nº 12.873/2013 e regulamentado pelo Decreto nº 9.606/2018.

armazenamento de água, que pode ser destinada ao consumo, à produção de alimentos, à criação de pequenos animais, dentre outros usos (Jesus e Costa, 2013, p. 27).

A gestão de recursos hídricos é uma necessidade global, nesse contexto, o desenvolvimento de estruturas descentralizadas de abastecimento de água, geridas pela família ou pela comunidade, surge como uma importante estratégia. Essa alternativa garante o acesso à água de qualidade, principalmente para a população rural, com custos de implementação e manutenção significativamente menores do que a interligação a uma rede de distribuição tradicional (Santana e Arsky, 2016).

A relevância do programa é reforçada pelo fato da construção de cisternas de placas extrapolar a questão do acesso à água. As cisternas, com destaques para as do contexto rural, não só se apresentam como uma solução efetiva para a sanidade das famílias do semiárido, como também rompem com o padrão político da troca de votos por água, prática utilizada historicamente pelas lideranças locais, a partir da construção dos açudes em terras privadas (Vieira *et al*, 2023).

Embora o Programa seja de abrangência nacional, iniciou-se no semiárido brasileiro², tendo sido priorizadas essas áreas, uma vez que ali concentra-se o maior número de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social³. Por sua vez na Região Norte, onde há abundância de água, o problema é a potabilidade, a contaminação e a qualidade das águas utilizadas para consumo.

Segundo Santana e Arsky (2016), a implementação dessas tecnologias envolve, o processo de escolha das comunidades envolvidas e mobilização das famílias que serão contempladas, realizado pela entidade executora com a participação de instituições representativas da localidade, além de atividades de mobilização e capacitação como parte integrante do processo que caracteriza as referidas tecnologias como tecnologias sociais, passíveis de serem implementadas a partir de ação direta das famílias ou comunidades a serem atendidas na construção de uma tecnologia de captação e armazenamento de água.

O Programa Cisternas vai além de uma simples iniciativa do governo federal para a implementação de estruturas hídricas. É um programa que se vale do uso de tecnologias

² O Semiárido Brasileiro se estende pelos nove estados da região Nordeste e pelo norte de Minas Gerais. No total, ocupa 12% do território nacional (1.262 municípios) e abriga cerca de 28 milhões de habitantes divididos entre zonas urbanas (62%) e rurais (38%), sendo, portanto, um dos semiáridos mais povoados do mundo (INSA, 2023).

³ Segundo dados do INSA (2023), 85% do Semiárido brasileiro está em processo de desertificação moderado e 9% está efetivamente desertificado. Isso significa que a reversão do processo é quase impossível.

sociais com o fim de promover a convivência sustentável com a seca no semiárido brasileiro ou o acesso à água de qualidade nas demais regiões do Brasil. Através de um processo de aprendizado e mobilização da comunidade, o programa estimula a reflexão e a ação para a gestão da água no âmbito familiar e comunitário.

De acordo com Costas e Dias (2013), o Programa Cisternas envolve três atores principais: o MDS, a Articulação Semiárido Brasileiro (ASA)⁴ que criou a Associação Programa Um Milhão de Cisternas (AP1MC)⁵ e as comunidades e famílias que recebem as cisternas. O MDS é o órgão financiador, de controle e coordenação da política; a ASA e suas organizações componentes são responsáveis pela implementação das políticas, e, as comunidades e famílias envolvidas são o público-alvo, responsáveis por certas contrapartidas no processo de construção das cisternas.

4 CONTROLE DE CONFORMIDADE E GOVERNANÇA DO PROGRAMA CISTERNAS (MDS)

Atualmente o Programa Cisternas é instituído pela Lei nº 12.873/2013, regulamentada pelo Decreto nº 9.606/2018, com outros normativos importantes como a Portaria nº 22/2020 (credenciamento de entidades), a Portaria nº 885/2023 (modelo de edital de chamada pública e de contrato), além de instruções normativas associadas a cada tecnologia implementada no âmbito do Programa.

A implementação do Programa foi se consolidado ao longo dos anos, por meio da parceria entre o Governo Federal e outros atores centrais como governos estaduais e a OSCIP AP1MC, mas cujos recursos são descentralizados para diversas instituições com atuação local ou territorial (Santana e Arsky, 2016).

⁴ Articulação semiárido brasileiro (ASA) - é uma rede que defende, propaga e põe em prática o projeto político da convivência com o semiárido, tem como objetivo fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e a convivência com o semiárido referenciados em valores culturais e de justiça social.

⁵ Associação programa um milhão de cisternas (AP1MC) - pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, de caráter beneficente, educacional, ambiental e filantrópico, responsável pela gestão física e financeira de projetos de convivência com o semiárido. a ap1mc é qualificada como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), qualificação jurídica regulamentada pela lei nº 9.790/1999.

4.1 Arranjo institucional do Programa Cisternas

A União, por intermédio do MDS, firma instrumentos jurídicos para repasse financeiro (transferências voluntárias materializadas em convênios, termos de parceria ou termos de colaboração) com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, os consórcios públicos constituídos como associação pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive aquelas qualificadas como OSCIP, observado o disposto no art. 184 da Lei nº 14.133/2021⁶. Destaca-se que, cada instrumento e parceria tem regras específicas de execução a ser observada, considerando as especificidades de cada instrumento e de cada parceiro.

4.2 Ferramenta de seleção de parceiros

Para a formalização das parcerias o MDS pode utilizar três tipos distintos de editais, a depender da ocasião concreta e dos tipos de entidades que serão parceiras. O Edital de Justificativa é utilizado nos casos em que não couber a realização de Edital de Propostas, devendo ser publicado com a motivação resumida da inexistência de processo seletivo para conhecimento de terceiros, sob pena de invalidação do processo. O Edital de Concurso de Projetos é utilizado para a seleção da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Já o Edital de Chamamento Público é destinado à seleção das Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

Historicamente, os instrumentos de repasse com entes públicos têm sido formalizados a partir de editais de justificativa, conforme previsão dada pela Portaria MDS nº 67/2006. Por sua vez, as transferências voluntárias de recursos da União para o setor público também têm previsão na LDO⁷, sendo concretizadas por meio de convênios ou contratos de repasse, os quais têm previsão normativa no art. 184 da lei nº 14.133/2021, vindo então a ser editado o Decreto 11.531/2023, que em seu art. 2º, inciso I, conceitua convênio como o instrumento que, na ausência de legislação específica, dispõe sobre a transferência de recursos financeiros provenientes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para a

⁶ O texto do art. 12 da Lei nº 12.873/2013, faz referência ao art. art. 116 da Lei nº 8.666/93. O art. 184 da Lei nº 14.133/2021 é a correlação do dispositivo na nova Lei de licitações e contratos administrativos.

⁷ art. 89 da Lei n. 14.436, de 9 de agosto de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências.

execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco e em regime de mútua colaboração.

Em contrapartida, a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, alterada pela Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 29, de 22 de maio de 2024⁸, estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531/2023, e dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, não condiciona a formalização dos instrumentos de repasse a qualquer forma de edital de chamamento público para a seleção de propostas desses entes. Resta claro portanto que, à realização de chamada pública encontra-se na esfera de conveniência e oportunidade do gestor público, o qual poderá, fundamentadamente, indicar na instrução processual a opção que melhor atende o interesse público no caso concreto.

Realizada a seleção, os parceiros então poderão, a partir de plano de trabalho contendo pactuação de metas a serem executadas (quantidade de tecnologias a serem implementadas e valores envolvidos), por meio de chamamento público, contratar entidades privadas sem fins lucrativos, que estejam previamente credenciadas pelo MDS, descentralizando recursos e metas associadas ao instrumento de repasse firmado com o MDS.

O credenciamento das entidades privadas sem fins lucrativos é condição prévia para a participação nos processos de chamada pública divulgados pelos parceiros do MDS, sendo realizado por meio do Portal de Serviços do Governo Federal, com o objetivo de que as entidades efetuem o envio da documentação exigida e de comunicação entre as entidades pleiteantes e a Comissão Permanente de Credenciamento.

Dentre os documentos a serem cadastrados estão a Proposta de Trabalho (peça preparatória, preliminar e simplificada do Plano de Trabalho) e o Plano de Trabalho contendo todo o detalhamento e informações necessárias à execução do projeto, tais como: a justificativa do interesse recíproco entre a entidade e o MDS; a relação entre a proposta apresentada e os objetivos/diretrizes do programa; a indicação do público-alvo; o problema a ser resolvido; o tipo de intervenção que busca resolver ou minimizar; o problema diagnosticado; e os resultados esperados.

Além do mais, o plano de trabalho deve informar a capacidade técnica, e gerencial do ente para a execução do projeto, discriminando cada meta com as respectivas fases/etapas do projeto, com estimativa de valor de cada meta e prazo para execução, especificando para

⁸Altera a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023, que estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União.

cada uma, data de início e término, discriminando o repasse por parte do MDS (quando o repasse for de duas ou mais parcelas, necessariamente associado a cada meta especificada no Cronograma Físico) e a contrapartida por parte do ente parceiro.

As instituições selecionadas formalizam o instrumento de parceria, onde o valor do desembolso referente à primeira parcela é de até trinta por cento do valor global do instrumento (exceto nas hipóteses de instrumento com parcela única), condicionada ao envio de cronograma de atividades, incluída a previsão para publicação do edital de chamada pública e a contratação das entidades executoras para iniciar a implementação efetiva das tecnologias.

Quando se tratar de convênios firmados, o conveniente deve seguir o estabelecido no instrumento de parceria, sem desviar sua finalidade, observando as normas e procedimentos sobre a realização dos gastos previstos no plano de trabalho. Além disso, devem ser registrados todos os dados referentes à execução das ações, bem como prestar contas através do Sistema Transferegov⁹, sucessor do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Transferegov).

Após o registro de todos os procedimentos relacionados à inclusão, dos contratos, os processos de compra, bem como dos documentos de liquidação e de pagamentos o conveniente deve proceder com a análise a prestação de contas final da execução.

Uma vez que a execução do Programa Cisternas demanda uma atuação bastante descentralizada, os órgãos ou entidades parceiras podem contratar entidades privadas sem fins lucrativos, por dispensa de licitação, como executoras locais para a realização das metas e implementação das tecnologias sociais.

De acordo com o art. 13º da Lei nº 12.873/2013, as entidades parceiras do MDS para selecionar e contratar as entidades sem fins lucrativos (previamente credenciadas), devem publicar Edital de Chamada Pública (sendo previamente submetida à análise e aprovação do MDS), no Diário Oficial da União e/ou do Estado pelo prazo mínimo de 10 (dez) dias e máximo de 20 (vinte) dias, além de ser inserido na primeira página do site do órgão ou entidade parceira, assim como no portal de convênios, devendo conter o objeto a ser contratado (de forma clara, precisa e sucinta), as metas e os municípios que serão atendidos (agrupados por lotes), o prazo de execução, os valores para a contratação e os critérios para a seleção.

⁹Transferegov.br é a solução tecnológica em si e representa a evolução da antiga Plataforma +Brasil. Com dados abertos, o Transferegov.br operacionaliza de forma informatizada as transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União

Após a realização da chamada pública, as entidades selecionadas firmarão contrato de prestação de serviços nos termos da minuta de contrato padrão previsto no anexo I da Portaria MC nº 814/2022, sendo os serviços prestados em regime de empreitada por preço global e os pagamentos serão efetuados por tecnologia entregue, mediante a apresentação da Nota Fiscal e Relatórios do SIG Cisternas.

4.3 Recursos e execução financeira

Para a implementação das tecnologias, o Decreto nº 9.606/2018, prevê o adiantamento de até 30% (trinta por cento) do valor do contrato para o início da execução, sendo realizado o pagamento das demais parcelas conforme entrega das metas estabelecidas no Edital e contrato.

Os recursos para a execução da implementação das tecnologias sociais deverão ser geridos e mantidos na conta corrente específica de instituição financeira oficial e somente poderão ser utilizados para pagamento de despesas previstas do Plano de Trabalho.

Os recursos da contrapartida (quando houver), também deverão ser creditados em conta específica, obedecendo ao cronograma de desembolso do plano de trabalho pactuado e é condição para o repasse de recursos pelo MDS. O depósito da contrapartida é calculado sobre o valor total do objeto e deverá ser atendida por meio de recursos financeiros. O proponente deverá comprovar que os recursos referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados por meio de previsão orçamentária, sendo calculada em observância dos percentuais e condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Sempre que houver repasses financeiros, o gestor financeiro utilizara a funcionalidade de Ordem Bancária de Transferência Voluntária (OBTV) para o pagamento de fornecedores/beneficiários de convênios, Contratos de Repasses e Termos de Parcerias. Para o referido pagamento, além do Gestor Financeiro do Convenente será necessária a autorização do Ordenador de despesa OBTV, quando será enviado ao SIAFI¹⁰ as informações de pagamento que retornará com a Ordem Bancária para a instituição financeira do Convênio efetivando o pagamento mediante crédito em conta corrente ou saque em espécie.

Após repassados os recursos financeiros e até sua utilização estabelecida, tais

¹⁰ Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI é um sistema contábil que tem por finalidade realizar todo o processamento, controle e execução financeira, patrimonial e contábil do governo federal brasileiro.

recursos deverão ser aplicados em caderneta de poupança (se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês) ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo (se em menor prazo). Porém, os rendimentos destas aplicações financeiras serão obrigatoriamente aplicados no objeto do instrumento de parceria, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos transferidos. Além do mais, tais rendimentos não poderão ser computados como contrapartida financeira ao Programa.

Todos os pagamentos devem ser registrados no sistema Transferegov, devendo ainda seguir todos os estágios de pagamento da Administração Pública, sendo necessário que todos os lançamentos correspondam a um comprovante de regular liquidação, emitido pelo beneficiário/fornecedor, juntamente com todos os documentos comprobatórios da execução da despesa no mesmo valor (empenho, nota fiscal, recibo e fatura).

Quaisquer ajustes nas metas e no plano de trabalho deverá ser submetido pelo parceiro (conveniente) para análise e manifestação do MDS. Somente poderá ser efetivada a alteração do Plano de Trabalho após a área técnica do ministério convalidar através de Nota Técnica com análise do objeto e da justificativa apresentada para alteração.

Se existir saldo remanescente ou não aplicado, seja em função do encerramento da vigência pactuada, ou em razão de denúncia, rescisão ou extinção do instrumento de contrato, o parceiro do MDS deverá recolher o montante à União.

4.4 Prestação de contas

O Sistema de Informações Gerenciais do Programa Cisternas – SIG Cisternas é um instrumento de apoio para o gerenciamento dos projetos e deve ser utilizado pelas entidades executoras, a fim de registrar a execução física das tecnologias, as informações sobre as famílias selecionadas e as capacitações realizadas sobre o consumo consciente de água. Além dos registros dos dados no sistema, a entidade executora/parceiro deverá gerar o Termo de Recebimento, informando todos os dados do beneficiário, bem como da cisterna construída, acompanhado de registro fotográfico da tecnologia, além, do georreferenciamento, conforme orientações contidas em cada instrução operacional.

A prestação de contas dos instrumentos de parceria firmados no âmbito do Programa Cisternas deve observar um conjunto de normativos, a depender do tipo de instrumento. Em geral, a prestação de contas tem o objetivo de demonstrar e verificar os resultados da execução do objeto, além de medir o alcance das metas previstas no plano de trabalho e o

bem-estar social alcançado com a implantação das tecnologias.

No caso de convênios, as regras para a prestação de contas estão definidas nos artigos 92 a 103 da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023. Além dos documentos que durante a execução foram inseridos no Sistema Transferegov, será necessário também o relatório de cumprimento do objeto com a manifestação do gestor, a declaração de realização dos objetivos propostos no plano de trabalho, o comprovante de recolhimento dos recursos remanescentes, se for o caso, além do termo de compromisso pelo qual o parceiro (conveniente) se obriga a manter os documentos relativos ao projeto pelo prazo de 10 (dez) anos.

O prazo para apresentação da prestação de contas final é de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto, o que ocorrer primeiro, sendo que, quando a prestação de contas não for encaminhada dentro do prazo, a concedente poderá estabelecer o prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias para apresentação.

No caso de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil, qualificadas como OSCIPs ou não, os procedimentos para a prestação de contas deverão observar ainda os normativos específicos, vinculados ou ao Termo de Parceria, caso em que também deverão ser observadas as regras estabelecidas a partir da Lei nº 9.790/1999 e do Decreto nº 3.100/1999, ou vinculados ao Termo de Colaboração, caso em que também deverão ser observadas as regras estabelecidas a partir da Lei nº 13.019/2014 e do Decreto nº 8.726/2016.

No caso de Termos de Colaboração, a prestação de contas é feita nos moldes do disposto no Capítulo IV da Lei nº 13.019/2014 e o Capítulo VII do Decreto nº 8.726/2016. Com isso, no caso específico desse tipo de parceria, a prestação de contas relativa à execução se dará por meio da análise dos documentos previstos no plano de trabalho, além dos seguintes relatórios: relatório de execução do objeto, e do relatório de execução financeira (exigido na hipótese de descumprimento de metas e resultados estabelecidos no plano de trabalho).

Em relação à execução física das metas pactuadas nos instrumentos de parceria firmados no âmbito do Programa Cisternas, destacam-se os procedimentos que devem ser adotados para a comprovação dos resultados alcançados, conforme disposto no Decreto nº 8.038/2013. Nesse caso, a implementação e a entrega de cada tecnologia social de acesso à água contratada é comprovada pela entidade executora mediante a apresentação de Termo de Recebimento assinado pelo beneficiário, sendo que o registro e aceite pelo parceiro do MDS,

deverão ser feitos pelo SIG Cisternas.

5 ESTUDO DE CASO

Em 05 de maio de 2016 a União, por meio do então Ministério do Desenvolvimento Social e a Secretaria de Agricultura Familiar do Estado do Maranhão (SAF/MA), celebraram entre si convênio nº 001/2016 (Transferegov 827965), dentro da sistemática de execução estabelecida a partir da Lei nº 12.873/2013, que instituiu o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água, e do então Decreto nº 8.038/2013, substituído pelo Decreto nº 9.606/2018, tendo como objeto a implementação de tecnologias sociais de acesso à água para produção de alimentos, a fim de contribuir, por meio de processo educativo, para a transformação social, visando à preservação, o acesso, o gerenciamento e a valorização da água como um direito essencial à vida e à cidadania, no âmbito do Programa Cisternas.

O Plano de Trabalho, à época, previa como meta inicial a implementação de 4.067 cisternas multiuso de 25 mil litros, com investimento de R\$ 40.406.295,72. Ao logo da execução do convênio foram realizados diversos ajustes como termos aditivos, portarias e decretos que prorrogaram a vigência do convênio e a ampliação do objeto pactuado.

Inicialmente o convênio estava restrito a utilização de apenas um tipo de tecnologia social, sendo então alterado o objeto a fim de recepcionar não só a implantação de cisternas tipo telhadão multiuso de 25 mil litros, como também a cisterna de placas de 16 mil litros, e outra para produção de alimentos, o barreiro trincheira familiar.

Assim, a meta pactuada atualmente corresponde a 5.084 tecnologias sociais de acesso à água, sendo 1.467 cisternas tipo telhadão multiuso de 25 mil litros, 2.048 cisternas de placas de 16 mil litros para consumo familiar, 110 barreiros trincheira familiar e 1.459 microssistema comunitário de abastecimento de água com captação de manancial subterrâneo.

Em consulta ao sistema VIS DATA 3 do MDS e ao sistema Transferegov do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), verifica-se até o momento a implementação de 1.592 tecnologias, sendo 487 cisternas de placas de 16 mil litros, 1.011 cisternas telhadão multiuso e 94 barreiros trincheira, o que corresponde a 31,3% do total de tecnologias previstas no cronograma físico. Para a execução das metas, estão previstos atualmente recursos da ordem de R\$ 41.307.322,94, dos quais R\$ 40.000.000,00

correspondem ao repasse do MDS. A contrapartida estadual corresponde ao montante de R\$ 406.295,72, enquanto R\$ 901.027,22 correspondem a rendimentos de aplicação financeira autorizados.

Em dezembro de 2023, a Assessoria Especial de Controle Interno (AECI) do MDS analisou a minuta do quarto termo aditivo ao convênio para prorrogação do prazo de vigência do Convênio – Transferegov nº 827965/2016 até 31 de dezembro de 2025, em conformidade com o novo Plano de Trabalho aprovado, que passa a fazer parte integrante do Convênio original.

Segundo a SAF/MA, seriam necessários ajustes no plano de trabalho com o intuito de dar continuidade a execução das metas, vez que sob justificativa de realização de criteriosa análise do convênio e seus contratos, constatou-se as inexecuções de quatro contratos, o que ensejou a rescisão deles, com aplicação de penalidades e posterior instauração de Tomada de Contas Especial, visando o ressarcimento aos cofres públicos dos valores transferidos à título de adiantamento.

Segundo a área técnica da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), por meio de Nota Técnica, justificou a proposta de reformulação do plano de trabalho conforme solicitado pela SAF/MA, apontando a necessidade de ajuste nas quantidades das metas associadas às tecnologias pactuadas, a fim de refletir os valores efetivamente pagos às entidades contratadas e que tiveram os contratos rescindidos; utilização das sobras de recursos dos contratos rescindidos e de recursos ainda a serem empenhados e pagos pelo MDS para implementação de cisternas de placas de 16 mil litros ao valor estabelecido na Instrução Normativa n. 9/2023; e utilização de rendimentos de aplicação financeira para recompor o preço das cisternas de placas de 16 mil litros, a serem atualizadas.

Segundo a manifestação da AECI por meio de seu parecer, tanto as normas quanto as boas práticas relativas às transferências de recursos da União, mediante convênios, estabelecem que o acompanhamento e a fiscalização do objeto devem verificar a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos, na forma da legislação aplicável. O concedente deve reorientar ações e decidir quanto à aceitação de justificativas sobre impropriedades identificadas na execução do instrumento, com foco na mitigação de riscos e no atingimento dos objetivos da política pública. Além disso, é fundamental observar que a prestação de contas se inicia concomitantemente com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros e que o registro e a verificação da conformidade financeira, parte integrante do processo de prestação de contas, devem ser realizados durante todo o período de

execução do instrumento, independentemente do término da vigência do convênio.

Nessa direção, tem sido o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), em julgamento relacionado ao repasse de recursos financeiros do Programa Alimenta Brasil, com orientações a serem observadas pela área responsável, para elaborar normativo regulamentando as visitas *in loco* para todas as modalidades do Programa Alimenta Brasil, definindo uma sistemática de planejamento a ser seguida pelos órgãos coordenadores e pela Conab; Adotar medidas efetivas para a identificação dos beneficiários recebedores finais do Programa Alimenta Brasil, com vistas à focalização prioritária do programa no público que sofre de insegurança alimentar grave; Em conjunto com o Grupo Gestor do Programa Alimenta Brasil (GGAlimenta), e considerando competências estabelecidas no art. 8º, §§1º e 2º, c/c no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 10.880/2021, editar norma formal que estabeleça critérios gerais de alocação dos recursos do Programa, em especial no que se refere à modalidade Compra e Doação Simultânea, considerando, entre outros fatores, a priorização das regiões em situação de insegurança alimentar grave; Em relação aos Programas Criança Feliz, Alimenta Brasil e Rede de Suporte Social ao Dependente Químico: Aprimorar a supervisão dos programas, realizando um planejamento adequado dos serviços de apoio técnico e gerencial às unidades executoras, com a organização e profissionalização dessas atividades, promovendo ainda ações que possam atingir todos os executores, a exemplo de palestras periódicas, disponibilização na internet de orientações atualizadas aos parceiros, divulgação de perguntas e respostas, entre outras (BRASIL. TCU, 2022).

Diante disso, a área técnica deve observar que o prazo de vigência do instrumento deve ser estipulado de acordo com a natureza e complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o período necessário para execução do objeto, consoante o plano de trabalho. Assim, o prazo de execução deve ser condizente e proporcional ao objeto, não sendo admitida fixação de prazos desproporcionais, sob risco de inviabilizar o cumprimento do instrumento. Sobre o assunto, destaque-se a recomendação feita pelo TCU no sentido de que seja evitada a celebração de convênios com prazos de vigência exíguos que não correspondam ao período mínimo necessário suficiente para conclusão do objeto, levando em consideração todos os fatores envolvidos na consecução do ajuste, entre os quais se incluem os procedimentos licitatórios, de modo evitar prorrogações do tempo inicialmente acordado (BRASIL. TCU, 2022).

Percebe-se, portanto, que o órgão de controle interno do MDS tem reiterado às áreas técnicas do Ministério sobre a necessidade de que as avaliações acerca do tempo adequado à

execução e ao acompanhamento da execução de cada projeto devem ser altamente criteriosas, evitando, assim, a ocorrência de prorrogações que posterguem a prestação de contas do objeto pactuado ou que resultem em uma distância significativa entre a estimativa inicial de conclusão e a realidade da execução do objeto, o que impacta nas entregas dos benefícios esperados ao público-alvo do projeto. Além disso, dificulta a avaliação do alcance dos resultados da política pública em observância ao interesse público. A execução deve, portanto, ser acompanhada de maneira *pari passu* pela concedente, com o fim de identificar riscos e definir providências a serem tomadas de forma tempestiva, evitando a inexecução total ou parcial do contrato.

Com efeito, a análise prévia do controle de conformidade, no que concerne à gestão de riscos e à integridade dos processos, assume relevância ímpar no âmbito do Programa Cisternas. Através dela, são viabilizadas melhorias contínuas no acompanhamento, monitoramento e execução dos projetos, assegurando-se a efetividade e a probidade das ações desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely M. V. G.. **Cidade inteligente pensa em meio ambiente e mudanças climáticas.** In: Francisco Jr. *et al.* Cidades inteligentes: uma abordagem humana e sustentável. 1 ed., Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2021, p. 351-359.

BHOWMICK, Arundhati *et al.* **IBM Intelligent Operations Center for Smarter Cities Administration Guide.** IBM, 1. ed. Nov. 2012. Disponível em: <https://www.redbooks.ibm.com/redbooks/pdfs/sg248061.pdf>. Acesso em: 16 fev. 24.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). **Articulação Semiárido Brasileiro – ASA.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/control-social/organizacoes-da-sociedade-civil/de-a-a-z/articulacao-semiarido-brasileiro-asa>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Instituto Nacional do Semiárido (INSA). **O semiárido brasileiro.** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/insa/pt-br/semiario-brasileiro>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural. **Portaria N° 22, de 6 de abril de 2020. Estabelece regras e procedimentos para o credenciamento de entidades sem fins lucrativos no âmbito do Programa Cisternas.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 abr. 2020. Seção 1, p. 13.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Promoção da Pessoa Idosa. **Instrução Normativa N° 1 SEISP/SEDS/MC, de 1°**

de dezembro de 2020. **Dispõe sobre os critérios e procedimentos para a inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, no âmbito da Política Nacional do Idoso.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 2020. Seção 1, p. 104.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria nº 2.462, de 6 de setembro de 2018. Dispõe sobre a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo de Cargos em Comissão e Funções de Confiança do Ministério da Economia.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 set. 2018. Seção 1, p. 13-14.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Portaria Conjunta nº GI/MF/CGU nº 33, de 30 de agosto de 2023. Estabelece normas complementares ao Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023, que dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 01 set. 2023. Seção 1, p. 43.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Sistema Transferegov.** Disponível em: <https://www.gov.br/transferegov/pt-br>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **Acesso à água.** 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/acesso-a-agua-1>. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Portaria nº 885, de 23 de maio de 2023. Dispõe sobre a seleção e contratação de entidades privadas sem fins lucrativos para a implementação de tecnologias sociais.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 maio 2023. Seção 1, p. 90.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **SIG Cisternas – Sistema de Informações Gerenciais.** Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cistesc/publico/xhtml/efetuarlogin/efetuarlogin.jsf>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). **VIS DATA 3 beta – sistema de gerenciamento e visualização dos diversos programas, ações e serviços do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.** Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Carta Brasileira para Cidades Inteligentes.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/projeto-andus/carta-brasileira-para-cidades-inteligentes>. Acesso em: 16 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Seção 1, p. 8.269.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como**

organizações da sociedade civil de interesse público, institui e disciplina o termo de parceria, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1º jul. 1999. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013. Trata, nos artigos 11 a 16, da instituição do Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 out. 2013. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 jul. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.726, de 27 de abril de 2016. Regulamenta a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para dispor sobre regras e procedimentos do regime jurídico das parcerias celebradas entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 abr. 2016. Seção 1, p. 1-4.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.606, de 10 de dezembro de 2018. Regulamenta o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água – Programa Cisternas.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 dez. 2018. Seção 1, p. 29.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023. Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mai. 2023. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.732/2022.** Segunda Câmara. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Sessão de 24/5/2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A2732%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A

%2522Segunda%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 900/2024**. Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman. Sessão de 6/2/2022. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A900%2520ANOACORDAO%253A2024%2520COLEGIADO%253A%2522Primeira%2520C%25C3%25A2mara%2522/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 21 mai. 2024.

JESUS B.; DIAS, Rafael de B. Estado e sociedade civil na implantação de políticas de cisternas. In: COSTA, Adriano Borges (Org.). **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013.

IBGE. Censo Demográfico 2022. **População e domicílios: primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

JESUS, Vanessa M. B. de; COSTA, Adriano B. Tecnologia social: breve referencial teórico e experiências ilustrativas. In: COSTA, Adriano Borges (Org.). **Tecnologia Social e Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis; Brasília: Fundação Banco do Brasil, 2013. 284p.

MACIEL, Ana Lúcia S.; FERNANDES, Rosa Maria C.. **Tecnologias sociais: Interface com as políticas públicas e o Serviço Social**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 105, p. 146-165, jan./mar. 2011.

MORI, Koichiro; CHRISTODOULOU, Aris. **Review of sustainability indices and indicators: Towards a new City Sustainability Index (CSI)**. Environmental Impact Assessment Review, Vol. 32, nº 1, 2012, p. 94-106. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2011.06.001>. Acesso em: 16 jan. 2024.

NEIROTTI, Paolo *et al.* **Current trends in Smart City initiatives: Some stylised facts**. Cities, Vol. 38, 2014, Pages 25-36. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.12.010>. Acesso em: 16 fev. 2024.

UN-HABITAT. United Nations Human Settlements Programme. **World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization**. Documento eletrônico. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: 15 fev. 2024.

VIEIRA, Naldeir S. (Coord.) *et al.* **Análise dos Resultados do Programa Cisternas nas Escolas nos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri - MG** (Coordenador: Prof. Dr. Naldeir dos Santos Vieira). Brasília: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, 2023. Documento eletrônico. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_285.pdf. Acesso em: 16 jan. 2024.