



**Processo: 006138/2022**

**Origem: SEDURBS**

**Assunto: Auditoria Operacional**

**Interessados: Ubirajara Barreto Santos, Luiz Roberto Dantas**

#### **PARECER N.**

Trata-se de auditoria operacional coordenada sobre as políticas públicas de combate à desertificação do semiárido e de proteção ao bioma caatinga (período 2020-2022), realizada simultaneamente pelos Tribunais de Contas do Estado da Paraíba, do Ceará, do Rio Grande do Norte, de Pernambuco e de Alagoas, articulada pela Rede Integrar (TCU/ATRICON/IRB).

A equipe de auditoria buscou investigar as seguintes questões:

1) Em que medida a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (Lei nº 13.153/2015) foi implementada no Estado, por meio de Política, Plano e/ou Programa de Ação Estadual referente à desertificação?;

2) O monitoramento e avaliação da Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca encontra-se institucionalizado, com base em metas, objetivos e indicadores, dispondo e divulgando os resultados e impactos da intervenção governamental, conforme as boas práticas de governança contidas no Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas?;

3) Como têm sido viabilizadas, no território municipal, as ações relacionadas à temática da desertificação, desde a elaboração do Programa Estadual de Combate à Desertificação - PAE e/ou da respectiva política estadual?

4) As ações estaduais relativas às Unidades de Conservação, a partir de 2020, contemplam o bioma Caatinga, considerando a Lei nº 9.985/2000

(Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza) e as Políticas Nacional e Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos efeitos da seca?; e

5) Quais as ações realizadas pelo Estado, a partir de 2020, que enfocam o combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca, considerando o art. 5º da Lei nº 13.153/2015, em especial com relação à pequena produção familiar e comunitária e ao uso de tecnologias sociais hídricas (cisternas, barragens superficiais e subterrâneas, dessalinizadores, poços artesianos, etc.)?

Durante a execução da auditoria, a DCEOS encaminhou ofícios e questionamentos à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade – SEDURBS, à Companhia de Desenvolvimento de Recursos Hídricos e Irrigação de Sergipe – COHIDRO, à Companhia de Saneamento de Sergipe – DESO, à Secretaria de Estado da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca – SEAGRI, à Empresa de Desenvolvimento Agrário de Sergipe – EMDAGRO e à Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, além de aplicação de questionário aos Municípios abrangidos pelas áreas suscetíveis à desertificação (peças 13 a 19).

A SEDURBS informou sobre a aprovação da Política Estadual de Combate à Desertificação – PECD, através da Lei n. 8.785, de 06 de novembro de 2020 e a formalização do Conselho Permanente de Combate à Desertificação, através do Decreto n. 78, de 06 de maio de 2022. Respondeu que o Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação do Estado de Sergipe (PAE/SE) foi revisado e atualizado em 2021, e que algumas iniciativas seriam incluídas no orçamento de 2023 (peça 13, anexo 6401/2022).

Destacou, ainda, como ações realizadas: a Implantação de 2 Unidades Demonstrativas de Recuperação de Áreas Degradadas Susceptíveis à Desertificação, beneficiando a população das comunidades Florestan Fernandes e Modelo, em Canindé de São Francisco e das comunidades de Serra da Guia e Flor da Serra, em Poço Redondo; a elaboração dos Planos de Manejo Sustentável da Caatinga, realizados pela Associação Plantas do Nordeste (APNE), no âmbito do Projeto Sergipe - MMA/PNUD/GEF-BRA/14/G32, no

Assentamento de Reforma Agrária Florestan Fernandes e na Colônia Agrícola Valmir Mota, ambos em Canindé de São Francisco; e a capacitação sobre manejo florestal sustentável da caatinga para 195 pessoas de forma online e 26 presencialmente.

Informou que o Conselho Permanente de Combate à Desertificação não tinha sido implementado, mas estava “prestes a ser instalado”; e que os mecanismos previstos na Política Estadual (art. 10) não tinham ainda se concretizado, mas estavam em fase de planejamento.

Além disso, o Relatório preliminar da auditoria foi submetido a comentários e esclarecimentos da SEDURBS (peças 36 e 37).

A COHIDRO informou sobre a perfuração de poços tubulares e construção de cisternas, para o fortalecimento da infraestrutura hídrica, voltada aos pequenos e médios produtores rurais (peça 14).

A EMDAGRO informou sobre a realização de capacitações realizadas em 08 Municípios, com recursos do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, em 2021 (peça 28). Além disso, respondeu que:

a EMDAGRO vem desenvolvendo outros programas e atividades com outros órgãos do Governo do Estado, a exemplo da Secretaria de Estado da Inclusão, Assistência Social e do Trabalho – SEIT, e do Governo Federal, a exemplo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), que têm estreita relação com a temática da Desertificação, dentre os quais evidenciamos:

a) Programa Mais Palmas para o Sertão: Com objetivo de contribuir com a sustentabilidade da pecuária de leite nas pequenas propriedades, através da disponibilização e introdução no estado da palma semente de variedade resistente a cochonilha do carmim, mais produtiva e resistente ao estresse hídrico. Com área de ação em 12 municípios dos Territórios do Alto Sertão, Médio Sertão Agreste Central e Centro Sul de Sergipe. Vale ressaltar que a palma é uma cultura de longa duração, bastante resistente à seca, que tem um papel importante na redução da erosão do solo. No período de 2019 a 2022, foram beneficiados 2.514 pequenos criadores rurais com a distribuição de 6,2 milhões de raquetes sementes de palma forrageira.

b) Projetos Dom Helder Câmara e Dom Távora: através dos quais foram desenvolvidas diversas ações sociais, econômicas e de sustentabilidade, no período de 2019 a 2022, com destaque para a assistência a 880 agricultores na realização de práticas conservacionistas do solo em 1.873 hectares, principalmente em municípios do semiárido sergipano.

A SEAGRI respondeu que atua “no fortalecimento da agricultura familiar e segurança alimentar, na aquisição de alimentos, nas parcerias com a pequena produção familiar”, indicando a execução dos seguintes programas: Seguro-Garantia Safra, PRONAF, Projeto Dom Távora, Programa de Melhoramento Genético, Programa Mais Palma forrageira para o sertão, aquisição e distribuição de sementes selecionadas, Programa de aquisição de alimentos – Leite e na modalidade doação simultânea, Projeto Dom Hélder Câmara, Programa Mão amiga – apoio aos trabalhadores da cana-de-açúcar e citricultura e Programa Água para todos (peça 29).

A DESO encaminhou relatório técnico com dados sobre a evolução da oferta de água na região do semiárido (peça 30). Informou ainda a existência de obra paralisada (ampliação da adutora do Alto Sertão no ramo entre Nossa Senhora da Glória e Moita Bonita).

Em seu relatório final, a equipe de auditoria expôs os seguintes achados:

Achado 1.1: Devido à inoperância do Colegiado Federal, o planejamento das ações de combate à desertificação no Estado foi impactado negativamente, pois as ações nacionais têm o papel de direcionar as estaduais e municipais. Dessa forma, a implementação da Política Estadual ficou restrita à criação de instrumentos formais, a exemplo da Lei Estadual, da revisão do PAE (Programa de Ação Estadual), de 2011 para 2021, e instalação do Conselho Estadual de Combate à Desertificação.

Achado 1.2: Não há Sistema Estadual de Informação sobre o Combate e Prevenção à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Também não há Cadastro Estadual das Áreas Susceptíveis à Desertificação com dados atualizados, conforme determina a Política Estadual, levando à fragilidade no direcionamento e planejamento das ações, levando a dificuldades de implementação de ações de fiscalização e monitoramento ambiental destas áreas. A presença de atividades com potencial de dano ambiental justifica a necessidade de implantação e fortalecimento das estruturas estaduais e municipais de fiscalização e monitoramento destas áreas.

Achado 2.1: Ainda não existe divulgação (tempestiva e acessível) de informações atualizadas às partes interessadas e monitoramento de indicadores sobre o desempenho da política em razão de o plano não estar em operação.

Achado 3.1: Apesar de a grande maioria dos municípios dispor de unidade administrativa (Secretaria de Meio Ambiente ou Secretaria Conjunta) para realização de ações na temática desertificação, não possuem ações concretas em andamento ou planejamento, inclusive não elaboraram o PAE,



conforme previsão na Política Estadual – a presença de atividades com potencial de dano ambiental justifica a necessidade de implantação e fortalecimento destas estruturas.

Achado 3.2: Falta de Implantação dos Conselhos Municipais que tratam de questões relacionadas à Desertificação (Meio Ambiente e/ou Desenvolvimento Rural Sustentável)

Achado 3.3: Deficiência de articulação entre os órgãos estaduais para promover ações de capacitação junto aos municípios que, por serem dependentes da Coordenação Estadual ou Federal, não têm promovido de forma adequada e efetiva ações que possam levar conhecimento aos Gestores Municipais e comunidades locais.

Achado 3.4: Os municípios sergipanos com maiores áreas suscetíveis à degradação são: Poço Redondo, Canindé de São Francisco, Monte Alegre de Sergipe, Nossa Senhora da Glória, Porto da Folha, Poço Verde, Gararu, Itaporanga D’Ajuda, Barra dos Coqueiros, Pirambu e Pacatuba, conforme estudos (situação encontrada).

Achado 3.5: Constatada a alteração significativa no índice de vegetação – Método (NVDI) nos municípios de Ribeirópolis, São Miguel do Aleixo, Nossa Senhora Aparecida e Tobias Barreto, entre os anos de 2018 e 2021, que precisa ser avaliada e justificada pela Municipalidade.

Achado 4.1: Falta de priorização na criação de Unidades de Conservação na região do semiárido, em detrimento de criação de unidades de conservação, em sua maioria situadas na área litorânea e da Mata Atlântica.

Achado 5.1: A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar e de segurança alimentar, por parte do governo federal, tem afetado com maior gravidade os municípios, possivelmente devido à deficiência de estrutura municipal para captação de recursos, cumprimento de exigências e fragilidade dos municípios em executar ações próprias relacionadas à pequena produção familiar e ao uso de tecnologias sociais hídricas, além da dependência dos mesmos de outras esferas governamentais. O governo estadual tem se utilizado de forma adequada dos programas federais.

Achado 5.2: Constatou-se uma distribuição irregular das ações do Estado ou inércia do município na busca de parcerias com outros entes para solução de lacunas dos programas de agricultura familiar e tecnologias sociais hídricas.

Como proposta de encaminhamento, a equipe de Auditoria sugeriu dar ciência do relatório e expedir recomendações aos órgãos responsáveis pela Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, assim como aos Prefeitos Municipais.

É o que importa relatar.

O excelente diagnóstico realizado pela equipe auditoria, em ação coordenada com os demais Tribunais de Contas integrados em Rede, demonstra as fragilidades e grandes desafios para uma efetiva implementação de políticas públicas de combate à desertificação do semiárido e de proteção ao bioma caatinga no Estado de Sergipe.

O Estado avançou ao aprovar a Lei 8.785/2020, instituindo a Política de Combate à Desertificação – PECD, com o relevante propósito de atender à Convenção Internacional de Combate à Desertificação nos Países Afetados por Seca Grave e/ou Desertificação, para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca, e da meta 15.3, relativa ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no sentido de, até o ano de 2030, combater a desertificação, restaurar a terra e o solo degradado, incluindo terrenos afetados por desertificação, secas e inundações, e lutar para alcançar um mundo neutro em termos de degradação do solo.

Além disso, o Estado formalizou o Conselho Permanente de Combate à Desertificação, através do Decreto n. 78, de 06 de maio de 2022 e dispõe de um abrangente Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação do Estado de Sergipe (PAE/SE) – anexo 6402/2022, contendo uma matriz de programas, com metas e indicadores.

Apesar disso, **não houve uma efetiva implementação dos instrumentos previstos em lei**: a governança de combate à desertificação não entrou em funcionamento e o PAE/SE permaneceu um plano sem operatividade no período auditado (achados 1.1., 1.2., 2.1 e 3.3.).

Embora a SEDURBS tenha listado iniciativas tópicas, como a Implantação de 2 Unidades Demonstrativas de Recuperação de Áreas Degradadas Susceptíveis à Desertificação, tais ações permanecem sem a abrangência necessária ao enfrentamento sistemático do problema, qual seja, o “processo crescente de degradação ambiental que as terras do semiárido brasileiro têm apresentado, denominado de desertificação, em função do clima e das ações antrópicas, prejudicando os solos, os recursos hídricos, o bioma caatinga e a qualidade de vida da população.”(Auditoria operacional regional



coordenada em políticas públicas de combate à desertificação do semiárido / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Unidade de Auditoria Especializada em Métodos e Inovação de Petróleo para o Controle, 2023.)

Um dos aspectos preocupantes revelados na instrução diz respeito aos dados sobre **a evolução da oferta de água na região do semiárido** informada pela DESO, que registra **redução de volume produzido** no período 2011-2021 em municípios como Canindé de São Francisco, Cedro de São João, Monte Alegre, Nossa Senhora das Dores, Poço Redondo, Porto da Folha e Propriá (peça 30).

Não obstante a DESO tenha publicado notícia sobre estratégia para realizar elevados investimentos em infraestrutura hídrica para a região do sertão (<https://www.deso-se.com.br/noticias/view/632>), informou nestes autos sobre a **paralisação da obra de ampliação da adutora do Alto Sertão** (peça 30).

A paralisação de obras de infraestrutura hídrica no Semiárido tem um efeito especialmente negativo para o desenvolvimento da região nordeste como um todo, como constatou o TCU em auditoria específica (Acórdão n. 1827/2017-Plenário).

Já nos autos do Processo TC/228630/2016, o Ministério Público de Contas salientava a necessidade de auditar “a execução de empreendimentos associados à oferta de água na região do Semiárido, identificando os reflexos nas Ações e Programas associados à infraestrutura hídrica do Semiárido, com avaliação de elementos que permitam a esta Corte de Contas deliberar sobre questões que venham a induzir a melhoria na gestão das obras destinadas à oferta de água para consumo humano no Semiárido, seu efetivo acompanhamento e conclusão.”

Também o MP de Contas, através de representação protocolada sob o n. 031016/2017, alertou sobre a insegurança hídrica no estado, com o agravamento das secas e ampliação das vulnerabilidades, intensificadas pelas



mudanças climáticas, desertificação, urbanização crescente e degradação ambiental, chamando a atenção para o **elevado índice de perda de água** no sistema de distribuição.

Verifica-se que, em relação aos recursos hídricos, o Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação do Estado de Sergipe (PAE/SE) propõe diversas ações voltadas à proteção das bacias hidrográficas, identificando responsabilidades institucionais nos comitês de bacia, DESO e COHIDRO (quadro 22).

O PAE/SE também identifica um conjunto de projetos e programas já executados nas bacias hidrográficas de Sergipe (Quadro 19). Os dados revelam investimentos elevados, principalmente com recursos do Banco Mundial, e que merecem avaliação dos resultados – tanto pela própria Administração Pública Estadual, como pelo Tribunal de Contas.

Outra conclusão relevante da auditoria diz respeito à **fragilidade da gestão ambiental pública dos Municípios** (achados 3.1. e 3.2.). Apenas 31,58% responderam ter unidade administrativa ambiental específica para cuidar das questões de desertificação. Somente 10,53% executou algum projeto de recuperação de áreas degradadas do bioma da caatinga. Conselhos Municipais de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Rural Sustentável também possuem baixa institucionalização. A equipe verificou a “carência de conhecimento técnico por parte das gestões municipais e das comunidades locais quanto ao manejo sustentável do solo e outros aspectos relacionados ao processo de desertificação.”

É marcante, outrossim, a **falta de priorização na criação de Unidades de Conservação na região do semiárido** (achado 4.1), prejudicando a proteção de vegetação nativa e o desenvolvimento de atividades econômicas com parâmetros sustentáveis mais estritos.





Neste quesito, a equipe pontuou que as Áreas Sujeitas à Desertificação possuem apenas 3 Unidades de Conservação, sendo que as demais UC's estão todas situadas na faixa litorânea. Por isso, concluiu a equipe, “grande parte da vegetação nativa remanescente nas ASD's encontra-se desprotegida pelo Poder Público. Tais áreas são de notável importância para a conservação da biodiversidade.”

A realidade contrasta com a meta do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (de proteger pelo menos 10% das áreas semiáridas e sub-úmidas secas, por meio de UC, no prazo de dez anos, considerando as áreas identificadas como prioritárias para a conservação da biodiversidade).

Relacionado ao **uso e ocupação do solo**, o Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação do Estado de Sergipe (PAE/SE) alerta para os riscos de práticas inadequadas de agricultura, de irrigação mal planejada, do crescimento urbano desordenado e da ausência de políticas públicas focadas no combate do desmatamento (Quadro 28). Nesse sentido, é imprescindível fortalecer os mecanismos de fiscalização ambiental e de gestão florestal, bem como a incorporação de práticas sustentáveis na agricultura.

Considerando ainda as perspectivas de mudanças climáticas, que apontam para um agravamento das estiagens, há previsão de impactos negativos na vegetação, biodiversidade, disponibilidade hídrica e degradação do solo.

O desequilíbrio ambiental resultado da desertificação pode resultar em prejuízo e mesmo inviabilidade de atividades econômicas, insegurança alimentar, aumento da pobreza e migração.

São indispensáveis, portanto, políticas públicas abrangentes e integradas, que orientem o desenvolvimento de forma sustentável no semiárido e demais áreas suscetíveis à desertificação no Estado de Sergipe.

Ante tudo o exposto, o Ministério Público de Contas opina:

- a) Pelo acolhimento das conclusões do Relatório de Auditoria, expedindo-se as recomendações sugeridas na proposta de encaminhamento;
- b) Seja Recomendado à ADEMA que intensifique o monitoramento e fiscalização de alterações de uso de solo nas ASD', utilizando ferramentas de sensoriamento remoto, como os alertas de desmatamento publicados pela rede MapBiomas.
- c) Seja recomendada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente Sustentabilidade e Ações Climáticas- SEMAC e à Secretaria de Estado da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário e da Pesca – SEAGRI que promovam a implementação de Sistemas Agroflorestais –SAF, do Cadastro Ambiental Rural – CAR e da regularização ambiental de imóveis rurais, como estratégias de prevenção à desertificação e degradação dos solos;
- d) Determinação à Secretaria Estadual de Meio Ambiente Sustentabilidade e Ações Climáticas- SEMAC para que encaminhe a este TCE, no prazo de 90 (noventa) dias, a avaliação circunstanciada dos resultados do Programa Águas de Sergipe.
- e) Recomendar às Secretarias e entidades responsáveis pela Política Estadual de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PECD) que implementem os projetos prioritários previstos no Programa de Ação Estadual de Combate à Desertificação do Estado de Sergipe (PAE/SE);
- f) Que a Diretoria de Controle Externo de Obras e Serviços - DCEOS monitore e acompanhe: 1) o cumprimento das presentes recomendações; 2) as grandes obras de infraestrutura hídrica e saneamento em execução na região do semiárido e demais áreas suscetíveis de desertificação;



- g) Que o presente Relatório e decisão sejam amplamente divulgados através da Diretoria de Comunicação, bem como sejam encaminhados ao Governador do Estado, à Secretaria de Estado da Casa Civil, à Assembleia Legislativa e às Câmaras de Vereadores.

É o parecer.

Aracaju, 31 de agosto de 2023.

Eduardo Santos Rolemberg Côrtes

Procurador