

Regularização fundiária em áreas de preservação ambiental: O caso do assentamento Coqueiral no município de Aracaju/SE

Dauane Conceição Santos de Santana
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Ingrid Carvalho Santos Oliveira
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Heloísa Thaís Rodrigues de Souza
Universidade Federal de Sergipe (UFS)

Resumo

O modelo de urbanização existente intensifica a desigualdade, e diante do crescimento desenfreado das cidades, foram gerados espaços urbanos clandestinos, onde se localiza a maior parte da população de baixa e baixíssima renda. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o processo de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs) Urbana, através de um estudo de caso do Assentamento Coqueiral no município de Aracaju /SE. A metodologia foi composta por levantamento bibliográfico e documental com temas correlatos à pesquisa, mediante artigos científicos, teses e dissertações, coleta de dados na Prefeitura Municipal de Aracaju e em órgãos públicos do município de Aracaju/SE; procedimentos de geoprocessamento e visitas *in loco*. Diante do exposto, verificou-se que houve danos na faixa que compreende os 200m de APPs, porém, em virtude de ser uma área consolidada, e de interesse social, foi realizado o cadastramento das famílias ocupantes, mediante solicitação dos poderes públicos, o que provocou uma melhora no indicador social local. Vale ressaltar que deve haver maior monitoramento e fiscalização, para impedir que ocupações irregulares avancem as APPs, como estratégia importante para mitigar os impactos socioambientais negativos da ação antrópica local. Espera-se que o estudo contribua para pesquisas acadêmicas e em possíveis políticas públicas voltadas a locais de fragilidade ambiental.

Introdução

As cidades brasileiras passaram por um processo de intensa mudança socioterritorial entre os anos de 1940 e 1980 devido à migração da população rural para o meio urbano. Esse movimento ocorreu sob o desenvolvimento urbano que basicamente excluía as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade (Rolnik 2006, 199).

Devido à multiplicação de *habitats* precários e inseguros, em 2009 criou-se a Lei de Regularização Fundiária, que dita as premissas necessárias para promoção do ordenamento territorial das ocupações irregulares. Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o processo de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (APPs) Urbanas, através de um estudo de caso do Assentamento Coqueiral no município de Aracaju/SE.

Para tanto, fez-se necessário um levantamento bibliográfico e documental com temas correlatos a pesquisa, mediante artigos científicos, teses e dissertações, além de coleta de dados na Prefeitura Municipal de Aracaju (PMA) e em órgãos e empresas públicas do município de Aracaju/SE. O presente estudo de caso tem cunho investigativo, descritivo e exploratório, realizado através do método sistêmico, sendo o mesmo, classificado como qualiquantitativo. Foram realizados trabalhos de campo com visitas *in loco* (Assentamento Coqueiral) no decorrer dos anos de 2018 e 2019, para reconhecimento e caracterização da área. Para a confecção dos mapas presentes no referente estudo, foram utilizados procedimentos de Geoprocessamento. A obtenção dos dados deu-se a partir da cartografia digital, nas análises propostas, obtidos junto à PMA, através da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLOG), mediante a Coordenadoria Geral de Desenvolvimento Urbano (COGEDURB)

através da Base Planimétrica da PMA datada em 2017. Foram utilizadas imagens do *Google Satellite* adquiridas através do *Software Quantum GIS (QGIS)*; e dados em formato *shapefile* do Atlas Digital de Recursos Hídricos (2012/9 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos - SEMARH). A Legislação Federal nº 13.465/2017 dispõe sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana (REURB), acerca da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e fornece outras providências.

Esta nova REURB, transcende os aspectos jurídicos da titulação e legitimação de posse, pois busca garantir segurança jurídica aos habitantes dos núcleos informais, no sentido de que impõe a necessidade de identificação, por parte do poder público, das áreas passíveis de regularização, incluindo essas em programas de melhorias habitacionais, ambientais e sociais.

A partir da lei vigente, o Governo Federal exige que o Poder Público identifique e delimite os núcleos urbanos informais, para que a partir deste reconhecimento os mesmos tornem-se aptos a receberem investimentos públicos que promovam o acesso à cidade. Já na escala municipal a ser trabalhada, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2011, 46), afirma que:

“Aracaju concentra grande parte das atividades econômicas presentes no Estado, com destaque para aquelas ligadas à administração pública estadual e federal, além de funções comerciais e de serviços mais especializados, atraindo população de todo o estado e das áreas circunvizinhas”.

As políticas públicas que são executadas no território aracajuano, atraem pessoas de diversos municípios sergipanos e de outros estados. Essa situação favorece a proliferação de habitações precárias e reflete na composição populacional dos municípios sergipanos, que passa a ser formada por grande número de pessoas que não são nativas, e que pressionam por novas possibilidades de ocupação e geração de renda, gerando problemas urbanos que são recorrentes nas cidades brasileiras, como o desemprego, a violência e a pobreza.

O vigente Plano de Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) 2000, de Aracaju, define que nas áreas classificadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), os proprietários devem destinar seu imóvel a algum uso, sob pena da utilização do município para programas de habitação de interesse social, mediante a desapropriação. Essa medida foi de fato significativa no âmbito das políticas públicas do município devido a não existir, anteriormente, nenhuma ação semelhante que possibilitasse a melhor distribuição e uso das terras urbanas.

Já o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS 2001), em vigência, foi um estudo realizado para analisar as condições habitacionais, de baixa renda, em Aracaju, e definir as principais diretrizes para uma política municipal de habitação mais racional, democrática e cidadã. Através do estudo, foram identificados 52 assentamentos subnormais e 14.845 domicílios em condições precárias. Desta forma, foram calculados 71.776 indivíduos vivendo sob situações de habitabilidade desfavoráveis.

A partir do PLHIS (2011), foram registrados 73 assentamentos espalhados pelos bairros de Aracaju, compostos por 23.978 unidades habitacionais que necessitavam de intervenções afim de reduzir o *déficit* e de melhorar a qualidade de vida da população. Existiam 1.056 domicílios em área de risco, compreendendo 4% da área referente ao município de Aracaju. Vale destacar que existiam 3.186 domicílios em áreas de preservação ou públicas, os quais correspondem a 13,50 % do território Aracajuano (PLHIS 2011).

O último levantamento realizado pela SEPLOG (2019), identificou cerca de 3.193 famílias em condições precárias distribuídas na malha da cidade. De acordo com esse levantamento, identificou-se a existência de núcleos urbanos localizados em APPs, totalizando 239,55 ha de ocupações irregulares em todo município de Aracaju.

Área de estudo

Inserido nesse contexto de ocupações irregulares, encontra-se uma parte do Assentamento Coqueiral, o qual localiza-se no bairro Porto D’antas em Aracaju/SE (Figura 1).

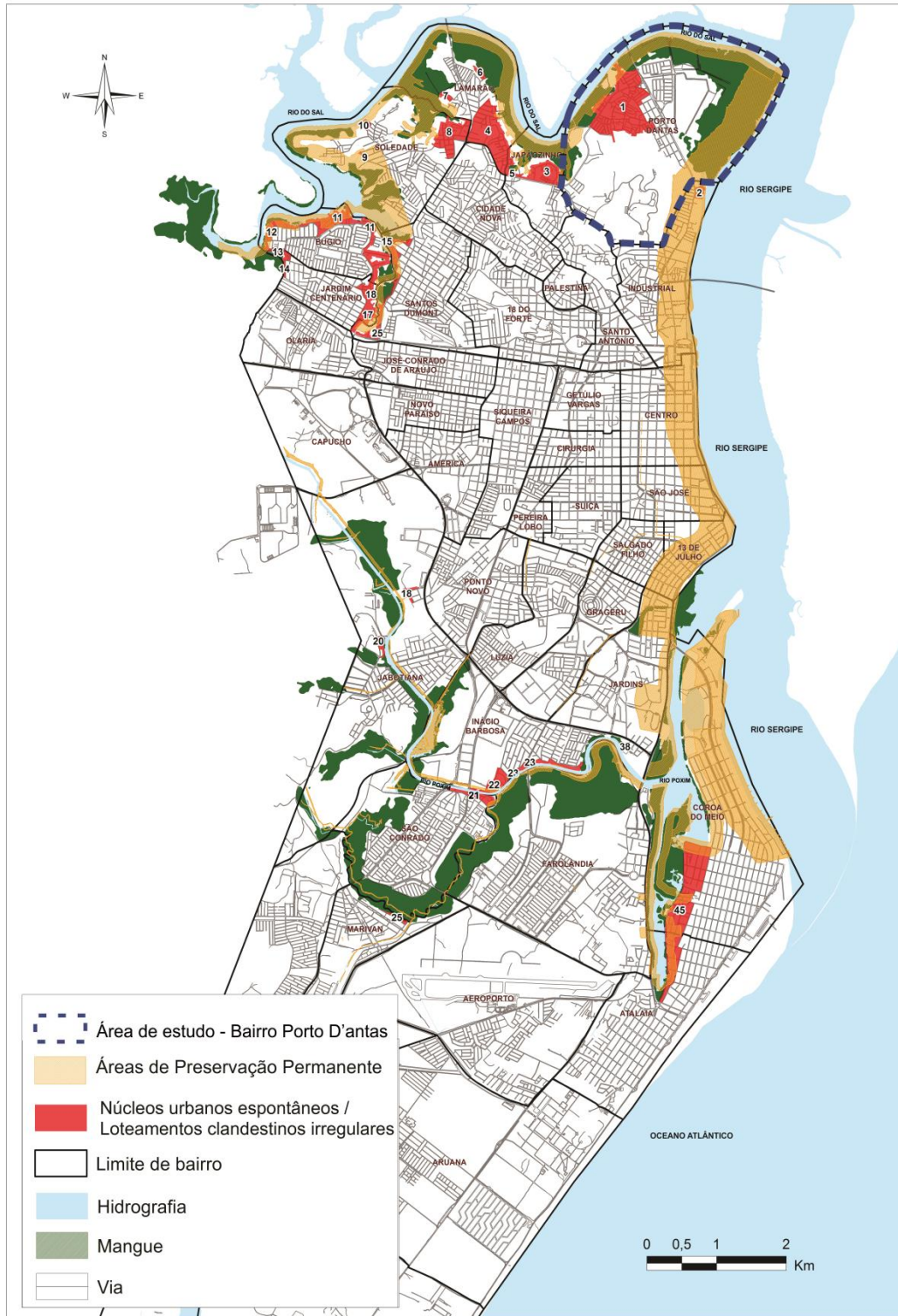


Figura 1. Núcleos urbanos irregulares em APPs. Elaboração: as autoras. Fonte: SEPLOG, 2019.

O Porto D'antas é o maior bairro periférico do município e o segundo maior bairro da cidade, totalizando uma área de 778,47ha conforme o Censo (2010) realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O bairro é considerado um dos locais mais pobres de Aracaju, e um dos mais afetados em questões de infraestrutura, criminalidade e desemprego (Neto 2018, 55).

No cenário do planejamento urbano e regional as questões ambientais são vinculadas diretamente às vertentes econômicas e sociais, transformando-se assim em questões essenciais para proporcionar um maior equilíbrio no processo de ocupação das cidades. Conforme Bilac e Alves (2014), um dos principais impactos antrópicos em áreas naturais pode ser associado à ocupação e ao crescimento da malha urbana em direção de APPs.

A ocupação das APPs acarreta problemas como impermeabilização do solo, redução da biodiversidade dos ecossistemas e ausência de proteção dos corpos hídricos. Para evitar a ocupação irregular e garantir a consolidação das áreas protegidas, tem-se o Código Florestal Brasileiro (CF) Lei nº 12.651/2012 e demais normatizações estaduais e municipais que estabelecem metragens para as APPs além de resoluções do CONAMA.

Entretanto, no Brasil, apesar de haver apesar de haver uma legislação rigorosa, encontram-se diversos casos de ocupação irregular em APPs (ARAÚJO, 2002).

Nesse artigo, apresenta-se como área de estudo o Assentamento Coqueiral que teve início há cerca de 22 anos e foi concebido a partir das ocupações irregulares (Figura 2).

Como o Coqueiral é localizado próximo às margens rio do Sal, nota-se que a região recebe impactos antrópicos diretos e indiretos, sendo composto pelo ecossistema Manguezal. Neste ecossistema, há reflexos das ocupações irregulares existentes, que totalizam 3,74ha, em APPs.

O Assentamento Coqueiral totaliza 47,22ha, sendo que 3,7ha encontra-se inserido nos 200m determinados para as APPs, conforme a Lei Federal nº12.651/2012, demonstrando a fragilidade existente dessas ocupações, pois são áreas que legalmente não poderiam ser ocupadas já que são responsáveis pelo equilíbrio ambiental (proteção do solo, do rio, entre outros aspectos).



Figura 2. Delimitação do Assentamento Coqueiral. Elaboração: as autoras. Fonte: Imagem satélite, 2017.

Para obter uma precisão maior referente as áreas ocupadas, utilizou-se como ferramenta de auxílio, para a elaboração da Figura 3, o Cadastro Imobiliário Municipal (CADIM) de 2019, fornecido pela Secretaria Municipal da Fazenda (SEMFAZ). Através deste, foi possível detectar e calcular a porcentagem das habitações regulares e irregulares (independente de ocupação em APPs) existentes na área.

Desta forma, calculou-se que as habitações irregulares consolidadas representam 8% do bairro (47,00 ha); e as habitações regulares (que possuem documento de posse) representam 10% do bairro (57,00 ha). Vale ressaltar que parte das habitações irregulares foram construídas na encosta do Morro do Urubu, que é considerado Área de Preservação Ambiental (APA), constituindo 38% do bairro.

Outros itens verificados no Assentamento Coqueiral foram os lotes cadastrados. Segundo o Relatório da Regularização Fundiária da SEPLOG (2018), o Loteamento Coqueiral possui 742 lotes cadastrados. Entretanto, é importante observar que além da ocupação dos lotes cadastrados, há ocupação dos lotes que pertencem ao patrimônio do Estado (equivalente a 1.417 lotes), e ao patrimônio do Município (equivalente a 742 lotes).

No PDDU 2000, o Uso do Solo do Bairro Porto D'Antas encontra-se com as classificações conforme a Figura 4. Através desta, verifica-se que o Assentamento Coqueiral se encontra com a classificação terreno, pois ainda não está regularizado. Porém, verificando *in loco*, para a execução do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), notou-se que o Assentamento é dotado de outras classificações como, por exemplo: comércio (Figura 5 - A e B), religioso (Figura 5 - C), serviços (Figura 5 - D), habitação (Figura 5 - E, F, G e H), entre outros.

Evidencia-se que o adensamento da ocupação ao longo do mangue próximo ao Rio do Sal iniciou-se de maneira esparsa e sem planejamento; e com o decorrer dos anos assumiu um caráter mais consolidado com casas de alvenaria e pavimentação das vias.

De acordo com o Laudo Pericial (nº01/2018) elaborado pela Coordenadoria Geral de Desenvolvimento Urbano (COGEDURB), verificou-se que algumas ações estão sendo realizadas pela PMA para minimizar os impactos antrópicos negativos da área, conforme o Quadro 1.

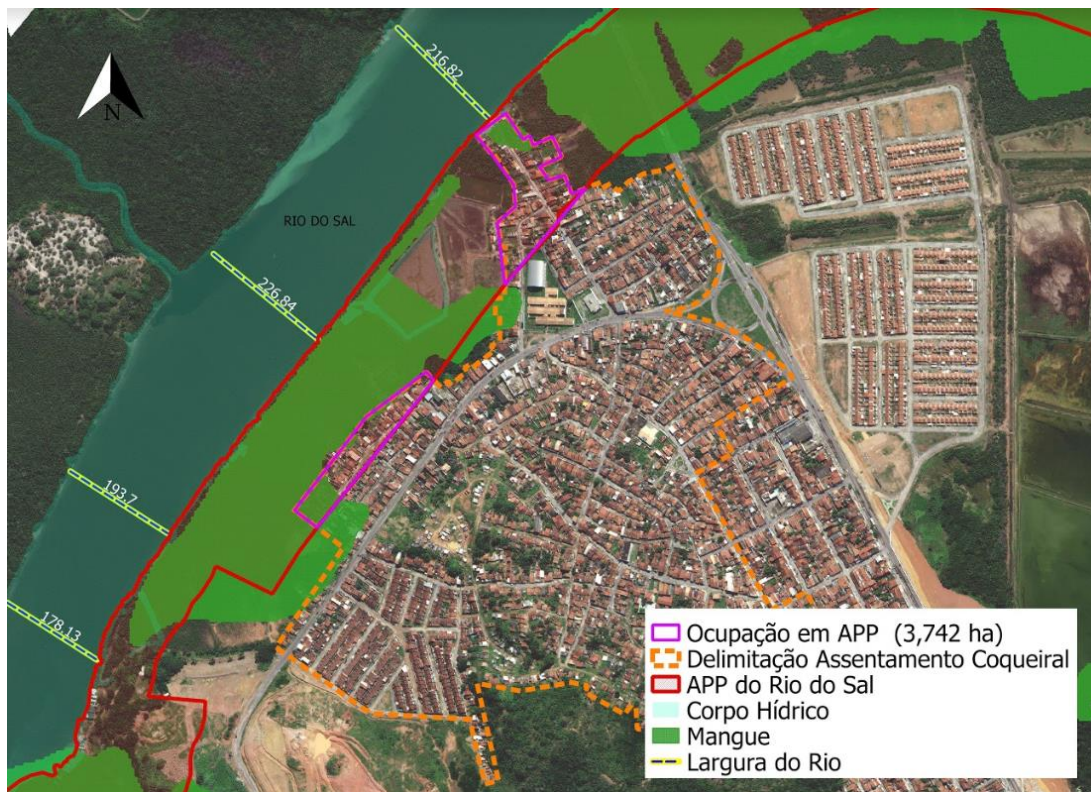


Figura 3. Situação do Assentamento Coqueiral em APPs. Elaboração: as autoras. Fonte: Imagem satélite, 2017.

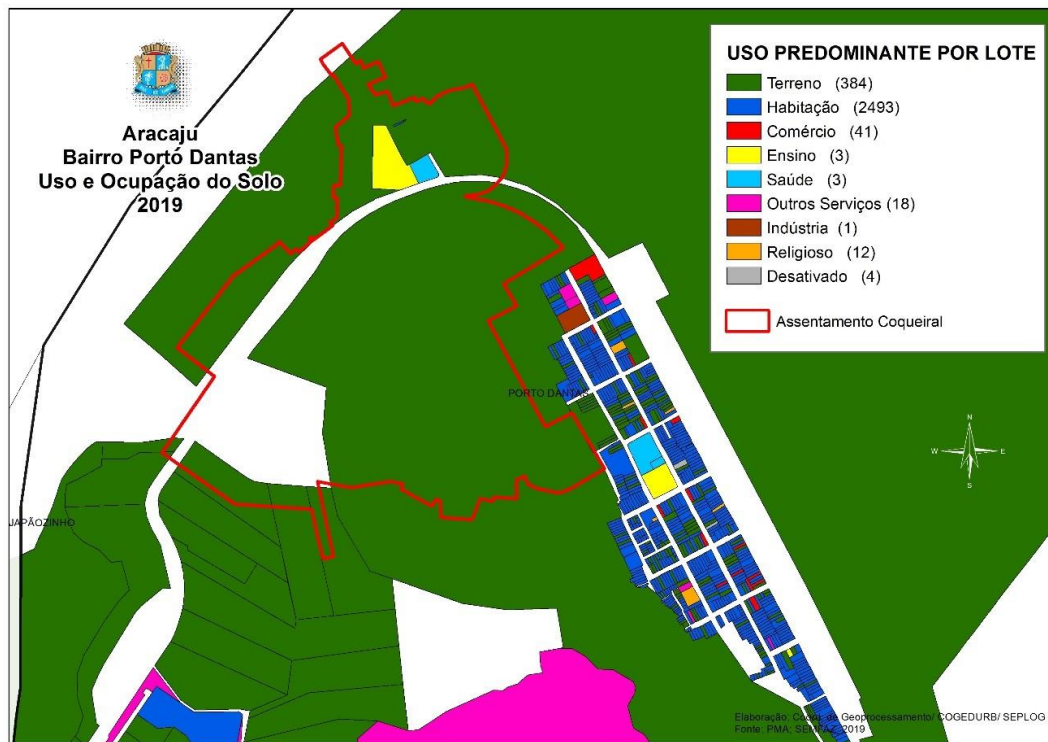


Figura 4. Uso do Solo do Bairro Porto D'Antas. Fonte: SEPLOG, 2019.



Figura 5. Características dos Imóveis do Assentamento Coqueiral. Fonte: SEPLOG, 2018.

<p>Ações da Prefeitura Municipal de Aracaju para minimizar as problemáticas existentes no Assentamento Coqueiral</p>	Construção de unidades habitacionais (UH) para substituição de UH com condições precárias (taipa e/ou madeira);
	Remanejamento de famílias que ocupam APPs;
	Recuperação ambiental de áreas frágeis ambientalmente;
	Obras de infraestrutura (drenagem, pavimentação, iluminação, água e esgoto);
	Construção de escolas, creches, unidade de posto de saúde e Centro de Referência de Assistência Social (CRAS);
	Fiscalização e autuação de empresas e pessoas que extraem areias do morro;
	Obras de contenção de processos erosivos;
Isolamento de áreas de risco para evitar ocupações irregulares.	

Quadro 1 – Ações da PMA no Assentamento Coqueiral Fonte: Elaborado pelas autoras e adaptado de COGEDURB,

Em relação à recuperação da vegetação, para a estabilização das encostas, nenhuma ação foi executada até o momento (novembro de 2019). Sendo assim, é importante um diagnóstico ambiental da área, com o levantamento das delimitações das APPs e Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), pois dessa forma pode-se realizar a recomposição vegetal através de uma compensação ambiental.

A importância de uma contínua fiscalização e programas de Educação Ambiental com a comunidade, para que não surjam novas ocupações indevidas nas APPs, realizando assim uma faixa de contenção (isolamento) *in loco* para que não ocorra o avanço do dano ambiental (perda das APPs), descarte incorreto de resíduos sólidos e demais ações antrópicas que possam gerar impactos negativos.

Verificou também que a faixa das APPs tornou-se uma área consolidada, e de interesse social, por isso realizou-se o cadastramento das famílias ocupantes, devido à solicitação dos poderes públicos, pois há a necessidade de melhorar a estrutura local, proporcionando habitações dignas e com infraestrutura. Por ser uma área consolidada, o Assentamento Coqueiral não é passível de uma recuperação ambiental geral, porém pode haver medidas mitigadoras como recomposição vegetal nas áreas ainda não ocupadas, com cercamento da área e plantio de espécies nativas.

Considerações finais

Ressalta-se que ações de educação ambiental, oficinas como o mapeamento participativo para o reconhecimento das problemáticas locais, podem promover o engajamento socioambiental e a relação de pertencimento da comunidade, sobretudo através do contato com as escolas, associação de moradores e demais grupos sociais.

A aproximação do governo com os moradores pode auxiliar no monitoramento e fiscalização. Esses itens são imprescindíveis para impedir que ocupações irregulares avancem às APPs e atuam como estratégias para mitigar os impactos socioambientais negativos da ação antrópica local.

Referências

BILAC, R. P.R; ALVES, A. M. Crescimento urbano nas Áreas de Preservação Permanente (APPs): um estudo de caso do leito do rio Apodi/Mossoró na zona urbana de Pau dos Ferros-RN. **GeoTemas**, Rio Grande do Norte, v. 4, n. 2, p.79-95, jul. 2014.

BRASIL. Congresso. Senado. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. **Lei Nº 12.651, de 25 de Maio de 2012.**. Brasília, DF, 25 maio 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em: 18 dez. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução nº 369**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 28 nov. 2017.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2010**. Disponível em: <http://www.pac.gov.br>. Acesso em: 15 nov. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de

Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013. 56p.

COGEDURB (COORDENADORIA GERAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO). **Lauda Pericial (nº01/2018)**. Aracaju, 2018.

Lei Complementar Municipal nº 42, de 16 de outubro de 2000. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Aracaju, cria o Sistema de Planejamento e Gestão Urbana e dá outras providências. **Câmara Municipal de Aracaju**.

Lei Complementar Municipal nº 112, de 17 de abril de 2012. Dispõe sobre a implantação do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Aracaju. **Câmara Municipal de Aracaju**.

Lei Nº 13.465 de 11 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm> Acesso em: 13 out. 2017.

ROLNIK. R. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país – avanços e desafios**. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA. 2006. <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em: 29 de novembro de 2019.

NETO, Gilmar Souza. **Educação ambiental: uma contribuição a percepção socioambiental através de práticas e saberes pedagógicos**. Universidade Federal de Sergipe, PROF-CIAMB. São Cristóvão, 2018. Disponível em: <teses.ufs.br/bitstream/riufs/9574/2/GILMARA_SOUZA_NETO.pdf> Acesso em: 04 de maio 2020.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - SEMARH. **Atlas Digital de Recurso Hídricos**. Aracaju. 2012.

SECRETARIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE. **Relatório das Condições de Infraestrutura e Ambientais do Coqueiral**. Aracaju. 2013.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO – SEPLOG. **Base Planimétrica da Prefeitura de Aracaju**. Aracaju. 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Relatório da Regularização Fundiária Assentamento Coqueiral – Bairro Porto D’anta**. Aracaju, Junho. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Diretrizes de Regularização Fundiária do Município de Aracaju / SE**. 2014. www.aracaju.se.gov.br. 2004. Acesso em 03/09/2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO SEPLAN. **Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS**. Prefeitura Municipal de Aracaju, 2001.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO SEPLAN. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Prefeitura Municipal de Aracaju, 2011.