

## O PAPEL DO ESTADO NA REGULAMENTAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DO RECIFE: limites e contradições.

Mikaelle Gondim Cordeiro

### RESUMO

O Artigo proposto tem por objetivo analisar a atuação do Estado na regulamentação das Unidades Conservação da Natureza do Recife e seus limites e contradições frente as demandas por ocupação desses territórios. Trata-se de uma pesquisa de caráter bibliográfico e documental. A regulamentação das UCNs vem desafiando continuamente a gestão ambiental, pois apesar dos avanços obtidos, conclui-se que o Estado ao não intervir nos fundamentos da questão social e ambiental, vem a contribuir para o avanço da especulação imobiliária sob as áreas naturais do Recife.

**Palavras-chaves:** Estado; Questão ambiental;  
Especulação imobiliária

### ABSTRACT

The proposed article aims to analyze the State performance in the regulation of Recife's Nature Conservation Units, their limits and contradictions in the face of demands for these territories occupation. This is a bibliographic and documentary research. The regulation of the NCUs has been constantly challenging environmental management, because despite the advances made, it is concluded that the State by not intervening in the fundamentals of the social and environmental issue, has been contributing to the advancement of real estate speculation under the natural areas of Recife.

**Keywords:** State; Environmental issue; Real estate speculation

## 1 INTRODUÇÃO

O Recife possui cerca de 38% do seu território legalmente reconhecidos como Unidades de Conservação da Natureza (UCN), inseridas em 39 bairros da capital pernambucana. Essas Unidades apresentam variados tipos de vegetações representativas do bioma Mata Atlântica e ecossistemas associados, como restingas, manguezais, áreas alagadas e praias. As UCNs são regidas pelo Sistema Municipal de Unidades Protegidas (SMUP), Lei n. 18.014/2014, e integram o Sistema Nacional de Unidade de Conservação – Lei n. 9.985/2000 (SNUC), de modo que o processo de regulamentação das UCNs do Recife é permeado realidades socioambientais complexas que refletem uma congregação de fatores históricos, políticos e econômicos que vão desenhando a constituição do seu território com a participação do Estado na adoção de políticas ambientais voltadas à conservação da natureza. (SANTOS, 2020).

Na intervenção profissional como Assistente Social, exercendo a função de Analista em Desenvolvimento Ambiental, na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade, desde o ano de 2011, foi possível observar o número expressivo de ocupações de populações de baixa renda localizadas no interior ou de forma contígua às Unidades de Conservação da Natureza do Recife, como expressão de um histórico de precariedade no acesso à política habitacional por uma ampla parcela da população. Por outro lado, foi possível identificar o avanço do mercado imobiliário nas áreas naturais do Recife, sendo, portanto, tais Unidades tensionadas por interesses distintos e contraditórios que seguem desafiando, continuamente, a gestão ambiental, no tocante à tão propalada equação sustentabilidade ambiental-sustentabilidade social. O artigo ora proposto resulta de uma pesquisa realizada no âmbito do mestrado em Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e busca refletir sobre os desafios profissionais ante os conflitos socioambientais que atravessam o cotidiano da gestão das UCNs, dadas as pressões, sobretudo do mercado imobiliário, pela apropriação do solo urbano na cidade do Recife.

Diante do exposto, esse artigo volta-se para as contradições da gestão ambiental pública na gestão das Unidades de Conservação da Natureza do Recife. Tem como objetivo analisar a ação do Estado frente às estratégias utilizadas pelo mercado imobiliário para a apropriação desses territórios, e refletir a resistência dos moradores destas áreas pela afirmação do direito à moradia.

A estrutura do presente artigo subdivide-se em duas seções, para além da introdução e conclusão, e assim: a primeira seção aborda o processo sócio-histórico de expansão das cidades, buscando refletir o papel do Estado na constituição de áreas protegidas no Brasil; E na segunda seção busca refletir sobre a constituição da Unidades de Conservação do Recife e as estratégias da especulação imobiliária na atualidade para expansão sob os territórios naturais.

## 2 O CAPITALISMO E APROFUNDAMENTO DA QUESTÃO AMBIENTAL

A sociabilidade do capital é ancorada na separação da unidade original da humanidade com a natureza, representando a “separação entre [...] condições inorgânicas da existência humana e essa existência ativa, uma separação que só estáposta por completo na relação entre trabalho assalariado e capital” (MARX, 2011, p. 648), constituindo, assim, uma forma profundamente alienada. Segundo Marx, o processo de alienação, intrínseco à reprodução do capital, compreende os “[...] homens estranhados do produto do seu trabalho, de sua atividade vital e de seu ser genérico [...], o estranhamento do homem pelo (próprio) homem” (MARX, 2008, p. 85).

E assim, com a constituição da indústria e da agricultura capitalista, assentadas numa lógica de separação entre o campo e a cidade<sup>1</sup> provocou o desequilíbrio nas trocas materiais e energéticas e nos mecanismos de regulação necessários à reprodução da vida, desencadeando uma “ruptura sociometabólica” entre as sociedades humanas e o ambiente, em contradição com as leis naturais da vida (LOWY, 2005). A partir da supremacia do valor de troca em detrimento do atendimento às genuínas necessidades naturais e sociais, “o capitalismo e sua busca estrita por lucro em escalas cada vez maiores, perturba mais e mais os processos fundamentais que governam toda a vida, bem como a reprodução social” (FOSTER, 2020, p. 172). É nessas bases que se funda a Questão Ambiental.

O advento da sociedade urbano/industrial, que redundou na intensa concentração das populações nas cidades, trouxe como consequência profundos impactos socioambientais a esses territórios. Nesse processo, “as forças da natureza” tornam-se sujeitas ao controle humano, e “[...] as divisões territoriais do trabalho e infraestruturas

<sup>1</sup> Tal separação resultou na redução das populações do campo e no aumento crescente da população das cidades, instituindo a divisão social entre produtores (campo) e consumidores (cidade). Esse processo impactou a devolução dos nutrientes ao solo removidos em forma de alimentos e fibras, como também na sua devolução por meio de dejetos e excrementos humanos e animais. Na sua contraface resultou na poluição e deterioração das cidades.

urbanas são criadas para servir de fundamento a acumulação de capital” (HARVEY, 2014, p. 41) de modo que tais ambientes foram marcados pela devastação das áreas verdes e pela poluição, além da “acumulação de dejetos e resíduos industriais nas ruas e nos rios, gás carbônico que toma lugar do oxigênio e envenena a atmosfera, as exalações dos rios contaminados e poluídos” (MARX; ENGELS, 1953, p. 129-130 apud LÖWY, 2005, p. 32). Tal processo associa-se à lógica de valorização da terra urbana desencadeada pela demanda excessiva por novas moradias

Assim, a partir dessas contradições, dá-se a expansão do capitalismo, amalgamada na busca constante por lucratividade, sendo responsável por transformar em mercadoria a força de trabalho e os condicionantes naturais necessários à reprodução do capital. Seu desenvolvimento segue em todas as partes dialeticamente marcado pela intensa exploração do trabalho, relegando à condição de pauperização relativa e às vezes absoluta os trabalhadores do campo e da cidade (IANNI, 1989), ao tempo que aprofunda a apropriação privada dos recursos naturais em níveis cada vez mais alarmantes, provocando danos irreparáveis à biodiversidade, como a extinção de várias espécies animais e vegetais.

Como forma de intervir nos danos ambientais oriundos da expansão do capital sob as áreas naturais foram criadas as áreas ambientalmente protegidas como políticas estatais estruturadoras da relação humanidade e natureza, cujo objetivo central era promover a conservação da paisagem, pesquisa científica ou mesmo equipamentos de lazer. Essas estratégias de proteção se disseminaram mundialmente e tiveram inserções em países periféricos como o Brasil, a qual será tratado no item seguinte.

## 2.1 A ação do Estado na constituição das Unidades de Proteção Ambiental no Brasil

Na tentativa de regular os impactos ambientais negativos da expansão capitalista são desenvolvidas tecnologias pelo setor produtivo ou mesmo são adotados mecanismos de gestão ambiental pelo setor público. Em se tratando das formações urbano-industriais sobre as florestas, são criadas áreas naturais protegidas, que em seus primórdios tinham em sua concepção a necessidade de formação “[...] de ilhas de conservação ambiental, de grande beleza cênica, onde os homens da cidade pudessem apreciar e reverenciar a natureza selvagem. Portanto, as áreas naturais protegidas se constituíram em propriedades ou espaço público” (DIEGUES, 2002, p. 15).

As rationalidades que embasavam essas estratégias de proteção, principalmente a partir do século XX, foram ancoradas em distintas correntes do movimento ambientalista americano, dentre as quais se destacam os preservacionistas e os conservacionistas. Os preservacionistas adotam como fundamento as teses de base ecocêntricas ou biocêntricas. Esses defendem que a natureza possui valor em si, não devendo ser explorada para atender aos interesses dos seres humanos. Nesta perspectiva, qualquer intervenção humana na natureza é interpretada como intrinsecamente negativa. Em contraposição a esta vertente, encontram-se os conservacionistas, que adotam uma linha de pensamento de base antropocêntrica: pregam o uso racional dos recursos naturais como forma de dinamizar seus ciclos naturais, atendendo, assim, às necessidades dos seres humanos. Sob influência desse movimento, no início do século XX, as ideias ambientalistas americanas disseminaram-se, mundialmente, contribuindo para a criação de parques nacionais em diversos países, como o Brasil.

No Brasil, tal influencia fica evidenciada na Constituição Federal do Brasil de 1937, no período da Era Vargas, o artigo 134, o qual foi pioneiro em estabelecer as responsabilidades da União na proteção das belezas naturais e dos monumentos históricos. Deu-se, então, a criação da primeira Área Protegida Brasileira, o Parque Nacional de Itatiaia, no Estado do Rio de Janeiro, em 1937. No ano de 1939, são criados outros, como os de Iguaçu (PR) e Serra dos Órgãos (RJ). A partir de então, a criação de parques nacionais foi se disseminando no país, tendo como principal objetivo proteger os atributos naturais existentes, proporcionando o incentivo ao desenvolvimento da pesquisa científica e lazer às populações urbanas (DIEGUES, 2008).

Um passo importante para disseminação dessa perspectiva de conservação no país foi o compromisso assumido com a proteção ambiental a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), “[...] cujos capítulos ambientais tiveram participação de ONGs ambientalistas em sua elaboração” (BUENO, 2016, p 125), resultando nas conquistas inseridas no Artigo 225º, que estabeleceu responsabilidades e garantiu a todos os brasileiros o “[...] direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (art. 225 da CF/1988). Posteriormente, como forma de fortalecer esse compromisso foi criado o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei n.

9.985, de 19 de julho de 2000, no qual essas unidades naturais passaram a ser definidas como:

Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo poder público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (BRASIL, 2000, p. 1).

Esses mecanismos de proteção ambiental capilarizaram-se por todo o país, contribuindo para a ampliação das unidades de conservação em nível federal, estadual e municipal<sup>2</sup>. De modo correspondente, foram instituídos Sistemas de Unidades de Conservação da Natureza em níveis estaduais e municipais.

No que tange à cidade do Recife, as Unidades de Conservação municipais foram instituídas por meio da Lei n. 16.243/96, que estabelece a Política de Meio Ambiente da cidade do Recife e consolida a sua legislação ambiental mediante a instituição do Código do Meio Ambiente e do Equilíbrio Ecológico da cidade do Recife. Por sua vez, no Plano Diretor do Recife, Lei Complementar de n. 02/2021<sup>3</sup>, as unidades de proteção ambiental são previamente estabelecidas a partir da criação da Macrozona do Ambiente Natural e Cultural (MANC), sendo consideradas no Art. 29 como elementos estruturadores do território: “os maciços vegetais preservados, a rede hídrica principal e secundária e o patrimônio cultural da cidade, a fim de configurar na cidade um sistema que valoriza seus próprios atributos e qualifica os espaços[...]” (RECIFE, 2021, p. 16).

Sob a influência desses instrumentos, foram criadas as 25 (vinte e cinco) Unidades de Conservação da Natureza do Recife (UCN), que representam 38% do território, distribuídas pelas 6 (seis) Regiões Político-administrativas (RPAs)<sup>4</sup> da cidade, sendo essas regidas a partir de 2014 pelo Sistema Municipal de Unidades Protegidas (SMUP), Lei n. 18.014/2014. Nesses termos, o SMUP:

[...] é um sistema que agrupa os atributos naturais da cidade, abrangendo toda a diversidade de ecossistemas existentes no território municipal, considerando os grandes maciços vegetais distribuídos nos morros e nas planícies, conectados pelos cursos e corpos d’água, bem como os espaços inseridos na

<sup>2</sup> De acordo com o Painel Nacional de Unidades de Conservação, o Brasil conta, atualmente, com o total de 3119 unidades de conservação, sendo 1091 federais, 1294 estaduais e 734 municipais

<sup>3</sup> O Plano Diretor do Recife é instituído pela Lei Complementar n. 2, revogando a Lei n. 17.511/2008. Em seu 1º §, estabelece esse instrumento como “básico da política de desenvolvimento urbano do município do Recife, de cumprimento obrigatório por todos os agentes públicos e privados que atuam em seu território, sejam pessoas físicas ou jurídicas” (RECIFE, 2021 p. 1).

<sup>4</sup> A Cidade do Recife é dividida em 06 (seis) regiões político-administrativas (RPAs), instituídas pela Lei n. 16.293/97, para efeito de formulação, execução e avaliação permanente das políticas e do planejamento governamentais.

malha urbana que se apresentam como áreas de amenização climática e compartilhamento socioambiental, bem como de valorização da paisagem urbana, visando à melhoria da qualidade de vida humana (SMUP, 2014).

De acordo com as orientações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), faz-se necessária a elaboração de Planos de Manejo para cada Unidades de Conservação da Natureza (UCN), tendo esse instrumento competência técnica de modo a estabelecer o zoneamento, as normas referentes ao uso da área, assim como o manejo dos recursos naturais. Os Planos de Manejo devem ser elaborados no prazo de 5 (cinco) anos a partir da criação da unidade<sup>5</sup>.

Vale ressaltar que Sistema Municipal de Unidades Protegidas (SMUP), sob influência do ideário do desenvolvimento sustentável, incentiva a criação, implantação e conservação de áreas verdes por todas as zonas urbanísticas e regiões político administrativas da cidade, “de modo equilibrado” e respeitando as características socioambientais da área, garantindo o desenvolvimento urbano sustentável (SMUP, 2014).

### **3 A CONSTITUIÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA DO RECIFE: AVANÇOS E CONTRADIÇÕES**

A ampliação da política de conservação no Brasil a partir da influência do movimento ambientalista americano, tanto de cunho preservacionista quanto conservacionista, foi motivada pela intensidade dos danos ambientais ocasionados pela expansão urbana-industrial no território brasileiro, sendo esses uma expressão da “[...] tomada de consciência em relação às inúmeras agressões que vêm se multiplicando no Brasil à natureza e aos níveis insatisfatórios da qualidade ambiental” (MONTEIRO, 1981 apud BUENO, 2016, p. 123). Essas preocupações, que resultaram na busca por estratégias de conservação de recursos naturais e na criação de áreas de proteção ambiental, consolidaram-nas como um campo de intervenção estatal. Assim, de acordo com David Harvey, em passagem do livro *Cidades Rebeldes*, a importância das iniciativas do Estado para proteção dos bens naturais a partir do “[...] cercamento de espaços não

---

<sup>5</sup> Vale destacar que o processo de elaboração dos Planos de Manejos das UCNs do Recife deu-se de forma tardia, já que o prazo legal inspirou em 2019 – 5 anos após a criação do Sistema Municipal de Unidades de Conservação (2014). Tendo sua elaboração iniciada em 2018, esses instrumentos normativos ainda não foram plenamente concluídos, restando a finalização de 3 (três) PMs, quais sejam: Parque dos Manguezais; Mata Uchôa; e Estuário do Rio Capibaribe.

mercantilizados em um mundo implacavelmente mercantilizador é seguramente algo positivo” (HARVEY, 2014, p. 140).

A despeito dos avanços obtidos com a formulação das políticas de conservação no Brasil, é importante frisar as contradições manifestas na implementação desses modelos de proteção ambiental, sob influência do ideário preservacionista e conservacionista americano. Esses modelos ao se disseminarem em todo o mundo, principalmente em países periféricos como o Brasil, assumem, em grande medida, formas autoritárias, sem, contudo, considerar os determinantes sócio-históricos que compõem a formação desses territórios. Isso ocorre porque o principal objetivo era o ordenamento urbano e a proteção dos recursos naturais, porém apartada de uma análise crítica da realidade social que viesse a considerar a grave desigualdade social e tampouco questionar a particularidade das relações de produção capitalistas que se estabeleceram nessa parte do globo.

Em conformidade com a sociabilidade do capital, tais perspectivas basearam-se na dicotomia entre humanidade-natureza, recaindo no reducionismo dualista que despreza a realidade histórica em sua totalidade e complexidade, desconsiderando, em suas análises, “[...] a separação capitalista entre campo e a cidade como a ruptura radical do metabolismo com a natureza o que podemos chamar hoje de causas da insustentabilidade” (FOLADORI, 2001, p. 111). Contudo, é importante reafirmar que “a natureza é a totalidade do existente e, ao mesmo tempo, um momento das práxis humanas” (SCHMIDT, 1977, apud FOLADORI, 2005, p. 18). Destaca Schmidt, que essa relação se dá de forma dialética, em que ambos se transformam mutuamente, portanto, não devendo ser pensada isoladamente.

Nessa dinâmica, as estratégias de conservação da natureza, ao não tensionarem o processo de reprodução do capital, vêm a favorecer a perpetuação das contradições da sociedade de classes e o conjunto de instrumentos responsáveis pela regulação das áreas naturais brasileiras seguem ancorados [...] “em uma aliança entre atores sociais, de inter-relação harmônica não só entre estes, mas entre economia, política, e condições ecológicas. Os problemas sociais e ambientais são reduzidos a problemas técnicos e gerenciais” (LOUREIRO, 2012, p. 67), de modo que, a despeito dos avanços jurídico formais obtidos no campo da gestão ambiental pública no Brasil, esta foi marcada por uma direção social de viés tecnicista, na qual os processos normativos são apresentados à sociedade dissociados dos processos sociais mais amplos e como exigência a ser seguida

por indivíduos ou instituições, desconsiderando os conflitos inerentes às diferentes formas de uso e apropriação da natureza em uma sociedade desigual (LOUREIRO, 2010).

Tal processo tem revelado uma reação de frações da sociedade civil a uma “[...] época em que a vertiginosa produtividade do capital o capacita a engolir a totalidade dos recursos humanos e materiais do nosso planeta [...]” (MÉSZÁROS, 2011, p. 527). No entanto, o Estado capitalista é fruto da sociedade civil e como tal está enredado pelo antagonismo da sociedade de classes e, neste contexto histórico, marcado pela ordem do capital e sua incessante busca por acumulação, em uma sociabilidade de classes sociais em luta. De acordo com essa dinâmica, é importante mencionar o papel que desempenha o Estado na salvaguarda do pleno desenvolvimento do sistema capitalista:

[...] para que esses antagonismos não destruam as classes com interesses econômicos conflitantes e a sociedade, um poder, aparentemente situado acima da sociedade, tornou-se necessário para moderar o conflito e mantê-lo nos limites da “ordem”; e esse poder, nascido da sociedade, mas se colocando acima dela e, progressivamente, alienando-se dela, é o Estado (ENGEL, 1941 apud HARVEY, 2006, p. 78).

Diante da natureza do Estado capitalista, por mais que sua superfície seja permeada por um pretenso compromisso com a preservação/conservação ambiental, a partir de tensionamentos sociais que culminaram na constituição das legislações ambientais, este encontra-se em sua essência vinculado aos interesses da classe dominante e como tal se institui como o instrumento necessário à manutenção da relação de dominação estabelecida pela sociabilidade do capital. Dessa forma, a aprovação do arcabouço ambiental, sob a égide do capital, deve estar em consonância com a manutenção da propriedade privada dos meios de produção, de modo que o Estado capitalista deve, necessariamente, amparar e aplicar um sistema legal em conformidade com as relações sociais de troca sob o capitalismo (HARVEY, 2006).

Nesse contexto, embalados pelo ideário do Desenvolvimento Sustentável, as estratégias de conservação dos recursos naturais, expressas a partir da criação das áreas naturais protegidas, aparecem deslocadas do enfrentamento ao núcleo fundante da questão social e da destrutividade ambiental, ou seja, a sociabilidade capitalista. Essas se ancoram em uma perspectiva de sustentabilidade desenvolvida a partir racionalidade técnica composta pelas dimensões ambiental, econômica e social, desde que prevaleçam os interesses econômicos, vinculados à reprodução do capital.

Dante do exposto, a partir da análise do arcabouço regulatório municipal que rege as unidades de conservação da natureza do Recife, foco deste estudo, percebe-se a vinculação ao ideário do Desenvolvimento Sustentável nos fundamentos que norteiam esses instrumentos. Por intermédio dessa influência, nos princípios que regem o Plano Diretor do Recife, instrumento regulatório urbano que estabelece territorialmente as áreas naturais de proteção, está inscrito, em seu inciso 4º, que a prerrogativa para uma cidade sustentável dá-se por meio da articulação das dimensões que compõem o Desenvolvimento Sustentável, ilustradas a partir do: [...] equilíbrio entre as dimensões ambiental, cultural, social e econômica, alcançado por meio da integração das políticas públicas [...] (RECIFE, 2021).

Os caminhos expressos neste instrumento regulatório nos levam a confrontá-los com o atual contexto sócio-histórico, de modo a apreender as contradições e limites que permeiam a viabilidade das propostas inseridas no horizonte do Desenvolvimento Sustentável. Nesse sentido, tal legislação está inscrita sob a influência de uma conjuntura marcada pela crise estrutural do capital, tendo como estratégias para a amenização dos obstáculos à sua reprodução a instituição de uma severa agenda neoliberal. Sob a batuta do capital financeiro são implantados mecanismos de valorização instituídos por meio da redução do Estado social a partir das privatizações de bens e serviços públicos, flexibilização das relações de trabalho e desregulamentação de capitais.

A conjuntura regressiva orquestrada pelo projeto ultraneoliberal<sup>6</sup> tem impulsionado a desregulamentação de garantias socioambientais por todo território nacional. Esse processo ganhou capilaridade no momento atual a partir de iniciativas dos governos municipais, expressas na revisão dos Planos Diretores das cidades, e constituem estratégias do capital voltadas para a eliminação das barreiras jurídicas de modo a favorecer o seu fluxo permanente, condição essencial para que o espaço possa ser transformado em um ativo financeiro que circula livremente no mercado financeiro global (ROLNIK, 2019). Assim, concretiza-se, [...] o projeto de conferir flexibilidade e agilidade às intervenções urbanísticas para responder aos tempos de circulação e valorização da capital. As intervenções urbanísticas são, então, definitivamente liberadas [...] (ROLNIK, 2019, p. 37).

---

<sup>6</sup> As consequências mundiais da crise de 2008 impuseram um aprofundamento dos pressupostos neoliberais passando ao que chamamos hoje de ultraneoliberalismo.

Assim, a realidade vem descortinar as contradições e limites dessas estratégias de conservação de modo que essas “[...] têm se revelado insuficientes como alternativas à depredação ambiental, desafiando contínua e sistematicamente a humanidade” (SILVA, 2013, p. 36) para satisfazer as necessidades de reprodução do capital no momento atual. Em conformidade com essa dinâmica, o arcabouço regulatório ambiental brasileiro tem sido foco dos interesses privatistas, de modo a promover a plena expansão do mercado imobiliário sob as áreas naturais protegidas. Por meio dessa dinâmica, argumenta-se que o processo de flexibilização desses instrumentos “[...] deve assegurar liberdade às forças do mercado, pois daí decorreria o equilíbrio. [...]” (MARICATO, 2013, p. 129)

Na atualidade, podemos visualizar tais processos a partir da formulação e revisões dos Planos Diretores das cidades brasileiras, de modo que esses instrumentos têm sido alvo de recorrentes ataques de modo a flexibilizar suas competências em favor da expansão da especulação imobiliária nessas áreas.

Fazem parte dessa tentativa de mudança da regulação socioterritorial propostas como ocupação de áreas ambientalmente frágeis, flexibilização de índices de construção e de ocupação do solo, rebaixamento da contrapartida paga pelas empresas imobiliárias para aumentar o potencial construtivo [...] (A TERRA É REDONDA, 2021).

Essas estratégias de valorização têm se intensificado na constituição do urbano da cidade do Recife, contando com o respaldo do Estado para a consecução do processo de expansão no território. A revisão do Plano Diretor afeta a regulação das UCNs do Recife, pois institui a possibilidade do aumento do coeficiente construtivo para as áreas que ainda não tiveram seus percentuais estabelecidos em seu Plano de Manejo<sup>7</sup>. O artigo 94<sup>a</sup> do Plano Diretor § 1º prevê:

Caso não sejam definidos parâmetros urbanísticos nos Planos de Manejo, serão aplicáveis, no que couber, os parâmetros das zonas urbanísticas onde as Unidades de Conservação da Natureza (UCN) estiverem inseridas, observadas as condições estabelecidas pelos órgãos competentes (RECIFE, 2021, p. 40).

Outro destaque referente às UCNs no processo de revisão que diz respeito ao aumento do seu coeficiente de aproveitamento sob a condição de aplicação de “outorga onerosa do direito de construir<sup>8</sup>”, como descreve o § 3º do mesmo artigo:

<sup>7</sup> O site de notícia Marco Zero Conteúdo traz um alerta em matéria, veiculada no dia 17 de dezembro de 2020, sobre os riscos dessa medida ao relatar “que se a Prefeitura não fizer seu dever de casa e não regulamentar o uso das áreas, valem as regras das áreas não protegidas vizinhas” (FRANÇA, 2020a).

<sup>8</sup> Segundo o descrito no Estatuto da Cidade, no art. 28, “o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (BRASIL, 2001, p. 266).

Na hipótese de os Planos de Manejo estabelecerem coeficiente de aproveitamento máximo maior do que os previstos na presente lei, incidirá a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir [...] entre o coeficiente previsto no Plano de Manejo e o coeficiente básico (RECIFE, 2021, p. 40).

É importante enfatizar que o aumento das possibilidades construtivas em áreas de conservação ambiental vem a favorecer ainda mais a especulação imobiliária, pois implica aplicar na UCN os parâmetros construtivos de seu entorno, jogando por terra sua peculiaridade como área protegida. Nesse caso, mesmo que prevista a contrapartida financeira<sup>9</sup>, em favor da municipalidade, como o caso da aplicação do mecanismo de outorga onerosa, tal medida poderá não compensar em face dos danos ambientais que a instalação desses empreendimentos pode causar a esses habitats, dentre os quais podemos destacar a perda de biodiversidade, poluição, dentre outros, acarretando a descaracterização e/ou aniquilação desses territórios.

Como consequência desse processo, sob o viés da intrínseca relação entre a questão ambiental e a questão social, as estratégias de expansão do capital sobre as áreas naturais protegidas têm acarretado um processo de segregação social das populações pobres que buscam esses territórios para estabelecimento de moradia de modo que essas áreas se constituíram, historicamente, como uma alternativa frente às necessidades de reprodução social da classe trabalhadora no Recife. Sendo assim, tais dinâmicas são permeadas pelas contradições inerentes à sociabilidade de classes, provocando o confronto entre aqueles que podem comprar os valiosos produtos imobiliários em contraposição aos que não podem comprar e que moram no interior das áreas protegidas, sob a permanente instabilidade no tocante à sua condição de moradia (PÁDUA, 2015).

Tais iniciativas vêm a provocar o aprofundamento das desigualdades sociais ao abrir precedentes legais para o processo de expulsão das populações inseridas nesses territórios. A totalidade do processo de flexibilização da política urbana vem como um rolo compressor sobre a proteção dos elementos naturais e as garantias para reprodução social das populações pobres numa arena onde tudo, da natureza a todas as necessidades e aspirações humanas, pode vir a ser incorporado aos ditames da acumulação do capital, tornando-se potencialmente lucrativo (MÉSZÁROS, 2011).

---

<sup>9</sup> Tal mecanismo é regulamentado pela Lei n. 18.900, de 23 de março de 2022 sendo a contrapartida financeira estabelecida mediante um cálculo específico e, de acordo com o seu art. 5, poderá ser paga à vista ou em até 4 (quatro) parcelas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos da destrutividade ambiental, oriundos da sociabilidade urbano-industrial sobre os ambientes naturais, provocaram efeitos aos ambientes das cidades por meio da poluição, devastação de áreas verdes. Tal cenário, suscitaram mecanismos de proteção de modo a intervir nos seus efeitos mais extremos e por meio do estabelecimento do ordenamento urbano, abriu-se a possibilidade de delimitação de áreas ambientalmente protegidas nas cidades como uma política estatal estruturadora da relação humanidade-natureza. A influência desse movimento contribuiu para a criação do arcabouço regulatório voltado à proteção das áreas naturais brasileiras, como a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e de forma consequente a criação de Sistemas Estaduais e municipais, a exemplo do Sistema municipal de Unidades Protegidas do Recife.

Dessa forma, conclui-se, que o processo de regulamentação estatal das UCNs do Recife, foco desse estudo, constitui avanço importante, já que a gestão pública do meio ambiente é (ou deveria ser) uma das tarefas primordiais do Estado brasileiro. Entretanto, a atuação governamental (em todas as suas esferas), ao guiar-se por premissas de caráter normativo e supostamente indutoras da neutralidade técnica, estabelece de forma limitada na garantia do compromisso com a conservação ambiental, reiterando a natureza contraditória do Estado burguês que se apresenta como representante de todos, mas assume a prevalência das necessidades de reprodução do sistema do capital e seus interesses em cada momento histórico.

E assim, sob a hegemonia do capital financeiro e seus investimentos no setor imobiliário, constata-se um processo de flexibilização dos instrumentos regulatórios responsáveis pela preservação ambiental. Tais medidas tiveram capilaridade em todo território nacional a partir de iniciativas dos governos estaduais e municipais, sendo o processo de revisão dos Planos Diretores das cidades uma arena privilegiada. O objetivo desta flexibilização é fornecer aportes legais para a remoção dos obstáculos à plena expansão do capital nos territórios, como mencionado no caso da revisão do Plano Diretor do Recife, que trouxe implicações ao processo de regulamentação das UCNs de âmbito municipal, abrindo precedentes para expansão imobiliária nesses territórios.

A consecução de tais investidas do capital além de provocar danos ambientais áreas naturais , significará a privatização desses territórios, tendo como forte

consequência expulsão de populações pobres que historicamente se estabeleceram nessas áreas para fins de moradia, a profundando assim as desigualdades socioambientais, tendo em vista o contexto sócio-histórico do Recife, marcado por ciclos de ocupação de áreas ambientalmente frágeis e carentes de infraestrutura: regiões alagadas com os mocambos, posteriormente, a ocupação dos morros e áreas verdes, de modo que os dados demonstram que metade da população recifense habita assentamentos precários, e muitos destes localizados em UCNs sendo essa população diretamente atingidas pelos processos privatistas.

Diante desse cenário, se faz necessário nos contrapormos aos retrocessos que envolvem a flexibilização dos instrumentos de proteção socioambientais e, assim, por meio da articulação com os movimentos sociais, de ações coletivas, fortalecer campos de resistência aos processos privatistas-mercantis da natureza. A defesa das lutas que estejam balizadas de forma intransigente, na defesa dos interesses da coletividade em detrimento dos interesses privatistas, supõe a afirmação de valores democráticos e universalizantes como fundamentais para a garantia do direito à cidade, torna-se, portanto, um desafio essencial para os que propõem uma atuação crítica na busca da superação das relações sociais vigentes.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, M. S. A.; SANTOS, J. S.; SILVA, M. G. **Educação ambiental e o serviço social:** o PEAC e o licenciamento na gestão pública do meio ambiente. Aracaju: Editora UFS, 2013.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Lei n. 9985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 138, p. 1, 19 jul. 2000.

BOEIRA, S. L. **Política & Gestão Ambiental no Brasil:** da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. Alcance, Itajaí, v. 10, n. 3, p. 525-558, set./dez. 2003.

BUENO, B. T. **A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas:** um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. 2016. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2016

DIEGUES, A. C. **O mito moderno da natureza intocada.** São Paulo: Hucitec, 2008

FOLADORI, G. **O metabolismo com a natureza.** Crítica Marxista, Campinas, v. 12, p. 105-117. jan.-jun. 2001.

FOLADORI, G. **Uma tipología del pensamiento ambientalista.** In: FOLADORE, G.; PIERRI, N. (Orgs.). Sustentabilidad Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable. Zecatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2005.

FOSTER, J. B; CLARK, B. **Marxismo e a dialética da ecologia.** Revista Crítica Marxista, [s.l.], n. 50, 2020.

FRANÇA, I. **Manejo das 25 unidades municipais de conservação não faz parte da revisão do Plano Diretor.** Marco Zero Conteúdo, Recife, 21 maio 2019. Disponível em: <https://marcozero.org/manejo-das-25-unidades-municipais-de-conservacao-nao-fazparte-da-revisao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 12 abr.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes:** do direito a cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, D. Espaços de Esperanças. São Paulo: Loyola Jesuítas, 2014.

IANI, O. **A questão social.** Revista da USP, São Paulo, 145-154 set./out./nov., 1989.

LOUREIRO, C. B. F. Prefácio In: SILVA. M. G. **Questão ambiental e o desenvolvimento sustentável:** um desafio ético-político ao Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2010.

LOUREIRO, C. B. F. **Sustentabilidade e educação:** um olhar da ecologia política. São Paulo: Cortez, 2012.

LÖWY, M. **Ecologia e socialismo.** São Paulo: Cortez, 2005.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias.** Petrópolis: Vozes, 2013

MARICATO, E. ROSSI, P. **Especulação imobiliária.** A Terra é Redonda, [s.l.], 2021. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/especulacao-imobiliaria/>. Acesso em: 14 dez. 2021.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos.** Trad. Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2008.

MARX, K. **Grundrisse:** Manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, I. **Para além do capital:** rumo a uma teoria da transição. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

PÁDUA, R. F. **Produção estratégica do espaço e os novos produtos imobiliários:** a cidade como negócio. São Paulo: Contexto, 2015.

RECIFE. **Lei complementar nº 02 de 2021.** Que institui o Plano Diretor do Município do Recife. Diário oficial do Município: Recife, PE, 11 jun. 2020.

ROLNIK, R. **Paisagens para renda, paisagens para vida:** disputas contemporâneas pelo território urbano. Revista Indisciplinar, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, 2011.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira.** São Paulo: Edusp, 2020.