

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA – UDESC
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E DA EDUCAÇÃO – FAED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL
E DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL – PPGPLAN**

FERNANDA CERQUEIRA

**A INVISIBILIZAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS NO PLANO
DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC): O TERRITÓRIO GUARANI E A
MACROZONA TURÍSTICA**

**FLORIANÓPOLIS
2021**

FERNANDA CERQUEIRA

**A INVISIBILIZAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS NO PLANO
DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC): O TERRITÓRIO GUARANI E A
MACROZONA TURÍSTICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, linha de pesquisa Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Econômico e Espacial.

Orientador: Prof. Dr. Douglas Ladik Antunes.

FLORIANÓPOLIS
2021

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do FAED/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Cerqueira, Fernanda
A invisibilização das comunidades indígenas no Plano
Diretor do município de Palhoça (SC) : o território Guarani e a
Macrozona Turística / Fernanda Cerqueira. -- 2021.
112 p.

Orientador: Douglas Ladik Antunes
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências Humanas e da Educação,
Programa de Pós-Graduação Profissional em Planejamento
Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, Florianópolis,
2021.

1. Plano diretor. 2. Planejamento territorial. 3. Guarani. 4.
Política Indigenista. I. Ladik Antunes, Douglas . II.
Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de
Ciências Humanas e da Educação, Programa de
Pós-Graduação Profissional em Planejamento Territorial e
Desenvolvimento Socioambiental. III. Título.

FERNANDA CERQUEIRA

A INVISIBILIZAÇÃO DAS COMUNIDADES INDÍGENAS NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC): O TERRITÓRIO GUARANI E A MACROZONA TURÍSTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, linha de pesquisa Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Econômico e Espacial.

Orientador: Prof. Dr. Douglas Ladik Antunes.

BANCA EXAMINADORA

Orientador:

Prof. Dr. Douglas Ladik Antunes
Universidade do Estado de Santa Catarina

Membros:

Profa. Dra. Isa de Oliveira Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina

Profa. Dra. Rafaela Biehl Printes
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Renata Rogowski Pozzo
Universidade do Estado de Santa Catarina
Suplente

Florianópolis, novembro de 2021.

Ao povo Guarani

AGRADECIMENTOS

Ao professor Douglas Ladik Antunes e às professoras Isa de Oliveira Rocha e Rafaela Biehl Printes.

Aos amigos e colegas que trabalham junto aos povos indígenas, especialmente aos parceiros de trabalho na Funai.

Ao Leonardo Gonçalves Werá Tupã, pelas pacientes conversas e aprendizado. Ao povo Guarani, pelos ensinamentos e exemplo de resistência.

Às mulheres da minha família, pela inspiração.

Ao companheiro Mauricio, por todo o apoio e parceria.

RESUMO

Esta pesquisa buscou compreender como as alterações do Plano Diretor de Palhoça (SC), contidas na Lei Municipal nº 4.847/2020, afetam o território Guarani na Baixada do rio Massiambu. Sendo o Plano Diretor instrumento básico do planejamento territorial do município, buscou-se compreender os processos sócio-espaciais relacionados à invisibilização da presença Guarani e quais as possibilidades de interface da política indigenista com o Plano Diretor. Foi realizada a análise direta das alterações do Plano Diretor, e posterior relação dessas com os objetivos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental (PNGATI) e com os Planos de Gestão das comunidades Guarani de Massiambu e Morro dos Cavalos, além da observação direta. Como resultado observamos que as alterações de zoneamento se relacionam ao processo de expansão urbana do município, ligado à instalação de megaprojetos de condomínios fechados de padrão internacional em áreas de relevante interesse ambiental. A invisibilização das comunidades no novo zoneamento está relacionada à tentativa da Prefeitura Municipal de negar outras formas de apropriação espacial, como a territorialidade Guarani, as quais fortalecem a manutenção de áreas com as características ambientais bem conservadas, resultando em resistência aos processos hegemônicos de produção e reprodução sócio-espacial. Por fim, concluímos que há interfaces entre o Plano Diretor e a PNGATI, mas que prescindem de um planejamento e gestão integrados da questão territorial indígena.

Palavras-chave: Plano diretor. Planejamento territorial. Guarani. Política Indigenista.

RESUMEN

Esta búsqueda es para comprender como las alteraciones del Plano Director de Palhoça (SC), contenidas en la Ley Municipal nº4.847/2020, afectan el territorio Guaraní en la bajada del Rio Massiambu. Siendo el Plano Director instrumento básico del planeamiento territorial del municipio, se busca comprender los procesos socioespaciales relacionados a invisibilización de la presencia Guaraní y cuales posibilidades de interface de la política indigenista con el Plano Director. Fue realizado un análisis directo de las alteraciones del Plano Director, y posterior relación de esas con el objetivo de la política nacional de gestión territorial y ambiental (PNGATI) y con los planos de gestión de las comunidades Guaraní de Massiambu y Morro dos Cavalos mas alla de la observación directa. Como resultado observamos que las alteraciones de zonificación se relacionan al proceso de expansión urbana del municipio, conectado a instalación de mega proyectos de condominios cerrados de padrón internacional en áreas de relevante interés ambiental. La invisibilización de las comunidades en la nueva zonificación esta relacionado al intento de la prefectura municipal de negar otras formas de apropiación espacial, como la territorialidad Guaraní, la cual fortalece el mantenimiento de las áreas con las características ambientales bien conservadas, resultando en resistencia a los procesos de producción hegemónicos de producción socioespacial. Por fin, concluimos que hay interfaces entre el Plano Director y la PNGATI, pero dispensan de un planeamiento y gestión integrados de la cuestión territorial indígena.

Palabras claves: Plano director. Planeamiento territorial. Guaraní. Política Indigenista.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa de localização de Palhoça (SC) e a Região Metropolitana de Florianópolis.

Figura 2 – Mapa da Evolução urbana da área conurbada da Região Metropolitana de Florianópolis.

Figura 3 – Quadro: Empregados e estabelecimentos em Palhoça: 2000 e 2016.

Figura 4 – Mapa de localização da Macrozona Turística e as alterações em relação às terras indígenas.

Figura 5 - Mapa de localização das alterações do Plano Diretor em relação às terras indígenas de Massiambu e Morro dos Cavalos.

Figura 6 – Mapa de distribuição das alterações na Macrozona Turística e o Mosaico de Unidades de Conservação.

Figura 7 – Croqui da invisibilização das comunidades Guarani no zoneamento do Plano Diretor de Palhoça (SC).

Figura 8 – *Yvy Rupa* – Território Tradicional Guarani

Figura 9 – Foto da Baixada do Massiambu.

Figura 10 – Etnomap da terra indígena *Pirarupa*, Massiambu.

Figura 11 – Capa do Plano de Gestão Territorial e Ambiental da TI Massiambu.

Figura 12 – Capa do Plano de Gestão Territorial e Ambiental da TI Morro dos Cavalos.

Figura 13 – Etnozoneamento da terra indígena *Pira Rupa*.

Figura 14 – Mapa do PAEST nas terras indígenas da Baixada do Massiambu

Figura 15 – Alterações nos objetivos do eixo III da PNGATI sobre áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ameaças e as ações para o bem viver Guarani.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACO - Ação Cível Originária

ACP - Ação Civil Pública

APA - Área de Proteção Ambiental

EIV - Estudo do Impacto de Vizinhança

Funai - Fundação Nacional do Índio

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PAEST - Parque Estadual da Serra do Tabuleiro

PDAMF - Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis

PGTAs - Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PII-PNGATI - Plano Integrado de Implementação

PLAMEG - Plano de Metas do Governo Estadual

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNGATI - Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

POE - Plano de Obras e Equipamentos

PSD - Partido Social Democrático

RMF - Região Metropolitana da Grande Florianópolis

SDE - Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável

SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos

Suderf - Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis

TI - Terras Indígenas

UDESC - Universidade do Estado de Santa Catarina

UDN - União Democrática Nacional

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	METODOLOGIA	13
1.2	CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS TERMOS UTILIZADOS	16
2	POLÍTICA URBANA E O PLANO DIRETOR NO BRASIL: A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL	18
2.1	O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL PRÉ-ESTATUTO DA CIDADE	19
2.1.1	A política urbana na Constituição de 1988.....	23
2.2	O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR	26
2.2.1	O zoneamento	31
2.3	A ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL	35
3	A INVISIBILIZAÇÃO DO TERRITÓRIO GUARANI NO PLANO DIRETOR DE PALHOÇA.....	37
3.1	O MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC) E A REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS	37
3.1.1	O Plano Diretor de Palhoça.....	42
3.2	A MACROZONA TURÍSTICA E AS ALTERAÇÕES NO ZONEAMENTO.....	43
3.2.1	Contexto socioespacial das alterações e a invisibilização das comunidades Guarani.....	49
4	A BAIXADA DO MASSIAMBÚ NO YVY RUPA	60
4.1	TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE GUARANI	67
4.2	OS PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL GUARANI NA BAIXADA DO MASSIAMBÚ	70
4.3	INTERFACES DA POLÍTICA INDIGENISTA E URBANA.....	75
4.3.1	Os Planos de Gestão de Massiambu e Morro dos Cavalos e os objetivos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental	76
4.3.2	Interfaces entre a PNGATI e o Plano Diretor	86
4.3.2.1	O Zoneamento.....	87

4.3.2.2 <i>Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)</i>	89
4.3.2.3 <i>Democratização da gestão do município</i>	89
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	96
APÊNDICE A – Croqui com localização das alterações na Região 1.	104
ANEXO A – ata de reunião de 02/05/2019.....	109

1 INTRODUÇÃO

A partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, o planejamento urbano no Brasil sofre significativas alterações ligadas, principalmente, às críticas aos modelos de planejamento tecnicistas e centralizadores. Dentre essas mudanças, destacamos a importância atribuída aos municípios no planejamento territorial, ao determinar sua competência para promover o ordenamento territorial do município, definindo o plano diretor como instrumento básico da política urbana. O Plano Diretor passa a ser central no planejamento territorial dos municípios, devendo incorporar os novos marcos democráticos do planejamento e servindo de instância de articulação entre as diferentes políticas públicas em âmbito municipal.

Nessa perspectiva, é importante registrar que as comunidades Guarani ao longo do litoral de Santa Catarina se encontram em uma conjuntura muito específica em relação ao contexto nacional. A vertente Atlântica nesse estado figura dentre as regiões mais visadas pelo capital para expansão em termos de Brasil. Somada a isso, a falta de regularização fundiária das terras indígenas aliada às recentes medidas governamentais no sentido de inviabilizar o avanço no reconhecimento dos direitos territoriais originários dos povos indígenas no Brasil implicam no aprofundamento do contexto de redução territorial e desequilíbrio ambiental do território Guarani.

Nesse cenário, as comunidades Guarani de Massiambu e Morro dos Cavalos vêm sofrendo com a intensificação de invasões, degradação ambiental e discriminação étnico-racial provocadas pelas recentes alterações do Plano Diretor do município de Palhoça, em Santa Catarina. Em agosto de 2020, a Prefeitura Municipal aprovou a Lei Municipal nº 4.847/20, através da qual instituiu a Macrozona Turística do município, correspondente à “[...] Região Sul do território municipal, como instrumento de zoneamento, uso e ocupação e ordenação do território.” (PALHOÇA, 2020a, art. 1º). Segundo a lei, a Macrozona Turística tem como finalidade: “[...] ordenar o território e possibilitar a definição de orientações estratégicas para o planejamento das políticas, programas e projetos em áreas diferenciadas, objetivando o desenvolvimento sustentável do Município” (PALHOÇA, 2020a, art. 2º, Lei Municipal nº 4.847/20).

A recém-criada Macrozona Turística está localizada na parte sul do município de Palhoça, região que corresponde a um lugar sagrado do território tradicional

Guarani, onde se encontram as terras indígenas Massiambu e Morro dos Cavalos. A despeito da notoriedade da presença indígena no município, explicitada pelos conflitos entre essas comunidades e o poder público municipal e estadual, o novo zoneamento do Plano Diretor, o qual instituiu a Macrozona Turística, não faz qualquer menção à existência do território Guarani.

Ante o exposto, é fundamental reafirmar a imprescindibilidade da regularização fundiária para efetivação dos direitos territoriais Guarani e, para além, é necessário averiguar as consequências do planejamento territorial em escala local para as comunidades de Massiambu e Morro dos Cavalos. Para isso, temos como objetivo geral compreender como as alterações do Plano Diretor do município de Palhoça afetam o território Guarani, a partir das diretrizes da gestão territorial e ambiental de terras indígenas da política indigenista, buscando explorar as seguintes questões: Quais processos sócio-espaciais estão relacionados às alterações do Plano Diretor de Palhoça? Qual o significado da invisibilização do território Guarani no Plano Diretor de Palhoça? Como a interface entre o Plano Diretor e a PNGATI poderiam viabilizar a implementação da política indigenista? Para responder a essas questões temos os seguintes objetivos específicos: i) Analisar as alterações no zoneamento do Plano Diretor de Palhoça a partir da instituição da Macrozona Turística; ii) Identificar as prescrições contidas nas alterações do Plano Diretor; iii) Estabelecer relações entre os objetivos da PNGATI e o Plano Diretor.

É importante registrar que o interesse pelo tema desta pesquisa surge no contexto da minha experiência como servidora da Fundação Nacional do Índio (Funai) desde 2010, quando ingressei na instituição. De maneira geral, minha atuação tem sido relacionada à gestão territorial e ambiental de terras indígenas, atendendo comunidades da etnia Guarani desde o estado de Rio Grande do Sul, passando pelo litoral catarinense, até o litoral do Paraná e etnia Laklânõ/Xokleng no Alto Vale do Rio Itajaí em Santa Catarina – área de jurisdição da Coordenação Regional Litoral Sul. O período de ingresso no órgão correspondeu à implementação de medidas pelo governo federal que trouxe significativas mudanças para a instituição, dentre as quais as diretrizes advindas da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) compõem a base para a atuação indigenista.

Ademais, a execução da política indigenista em escala local é um desafio frente à relutância dos demais entes federativos em assumir a competência conjunta

na implementação e execução da política indigenista do Estado brasileiro. Em diversas ocasiões presenciei manifestação de agentes públicos no sentido de que “índio é problema do governo federal”. Embora as Terras Indígenas (TI) pertençam à União, a gestão municipal também é responsável pela proteção das terras e territórios indígenas, ao passo que o texto constitucional lhe atribui a competência do ordenamento e do planejamento territorial do município. Assim, essa pesquisa se justifica pela necessidade de refletir sobre possibilidades da execução descentralizada da ação indigenista e na intersetorialidade entre duas políticas públicas de abordagem territorial.

Essa dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro apresenta a perspectiva de planejamento territorial utilizada nessa pesquisa e a importância do Plano Diretor e do Zoneamento, enquanto instrumentos da política urbana, para o planejamento e gestão territorial. Por fim, apresentamos o enfoque teórico a partir do qual interpretaremos os processos sócio-espaciais que envolvem a Criação da Macrozona Turística de Palhoça e a invisibilização das comunidades Guarani no município.

O segundo capítulo traz informações sobre o município de Palhoça e sua inserção na Região Metropolitana de Florianópolis. Em seguida apresenta o Plano Diretor, com ênfase em suas últimas alterações no respectivo zoneamento, o qual instituiu a Macrozona Turística de Palhoça. Tais alterações são analisadas e contextualizadas em relação às dinâmicas sócio-espaciais do município em sua porção sul, onde se localizam as comunidades Guarani de Morro dos Cavalos e Massiambu.

No terceiro capítulo, utilizamos os conceitos de território e territorialidade para compreender a gestão territorial Guarani na Baixada do Massiambu, através dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PGTAs) de ambas as comunidades. Em seguida, buscamos explorar interfaces entre o instrumento Plano Diretor e a PNGATI como possibilidades de atuação interinstitucional para implementação da política indigenista a partir da perspectiva Guarani expressa nos PGTAs. Por fim, a Conclusão apresenta os resultados alcançados em relação aos objetivos propostos, além de reflexões desenvolvidas ao longo da pesquisa.

1.1 METODOLOGIA

Inicialmente, é necessário contextualizar as mudanças ocorridas no escopo da presente pesquisa em razão da pandemia de COVID-19. A proposta apresentada no exame de qualificação era fundamentalmente baseada na importância do próprio processo de investigação. A escolha dos métodos utilizados levava em consideração que o desenvolvimento da investigação já é parte do resultado, posto que essa pesquisa se preocupa com o caráter de motivação, com a elaboração de problemas a partir de questões situadas e em diálogo com temas compartilhados pela comunidade (SITUACIONES, 2003, s.p.).

Ainda, partia do pressuposto que o material construído durante o processo vivido – seja levantando ou produzido, serviria de subsídio para os enfrentamentos da própria comunidade, tendo em vista que se pretendia uma construção coletiva de conhecimento (BARTHOLL, 2018, p.80.). Por essa razão, a sugestão inicial da pesquisa era de apresentar à comunidade Guarani de Morro dos Cavalos as alterações que estavam sendo propostas para o Plano Diretor do município de Palhoça. Para isso, organizamos um primeiro encontro no Centro de Formação *Tataendy Rupa*, na TI Morro dos Cavalos, com o grupo do projeto de extensão da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) denominado “Os Usos Sociais do Desenho”, do qual participo.

A proposta era de nos próximos encontros construir uma maquete da terra indígena – conforme demanda da própria comunidade – e durante esse processo a comunidade discutir de que maneira as alterações do Plano Diretor afetaria o território Guarani, sob a perspectiva do mapeamento social, de abordagem participativa e colaborativa. A construção da maquete também era entendida como parte de um processo político ao considerarmos que as interpretações da comunidade possibilitariam identificarmos as questões chave para ler as implicações territoriais do novo zoneamento municipal. Ainda, esse momento de construção crítica da realidade poderia servir de instrumentalização para comunidade frente às ameaças ao seu território.

Infelizmente, a pandemia e a necessidade do distanciamento social inviabilizaram a continuidade dos encontros de maquete e a pesquisa em si, sob a perspectiva metodológica que vinha sendo construída, ficou inviabilizada. Assim, houve a necessidade de revisar os objetivos e metodologia da pesquisa, o que

trouxe significativas alterações e demandas de estudo para uma pesquisa que já estava inclusive qualificada. A alternativa adotada foi de refletir sobre as implicações das alterações do Plano Diretor a partir de uma leitura dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental das comunidades de Massiambu e Morro dos Cavalos que, naquele momento, estavam finalizando seus planos de gestão. Embora a abordagem metodológica inicial não tenha sido possível, os instrumentos de gestão territorial e ambiental indígenas são considerados subsídios técnicos de coordenação e articulação das políticas públicas para os povos indígenas (FUNAI, 2013).

Isso posto, cabe enfatizar que essa pesquisa está vinculada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, denominação que, por si mesma, nos remete à necessidade da abordagem interdisciplinar. Ademais, o próprio trabalho indigenista demanda um diálogo permanente com diferentes disciplinas como antropologia, ciências sociais, cartografia, história, dentre outras. É importante ainda, observar que minha relação com a comunidade que participa desta investigação antecede o trabalho acadêmico. Desde o início da minha atuação no órgão indigenista oficial, venho acompanhando a luta dos Guarani pela regularização fundiária de seus territórios. Como servidora fui responsável por várias atividades ligadas à gestão ambiental e territorial nessas comunidades. Logo, revela-se que essa pesquisa tem como referência o amplo campo das chamadas “pesquisas participativas”, tendo em vista a relação já anteriormente estabelecida e que, obviamente, foi (também) responsável pela temática abordada neste estudo.

Para além, essa vivência proporcionou situações concretas que demandam contínua reflexão sobre a atuação indigenista, seja ela na esfera de uma política pública, de governo, ou neste momento, como pesquisadora acadêmica. A esse respeito, cito os apontamentos de Cardoso de Oliveira (2000) sobre a ação indigenista, ao fazer uma reflexão crítica sobre suas práticas e o quadro moral dos quais faz parte. Essas observações estão relacionadas, principalmente, às dificuldades do diálogo interétnico e seu comprometimento pelas regras do discurso hegemônico e a questão da “eticidade” como dever de obediência às normas instituídas por consenso. Tais reflexões nos coloca a difícil tarefa de buscar a criação de espaços mais democráticos na relação indigenista (do Estado brasileiro) com os povos originários.

Assim, essa pesquisa é considerada do tipo qualitativa, pois trata de situações particulares, que envolvem variáveis não quantificáveis (embora componha com aquelas que o são) como significados, motivações e valores. Logo, a abordagem proposta se preocupa com as relações, processos e fenômenos capazes de fornecer aporte para a análise que se pretende (MINAYO, 2016, p.21-22).

De maneira geral, utilizamos o levantamento bibliográfico para estabelecer as bases teóricas e conceituais, além da consulta a órgãos governamentais e não governamentais. Além disso, participei de duas audiências públicas para discussão da revisão do Plano Diretor (observação direta), que ocorreram antes da pandemia.

Em seguida, para alcançar o primeiro e o segundo objetivos específicos – analisar as alterações no zoneamento do Plano Diretor de Palhoça a partir da instituição da Macrozona Turística e identificar as prescrições contidas nas alterações do Plano Diretor – optamos pela análise direta, através da visualização da relação espacial entre as poligonais do novo zoneamento, da Região Metropolitana de Florianópolis, do município de Palhoça, do Mosaico de Unidades de Conservação da Lei nº 14.661/2009 e das terras indígenas, com a elaboração de croquis e mapas. Na elaboração dos mapas foram utilizados os programas QGIS e Google Earth, e arquivos vetoriais fornecidos pela Prefeitura de Florianópolis, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDE), Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PAEST) e Funai.

É necessário destacar a dificuldade para elaboração da poligonal da Macrozona Turística de Palhoça e dos croquis que identificaram as alterações relativas ao novo zoneamento do município. A primeira dificuldade foi de acesso à informação, pois no site da prefeitura não há material técnico disponível para consulta sobre o zoneamento. O único material que consegui acessar nesse sentido foi através de um processo administrativo aberto no protocolo da prefeitura. Em resposta ao meu pedido de acesso ao material que subsidiou as alterações do plano diretor, recebi um arquivo “dwg” denominado “Zoneamento do Plano Diretor Consolidado da Palhoça”, o qual corresponde à extensão de um arquivo de programa de desenho. Ou seja, as alterações do zoneamento não estão georreferenciadas, impossibilitando a elaboração de mapas. Assim, para analisar as alterações e estabelecer relações espaciais, foi necessário buscar feições identificáveis entre o desenho fornecido pela prefeitura e as alterações constantes na lei – que também não são mapas, mas tão somente croquis, não

georreferenciados, o que significa a impossibilidade de serem perfeitamente identificáveis. Os croquis que resultaram dessa análise foram incluídos em APÊNDICE, já que serviram somente de apoio às análises e também pela dificuldade de visualização espacial e a própria estética.

No momento seguinte, para estabelecer relações entre os objetivos da PNGATI e o Plano Diretor, foram analisados os Planos de Gestão Territorial e Ambiental das comunidades Guarani de Pira Rupá (Massiambu) e Morro dos Cavalos.

1.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE ALGUNS TERMOS UTILIZADOS

Logo no início do meu ingresso na Funai tive a oportunidade de trabalhar com o Leonardo Gonçalves Werá Tupã, indígena Guarani que era na época o Coordenador Técnico Local de Palhoça, unidade descentralizada da Coordenação Regional Litoral Sul. Entre tantas conversas sobre o indigenismo, em certa ocasião abordamos a questão da divisão que os *juruá* (não indígenas) fazem dos Guarani em subgrupos ou parcialidades. Schaden (1974, p. 2), por exemplo, distingue os Guarani em três grandes grupos com base em variações, sobretudo, linguísticas: os *Ñandéva*, os *Mbúa* e os *Kayová*. Outros autores também estabelecem subgrupos a partir de diferenciações relacionadas à variação linguística e às trajetórias particulares de diferentes grupos Guarani ao longo do contato.

Ao tratar desse assunto, o Leonardo sempre ressaltou seu entendimento de que essas diferenciações fariam sentido “internamente”, ou seja, entre os próprios Guarani. Segundo ele, no trabalho indigenista – mais especificamente da Funai – os Guarani deveriam ser reconhecidos em sua unidade étnica, conforme suas palavras: “Guarani é Guarani”. Pelo exposto, adotamos nesta dissertação o etnônimo “Guarani”, o que não prejudicará a análise proposta em razão do nível de detalhamento da pesquisa.

Cumpre-nos registrar, ainda, a utilização do termo “Terra Indígena” ao longo do trabalho. Conforme a legislação vigente, as Terras Indígenas podem ser classificadas nas seguintes modalidades: terras indígenas tradicionalmente ocupadas, reservas indígenas e terras dominiais; vejamos as diferenças entre elas. As primeiras são aquelas de que trata o artigo 231 da Constituição Federal de 1988, em que o processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto nº 1.775/96. As

reservas indígenas também pertencem ao patrimônio da União, entretanto, diferentemente daquelas de ocupação tradicional, são terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União. Por fim, as terras dominiais são terras havidas por formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil, portanto, de propriedade das comunidades indígenas (FUNAI, 2021). Assim, quando utilizamos os termos “Terra Indígena” ou “Terras Indígenas” fazemos menção a uma porção de terra delimitada, demarcada, que se enquadra numa das três modalidades acima citadas, cuja demarcação está ligada ao processo político-jurídico conduzido pelo Estado brasileiro.

2 POLÍTICA URBANA E O PLANO DIRETOR NO BRASIL: A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

O Brasil, assim como os países latino-americanos em geral, passou por significativas transformações estruturais ligadas ao processo de globalização. Na década de 1990, sob a justificativa de melhorar capacidades para se inserir na nova dinâmica da economia internacional, foram realizadas diversas reformas que fragilizaram as estruturas estatais e a figura estatal intervencionista, abrindo caminho para o neoliberalismo.

Tais reformas estavam ligadas ao grande projeto neoliberal cujas diretrizes foram ditadas por organismos financeiros internacionais. Prescreviam a abertura e desregulamentação da economia, redução e privatização de funções essenciais até então exercidas pelo Estado, redução de gasto público e transferência de várias atividades ligadas ao bem estar social para o setor privado – inclusive no âmbito dos instrumentos governamentais como o planejamento (CEPAL, 2002). Assim, com a perda de capacidade do Estado para planejar, o período foi marcado pela orientação de políticas para o desenvolvimento econômico com vista à inserção econômica competitiva do Brasil internacionalmente.

Entretanto, o discurso neoliberal e suas prescrições estavam submetidos a forte resistência popular. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país passava pelo processo de redemocratização, em que diferentes segmentos da sociedade brasileira estavam se organizando e exigindo participação na política nacional, assim como o reconhecimento de seus direitos. Desse movimento também fez parte a demanda por representação social em órgãos governamentais, construção de políticas públicas para redução das desigualdades – em termos sociais e espaciais, participação popular e sustentabilidade do desenvolvimento. Desse modo, a perspectiva de retomada da intervenção do Estado trouxe o planejamento novamente como elemento necessário à ação governamental.

Ademais, se até então a centralidade do planejamento no país estava nas políticas voltadas prioritariamente ao crescimento econômico e sem articulação entre si – correntemente chamadas de “políticas setoriais” – simultaneamente aos processos acima citados, a noção de território passa a ganhar espaço na academia e nos meios político-institucionais. Isso se refletiu na adoção de múltiplas dimensões, como patrimônio cultural, identidade e composição social para fins de

agenda de governo quanto à elaboração de novos programas, de diferentes estruturas, pautados nessa nova estratégia de ação pública, denominada “abordagem territorial do desenvolvimento” (SILVA, 2013).

Tal abordagem assumiu o território como instância possível para reorganização do planejamento e das políticas públicas de maneira distinta dos instrumentos de planejamento “de gabinete”, centralizadores, autoritários e tecnicistas. Essa nova “maneira de planejar” se propôs como uma mudança de paradigma na execução de políticas públicas no Brasil – marcadamente a partir de 2004, nos governos do Partido dos Trabalhadores, até pelo menos o Golpe de 2016. Cabe destacar dentre as diretrizes gerais dessa nova estratégia de planejamento e gestão territorial a adoção de múltiplas escalas territoriais, a integração das políticas públicas e a promoção da participação da sociedade no ciclo de gestão pública (BRASIL, 2006).

Nesse mesmo sentido, a responsabilidade dos municípios passa a ter centralidade no planejamento territorial. A proposição de uma abordagem a partir do território, descentralizada, participativa, democrática e intersetorial para as políticas públicas em âmbito municipal (especialmente as urbanas) aparece de maneira bastante marcada já no texto constitucional de 1988, e de maneira ainda mais destacada a partir de sua regulamentação, após mais de 10 anos, através do Estatuto da Cidade.

2.1 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL PRÉ-ESTATUTO DA CIDADE

Inicialmente, registramos que o planejamento urbano adotado nesta análise é entendido como ação planejada, realizada no espaço do município e fundamentada em práticas e discursos de responsabilidade do Estado. Essa prática ou discurso apresenta as seguintes características: i) abrangência de todo espaço urbano e seus vários elementos constitutivos relacionados aos objetivos, e não necessariamente a partir de um diagnóstico que fundamente a intervenção proposta; ii) continuidade e necessidade de revisões; iii) ação sobre grandes contingentes da população, e; iv) importância das decisões políticas ligadas aos meios políticos formais, com maior participação dos governos municipais em detrimento dos federais e estaduais. (VILLAÇA, 1999). Segundo o mesmo autor, a partir desse perfil, o planejamento urbano no Brasil, *lato sensu*, é constituído por alguns tipos particulares.

Dentre eles, uma corrente teve como eixo as atividades e discursos que resultaram no que conhecemos atualmente como plano diretor. Esse tipo particular deu origem à figura plano diretor tal como é atualmente: o instrumento básico de planejamento territorial dos municípios, previsto no Estatuto da Cidade.

Essas práticas indicavam a necessidade de integração entre os objetivos e ações previstas nos planos urbanos. Tal integração deveria se dar através da figura do plano diretor, que passou a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano local integrado. Villaça (1999) destaca que a consciência da necessidade dessa integração já podia ser observada desde o início do século XX, e que passou a ser o ponto em comum desse tipo de planejamento. Entretanto, segundo o autor, na quase totalidade desses casos de planejamento a integração não ocorreu para além do discurso.

A partir desse entendimento, adotamos os três momentos identificados por Villaça sobre as intervenções de planejamento urbano nas cidades. O primeiro diz respeito ao “urbanismo sanitário” do século XIX e início do XX, que vai até a década de 1930. Esse momento corresponde aos planos de obras urbanas a serem implementados para o melhoramento e embelezamento urbanos demandados pela elite brasileira.

A despeito do discurso, essas demandas resultaram em intervenções que estavam ligadas às condições da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro, exigências do Estado republicano. Por essa razão, as obras de remodelação priorizavam o centro da cidade. Exemplo desse tipo de intervenção foi o Plano Agache, chamado “Cidade do Rio de Janeiro: Remodelação, Extensão e Embelezamento”, que se dedicou ao papel funcionalista da cidade, de justificativa econômica, em detrimento do papel do espaço público. (VILLAÇA, 1999). Nesse período, a classe dominante tinha uma proposta urbana explícita, que era abertamente debatida e concretamente implementada, baseada na remodelação da cidade para o lucro especulativo e circulação do capital.

Entretanto, com o agravamento dos problemas urbanos ficou insustentável manter o discurso quanto à importância dessas obras de “embelezamento”, embora as obras de infraestrutura tenham continuado a ser priorizadas em prejuízo das de habitação, por exemplo (VILLAÇA, 1999). Tal priorização pode ser explicada pela necessidade da constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital a partir da cidade como força de produção naquele momento.

Assim, o planejamento urbano moderno se voltou a qualificar a cidade economicamente. Em vista disso, passou a contar com equipes multidisciplinares, inclusive com economistas, surgindo o Urbanismo e o Plano Diretor – que foram os precursores do que viria a ser o Planejamento Integrado. Nesse período se destacaram as obras de infraestrutura voltadas à eficiência da cidade e o discurso do planejamento em longo prazo como resposta ao “caos urbano” instaurado nas cidades ao longo da segunda metade do século XX.

Para Villaça (1999), nesse momento nasce a consciência popular associada ao espaço urbano no Brasil. Diante da expulsão da classe operária do centro embelezado e remodelado das cidades ao mesmo tempo em que a periferia se encontrava desatendida pelo Estado. Cada vez mais a atuação da classe dominante passou a ser contestada, já que não havia propostas para resolver os problemas urbanos que se agravavam, embora continuassem atuantes nos setores de seu interesse. Assim, as obras continuavam, embora não fossem mais anunciadas com antecedência, como plano:

“Os dilemas e os interesses a serem ocultados pelos novos planos estão claros. Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular.” (VILLAÇA, 1999, p.204).

Ou seja, a passagem do plano que era executado para o plano-discurso. Nesse momento se inicia o momento do planejamento como técnica de base científica, que corresponde à década de 1930-1940 até 1990, anunciado como capaz de resolver os chamados “problemas urbanos” da época. São desse período tecnicista o Urbanismo e os Planos Diretores, os Superplanos e os planos sem mapa.

Os chamados Superplanos, marcados por volumosos diagnósticos técnicos, estavam muito distantes da possibilidade de serem implantados pela administração pública – menos pela falta de recurso e mais por não representar os interesses da classe dominante. Além disso, eram impossíveis de serem adotados em curto tempo pelo funcionalismo e inviáveis por seus aspectos políticos. A proposta de integralidade na execução destes planos também estava inviabilizada pela crescente setorialização e especialização da administração pública naquele momento. (VILLAÇA, 1999).

A partir da década de 1970, o período dos planos sem mapas, os chamados Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado eram apenas documentos formais e pouco específicos. Enumeravam objetivos, políticas e diretrizes que, no futuro, comporiam um plano a ser executado. Assim, o planejamento urbano no Brasil passa a ser confundido com a elaboração de planos:

“Uma atividade fechada dentro de si própria, *desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado*, mesmo que, eventualmente, procure justificá-las. Na maioria dos casos, entretanto, pretende, na verdade, ocultá-las.” (VILLAÇA, 1999, p.222, grifo do autor).

Com exceção do zoneamento, o planejamento urbano no Brasil tinha como objetivo ideológico ocultar os problemas da maior parte da população urbana, assim como os interesses hegemônicos na produção do espaço urbano.

É importante destacar que, diferente do que o autor chama de discurso ideológico sobre o planejamento urbano, os planos e políticas nacionais, setoriais e alguns regionais (ou de integração) realmente correspondiam às intenções dos governantes, refletindo o que era oferecido pela burguesia dominante ao país. Como exemplo, podemos citar o Plano de Metas da década de 1960, de Juscelino Kubitschek, cuja elaboração foi baseada no relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e abrangia setores estratégicos como energia e transporte. Ao final dessa mesma década e também do chamado “milagre econômico”, o planejamento restou como instrumento de legitimação do regime ditatorial e ligado às necessidades de acumulação do capital.

Entretanto, as demandas populares em relação aos problemas urbanos já haviam começado a ser ressaltadas no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, embora tenham sido abafadas pela ditadura. Às vésperas da Assembleia Constituinte de 1988, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular, contendo reivindicações das massas populares – consolidando-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Essas populações não reivindicavam planos diretores e sim políticas públicas concretas, como aquelas das esferas imobiliárias e fundiárias que vinham se realizando através das políticas habitacionais e da legislação urbanística (loteamentos e zoneamentos).

Para Villaça (1999), diante dessa mobilização popular a classe dominante com interesses no espaço urbano reagiu incluindo no texto constitucional a exigência do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes – encobrindo as questões centrais apresentadas pelo movimento da Reforma Urbana.

O movimento da reforma urbana buscou inserir no texto constitucional a possibilidade de intervenção no espaço urbano a partir de objetivos claros e específicos. Entretanto, mais uma vez, a regulação urbanística ficou para ser elaborada posteriormente, através de lei específica, que veio a ser o Estatuto da Cidade. Apesar disso, podemos reconhecer que houve certo avanço ao passo que a nova Constituição estabeleceu o plano diretor como o instrumento para definir a função social da propriedade.

Como vimos, o planejamento urbano e o plano diretor, enquanto técnica, são difundidos no Brasil na década de 1940 e a partir de 1960 aparecem com diferentes nomes, embora a figura histórica seja a mesma.

2.1.1 A política urbana na Constituição de 1988

É importante destacar a relevância que o texto constitucional deu aos municípios em relação ao planejamento territorial. Determinou a competência específica do município para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.” (art. 30º, inciso VIII, Constituição Federal¹). Ainda, definiu o plano diretor como instrumento básico de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182 da Constituição Federal; BRASIL, 2001a, p.27-28).

Ainda em relação ao previsto na Constituição Federal, em seu § 2º, o artigo 182 destaca que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade”, as quais, por sua vez, devem constar no plano diretor – que é instrumento básico da política urbana. Assim, mais uma vez percebemos a centralidade do planejamento territorial do município para alcançar o ordenamento do território, através do plano diretor.

Cabe ressaltar que o texto da Constituição prevê que o plano diretor deve passar pela aprovação da Câmara Municipal por lei específica e é obrigatório para

¹ BRASIL, 1988.

cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º). Adiante, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) amplia a obrigatoriedade para municípios que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico ou área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, incisos II, IV, V²). Assim, já nos anos 1990, antes da regulamentação da política urbana expressa na Constituinte – as cidades começaram a elaborar seus planos diretores.

Os movimentos sociais buscaram politizar esse instrumento, trazendo a discussão de justiça social no âmbito urbano. Exemplo desse movimento foi a utilização do dispositivo das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), as quais tratavam da regularização fundiária de assentamentos populares e foram ponto de divergência fundamental na aprovação dos projetos de lei dos planos diretores nas Câmaras Municipais.

Mas apesar desses pequenos avanços, os planos diretores continuaram voltados ao estabelecimento de princípios, objetivos e diretrizes gerais, como já eram antes da Constituição de 1988. Podemos atribuir essa falta de clareza ao desinteresse do setor imobiliário em debater democraticamente e do constrangimento para os governantes tendo em vista que as pautas populares não estavam contempladas.

Alguns municípios tentaram, por exemplo, propor a criação de um Coeficiente de Aproveitamento, válido para toda cidade, que relacionasse a ocupação do solo urbano com a capacidade da infraestrutura. Essa ideia restringiria o direito de se construir, sendo a área adicional construída concedida pelo Poder Público, podendo ser onerosa. O setor imobiliário combateu essa tese como não combatia os planos “gerais e inespecíficos” elaborados logo após a Constituição de 1988. (VILLAÇA, 1999).

Nesse sentido, o movimento progressista buscava explicitar, nos planos diretores que viriam a ser elaborados, aquilo que era da alçada do poder municipal, especialmente ao criar instrumentos que devolvessem ao Poder Público parte da valorização imobiliária custeada por toda sociedade. Esses planos do final dos anos 1990 passaram a tratar de um conteúdo mais espacializado e podem ser considerados físico-territoriais (VILLAÇA, 1999). Essa espacialização causou

² BRASIL, 2001.

alarme, especialmente no setor imobiliário, revelando os interesses mais vinculados ao espaço urbano. Tal situação demandou uma série de debates e negociações das situações conflitantes, representando um avanço na construção de políticas urbanas mais eficazes.

A intervenção pela gestão urbana estatal, via planejamento e seus instrumentos, estava voltada à implementação de uma cidade de acordo com um modelo ideal de cidade moderna. Isso significava a eliminação das contradições e implicava na desterritorialização da maior parte da população e garantia de fluxos contínuos de investimento para as condições gerais de reprodução do capital. Contudo, esses pressupostos estavam em cheque, seja pelos limites dessas concepções para produção de cidades equilibradas ou pelas novas exigências da globalização, que vinham impondo transformações significativas. (ROLNIK, 1996).

Dentre essas transformações ligadas à divisão internacional do trabalho, importa destacar a descentralização política, que significou mais competências aos governos locais, os quais foram responsabilizados pelos ditos “problemas urbanos”, ao mesmo momento em que estavam experimentando a democratização da gestão urbana e a cidadania (ROLNIK, 1996).

Essa descentralização também gerou competição entre as cidades para atrair os investimentos transnacionais e do mercado mundial, especialmente do ponto de vista espacial, com forte atuação do setor imobiliário. Já naquele momento, a cidade precária resultava do processo de globalização, que estava se aprofundando, e da incapacidade do tipo de planejamento urbano que vinha sendo realizado em dar respostas. Diante do contexto, era fundamental para uma nova ordem urbanística romper com a ideia de homogeneidade e visar um pacto territorial entre os muitos sujeitos. Ou seja, o aprofundamento da participação democrática e popular no planejamento e a intervenção nas cidades, especialmente, frente ao neoliberalismo (ROLNIK, 1996).

Em resumo, esses planos diretores da década de 1990 e anteriores ao Estatuto da Cidade não previam qualquer dimensão em que os conflitos fossem trazidos à tona. Após décadas de planos diretores tecnocraticamente elaborados, incapazes de produzir cidades de acordo com suas próprias normas, fica evidente o descolamento entre o planejamento e a real produção da cidade no dia a dia, a partir de interesses econômicos e corporativos. (BRASIL, 2001a).

2.2 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

Após a Constituição Federal de 1988 destacar o planejamento territorial em escala municipal, realizado através do plano diretor, é aprovada a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto delega aos municípios a definição do que significa cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, além de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana, o conteúdo dos planos diretores e instrumentos de intervenção sobre seus territórios.

Naquele momento, em contexto de desmonte Estatal e sem possibilidade de altos investimentos públicos, havia a necessidade de reconstrução da ordem urbanística. O Estatuto trouxe, naquele momento, uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos. As novidades estariam ligadas a três campos: um conjunto de instrumentos de natureza urbanística com a função de induzir as formas de uso e ocupação do solo; nova estratégia de gestão que incluísse a ideia de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios sobre o planejamento das cidades e a ampliação das possibilidades de regularização fundiária. (ROLNIK, 2001; BRASIL, 2001a).

O Estatuto, em seu artigo 1º, parágrafo único “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.” Com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e também da propriedade urbana, o artigo 2º estabelece uma série de diretrizes gerais. Importante destacar que dentre essas diretrizes estão temas como gestão democrática, planejamento e ordenação do território e sustentabilidade ambiental – diretamente ligados ao conteúdo do plano diretor.

Assim, podemos dizer que o Poder Público estará atendendo ao previsto no Estatuto da Cidade quando a aplicação dos instrumentos de política urbana, regulamentados na lei, estiver voltada a essas diretrizes gerais. No capítulo I – Diretrizes Gerais – constam os parâmetros orientadores da construção da política urbana, dentre os quais destacamos alguns.

O primeiro deles é a garantia do direito a cidades sustentáveis – em sentido amplo, para as presentes e futuras gerações. Esse direito passa a ter vigência como

um dos direitos fundamentais da pessoa humana, dentre o conjunto dos direitos humanos. Reconhece, também, a proteção ao patrimônio – em diferentes dimensões como a cultural e histórica, como parte do direito às cidades sustentáveis.

Adiante, preconiza a gestão democrática através da participação popular e demais segmentos da comunidade, em todo processo desde a formulação, execução e controle de ações para o desenvolvimento da cidade. Para isso, indica a necessidade de reconhecer politicamente a existência de atores sociais com concepções de vida e de cidade que são conflitantes, cujos interesses devem ser discutidos e negociados em esferas públicas e democráticas. A esse respeito, afirma o direito à audiência pública com o Poder Público nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído (Lei nº 10.257, art. 2º, inciso XIII³).

Outra diretriz a destacar é o planejamento a partir do ponto de vista da espacialidade da distribuição das atividades econômicas do município, de maneira a corrigir os desequilíbrios sociais e ambientais causados pela urbanização, incluindo as áreas sob sua influência mais direta. Convém registrar que, particularmente, em relação ao ordenamento territorial, o Estatuto da Cidade pontua a necessidade de evitar, dentre outros: a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a poluição e a degradação ambiental. Nesse ponto, a Lei de Uso e Ocupação do Solo poderia induzir usos e ocupações específicos em situações de distorção entre a capacidade e a real utilização de cada porção do território podendo, inclusive, mediar conflitos entre usos e ocupações incompatíveis.

Ainda sobre o ordenamento, importante esclarecer que embora o Estatuto da Cidade estabeleça diretrizes da política *urbana*, em todo seu texto se refere ao município do ponto de vista de complementariedade entre o urbano e rural: “integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência” (Lei nº 10.257, art. 2º, inciso VII). Nesse sentido, estabelece que o plano diretor deve englobar o território do Município como um todo (§2º, art. 40). Assim, está assinalada a necessidade de planejar o Município na sua totalidade – haja vista

³ BRASIL, 2001.

a influência que as áreas rurais podem exercer sobre a área urbanizada – notadamente quanto à especulação imobiliária.

Para viabilizar a execução da política urbana pelos municípios, de maneira a atender as diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade estabelece os instrumentos urbanísticos específicos a serem utilizados. Estes instrumentos estão ligados a três principais temas: a indução do desenvolvimento urbano, o financiamento da política urbana e a regularização fundiária. Dentre esses instrumentos, é importante destacar alguns em razão do tema desta pesquisa.

Interessante pontuar a respeito desses instrumentos, aquele denominado “institutos jurídicos e políticos” (inciso V, art. 4º) que, em sua alínea f, viabiliza a criação de zonas especiais. Essa possibilidade tem sido importante para o estabelecimento de zonas destinadas a proteger povos e comunidades tradicionais que se encontram em situação de insegurança jurídica em razão da falta de regularização fundiária de seus territórios. Embora inicialmente estivessem voltadas especialmente à regularização jurídica da posse da terra para população de baixa renda, algumas experiências relatam a possibilidade de explicitar a vulnerabilidade fundiária e degradação ambiental impostas às populações tradicionais principalmente em contexto urbano ou em áreas de expansão urbana.

Vale destacar, também, o avanço dessa questão na instituição do Estudo do Impacto de Vizinhança (EIV) no plano diretor, destinado a empreendimentos considerados promotores de alterações significativas no perfil da região na qual pretendem se instalar⁴.

No capítulo dedicado especificamente ao plano diretor, resta explícito que a função social da propriedade urbana deve atender às exigências de ordenação da cidade expressas nesse instrumento (art. 39). Assim, o plano diretor, a partir da concepção contida no Estatuto da Cidade, deve articular a política urbana construída de maneira democrática e participativa, expressa no plano de cada município, de acordo com as especificidades locais.

Ademais, vincula o plano diretor, aprovado por lei municipal, ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, os quais também deverão incorporar as prioridades contidas no plano (§ 1º, art. 40).

⁴ Os critérios para realização do EIV, bem como determinadas características das zonas especiais constam na Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, no artigo 3º, inciso II, e artigo 5º, respectivamente.

No § 4º do mesmo artigo, ocupa-se em garantir o controle social e publicidade do processo de elaboração do plano diretor, desde a elaboração até sua implementação e fiscalização, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa se impedir ou deixar de garantir esses requisitos (art. 52, inciso VI). Destaca mais uma vez a busca pelo processo democrático de planejamento e gestão das cidades.

A respeito do conteúdo mínimo do plano diretor (art. 42), o Estatuto da Cidade indica a necessidade de delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado cada instrumento urbanístico (incisos I e II) e de um sistema de acompanhamento e controle (inciso III). Buscando suprir parâmetros para a estrutura básica do plano diretor, o Conselho das Cidades⁵, através da Resolução Nº 34, de 01 de julho de 2005, emitiu recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade.

Tal resolução considera pertinente que o plano diretor tenha conteúdo diferenciado, conforme a especificidade do município, sua história e a região onde se insere assim o requererem (alínea e). Reafirma também a necessidade de ações e medidas previstas para o cumprimento da função social da propriedade, tanto pública quanto privada (art. 1º, inciso II).

Em relação a esse tema, é interessante refletir como, por exemplo, ao realizar o zoneamento de um município, prescrevendo os usos de cada porção do território municipal, acaba-se por regular também a iniciativa privada. Essa é uma das situações em que podemos perceber que o Estatuto das Cidades busca atrelar a ordenação do território para o pleno desenvolvimento da cidade em prol do bem coletivo, como responsabilidade também da esfera privada, conforme entendimento do Conselho das Cidades e previsto no artigo 2º, inciso III do Estatuto da Cidade.

Em seu inciso III, a Resolução Nº 34 também traz orientações para que o território do município seja reorganizado considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes, fundamental para pensar o ordenamento do território e as sinergias do entorno do município.

⁵ Em 2004, foi criado o Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante do Ministério das Cidades, como instância de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Através de diversas Resoluções, propôs diretrizes para a formulação e implementação da PNDU. O Ministério das Cidades foi extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Suas funções foram atribuídas ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional.

Ainda, conforme a mesma Resolução, o Sistema de Acompanhamento e Controle Social (art. 6º) deve prever instâncias de planejamento e amplo acesso às informações territoriais a todos os cidadãos. Incluindo a representatividade da sociedade civil e das diversas regiões do município, audiências e consultas públicas, dentre outros, sempre no sentido de estimular o processo de gestão democrática e participativa.

Registrarmos também que existem as Resoluções que tratam do controle social e do processo de elaboração do plano diretor. A primeira, Resolução nº 13 de junho de 2004, parte da premissa “que a política urbana tratada constantemente de forma fragmentada, clientelista e excludente necessita ser superada através de uma formulação coletiva entre todos os atores sociais” (alínea d⁶), e propõe diretrizes para a cultura democrática e participativa no planejamento, inclusive com a criação de Conselhos da Cidade.

A segunda, Resolução nº 25 de março de 2005, orienta que no processo participativo de elaboração do plano diretor haja ampla comunicação pública e em linguagem acessível, publicidade dos cronogramas e locais de reuniões e a publicação e divulgação dos resultados dos debates e propostas adotadas em todas as etapas do processo (art.4º, inciso III⁷). Percebemos que tais orientações buscam trazer legitimidade social e política para o planejamento territorial, através de um processo democrático de elaboração dos planos diretores.

Diante dos fundamentos do planejamento urbano após o Estatuto da Cidade, refletidos na política urbana e suas normativas, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, foi um esforço dirigido à institucionalização e estruturação das Secretarias Nacionais. Estas, com suas políticas setoriais, instituíram a Conferência Nacional das Cidades e a implantação dos Conselhos das Cidades.

Na década de 2000 houve significativa atuação do Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) que instituiu o “Programa de fortalecimento da Gestão Urbana”, para apoiar o planejamento urbano nos municípios brasileiros, através de ações voltadas para o suporte à elaboração e revisão de seus planos diretores.

Apesar desses esforços, observamos que os instrumentos do Estatuto das Cidades foram incorporados, mas não houve a regulamentação necessária para

⁶ BRASIL, 2004.

⁷ Idem, 2005.

viabilizar sua aplicação. Como exemplo, podemos citar a questão habitacional, a qual teve significativo desempenho – especialmente com o programa Minha Casa Minha Vida. Entretanto, foram poucos os municípios que aplicaram uma estratégia de combate à especulação imobiliária, sob a perspectiva de intervir na dinâmica da cidade para corrigir distorções, visando a construção de cidades mais justas e equilibradas (MARICATO, 2002).

Quanto à participação social, embora tenha havido processos consultivos, como várias audiências públicas, não significou que houve mudanças, na gestão municipal ou em planos diretores, que expressaram a construção de um pacto social, em atendimento ao objetivo do Estatuto da Cidade (SUTTI, 2017).

Apesar disso, embora não se tenha conseguido avançar significativamente na implementação, podemos reconhecer certo avanço na discussão dos temas da reforma urbana e a apropriação, pelos movimentos sociais, da figura plano diretor participativo. Inclusive, vários planos diretores e suas alterações foram contestados judicialmente sob a alegação de falta de participação, o que significou a suspensão das alterações até que mudanças ocorressem no processo.

2.2.1 O zoneamento

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e as resoluções do Conselho das Cidades trouxeram uma série de mudanças de paradigmas para o planejamento urbano. Dentre elas, destacamos o esforço de trazer a concretude do território, o planejamento a partir de uma base física.

As orientações posteriores ao Estatuto da Cidade, na tentativa de estabelecer o conteúdo mínimo dos planos diretores, apontam como ponto de partida a realização do Macrozoneamento, e suas Zonas, na divisão do território. Aquele tem o objetivo de delimitar o urbano e o rural, e estas, definirem grandes áreas de interesse onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação, como por exemplo, as zonas de interesse ambiental ou de preservação do patrimônio histórico.

Assim, através da cartografia das diretrizes e objetivos do plano diretor expressa no Macrozoneamento e na instituição de Zonas, é definida a divisão do território que embasa as estratégias de intervenção a partir de um referencial espacial. A Resolução Nº 32 de 2005 é bastante clara sobre a necessidade da

delimitação de áreas e respectivas destinações **nos mapas**, com descrições de perímetros, a respeito de toda legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município (art. 3º, inciso, V⁸).

Acaba, assim, por condicionar a aplicação de instrumentos urbanísticos e intervenções com repercussão espacial às prescrições dos mapas de zoneamento do plano diretor. Mais que isso, se determinada ação, espacialmente localizada, não corresponder à função destinada no plano diretor àquela parcela do território, então não está permitida.

Contudo, cabe-nos esclarecer que não é objeto desta pesquisa o caráter do zoneamento enquanto instrumento técnico e jurídico da regulação do solo urbano – embora saibamos que esse caráter influencie o território do município como um todo. Mas principalmente, sua função de ordenação territorial, abrangente sobre todo o território do município – em termos de limites, e resultado dos processos socioespaciais em curso.

Não por acaso, no Brasil o zoneamento correspondeu e corresponde a interesses específicos dos agentes hegemônicos da cidade. Desde o final do século XIX, o zoneamento vem sendo utilizado para soluções pontuais da elite brasileira, como a proibição de construção de cortiços e vilas operárias em determinadas regiões – obviamente as centrais – das cidades (VILLAÇA, 1999).

No final da década de 1990, já chamava atenção o caráter de planejamento físico-territorial do zoneamento que, segundo Villaça (1999), é a modalidade mais antiga e difundida de planejamento urbano, *lato sensu*, no Brasil. Sem entrar no mérito sobre a intervenção desse instrumento na organização do município como um todo ou somente em parcelas, o autor afirma sua importância como instrumento de organização territorial. Desse modo, o zoneamento se insere na esfera da política, resultado de claros conflitos de interesses e da ação concreta dos governos municipais, através de leis de zoneamento aprovadas desde a ditadura até os períodos democráticos. (VILLAÇA, 1999).

Percebemos que até hoje, embora no discurso se afirme que o zoneamento é parte integrante do plano diretor, as leis específicas de zoneamento são aprovadas nas Câmaras Municipais e executadas, sem relação com os planos diretores. De maneira geral, essa falta de vinculação está relacionada ao atendimento pontual de

⁸ BRASIL, 2005.

demandas individuais requisitadas ao Poder Público, como veremos no próximo capítulo. Essa face política do zoneamento aparece nos planos diretores pós Estatuto da Cidade, ao passo que demonstram certa centralidade do ordenamento do território com a inclusão expressiva de zoneamentos, macrozoneamentos e zonas especiais.

Junto a esse movimento, houve a crescente incorporação da questão ambiental nos planos diretores, como é o caso das zonas de interesse ambiental (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). Nesse período, observou-se crescente número de planos diretores que incorporaram a questão ambiental entre seus objetivos e diretrizes gerais, embora poucos tenham previsto mecanismos e instrumentos capazes de efetivar a política ambiental. Segundo estudos que se debruçaram sobre esses planos diretores, principalmente na década seguinte ao Estatuto da Cidade, a política ambiental não foi abordada de maneira integrada com as demais políticas setoriais. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Junto a esse tratamento segmentado predominou a visão dualista de cidade e natureza, o que impossibilita o tratamento da questão a partir da complexidade dos conflitos e de uma abordagem que envolva os usos ambientalmente coletivos, por exemplo, fundamentais na relação dos povos indígenas com o território. Para além, esses estudos apontaram o desafio, frente ao mercado imobiliário, para o enfrentamento dos conflitos advindos das dinâmicas territoriais em áreas de interesse ambiental, inviabilizando a negociação e pactos locais.

Ainda que tenha havido esforços nesse sentido, um dos problemas identificados foi a insuficiente e inadequada espacialização das diretrizes e instrumentos dos planos diretores. Algumas possíveis razões seriam: leitura técnica e comunitária mal elaborada, poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas, inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território, reduzido tempo para o processo de elaboração do plano diretor, desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração, entre outros motivos. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Apesar de toda tentativa do Estatuto da Cidade – e Resoluções – voltada à gestão democrática do espaço urbano, identificamos a falta de coerência entre os zoneamentos e o conteúdo dos planos diretores pós Estatuto da Cidade. A pressão de interesses pontuais e específicos (marcadamente os do mercado imobiliário) acaba por vulnerabilizar as normas de uso e ocupação do solo. Podemos relacionar

a isso o planejamento isolado da gestão e dos processos decisórios, especialmente aqueles relativos ao desenvolvimento e à expansão do município.

O zoneamento, a partir de uma base físico-territorial, espacialmente localizada, mostra-se fundamental para promoção dos direitos dos povos indígenas. Daí a relevância do conteúdo das Resoluções do Conselho das Cidades em relação às populações tradicionais, dentre as quais destacamos a instituição das zonas especiais, para demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, de modo a garantir a proteção dos seus direitos (art. 5º, inciso II). Além disso, como já registramos acima, atualmente é impossível tratar da questão ambiental sem relacioná-la aos povos indígenas, dada sua relação intrínseca com o território e o equilíbrio ambiental – pressupostos da própria política urbana. Logo, o fato de as comunidades indígenas estarem representadas no zoneamento de determinado município é fundamental – também – para a política ambiental do município.

Sobre essa relação, fazemos referência à perspectiva de Steinberger (2006) a respeito do caráter espacial das políticas públicas. A autora indica que estudos conhecidos como espacialização e regionalização de políticas já se ocupavam de entender a espacialidade nas políticas públicas, embora sob uma abordagem de espaço inerte e passivo. Ademais, a autora afirma que as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural são espacialmente fundamentadas, ou seja, o espaço é sua base comum, razão pela qual não poderiam ser concebidas de forma isolada (STEINBERGER, 2006).

Muitos planos diretores assinalaram essa necessidade de articulação intersetorial e intergovernamental para a agenda ambiental, embora não tenham previsto como se daria a execução na prática – o que acabou por mantê-la desvinculada do ordenamento territorial.

Por fim, cabe registrar que outros dispositivos urbanísticos, tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Cidade, são fundamentais no planejamento em escala local. Entretanto, buscamos destacar neste capítulo aqueles mais diretamente relacionados às políticas ambiental e de ordenamento pela sua intersetorialidade com a política indigenista, como discorreremos à frente.

2.3 A ANÁLISE SÓCIO-ESPACIAL

Para compreender o sentido da invisibilização das comunidades Guarani no Plano Diretor de Palhoça, interpretaremos as alterações recentes do zoneamento, a partir da análise sócio-espacial. Isso quer dizer que analisaremos a estrutura socioespacial e os processos e interações que vêm se desdobrando localmente, a partir de uma espacialidade determinada e referenciada por essa estrutura.

Santos (1977) explica que o espaço influencia a evolução de outras estruturas, componente fundamental da totalidade social e seus movimentos; ele combina formas espaciais e uma técnica correspondente. O entendimento do autor parte da categoria de Formação Econômica e Social, a qual é específica, pois corresponde a uma dada sociedade, historicamente determinada, logo, de formação específica. Ou seja, se considerarmos o modo de produção como “gênero”, a Formação Econômica e Social é a “espécie”, a possibilidade realizada (SANTOS, 1977). Assim, decorrem as formações sócio-espaciais, resultantes da etapa de um processo histórico, que apreende a especificidade como fruto da combinação de processos distintos.

O espaço “como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações” (SANTOS, 2006, p. 12) é produzido e produz ao mesmo tempo; por isso, torna-se fundamental para totalidade social e seus movimentos. O espaço organizado pelo homem é uma estrutura subordinada-subordinante e não apenas um reflexo social. Assim, a diferença entre lugares é resultado do arranjo espacial dos modos de produção particulares, e a organização local reproduz a ordem internacional.

O autor nos ensina que devido à ciência, à técnica e à informação do atual momento histórico o mercado se tornou global. Assim, o território passa a ter novos conteúdos e impõe certos comportamentos em razão das enormes possibilidades da produção e, acima de tudo, da circulação dos insumos, produtos, do dinheiro, das ideias e informações – que significou a expansão do que ele denominou como meio técnico-científico-informacional.

Diante dessa nova fluidez do espaço, e a informação e as finanças como fundamentais na conformação da vida social, o território do país – como suporte da produção em todas as instâncias – passa a se equivaler ao mercado.

Desse ponto de vista, a informação e as finanças têm maior ou menor influência, resultando em novos usos e uma nova escassez (SANTOS, 2001). A estrutura socioespacial, composta de formas espaciais que atendem a certas funções, é alimentada por fluxos de capitais, pessoas e informações, correspondentes a um processo temporal do modo de produção capitalista – o neoliberalismo e a globalização.

Assim, a análise a partir do conceito de “território usado” relaciona o local-global; ele é multiescalar. Podemos definir como uma categoria de análise fundamental para compreensão da contemporaneidade, a partir da configuração das formações socioespaciais, pois seu uso é produto histórico das relações sociais em determinada sociedade e cultura (SANTOS; SILVEIRA, 2006).

De acordo com Santos (1979), há uma organização social, um arranjo do espaço, de acordo com os interesses e necessidades de cada grupo. As ações correspondem ao processo social que gera produtos, isto é, os objetos, e ambos estão em constante transformação.

A materialidade do território é, assim, definida por objetos que têm uma gênese técnica e social, juntamente com um conteúdo técnico e social. Esses objetos estão organizados em sistemas e com influência direta no uso do território. Por essa razão, o território é usado, pois é reorganizado, configurado, normatizado e racionalizado.

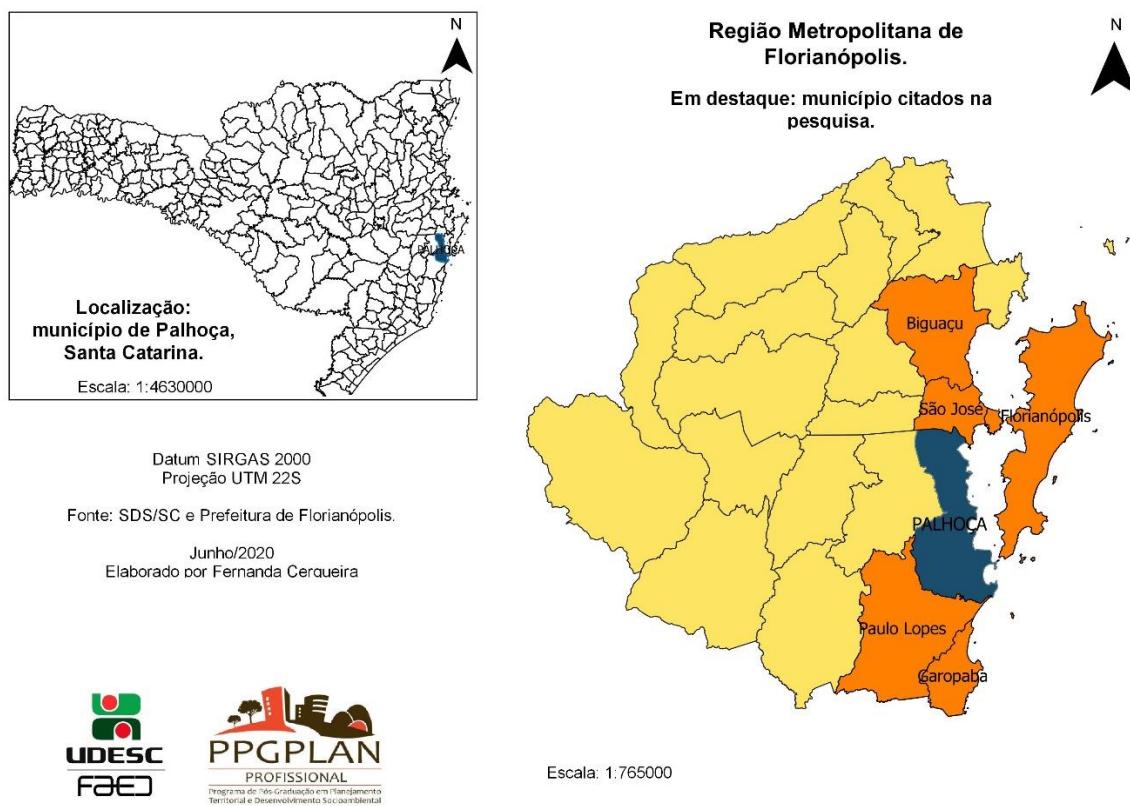
A partir dessa abordagem teórica abordaremos o zoneamento do município de Palhoça, buscando compreender o processo específico, nesse momento histórico, que confere significado particular à criação de uma Macrozona Turística no município.

3 A INVISIBILIZAÇÃO DO TERRITÓRIO GUARANI NO PLANO DIRETOR DE PALHOÇA

3.1 O MUNICÍPIO DE PALHOÇA (SC) E A REGIÃO METROPOLITANA DE FLORIANÓPOLIS

O município de Palhoça está localizado na porção litorânea central do estado de Santa Catarina, distante cerca de 20 km da capital do estado. Faz parte da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF)⁹, cuja área conurbada é composta pelos municípios de São José, Biguaçu e Palhoça, além de Florianópolis. Apresenta uma grande extensão de área no sentido norte-sul e é cortada pelas rodovias BR 101 e BR 282.

Figura 1 – Mapa de localização de Palhoça (SC) e a Região Metropolitana de Florianópolis.



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

⁹ A atual Região Metropolitana da Grande Florianópolis (RMF), e respectiva Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), foi instituída pela Lei Complementar Nº 636, de 09 de setembro de 2014 e é composta pelos municípios de Águas Mornas, Antônio Carlos, Biguaçu, Florianópolis, Santo Amaro da Imperatriz, São José, São Pedro de Alcântara e Governador Celso Ramos, além de Palhoça.

Seu surgimento esteve ligado ao papel de entreposto comercial em relação à Ilha de Santa Catarina – denominada Desterro, à época, no período Colonial (século XVII) e o Oeste do estado. Tal função era propiciada pela baía da Enseada de Brito que foi, provavelmente, o primeiro núcleo de habitação no território do que veio a ser o município de Palhoça. Sua ocupação mais efetiva se deu a partir do século XVIII e esteve ligada à pequena produção mercantil, que fornecia produtos de maneira complementar à Florianópolis. Esses produtos correspondiam principalmente a itens de alimentação e material de construção – fornecimento que atendia ao crescimento da Ilha de Florianópolis.

Até então sua localização propiciava o comércio através de pequenos portos distribuídos ao longo do litoral, mas a construção da Ponte Hercílio Luz em 1926, ligando ilha-continente, trouxe significativas repercussões à Palhoça. Ela passou a competir com a produção de outras regiões, com o fornecimento via terrestre, sendo que até então sua localização entre o interior do estado e Florianópolis era sua maior vantagem (PERUZZO, 2008). Com a decadência da pequena produção mercantil, Palhoça contou com pouco investimento e núcleos urbanos reduzidos, sendo que a maior parte de sua população continuou na área rural até a década de 1960.

Importante registrar que nesse período o Brasil estava se industrializando e, junto aos planos de desenvolvimento econômico do governo federal, os governos de Santa Catarina também investiram através, por exemplo, do Plano de Obras e Equipamentos (POE) e do Plano de Metas do Governo Estadual (PLAMEG), de 1955 e 1961¹⁰, respectivamente.

Nesse período, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento da Área Metropolitana de Florianópolis (PDAMF)¹¹. Tal Plano se situa dentre aqueles de cunho técnico-racional, típico dos planos integrados regionais da década de 1970. Foi elaborado sob forte influência do urbanismo modernista, o que pode ser observado no desenho do planejamento a partir dos eixos centrais de transporte, como as rodovias BR 101 e BR 282, vias expressas e diversas indústrias distribuídas ao longo dessas vias, e as áreas de uso misto, pulverizadas pelo território (RIZZO, 1993).

¹⁰ O Plano de Obras e Equipamentos, Lei nº 1.365 de 4 de novembro de 1955, foi instituído no governo Irineu Bornhausen (partido UDN) e o PLAMEG, Lei nº 2.772 de 21 de julho de 1961, no governo Celso Ramos (partido PSD).

¹¹ Incluir a relação aos planos nacionais da ditadura.

Até esse momento, Florianópolis vinha crescendo significativamente, destino dos maiores investimentos no período. Assim, o município de Palhoça serviu basicamente, até então, como “dormitório” para um grande fluxo de trabalhadores da indústria da construção civil, principalmente, da capital, pelo custo de vida mais barato. A partir da década de 1970, a implantação de infraestrutura como as rodovias BR 101 e BR 282 influenciaram fortemente a organização espacial do município. O núcleo urbano foi cortado pela rodovia BR 101, que passou a atrair o estabelecimento de diversas indústrias, comércios e serviços ao longo das rodovias, induzindo também à especulação imobiliária. Além disso, O PDAMF buscava lançar Florianópolis como uma grande metrópole, logo, seu conteúdo também prescrevia o uso e ocupação dos municípios vizinhos, o que contribuiu para o processo de conurbação.

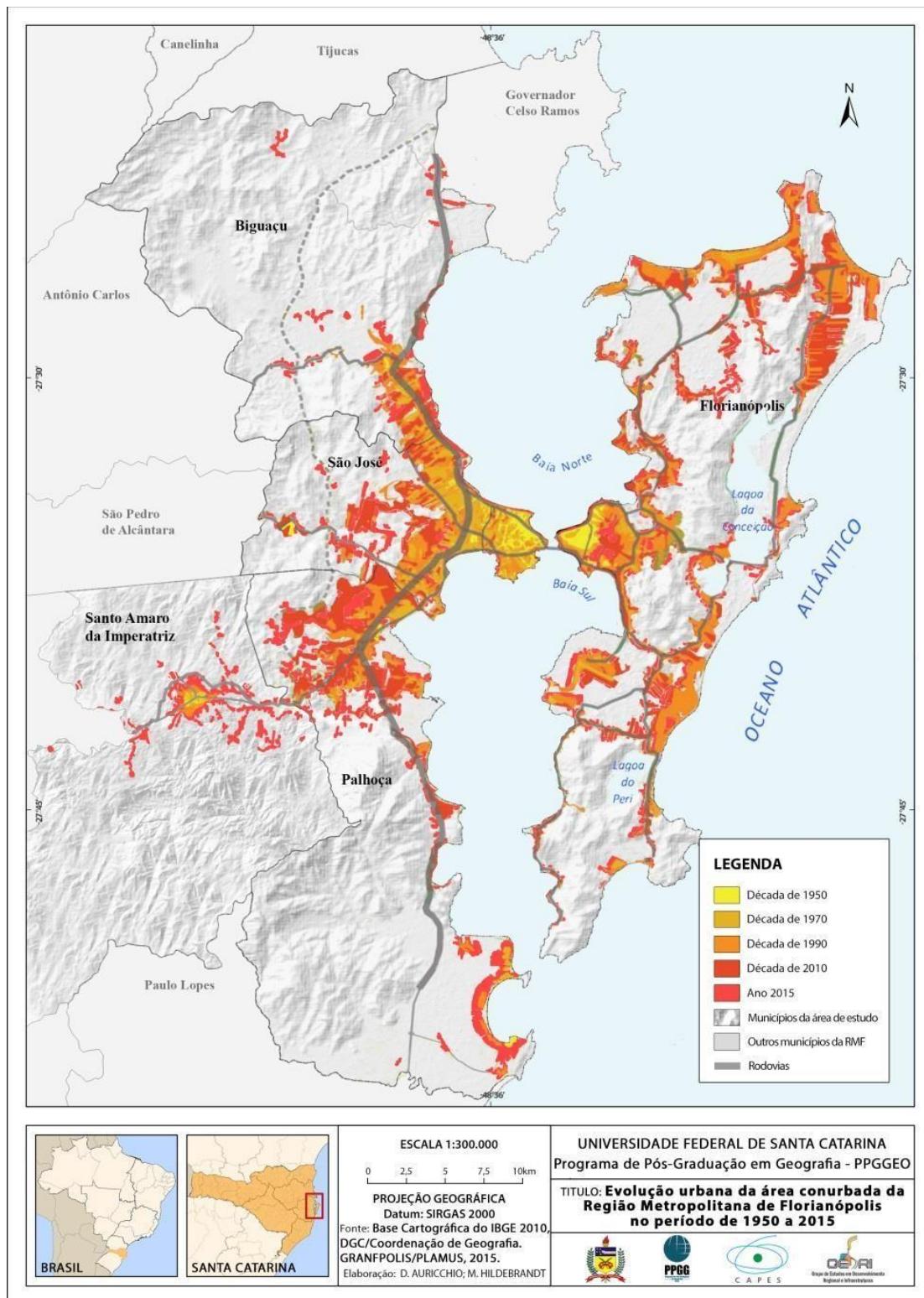
Especificamente sobre o macrozoneamento, podemos afirmar que influenciou processos de ocupação no território de Palhoça que induziram a expansão urbana para fora do seu núcleo urbano central já consolidado. Isso resultou em urbanização desordenada e fragmentada, resultando em vazios urbanos, falta de identidade com o entorno e falta de infraestrutura, com consequente periferização (SUGAI, 2002).

Ao mesmo tempo, com a instalação da via expressa e o incremento das atividades econômicas e turísticas de Florianópolis, Palhoça passa a ser influenciada pelo crescimento da capital e região. Há nesse momento significativo incremento populacional constituído por trabalhadores empregados em Florianópolis, e a implantação de diversos loteamentos, especialmente os habitacionais para população de baixa renda (SUGAI, 2002). De maneira geral, esses loteamentos – regulares ou não – eram instalados em áreas de uso rural, de antigas fazendas, sem qualquer atendimento de infraestrutura urbana. Importante ressaltar que o Estado teve papel significativo na ocupação dessas áreas periféricas, como por exemplo, através da construção de moradias populares pela Companhia de Habitação de Santa Catarina, ainda na década de 1970 (SUGAI, 2002).

Assim, podemos dizer que, inicialmente, as atividades do município estavam ligadas à pequena produção mercantil, que em declínio, significou um período de estagnação econômica para Palhoça. Até a década de 1970, teve um aumento populacional significativo, ligado principalmente aos trabalhadores de Florianópolis, que residiam em Palhoça em razão das moradias e custo de vida mais baratos. Após esse período, em consonância ao “milagre econômico” brasileiro, passa a

receber a instalação de muitas indústrias, conforme prescrito, inclusive, no PDAMF – assim como São José e Biguaçu, municípios vizinhos.

Figura 2 – Mapa da Evolução urbana da área conurbada da Região Metropolitana de Florianópolis.



Fonte: VERA (2018, p. 80).

Para Sugai (2002), os expressivos investimentos realizados pelo Estado nas décadas de 70 e 80 estavam vinculados aos interesses hegemônicos que resultaram em significativos reflexos socioespaciais. Essas intervenções contribuíram para o processo de segregação espacial além de propiciar a especulação imobiliária. Além disso, é possível afirmar que teve papel fundamental no processo de conurbação entre os municípios vizinhos que receberam as indústrias mais pesadas a partir dos anos 1970.

A partir do início dos anos 1990 e 2000, Palhoça tem seu perfil bastante alterado. Houve a instalação de muitas indústrias em seu distrito industrial criado na década de 90, a expansão da construção civil através de prédios e loteamentos e a instalação de universidades.

Figura 3 – Quadro: Empregados e estabelecimentos em Palhoça: 2000 e 2016.

Setor	2000		2016		Var. %	
	Empr	Estab	Empr	Estab	Empr	Estab
Indústria	1736	219	6042	697	248,04	218,26
Construção Civil	1565	102	3878	515	147,80	404,90
Comércio	2034	495	11596	1862	470,11	276,16
Serviços	3794	288	15653	1574	312,57	446,53
Agropecuária	53	20	92	23	73,58	15,00
Total	9182	1124	37261	4671	305,80	315,57

Fonte: Will (2020).

Houve um aumento expressivo no número de empregados do setor de serviços, que foi triplicado, assim como no total de estabelecimentos do mesmo, onde houve um crescimento de aproximadamente 450%. A construção civil seguiu a mesma tendência do setor de serviços, pois quadruplicou o número de estabelecimentos e mais que dobrou a quantidade de funcionários. Podemos visualizar o significativo incremento nos setores de Serviços e Construção Civil entre 2000 e 2016. Atualmente, destacam-se dentre as atividades econômicas a construção civil, serviços de logística e armazenamento, vide a facilidade de transporte e proximidade a três portos, sendo que o setor terciário corresponde a 75% do PIB.

3.1.1 O Plano Diretor de Palhoça

Em 1977 o município de Palhoça adotou para seu território as ações previstas no PDAMF quanto ao planejamento urbano municipal. Estava incluído aí, além dos regramentos urbanísticos de regulação de uso e ocupação do solo, o macrozoneamento indicado naquele plano. Entretanto, não houve nesse período intervenções significativas pelo Poder Público, continuando o município com praticamente o mesmo perfil.

Como já visto anteriormente, a partir da Constituição de 1988, houve um movimento nacional dos municípios para elaboração dos seus Planos Diretores, com base na nova legislação. Naquele momento, sem experiência na elaboração de planos municipais ou um órgão urbanístico em sua estrutura, a prefeitura de Palhoça contratou a empresa Zeta Engenharia e Planejamento Ltda¹², sediada em Florianópolis, para elaboração de seu Plano Diretor.

Após levantamento e análise de potencialidades e limitadores pela equipe multidisciplinar da empresa, com participação de alguns técnicos da prefeitura, chegou-se à conclusão que o principal limitador para o desenvolvimento urbano do município era o meio ambiente local. Como resultado, foi entregue ao governo municipal um conjunto de normas, plantas, mapas e tabelas que deveriam servir à elaboração de um futuro Plano Diretor (LINHARES, 2020).

Deste conteúdo resultaram as Leis Municipais nº 15, nº 16, nº 17 e nº 18, de 07 de abril de 1993, que em conjunto compõem o Plano Diretor do Município de Palhoça, vigente até hoje. As leis tratavam dos seguintes temas: a Lei Municipal nº 15/93 instituiu o Plano Diretor da cidade; a Lei Municipal nº 16/93 instituiu o zoneamento urbano municipal; a Lei Municipal nº 17/93 instituiu o novo código de obras; e a Lei Municipal nº 18/93 instituiu a nova lei de parcelamento do solo urbano. De maneira geral, repetiu o PDAMF, com diagnósticos, diretrizes gerais e objetivos pouco específicos – como eram de maneira geral esses planos diretores da década de 1990, como já visto no capítulo anterior.

¹² Interessante notar que a empresa era do ramo da engenharia, corroborando a ideia de que um Plano Diretor elaborado a partir de bases modernas e eficientes poderia resolver os chamados “problemas urbanos”.

Segundo Linhares (2020), de acordo com as evidências de sua pesquisa a respeito da elaboração do Plano Diretor de Palhoça, foi realizada de maneira simples, sem mapas, reproduzindo um modelo genérico utilizado para tantos outros municípios vizinhos. Dessa maneira, Palhoça elaborou seu Plano Diretor em 1993, que continua vigente até hoje, embora o respectivo zoneamento tenha passado por inúmeras alterações.

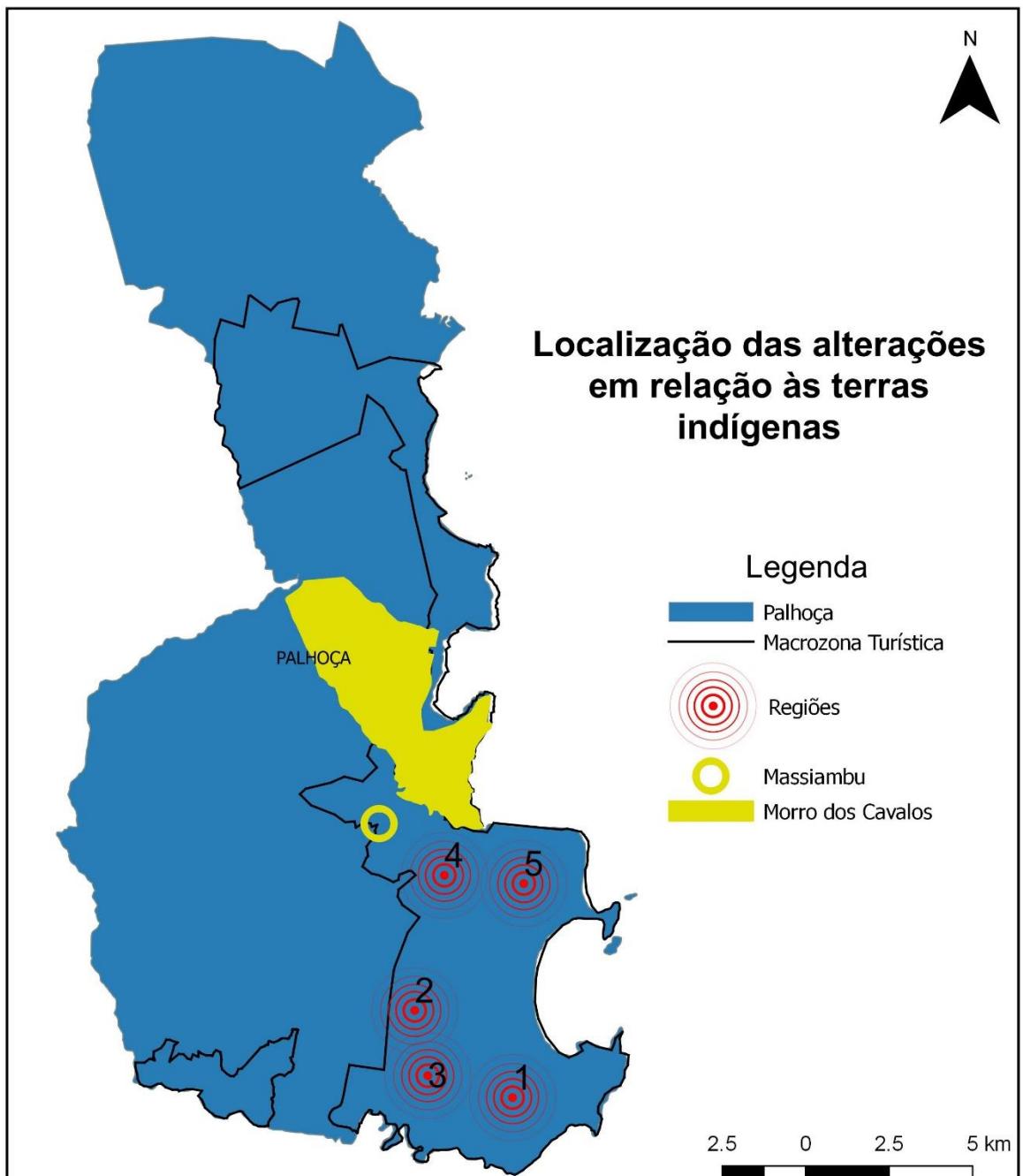
Até 27 de janeiro de 2020 constam aproximadamente 150 alterações no zoneamento urbano instituído pela Lei Municipal nº 16/93. Linhares (2020), afirma que as alterações estão ligadas a soluções para casos específicos, em que o Poder Público local foi instado a apresentar resolução visando a regularização, relacionados principalmente a viabilizar empreendimentos ou especulação imobiliária. Isso corrobora os apontamentos do capítulo anterior, sobre a importância de observar os zoneamentos propostos para o território municipal em razão da possibilidade de suporte à interpretação dos processos sócio-espaciais em curso – especialmente por possibilitarem perceber sua espacialidade.

3.2 A MACROZONA TURÍSTICA E AS ALTERAÇÕES NO ZONEAMENTO

A alteração do zoneamento que interessa especificamente a essa pesquisa é a mais recentemente aprovada pela prefeitura de Palhoça, Lei Municipal nº 4.847/20 de 03 de agosto de 2020 (PALHOÇA, 2020a). Através dela foi instituída a Macrozona Turística do município, correspondente à “[...] Região Sul do território municipal, como instrumento de zoneamento, uso e ocupação e ordenação do território.” (PALHOÇA, 2020a, art. 1º).

Segundo a lei, a Macrozona Turística tem como finalidade: “[...] ordenar o território e possibilitar a definição de orientações estratégicas para o planejamento das políticas, programas e projetos em áreas diferenciadas, objetivando o desenvolvimento sustentável do Município” (PALHOÇA, 2020a, art. 2º, Lei Municipal nº 4.847/20).

Figura 4 – Mapa de localização da Macrozona Turística e as alterações em relação às terras indígenas.



Datum SIRGAS 2000

Projeção UTM 22S

Escala 1:150000

Fonte: SDS/SC e Prefeitura de
Palhoça

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Após três meses da instituição da macrozona, foram aprovadas novas alterações no recente zoneamento, através da Lei Municipal nº 4.923/20 de 10 de novembro de 2020, que alterou os anexos I, III e V. Veremos abaixo as alterações por Região – conforme designação utilizada na lei do novo zoneamento.

Figura 5 - Mapa de localização das alterações do Plano Diretor em relação às terras indígenas de Massiambu e Morro dos Cavalos.



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Na denominada “Região 1” as alterações ocorreram em sua porção sul, que se limita ao Rio da Madre, que é a divisa com o município de Paulo Lopes. A Lei de criação da Macrozona Turística estabelece Zona Comercial e Zona Turística-2, em seguida a lei de alteração amplia a ocupação com área Zona Turística Especial.

A “Região 2” corresponde à instituição de uma Zona Industrial Sustentável, às margens da rodovia BR 101, também na porção sul do município.

Na Região 3 a Lei de criação da Macrozona Turística implementa Zona Turística-2, em seguida a lei de alteração amplia a ocupação com Zona Comercial e Zona Turística Especial.

A Região 4 corresponde à criação de áreas de Zona Turística-2.

Por fim, a Região 5 amplia área de Zona Turística-2 e cria Zona Comercial. A lei mais recente de alteração inclui essa região, entretanto, não foi possível verificar quais foram as alterações, nem no anexo da lei ou no material disponibilizado pela Prefeitura, conforme as dificuldades informadas no item 1.1.

Podemos afirmar que, de maneira geral, as alterações: i) flexibilizam a intensidade de uso e ocupação do solo; estimulam a instalação de indústrias ao longo do eixo da rodovia BR 101; ampliam área para instalação de comércio e serviços, e; prescrevem a ocupação de novas áreas no limite Sul do município. Ou seja, estão em completo desacordo com os requisitos básicos para definição do macrozoneamento, em atendimento aos seus objetivos no contexto do Estatuto da Cidade. Dentre os requisitos que deixaram de ser observados citamos dados relativos à geomorfologia e ecossistemas e o atendimento da Macrozona pela infra-estrutura urbana. Aliás, nem mesmo conseguimos acesso à definição das macrozonas urbana e rural, as quais provavelmente não tenham sido definidas.

Outrossim, é importante verificar a espacialização das alterações, distribuídas na Macrozona Turística, em relação ao Mosaico de Unidades de Conservação instituído pela Lei 14.661/2009, conforme mapa abaixo, elaborado a partir dos anexos das Leis nº 4.847/20 e 4.923/20, arquivo dwg denominado Zoneamento Consolidado Palhoça fornecido pela Prefeitura de Palhoça e SDE/SC:

Figura 6 – Mapa de distribuição das alterações na Macrozona Turística e o Mosaico de Unidades de Conservação.



Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Acreditamos que a contextualização da porção sul do município de Palhoça nos auxilia a compreender um processo específico de ocupação em curso.

3.2.1 Contexto socioespacial das alterações e a invisibilização das comunidades Guarani

Como vimos anteriormente, o município teve seu primeiro núcleo de ocupação justamente numa enseada, que serviu de entreposto comercial, pela localização entre o interior do estado e a Ilha de Santa Catarina. Atualmente, à exceção de algumas áreas de mangue ou de foz, a faixa mais próxima ao mar está urbanizada em toda sua extensão. Na parte norte do território municipal, as áreas planas do litoral estão sob intensa ocupação, condicionadas pelo relevo acidentado das encostas em direção ao interior.

A porção sul de Palhoça é à qual correspondem as alterações recentes do zoneamento do Plano Diretor. Nessa região, embora a faixa à beira mar esteja bastante urbanizada, significativa parte da planície litorânea está com suas características ambientais bem preservadas. Tanto o sul do município de Palhoça quanto o norte do município vizinho, Paulo Lopes, vêm sofrendo forte pressão pela expansão urbana justamente nessas áreas.

Essa mesma região, pela sua importância ambiental, se encontra amplamente protegida pela legislação ambiental, pois faz parte do complexo de biodiversidade da Mata Atlântica. Assim, além da incidência da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de Proteção da Vegetação Nativa - conhecida como “Novo Código Florestal”, está submetida ao que preconiza a Lei da Mata Atlântica, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, entre outras. Além da legislação acima, destacamos que cerca de 70% da área total de Palhoça se encontra submetida à legislação da Área de Proteção Ambiental do Entorno Costeiro (APA do Entorno Costeiro) e do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (PAEST), com uma série de restrições legais ao uso e ocupação do solo.

Cabe registrar que o PAEST já sofreu diversas alterações que representaram anexações e desmembramentos de sua extensão. Em 1979, foram desanexados 3.625 hectares para tentar agilizar a regularização fundiária do Parque, em razão dos conflitos com ocupantes. Em seu artigo 2º, a Lei 8.857 de 11 de setembro de 1979 desanexou a região denominada Baixada do Massiambu, e a classificou como

“zona especial”, continuando sob administração do Parque. Em 1977 foram iniciados os trabalhos para proceder à separação entre terras devolutas e as particulares para fins de desapropriação. Nesse momento houve grande confusão por conta das ocupações induzidas, inclusive, pelo estabelecimento da rodovia BR 101. As terras foram tituladas por diferentes vias, o que significou uma “indústria de usucapião”, inclusive de terras pertencentes ao Estado (PERES, 2019).

Após esforços para implementação do Parque, em 1990 os limites foram novamente revistos, desanexando a área da Ponta do Papagaio. Inicialmente, foi considerada Área de Proteção Especial, sob administração do PAEST, sendo logo no ano seguinte definitivamente desanexada do Parque. Esse é um exemplo das várias alterações que envolveram os limites do PAEST.

Em 2009, através da Lei 14.661/2009, foi instituído o Mosaico de Unidades de Conservação da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambu. Tal lei está sendo contestada no Supremo Tribunal Federal através de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por contrariar a Constituição Federal e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – a respeito da ampla legislação ambiental que protege esse território, dada sua relevância.

Percebemos, então, que as regiões que sofreram alterações – todas para flexibilização do uso e ocupação – até pouco tempo estavam sob regime de proteção integral (Parque), o que foi flexibilizado com a Lei 14.661, passando a um regime menos restritivo (APA) com a implementação do mosaico.

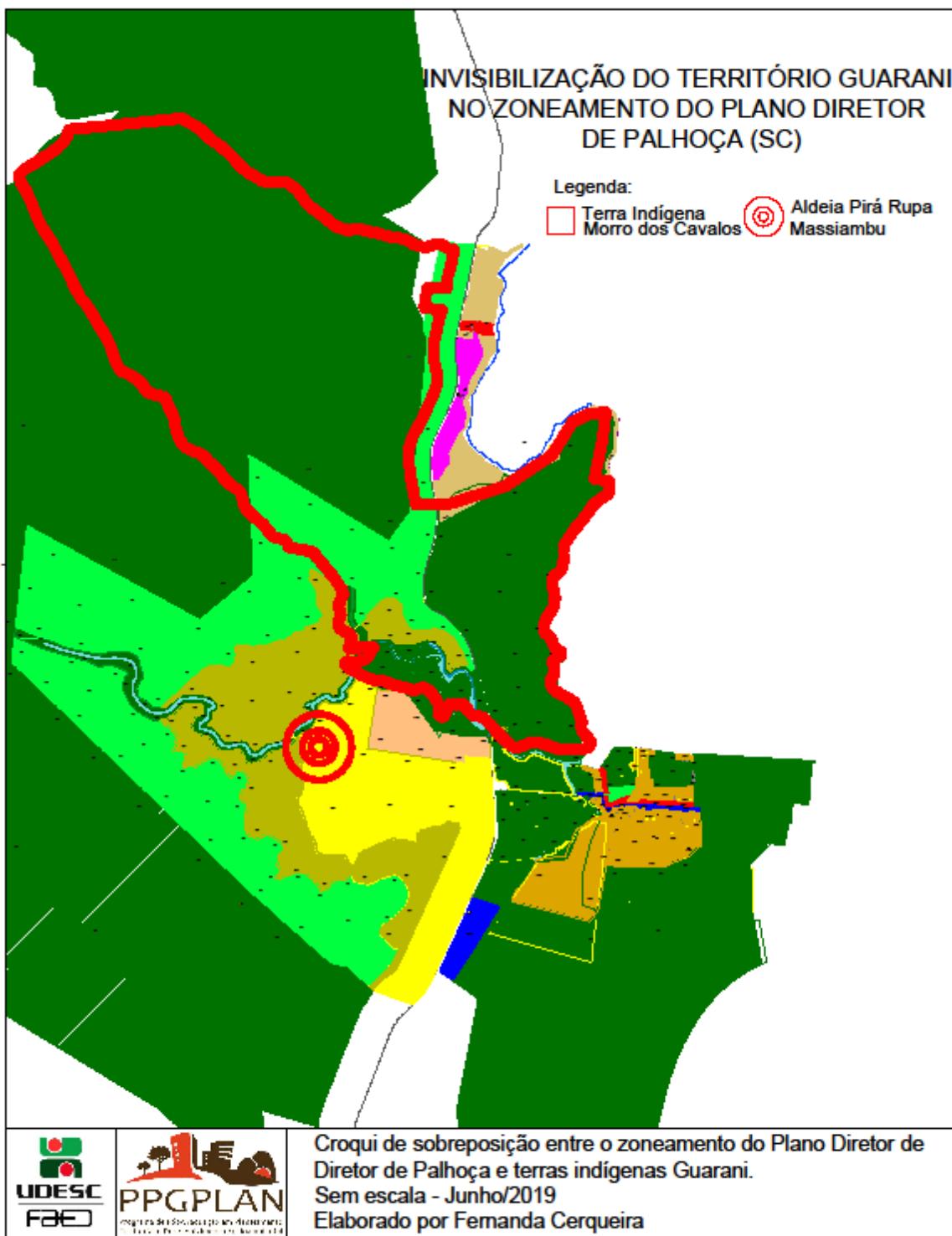
Para além, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o SNUC, e o Decreto 4.340, de 22 de agosto de 2002, que o regulamenta, sinalizam a necessidade de esforços pela conservação da biodiversidade envolvendo Áreas Protegidas – como as terras indígenas e quilombolas. Assim, os mosaicos de áreas protegidas são reconhecidos como instrumentos de ordenamento territorial, que deveriam ser referenciais básicos tanto para o Mosaico da Serra do Tabuleiro e Terras de Massiambu como para o Macrozoneamento do Plano Diretor de Palhoça – o que não ocorre.

Também o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP – instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006, reconhece a importância de todas as categorias de unidades de conservação e demais áreas protegidas na conservação da diversidade biológica e sociocultural e a necessidade de articulação

das ações de gestão dessas áreas com as políticas públicas dos três níveis de governo.

Nesse sentido, tanto o Plano Diretor quanto seus anexos e alterações não fazem qualquer menção à presença das comunidades Guarani no município, através da criação de zonas específicas, seja como Área Protegida, Terra Indígena (área pertencente à União) ou qualquer outro tipo de zoneamento especial, conforme observamos abaixo:

Figura 7 – Croqui da invisibilização das comunidades Guarani no zoneamento do Plano Diretor de Palhoça (SC).



Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Tanto o zoneamento consolidado de 2019 disponibilizado pela prefeitura quanto o novo zoneamento do Plano Diretor invisibilizam as comunidades Guarani cujos territórios se encontram nos limites do município. Atualmente, esses territórios estão classificados no novo zoneamento como: Área de Preservação Permanente, Área de Preservação com uso limitado, Área de Exploração Rural, Área Turística Residencial-2 e Área Residencial Predominante. Podemos observar no croqui acima que o zoneamento no interior na TI Morro dos Cavalos prevê usos incompatíveis com a categoria de Terra Indígena.

Portanto, desconsidera a legislação indigenista e sua incidência nas políticas públicas municipais – situação que vulnerabiliza o território Guarani, além de facilitar sua invasão, como veremos no capítulo seguinte.

Até então, podemos perceber que a invisibilização das comunidades Guarani – mas também das quilombolas e demais comunidades tradicionais na região – aliada à flexibilização da legislação municipal e ambiental, fazem parte de um processo de expansão da urbanização na denominada Macrozona Turística de Palhoça. Podemos deduzir que se trata da franja de expansão urbana, que precede o processo de conurbação entre os municípios das regiões metropolitanas, nesse caso a de Florianópolis, ligada, principalmente, ao incremento populacional de trabalhadores para as indústrias e setor terciário que vêm crescendo significativamente no município.

Aliás, um dos argumentos utilizado na defesa das alterações do zoneamento durante as audiências públicas, sob justificativa da necessidade de desenvolver a região sul de Palhoça, tentava justificar que o município tem sua maior parte territorial sob legislação de Unidades de Conservação e Áreas Protegidas. Com tal restrição, somente cerca de 27% do território seria passível de ocupação urbana, sendo que nessa parcela vivem cerca de 95% da população total do município. Entretanto, é preciso analisar esse discurso de maneira articulada à organização espacial da região sul da Palhoça e áreas adjacentes – em relação à sua configuração atual e ao planejamento.

Chama atenção a flexibilização do zoneamento concentrado na parte sul, até o Rio da Madre, que é o limite com o município vizinho, Paulo Lopes. A área se caracteriza por uma composição de planície de dunas, restingas, áreas alagadas, nascentes, rios (Rio da Madre que é o limite entre municípios) e a Lagoa do Ribeirão.

A parte Norte do município de Paulo Lopes (limite Sul de Palhoça) foi objeto de Ação Civil Pública (ACP) de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, cumulada com reconhecimento incidental de inconstitucionalidade de leis (estadual e municipal)¹³, proposta em 2016 pelo Ministério Público de Santa Catarina (MPSC).

A empresa demandada, Agroland Agroflorestal e Mecanismos de Desenvolvimento Limpo LTDA., adquiriu os direitos de posse e domínio de grande extensão de terras na área em questão e pretendia executar ali o empreendimento imobiliário denominado “Projeto Porto Baleia”. Trata-se de um complexo urbanístico de grande abrangência, composto por unidades residenciais, hotéis, pavilhões para feiras, salas comerciais e de serviços, campo de golfe e aeródromo.

Além da empresa, o Estado de Santa Catarina e o Município de Paulo Lopes foram requeridos. O primeiro, em razão de dispositivos que transformaram a área pretendida pelo projeto na APA do Entorno Costeiro, categoria menos restritiva que a condição de Parque – como estava classificada anteriormente. O segundo, em consequência de alterações no zoneamento municipal que flexibilizaram o uso e ocupação do solo, ampliando o perímetro urbano – que passou a considerar a área destinada ao projeto como de expansão urbana. Pela relevância ambiental da área, a decisão judicial inviabilizou a execução do projeto.

É interessante pontuar que a Praia da Pinheira, que corresponde à porção já fortemente urbanizada da Macrozona Turística de Palhoça, teve seu processo de ocupação incentivado pelo zoneamento do PDAMF e por agentes do estado e do município. O PDAMF, a partir de seu caráter regional, previu um “setor de lazer”, localizado na Praia da Pinheira e adjacências. (SUGAI, 2002).

Até a década de 1950, as terras na região eram pertencentes ao Estado de Santa Catarina, o qual passou parte dessa área para ser administrada pelo município de Palhoça. O então Deputado Estadual Ivo Silveira (PSD) – natural de Palhoça – incentivou a venda dessa área para a Sociedade Balneária Pinheira SA, empresa do estado do Paraná, em 1958. Assim, foi implantado o loteamento “Pinheira” (LINHARES, 2020). Essa transação implicou na venda de terra pública e ocupação de áreas protegidas ambientalmente, antes mesmo da criação do PAEST. A solução encontrada pelo poder público para resolução da situação foi desanexar a

¹³ Ação Civil Pública n. 0900091-50.2016.8.24.0167 (08.2016.00359190-5) da Comarca de Garopaba, Santa Catarina.

área do loteamento do PAEST, no ano de 1979, por meio de lei estadual (STCP, 2008).

Villaça (1999) chama atenção para o zoneamento historicamente confundido com o planejamento urbano no Brasil ou como mero instrumento de resoluções pontuais para o Poder Público:

“O zoneamento tem uma história própria, com determinações diferentes das dos planos diretores, embora no discurso convencional das últimas décadas seja considerado parte indispensável de tal plano. Na verdade, pouco antes dos anos 90 teve início uma tendência no sentido de se fundir realmente (e não apenas no discurso) o zoneamento aos planos diretores.” (VILLAÇA, 1999, p. 181).

Situação parecida foi discutida no dia 02 de maio de 2019 no gabinete do então prefeito de Palhoça, Camilo Martins (PSD), em uma reunião da Comissão Multidisciplinar para definir ações e planejamento da região sul do município de Palhoça. Conforme consta na primeira página da ata da reunião (anexo A), o Prefeito informa aos participantes:

“sobre a importância de agilização da doação por parte do Governo do Estado ao município de Palhoça, das glebas de terras situadas na região conhecida como Campos de Araçatuba ou Baixada do Massiambu, de modo a permitir a regularização fundiária. O Prefeito Municipal explicou que já havia sido encaminhado ofício (012, de 18/02/19) ao Governador do Estado Carlos Moisés da Silva solicitando o reenvio do Projeto de Lei que tramitava na Assembleia Legislativa (ALESC) e que tratava sobre a autorização para a doação das referidas glebas de terras. O referido projeto de lei, que tramitava na ALESC foi retirado por conta da mudança de governo estadual. O Prefeito Municipal afirmou que reencaminhará ofício ao Governador do Estado, solicitando o reenvio do referido projeto de lei à ALESC.” (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA, 2019).

Percebemos, assim, que a atuação do Estado para flexibilização do uso e ocupação do solo em detrimento dos interesses coletivos ocorre nos termos da flexibilização da legislação sob demanda, disponibilizando terras ao mercado (MARICATO, 2002). A cidade-mercadoria em oposição à cidade-direito está relacionada com a liberalização do mercado e a priorização do desenvolvimento econômico. Nesse modelo a cidade necessita competir pelo investimento de capital. (MARICATO, 2002; VAINER, 2002, 2007). Isso significa conceber a cidade “[...] como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a regra e o modelo do planejamento e execução de suas ações” (VAINER,

2002, p. 86). Ou seja, a estratégia adotada pelos agentes do Estado é a gestão a partir da demanda do mercado.

Ademais, não se trata de uma questão simplesmente administrativa dos governos locais, já que o poder local transforma a cidade em agente econômico e:

“[...] mais especificamente, num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados (VAINER, 2002, p.89).

Nesse sentido, para entender o significado das alterações mais recentes nos zoneamentos dos Planos Diretores dos municípios da região em comento é necessário pontuar que essas cidades estão à venda no mercado internacional.

Isso porque o litoral desde o sul da Palhoça até o município de Imbituba vem sendo vendido por seus atributos naturais, pela localização próxima à capital do estado, pelos serviços de alto padrão, e mais especificamente pelos condomínios fechados de padrão internacional, em infraestrutura e segurança. Esse tipo de empreendimento imobiliário está ligado ao processo global de financeirização da produção da cidade e a tomada do setor imobiliário pelo setor financeiro (ROLNIK, 2016).

No Brasil, por exemplo, essa crescente interface entre os capitais imobiliário e financeiro vem resultando em megaprojetos como o do “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro. Na região da Grande Florianópolis o megaprojeto “Porto Baleia” e o Projeto Jurerê Internacional são exemplos disso. Esse produto imobiliário está ligado à lógica de rentabilidade do capital financeiro, que será vendido e comercializado no circuito global. Isso explica o próprio projeto, que oferece estruturas ligadas à linguagem global das finanças, como espaços corporativos, hotéis de bandeira internacional, campo de golfe, aeródromo, dentre outras.

A empresa que apresentou o projeto Porto Baleia tem como sócio e acionista Carlos Gerdau Johannpeter, um dos maiores empresários do Brasil. Trata-se da família Gerdau, cujo grupo – Gerdau – é uma empresa bilionária de capital aberto e operações em diferentes continentes. Carlos Gerdau é presidente do “Domus Group”, uma *holding* das áreas imobiliária, de mineração e agronegócio. Assim, o setor imobiliário como frente de expansão dos circuitos financeiros nos parece de fundamental importância para entender os processos socioespaciais específicos e concretos que vêm ocorrendo na região sul de Palhoça.

A atuação da prefeitura de Palhoça nas alterações do Plano Diretor é explicada em parte como esse processo se dá localmente. Esse tipo de prática foi apontada por Linhares (2020) quando afirma que historicamente as alterações do zoneamento urbano da Palhoça atenderam, dentre os principais interessados, o setor imobiliário e da construção civil, visando a especulação imobiliária e viabilizando de maneira legal empreendimentos privados, além de doar terras públicas a particulares. Ademais, destaca que as alterações não foram precedidas de qualquer análise técnica, jurídica ou consulta popular que as justificassem. Mas sim:

“de forma objetiva em simples projetos legislativos, posteriormente aprovados e sancionados pelo Prefeito Municipal. E após a sanção, a modificação aprovada é simplesmente incluída na lei ou no mapa de zoneamento, passando automaticamente a fazer parte do arcabouço legal e jurídico do município.” (LINHARES, 2020, p.329).

O autor conclui também que o Município de Palhoça utiliza o zoneamento para indicar a direção geográfica do desenvolvimento urbano (LINHARES, 2020). Isto é, a expansão da franja urbana, inclusive com os loteamentos horizontais fechados, típicos das cidades médias.

Vera (2018) afirma que, na área conurbada de Florianópolis, as novas dinâmicas de produção do espaço urbano na fase de expansão do capital financeiro-imobiliário foram possíveis pela forte relação entre Estado e as construtoras e incorporadoras imobiliárias. Dentre as principais estratégias das incorporadoras e dos agentes imobiliários para a expansão do capital, destacou a diversificação de atividades econômicas, a especulação imobiliária e estoque de terras, fusões e parcerias no setor imobiliário e o discurso dos promotores imobiliários – que relaciona a natureza exuberante ao produto de luxo. A autora revela, ainda, que há uma superprodução de imóveis relacionada à dinamicidade do setor da construção civil, que ultrapassa a demanda existente. Contudo, mantém-se o déficit habitacional entre as pessoas de baixo poder aquisitivo, em total desacordo com a função social da propriedade.

Concluímos que a alegação comumente utilizada de que o município necessita de área para se desenvolver, pelo bem de sua população, não é verdadeira. A organização espacial e a prescrição contida nas alterações de zoneamento em Palhoça, e também nos demais municípios da região, aponta para

tipologias de estrutura que não servem para resolução de problemas urbanos como a falta de moradia, falta de infraestrutura, mobilidade urbana ineficiente para massa de trabalhadores, dentre outros. Pelo contrário, atende às condições necessárias à reprodução e rentabilidade do capital financeiro internacional através da instalação de megaempreendimentos imobiliários destinados ao mercado globalizado, ligados também ao turismo de negócios¹⁴.

Portanto, a invisibilização das comunidades Guarani na Macrozona Turística se relaciona ao discurso cartográfico, que se situa no âmbito das disputas cartográficas, sendo que os mapeamentos representam a disputa entre distintas representações do espaço que se articulam às próprias disputas territoriais. Assim, o zoneamento deve ser considerado ele mesmo como um enunciado performático, instrumento com consequências práticas no território. (ACSELRAD; COLI, 2008). A este respeito, o movimento de crítica teórica da cartografia “admite que os mapas produzem a realidade tanto quanto a representam”, e os autores críticos passam a repensar “o mapeamento como a produção do espaço, geografia, lugar e território assim como das identidades políticas mantidas por pessoas que habitam e constituem esses espaços” (CRAMPTON; KRYGIER, 2008, p. 89).

Almeida (1993) ao escrever sobre a experiência de construção de mapas com participação das populações afetadas pelo Programa Grande Carajás chamou de “guerra de mapas” a tensão resultante dos conflitos da superposição de domínios, da “contradição básica entre a região instituída e a constituição destes referidos territórios”. Isto porque, a instituição da região de Carajás foi delineada arbitrariamente, com objetivo econômico balizado juridicamente para exploração de recursos minerais, desrespeitando os processos produtivos de povos indígenas e camponeses, que são parte da constituição daquele território. Assim, o autor compara, metaforicamente, os extermínios, os massacres e os genocídios ao “apagar do mapa”, quando há supressão do território do “outro” – aquele que não produziu tal cartografia.

Assim, para compreender a instituição da Macrozona Turística de Palhoça é preciso visualizá-la como a expressão espacializada de um modelo de desenvolvimento, ou seja, “de um conjunto de relações sociais territorializadas que exprime uma vontade de futuro. Ou então, em outros termos, um ‘instrumento de

¹⁴ Ver entrevista com Carlos Gerdau em <https://www.istoedinheiro.com.br/um-gerdau-na-hotelaria/>.

resolução preventiva de conflitos' que arbitra os modos tidos como legítimos de ocupação e apropriação" (ACSELRAD, 2000, p. 9, grifo do autor).

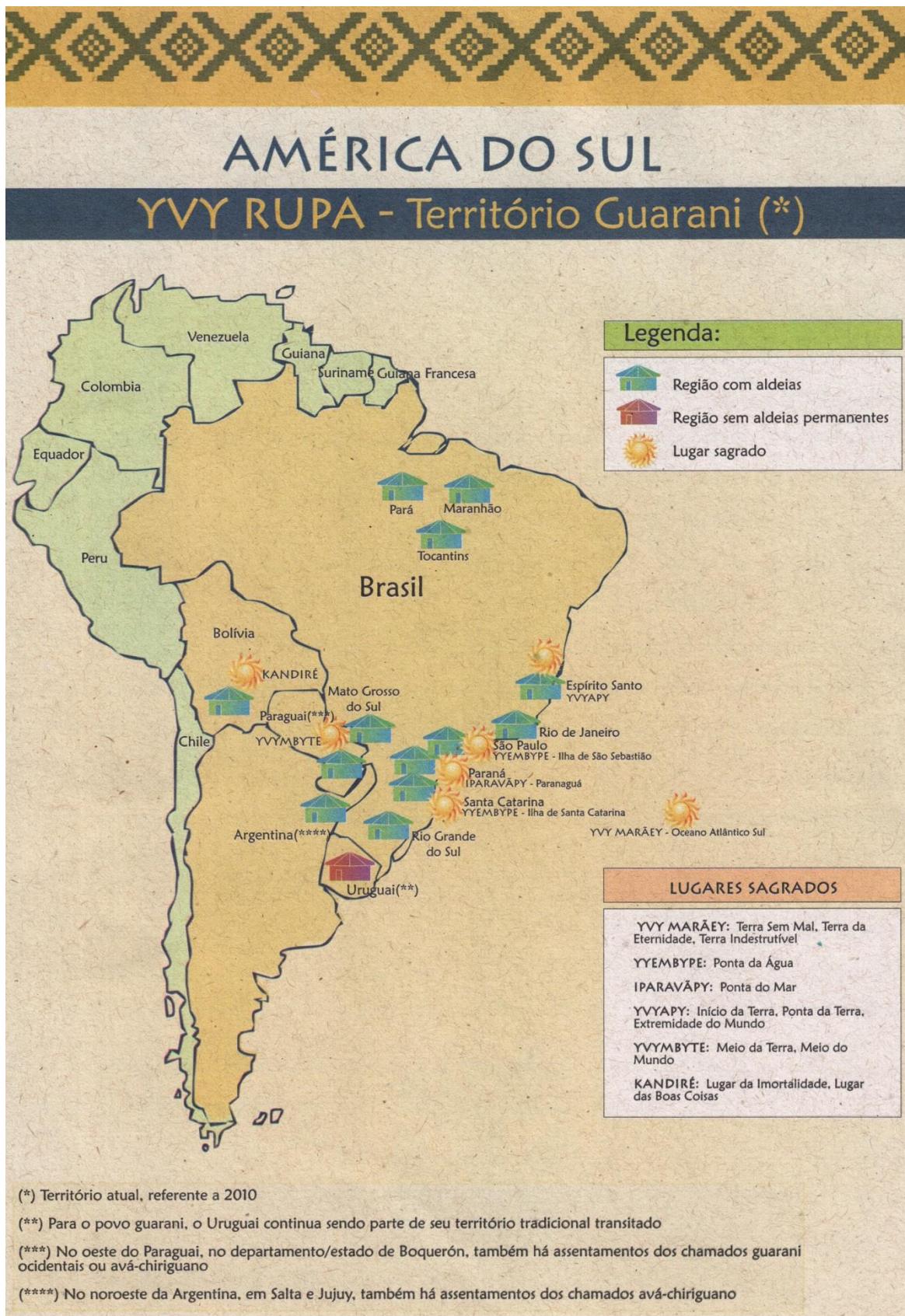
Logo, as consequências práticas para o território Guarani têm a ver com o projeto de cidade que vem sendo construído, dependente do banimento da política e da eliminação do conflito. (MARICATO, 2002). Essa é a razão pela qual não há qualquer representação das terras indígenas na cartografia do zoneamento da Macrozona Turística de Palhoça, embora sejam recorrentes os conflitos entre essas comunidades indígenas e a própria Prefeitura Municipal – responsável pela condução das alterações no Plano Diretor.

Para além, junto às forças hegemônicas que se impõem na produção e reprodução sócio-espacial no município de Palhoça há as forças de resistência – com outras rationalidades de gestão e planejamento – com as quais as comunidades Guarani compõem o movimento dialético que concebe mudanças nesse território. É a partir do interesse nesse movimento que passamos ao próximo capítulo.

4 A BAIXADA DO MASSIAMBU NO YVY RUPA

O território tradicional Guarani - *Yvy Rupa* - compreende partes da Bolívia, do Paraguai, da Argentina, do Uruguai e do Brasil, onde nas regiões Sul e Sudeste encontram-se atualmente cerca de cem *tekoá* (aldeia), além de outros locais de uso, de paradas provisórias ou sistemáticas e outras áreas esbulhadas.

Figura 8 – Yvy Rupa – Território Tradicional Guarani



Fonte: Antunes et al. (2011).

Na região Metropolitana de Florianópolis há cerca de 10 *tekoá* (aldeia). Dentre as áreas reivindicadas por tradicionalidade, nenhuma se encontra regularizada¹⁵, sendo que somente a Terra Indígena *M'biguaçu* foi homologada, com área de 59,2 hectares, e hoje se encontra em estudo para revisão de limites.

Na região da Baixada do Massiambu, área afetada diretamente pela criação da Macrozona Turística do município de Palhoça, estão localizadas: a Terra Indígena Morro dos Cavalos, composta pelas aldeias *Itaty*, *Yakã Porã* e o Centro de Formação *Tataendy Rupa*, e; a terra indígena Massiambu – *Pira Rupá*. Nessas terras indígenas vivem cerca de 80 famílias Guarani atualmente¹⁶.

Figura 9 – Foto da Baixada do Massiambu.



Autor: Jekupe Mawe (Wesley Santos dos Santos) (2021).

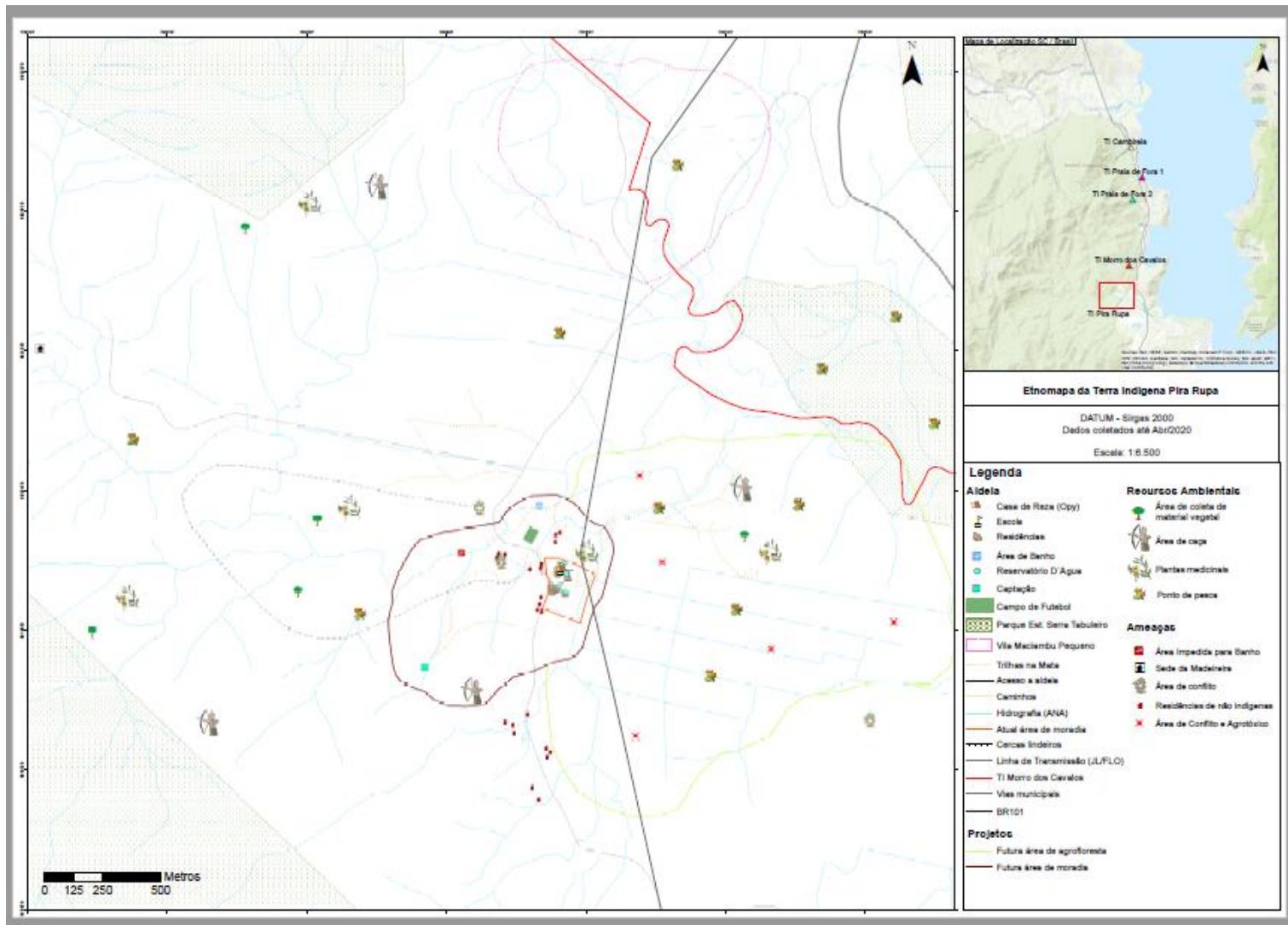
¹⁵ As etapas de regularização fundiária são: i) Estudos de identificação e delimitação, a cargo da Funai; ii) Contraditório administrativo; iii) Declaração dos limites, a cargo do Ministro da Justiça; iv) demarcação física, a cargo da Funai; v) Levantamento fundiário de avaliação de benfeitorias implementadas pelos ocupantes não-índios, a cargo da Funai, realizado em conjunto com o cadastro dos ocupantes não-índios, a cargo do Incra; vi) Homologação da demarcação, a cargo da Presidência da República; vii) Retirada de ocupantes não-índios, com pagamento de benfeitorias consideradas de boa-fé, a cargo da Funai, e reassentamento dos ocupantes não-índios que atendem ao perfil da reforma, a cargo do Incra; viii) Registro das terras indígenas na Secretaria de Patrimônio da União, a cargo da Funai; e ix) Interdição de áreas para a proteção de povos indígenas isolados, a cargo da Funai (FUNAI, 2021).

¹⁶ O quantitativo da população nas aldeias pode variar bastante em razão da intensa mobilidade Guarani, ou seja, o fluxo de famílias entre as aldeias do território Guarani é bastante grande.

A TI Morro dos Cavalos, com 1.998 hectares, foi declarada como de ocupação tradicional através da Portaria Declaratória 771 de 2008 do Ministério da Justiça. Desde então, a comunidade reivindica o avanço no processo de regularização fundiária da TI, com a indenização dos ocupantes de boa fé e sua saída do interior da TI declarada, bem como o ato de homologação pela Presidência da República. Diversas ações judiciais já contestaram a demarcação da TI, nas quais a decisão foi favorável aos indígenas. Atualmente, a Ação Cível Originária (ACO) 2323, a última investida do governo estadual contra o reconhecimento dos direitos territoriais Guarani no Morro dos Cavalos, aguarda julgamento no Supremo Tribunal Federal, a qual está ligada ao resultado do julgamento com repercussão geral da ACO 1100, do caso da Terra Indígena Ibirama Laklano, do povo Laklano-Xokleng, também de Santa Catarina.

A TI Massiambu está em processo de identificação e também é reivindicada como de ocupação tradicional. No momento, a comunidade vive numa área de apenas 4,6 hectares. Essa área corresponde a um imóvel objeto de sequestro pelo estado de Santa Catarina, o qual foi cedido para Fundação Nacional do Índio em 1993, conforme registrado no capítulo anterior. O Grupo de Trabalho de identificação foi instituído há mais de dez anos e até o momento não concluiu os estudos.

Figura 10 – Etnomap da terra indígena Pira Rupá, Massiambu.



A literatura do século XVI relata a foz do rio Massiambu como importante local de reabastecimento, encontro, comércio e trocas entre diferentes grupos não indígenas e indígenas, desde os ancestrais dos Guarani. Naquela época, o local era conhecido como “Porto dos Patos”, propício para aportar as embarcações, que ali se abasteciam com mantimentos e água (ANTUNES et al., 2011; PERES, 2019).

Desde então, cada vez mais a região foi sendo invadida por diferentes grupos de *juruá* (não indígenas) e à medida que a ocupação da costa litorânea se intensificava, os Guarani se deslocavam de maneira a evitar o contato e seus decorrentes conflitos. Cabe registrar que, nesse sentido, a invisibilidade foi usada como estratégia do povo Guarani em prol da própria segurança, diferente do significado da invisibilidade tratada nessa pesquisa. A perspectiva ora adotada se refere ao não reconhecimento dos Guarani como sujeitos de direitos, muito menos sobre as terras que tradicionalmente ocupam – o que identificamos no planejamento territorial do poder público e institucional.

Ademais, essa região nunca deixou de ser território Guarani e, junto à Ilha de Santa Catarina, representa um lugar sagrado de referência para o deslocamento das famílias. Vejamos abaixo o relato do Guarani Hilário Nunes:

“Eu morava lá no oeste. Então quer dizer que lá faleceu meu vovô. Nosso vô era o que mandava em nós, que ensinava rezar. Aí nos mudamos. Aí ficamos sem jeito. Por esse sentimento saí de lá com a promessa de vir apezito (a pé) até chegar à beira do mar (...) Falei para minha mãe Paulina: ‘Então vamos embora pra beira do mar’. Então como fiz, chegamos aqui em Florianópolis em 1968. Chegamos e ficamos três dias...Saímos apezito de Florianópolis até o Morro dos Cavalos. Aí ficamos até...tinha um ranchinho velho bem ali, no Morro...Então ficamos como três anos e depois, de bobos, fomos embora. (...) Daqui fui de ônibus até Joinville, lá peguei e fui a São Francisco e de lá fui até Paranaguá...” (ANTUNES et al., 2011, p. 11).

Os Guarani destacam a TI Morro dos Cavalos como a mais antiga da região. A memória da sua ocupação, que resultou na configuração atual da TI, é da década de 1930, momento em que várias famílias Guarani começam a revisitação (ANTUNES et al., 2011). Entretanto, como vimos no capítulo anterior, a partir da década de 1960 as obras de infraestrutura alteraram intensamente a dinâmica espacial da região. A instalação das rodovias BR 101 e 282 foi profundamente impactante para a territorialidade Guarani no litoral de Santa Catarina.

A esse respeito, temos como exemplo a situação que deu origem à cessão do imóvel onde hoje é a aldeia Massiambu. Consta que havia uma aldeia na localidade de Terra Fraca, município de Palhoça, a qual estava no traçado da construção da

rodovia BR 282. Por essa razão, o governo do estado solicitou que a prefeitura de Palhoça retirasse a comunidade do local. O então prefeito recorreu às universidades e ao Poder Judiciário para resolver a situação, que ofereceram aos Guarani o imóvel onde estão atualmente. Felizmente, se mudaram para uma área de ocupação ancestral, parte do território Guarani (ANTUNES et al., 2011).

Com a implantação das rodovias – que na região do Morro dos Cavalos atravessou o território, o processo de urbanização se intensificou. A instalação de indústrias ao longo das rodovias, a ocupação de áreas em sentido ao interior e a especulação imobiliária são exemplos das dinâmicas da expansão urbana em curso que, desde então, vem aprofundando um cenário de redução territorial e de degradação ambiental. Esse contexto se repete ao longo de toda vertente Atlântica catarinense e coincide com a distribuição das terras indígenas no litoral do estado.

É necessário, assim, ressaltar que além do forte apelo turístico, essa região está entre as mais visadas para expansão pelo capital em termos de Brasil. Na região do litoral norte, onde atualmente há cerca de 10 (dez) terras indígenas, temos intensa atividade portuária, passando pelos portos de Itapoá, São Francisco do Sul e Itajaí – que figuram dentre os maiores portos brasileiros. Além disso, na região da Baía da Babitonga está localizado o município de Joinville, onde se concentra o maior parque industrial de Santa Catarina.

Passando ao litoral centro-sul, também há atividade portuária na região de Imbituba, além da significativa produção de arroz nas várzeas litorâneas, colocando Santa Catarina entre os maiores estados produtores de arroz do país. Ademais, a partir da pesquisa Regiões de Influência das Cidades – REGIC – de 2018, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística passa a considerar Florianópolis como uma metrópole. Identifica assim, dentre outras características, a significativa conturbação com os municípios vizinhos e centralidade como polo econômico.

Portanto, a formação social, econômica e espacial configurada no litoral catarinense impõe imensa pressão sobre as terras indígenas Guarani, de maneira que nos permite afirmar que resulta num dos contextos de maior ameaça e vulnerabilidade, em termos fundiários e ambientais, do Brasil.

Disso decorrem as reivindicações de reconhecimento do território Guarani com a regularização fundiária das terras que tradicionalmente ocupam¹⁷, e que

¹⁷ Conforme art. 231 da Constituição Federal.

passam a ganhar visibilidade principalmente a partir das obras de duplicação da rodovia BR 101.

"Segundo os mais velhos do território, acreditávamos que colocar cerca para dividir territórios era desrespeitar as divindades que os criaram para usufruto de todos os seres. No caso da comunidade do Morro dos Cavalos, a percepção dos mais velhos foi adaptada em 1960 quando a rodovia BR-101 foi construída. Isto trouxe muitos riscos à comunidade e alterações no território. A partir daí passou a ser de extrema importância para acesso a territórios a demarcação da Terra Indígena." (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p.16).

Observamos então, que embora a demarcação de terras signifique o confinamento das comunidades em pequenas porções do extenso território Guarani, esses compreendem que atualmente ela é necessária.

"Nosso povo deslocou-se em busca de um lugar que garantisse o futuro das crianças e jovens, a permanência de nossas vidas e biodiversidade das florestas. A percepção de território, *Yvy Rupa*, para nós está ligada com a ideia da livre circulação em espaços onde cabem o *Nhandereko*, modo de vida Guarani. As terras são pequenas partes desse vasto território. Hoje essas terras precisam ser homologadas para uma garantia da existência de *tekoas* e do *Nhandereko*, para que consigamos circular pelas *tekoas* com certa segurança, na tentativa de uma vida sem violências vindas de *juruá* (não indígena)." (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p.16).

Para além, veremos que embora para as TIs sejam estabelecidos limites físicos, a territorialidade Guarani projeta o território para além desses limites e fronteiras.

4.1 TERRITÓRIO E TERRITORIALIDADE GUARANI

O conceito de território vem sendo utilizado por diferentes áreas do conhecimento, que trazem diferentes acepções. Especialmente nas últimas décadas, tem sido submetido a diversas redefinições (SOUZA, 2018).

De maneira geral, autores clássicos desde Ratzel vinham utilizando o conceito como uma porção circunscrita do substrato espacial material, historicamente associado ao recorte político-espacial definido pelo Estado-nação. Atualmente, podemos afirmar que, de maneira geral, entende-se que a relação que gera o território envolve poder, para além do poder político – incluindo tanto o poder de dominação quanto o simbólico, de apropriação. Assim, o território como "campo

de força”, seria a projeção espacial de relações de poder. (HAESBAERT, 2004a; SOUZA, 1995; 2018).

Nesse sentido, o território seria múltiplo, diverso, já que enquanto “espaço-tempo vivido”, apropriado, admite a sobreposição de territorialidades, ao contrário do território “unifuncional” proposto e reproduzido pela lógica capitalista hegemônica. Logo, devemos identificar os territórios a partir daqueles que os constroem, reconhecendo os objetivos do controle social, sejam eles de ordem mais material/econômico-políticos ou simbólica/cultural. (HAESBAERT, 2004b).

Por sua vez, a territorialidade diz respeito às práticas espaciais, que exprimem os elementos culturais presentes nas experiências de ocupação e gestão territorial indígena. Somado a isso, o contato com os não indígenas coloca os grupos indígenas diante de lógicas espaciais distintas das suas, estabelecendo um contexto de confronto entre lógicas espaciais e, por conseguinte, diferentes formas de organização territorial (GALLOIS, 2004).

Sendo a territorialidade construída através das práticas espaciais, consideramos essas como práticas sociais nas quais a espacialidade é ponto fundamental da forma de organização ou dos objetivos a serem alcançados. (SOUZA, 2018). Assim, diferentes práticas espaciais são combinadas em estratégias sócio-espaciais, que podemos relacionar aos diferentes contextos vividos localmente pelos indígenas.

Entre os Guarani podemos observar categorias e conceitos específicos que se relacionam com uma dinâmica de controle social e apreensão territorial que extrapola os limites físicos das aldeias. Ainda, ao estudar a maneira como os Guarani vivem e se organizam social e espacialmente é importante considerar a diversidade de origem e vivências dos grupos familiares, e como essas experiências são incorporadas e adaptadas em diferentes realidades locais (LADEIRA, 2008; 2014).

Isso porque uma das características fundamentais da cultura Guarani é a mobilidade, que nos remete ao extenso território Guarani. Vejamos o depoimento de Maria Erma Antunes:

“Antes de morara no Morro dos Cavalos 25 anos atrás...hii... andei muito pelo Brasil. Em 1949, eu morava na aldeia Uru, no município de Quilombo. Lá viviam meu avô, os irmãos dele, meu pai. Moravam perto da aldeia, num lugar que se chamava Barra Grande. Agora é Iriti. De lá, os guarani saíram um para cada lado e meu avô Paulino veio para a TI de Chapecó. Ali tinha

uma aldeia de guarani, a Limeira. Depois de uns anos, os guarani foram na nossa casa lá na Barra Grande e eu fui com eles pra Limeira.

Em 1969, meu pai faleceu e minha mãe foi morar em Limeira junto com o avô Paulino. Lá eu me casei duas vezes: do primeiro casamento, fiquei viúva e com duas filhas. Depois me casei novamente com Pedro Timóteo e daí saímos pelas aldeias. Em 1982 vim morar no Morro dos Cavalos onde fiquei um ano.

No Morro, naquele tempo, viviam dona Lurdes Moreira, Lúcia Moreira, Rosalina Moreira, seu Alcindo e dona Rosa, seu Milton e dona Rose. Daí nós fomos para Santo Anjo, no RS, daí fui para as Três Fronteiras, na divisa da Argentina, e daí fomos até uma aldeia na Argentina onde ficamos um mês.

De lá viemos para o Brasil, para a aldeia Maquiné. De lá viemos para a aldeia de Sangão onde ficamos dois anos, perto de Criciúma, SC. De Sangão fomos para Sombrio, também em SC. Voltamos depois para o Rio Grande, aldeia de Cantagalo. De lá fui para Gravataí, morei uns anos lá e voltei para SC, onde morei em Imbituba. Morei uns quatro anos lá. De lá vim para Mbiguaçu onde estou até hoje.

Acho que nessas aldeias onde andei sempre morou guarani. Esse sempre foi o caminho dos nossos avôs há milhares de anos. Desde o Paraguai até lá mais no norte do Brasil era nosso território. E os guarani nunca vão deixar de caminhar pelo seu caminho antigo, Mbya Rekoá." (ANTUNES *et al.*, 2011).

A literatura a respeito da mobilidade Guarani tratou os deslocamentos a partir do motivo mítico, referenciados pelos lugares sagrados em direção ao mar, onde se pode chegar à “Terra Sem Mal”, a “Terra Sem Males”, a “Terra Indestrutível”, intensamente abordada na etnografia sobre os Guarani.

“Nosso território, Yvy Rupa, é a floresta Mata Atlântica, regada pelo oceano Atlântico. Acreditamos que para além do oceano existe a Yvy Mara’ëyn, a terra sem males, e a chegada nessa terra é a caminhada de nossas vidas. Por isso precisamos nutrir a terra de diversidade, movimentar e plantar nosso alimento, nos alimentar do que plantamos. Dessa forma, nutrimos a plenitude do espírito para que em nossa partida possamos atravessar o oceano na passagem para a Terra sem Males.” (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p.20).

Somado a isso, a mobilidade entre aldeias tece uma rede de relações que confere unidade ao território, apesar da descontinuidade física. (LADEIRA, 2008; 2014).

“Buscamos manter nossos processos culturais através da circulação nas terras, havendo mudanças e trocas de e entre pessoas cotidianamente. Isso faz com que os laços de parentesco sejam conectados sem fronteiras e a ligação das pessoas com o vasto território seja intensa, principalmente para os mais velhos que passam por várias terras durante suas vidas e visitam parentes por todo território.” (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p.16)

A circulação entre aldeias acontece por diferentes motivações como visitar os parentes, troca de informações, casamento, dentre outras. Essa convivência e a reciprocidade são fundamentais no modo de vida Guarani, e influenciam a dinâmica de ocupação territorial. Relaciona-se a isso, a ética do “caminhar” (-guata), que por sua vez é fundamental para a saúde Guarani¹⁸.

A abordagem mais contemporânea buscar compreender a mobilidade no contexto dos processos históricos que transformaram o modo de concepção e uso do espaço, além de analisar as formas atuais de apreensão da espacialidade e do manejo ambiental, intimamente ligados à Mata Atlântica (PISSOLATO, 2007; LADEIRA 2008, 2014). São os ambientes associados a esse bioma que fornecem os elementos necessários para a formação de um *tekoá* (aldeia), no sentido ideal de lugar onde se pode viver o *teko* (modo de ser Guarani):

A percepção de território, *Yvy Rupa*, para nós está ligada com a ideia da livre circulação em espaços onde cabem o *Nhandereko*, modo de vida Guarani. A terra são pequenas partes desse vasto território. Hoje essas terras precisam ser homologadas para uma garantia da existência de *tekoas* e do *Nhandereko*, para que consigamos circular pelas *tekoas* com certa segurança. (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p. 15).

Assim, podemos afirmar que a territorialidade Guarani, como prática espacial exercida em profunda relação com a Mata Atlântica, apresenta-se como uma força de resistência no contexto de expansão urbana prescrita na instituição da Macrozona Turística de Palhoça. Ao mesmo tempo em que essas práticas Guarani são condicionadas pela existência da Mata Atlântica e a manutenção de suas características, elas produzem as condições de conservação desse bioma na Baixada do Massiambu.

4.2 OS PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL GUARANI NA BAIXADA DO MASSIAMBU

A Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) foi instituída através do Decreto nº 7.747 de 05 de junho de 2012 e representa um marco na legislação indigenista, trazendo como principal objetivo:

¹⁸ Sobre saúde a territorialidade Guarani: PASSOS, 2021.

[...] garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural [...].

Segundo o seu Plano Integrado de Implementação (PII-PNGATI), essa política foi estruturada com debate entre Estado, indígenas, sociedade civil e terceiro setor, apresentando-se como resposta do Estado brasileiro à demanda do movimento indígena por uma política pública específica. Considerando a perspectiva assimilacionista e de integração que marcam as relações do Estado brasileiro com os povos indígenas, a PNGATI se propõe como um avanço no diálogo e atendimento à demanda do próprio movimento. Como política pública, busca promover o acesso a direitos, em consonância com os novos marcos para as relações entre o Estado, a sociedade brasileira e os povos indígenas advindos da Constituição de 1988.

A PNGATI é estruturada em sete eixos: i) proteção territorial e dos recursos naturais; ii) governança e participação indígena; iii) áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; iv) prevenção e recuperação de danos ambientais; v) uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; vi) propriedade intelectual e patrimônio genético, e; vii) capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental. No total são 47 objetivos que demandam ações transversais e intersetoriais, já que trata de temas que estão além das competências do órgão indigenista¹⁹. Aliás, a partir da década de 1990 a execução da política indigenista passou a ser executada por diferentes órgãos. Se até então o atendimento relacionado a esses temas era atribuição exclusiva da FUNAI, cada vez mais é necessário pensar e executar políticas públicas de maneira intersetorial e interinstitucional, inclusive a indigenista.

Desde sua instituição, várias ações têm sido desenvolvidas com o objetivo de sua implementação, dentre elas, a elaboração de instrumentos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas.

"Instrumentos de gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas (TIs) são ferramentas de planejamento das ações de proteção, conservação e uso dos recursos ambientais e da biodiversidade. Resultam da organização e

¹⁹ Sobre o processo de construção da PNGATI e intersetorialidade consultar: PRINTES, 2012; 2019.

sistematização dos processos de reflexão dos povos indígenas sobre seus territórios e ambientes.” (MACIEL, 2016).

Em seu texto, a PNGATI prevê dois desses instrumentos: o Etnomapeamento e o Etnozoneamento. O primeiro serviria para realizar o diagnóstico espacial do território a partir da classificação indígena, e o segundo para o ordenamento e planejamento a partir do diagnóstico e prioridades da comunidade. Juntos, eles podem integrar os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs).

Entretanto, o conteúdo e o nome dado a esses instrumentos varia conforme a etnia, podendo ser chamados de “plano de vida”, “plano do bem viver”, “plano de gestão”, dentre outros. Esses planos são “definidos como instrumentos de caráter dinâmico, que visam à valorização do patrimônio material e imaterial indígena” (FUNAI, 2013, p.9). Servem para busca de melhoria da qualidade de vida dos povos indígena em diferentes contextos e podem ser reelaborados conforme as necessidades das comunidades. Além de servir de subsídio que oriente a execução de políticas públicas específicas, também pode ampliar o diálogo com instituições governamentais e promover o protagonismo indígena.

Na Amazônia, esses planos já são relativamente bem conhecidos, mas nas demais regiões do país a sua elaboração e implementação é recente. A primeira experiência no Sudeste do Brasil foi a elaboração do PGTA na TI Guarani de Bracuí, no estado do Rio de Janeiro, em 2016. Os principais temas tratados são reflorestamento e recuperação de ambientes naturais, manejo desses recursos, ações diante das pressões e ameaças do entorno e a implantação de sistemas agroflorestais. (MACIEL, 2016). Os temas são bastante parecidos com aqueles tratados nos PGTAs das comunidades Guarani da Baixada do Massiambu, e não por acaso. O contexto de confinamento e pressão do entorno somados à complexidade política, social e fundiária das terras indígenas no contexto do Sul do país confere particular dificuldade na implementação desses planos, com realidades muito distintas da conjuntura amazônica.

A comunidade de Massiambu e Morro dos Cavalos finalizaram a elaboração de seus planos de gestão em 2020 e 2021, respectivamente. A terra indígena Pira Rupá (Massiambu) realizou a elaboração como uma atividade do Componente Indígena do Plano Básico Ambiental do processo de licenciamento do empreendimento Contorno Rodoviário de Florianópolis. Com a TI Morro dos Cavalos

o processo de elaboração foi diferente, pois a comunidade já vinha discutindo seu plano por iniciativa própria. Vejamos o objetivo com que cada comunidade elaborou seu plano, conforme expresso nos respectivos documentos:

“Esse plano servirá para a nossa comunidade e, também, para o governo saber como vivemos e o que estamos planejando para o nosso futuro. A construção desse Plano ajudou no maior conhecimento da nossa aldeia, e agora está registrado nesse *kuatiá* (papel). Neste *kuatiá* que estamos chamando de PGTA, a gente apresenta o resultado do nosso trabalho (...) e esperamos conseguir apoio para fortalecer nossos direitos, fortalecer nossa cultura, nosso alimento e melhorar a nossa vida.” (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA PIRA RUPÁ, 2020, p.7)

Figura 11 – Capa do Plano de Gestão Territorial e Ambiental da TI Pira Rupá.



Autor: Edinho da Silva (2020).

O PGTA dessa comunidade se organiza nos seguintes eixos: território, educação, saúde, *opy* (casa de reza), coral, sustentabilidade e ameaças. Após um diagnóstico a respeito desses temas, apresentam ações relacionadas ao futuro da comunidade.

Quanto ao PGTA da TI Morro dos Cavalos, além de diversas reuniões entre a comunidade, consta que realizaram oficinas de etnozoneamento a partir das seguintes perguntas: Como era o território antigamente? Quais regiões boas de caça ou colheita, pescaria? Como os antigos percorriam esse território? As áreas de uso

eram definitivas ou mudavam com o tempo? Como é realizada as definições de uso hoje? Como se pensa o território pensando em formação de novas aldeias e zonas de caça? Quais locais importantes/sagrados na aldeia? Informam, ainda, que foram realizados levantamentos socioculturais, de gênero, biológicos, geográficos e geológicos.

“Desta forma, este planejamento visa, dentre outras coisas, apontar linhas de produção e execução, em consonância com as diretrizes técnicas e o modo de viver Guarani, para a execução de planos indenizatórios e compensatórios feitos pelo Estado e/ou pela iniciativa privada respeitando a consulta e a construção junto com nosso povo, bem como respeitando nossa relação com o território, nossa ancestralidade e a proteção ambiental. Afinal de contas, prevemos reduzir impactos negativos sobre nossa população.” (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p.9)

Os eixos desse PGTA são elaborados em torno de temas como gênero e geração, espiritualidade e saúde, segurança e proteção territorial, atividades de geração de renda e autoconsumo e gestão ambiental.

Figura 12 – Capa do Plano de Gestão Territorial e Ambiental da TI Morro dos Cavalos.



Fonte: Povo Guarani da Terra Indígena Morro dos Cavalos (2021).

De maneira geral, podemos observar que ambos os PGTAs se preocupam menos em normatizar internamente as comunidades, mas sim em buscar soluções para os conflitos com os não indígenas e as ameaças do entorno a partir da reafirmação de seu modo de vida e o direito à consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Assim, constroem estratégias para proteger sua população do impacto que as ações dos não indígenas podem causar (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021; POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA PIRA RUPÁ, 2020).

4.3 INTERFACES DA POLÍTICA INDIGENISTA E URBANA

No texto da PNGATI observamos referências às diferentes políticas públicas, especialmente àquelas de ordem territorial. Em geral, referem-se à necessidade de participação dos povos indígenas na elaboração dos instrumentos de gestão e planejamento do território, principalmente aqueles que podem trazer impactos mais diretos às comunidades indígenas. Também afirma as instâncias de participação dessas políticas como legítimas para participação dos povos indígenas e consequente discussão sobre a relação de seus territórios com a sociedade nacional. Essa previsão também consta no Decreto 5.051 de 2004 e na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), os quais preveem a consulta sempre que medidas legislativas ou administrativas possam afetar diretamente comunidades tradicionais e, ainda, que os programas governamentais devem ser efetivados junto às comunidades interessadas desde o planejamento, coordenação, execução até sua avaliação.

A participação de representantes indígenas na Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica como convidados permanentes, e a discussão sobre a necessidade de assistência técnica e extensão rural específica para os povos indígenas no âmbito da Política Nacional de Assistência Técnica e Rural são duas experiências nacionais importantes de articulação interinstitucional para inserção do tema indígena em políticas públicas que se relacionem à PNGATI (MACIEL, 2016). Ambas as experiências proporcionaram avanços no atendimento específico às populações indígenas, possibilitando espaços de diálogo entre diferentes saberes e qualificando a atuação dos órgãos.

Como vimos no capítulo anterior, o Plano Diretor do município de Palhoça não incluiu as terras indígenas em seu zoneamento, ainda que de maneira menos explícita. Por outro lado, reconhecemos a importância que esse instrumento da política urbana tem em regular o uso e ocupação do solo, induzindo a ocupação ou, pelo contrário, criando áreas de uso especial, estratégicas para determinados objetivos de regulação.

Assim, a partir da intersetorialidade entre as políticas urbana e indigenista, interessa-nos estabelecer interfaces e ações possíveis para a implementação da PNGATI, ao apoiar a execução dos planos de gestão das comunidades Guarani da Baixada do Massiambu. Para isso, partiremos das ameaças e objetivos para buscar reduzir os impactos e violências sofridas cotidianamente, conforme indicado nos PGTAs. Em seguida, relacionamos essas ações aos objetivos previstos na PNGATI, estruturados em eixos temáticos para, então, explorar interfaces com a política urbana, tomando o Plano Diretor como instrumento de articulação entre as políticas.

4.3.1 Os Planos de Gestão das terras indígenas Pira Rupá e Morro dos Cavalos e os objetivos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental

Inicialmente, apresentamos abaixo uma tabela com as ameaças relatadas nos PGTAs da TI Pira Rupá e Morro dos Cavalos, e as ações indicadas pelas comunidades para o bem viver.

Tabela 1 – Ameaças e as ações para o bem viver Guarani.

	AMEAÇAS	AÇÕES PARA O BEM VIVER
TI PIRA RUPÁ	Monocultura de arroz: obstrução dos afluentes do Rio Massiambu e contaminação hídrica por agrotóxicos	Demarcação da terra indígena Substituição da monocultura de arroz por agrofloresta
	Constrangimento pelo uso do rio	Gestão compartilhada na área do PAEST Trilha etnoturística e casa turística
TI MORRO DOS CAVALOS	Expansão do reflorestamento do Pinnus	Homologação da TI Conservação da biodiversidade
	Invasão dos limites da TI	Gestão compartilhada com o PAEST Proteger as nascentes
	Divulgação caluniosa de informações	Etnoturismo

	sobre os indígenas	Dar visibilidade às práticas Guarani e à TI
--	--------------------	---

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

Adiante, relacionamos os objetivos da PNGATI por eixo temático, conforme disposto no art. 4º.

O inciso I, denominado eixo 1 – proteção territorial e dos recursos naturais, é composto por 10 alíneas, dentre as quais destacamos o que segue. O primeiro tema diz respeito à questão hídrica – ela é considerada central nos PGTAs analisados, assertivamente. As áreas que ainda possuem Mata Atlântica, principalmente as mais acidentadas, se destacam pela importância na produção de água. A Mata Atlântica, que é constituída por um conjunto de formações florestais e ecossistemas associados (restingas, manguezais e campos de altitude), é um dos biomas mais ameaçados do planeta. Atualmente está reduzida a apenas cerca de 22% de sua cobertura original, da qual apenas 7% estão bem conservados em fragmentos acima de 100 hectares, dentre os quais estão localizadas as terras indígenas. Assim, as terras indígenas juntamente com as unidades de conservação são fundamentais para a manutenção da sociobiodiversidade da Mata Atlântica (COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO, 2013). Além de abastecer os municípios vizinhos, num contexto de grandes centros urbanos consumidores.

O PGTA da comunidade de Morro dos Cavalos denuncia uma situação sobre esse tema. A área dessa TI compreende uma região hídrica muito importante para o abastecimento das comunidades vizinhas. A despeito do serviço de proteção e revitalização das nascentes e cursos d’água pelos Guarani, são veiculadas, localmente, informações improcedentes de que, com a homologação da TI, a comunidade Guarani impedirá o acesso à água pelos não indígenas (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p. 38). Pelo contrário, no PGTA os Guarani reafirmam que “Para nosso povo, a água é um bem sagrado e comunal, que jamais poderá ser privatizada e não deverá ser contaminada. Além disso, a preservação das matas minimiza os problemas de seca.” (POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS, 2021, p. 39). Nesse sentido, a alínea f indica que deverão ser promovidas “ações de proteção e recuperação de nascentes, cursos d’água e mananciais essenciais aos povos indígenas” (art.4º, inciso I²⁰).

Ainda nesse eixo, apontamos a alínea e, a qual trata da celebração de acordos e instrumentos para o acesso dos povos indígenas aos recursos naturais

²⁰ BRASIL, 2012.

que tradicionalmente utilizam e que se encontram fora dos limites da demarcação das Terras Indígenas – de suma importância frente à pesca de subsistência da comunidade Pira Rupá e à implantação do PAEST sobre praticamente toda a TI Morro dos Cavalos.

A divulgação da cultura Guarani e os serviços ecossistêmicos prestados pelos povos indígenas, somada às ações constantes nesse objetivo, podem contribuir para combater a animosidade local causada pela “divulgação caluniosa de informações sobre os indígenas”, que consta como uma das “ameaças” no plano da comunidade de Morro dos Cavalos ou o constrangimento relatado pela Pira Rupá quanto ao uso comum do rio.

A respeito da vulnerabilidade da comunidade Guarani de Massiambu, em razão da demora para finalização do processo de delimitação, a alínea c prevê “[...] a proteção dos recursos naturais das terras indígena em delimitação, por meio de ações de prevenção e de defesa ambiental pelos órgãos e entidades públicos competentes, em conjunto com os povos, comunidades e organizações indígenas” (art.4º, inciso I²¹). Assim, a defesa ambiental das áreas ocupadas pela comunidade deve ser garantida, durante todo o processo, pelos órgãos e entidades competentes, como, por exemplo, a Fundação Cambirela de Meio Ambiente de Palhoça.

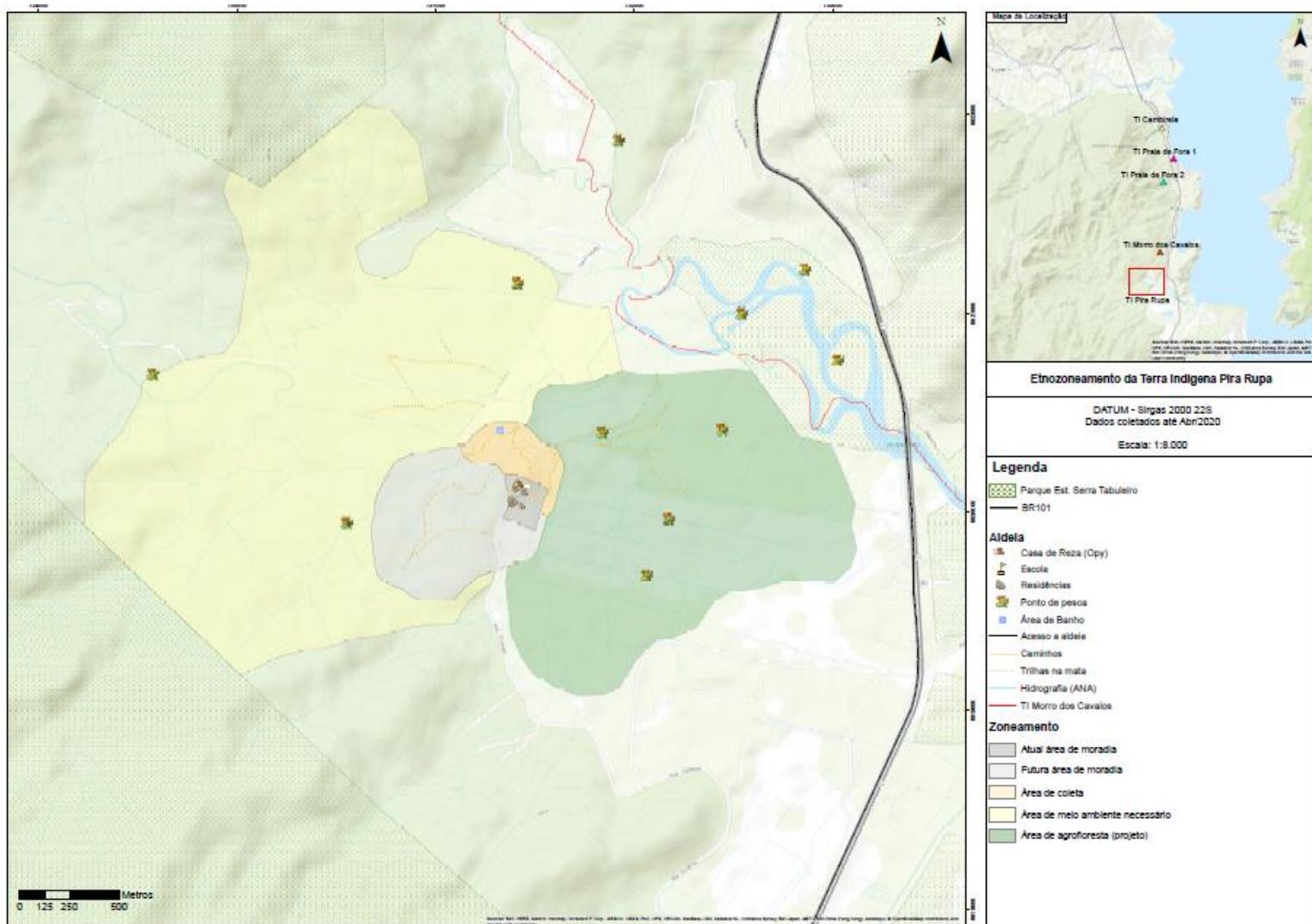
A seguir, no inciso II, eixo 2 – governança e participação indígena há seis objetivos, dentre os quais destacamos a vinculação com instrumentos de planejamento territorial. De maneira mais direta, faz referência à necessidade de participação dos povos indígenas nos processos de zoneamento ecológico-econômico (alínea b) e nos comitês e subcomitês de bacias hidrográficas (alínea d). Também cita a necessidade de participação indígena no monitoramento da qualidade das águas em terras indígenas.

O eixo 3 – áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas (inciso III) reforça a necessidade enfatizada nos planos de assegurar aos Guarani de ambas as comunidades a gestão compartilhada do PAEST. Indica que planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação sejam elaborados e implementados com os povos indígenas (alínea b), assim como a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas

²¹ Idem, 2012.

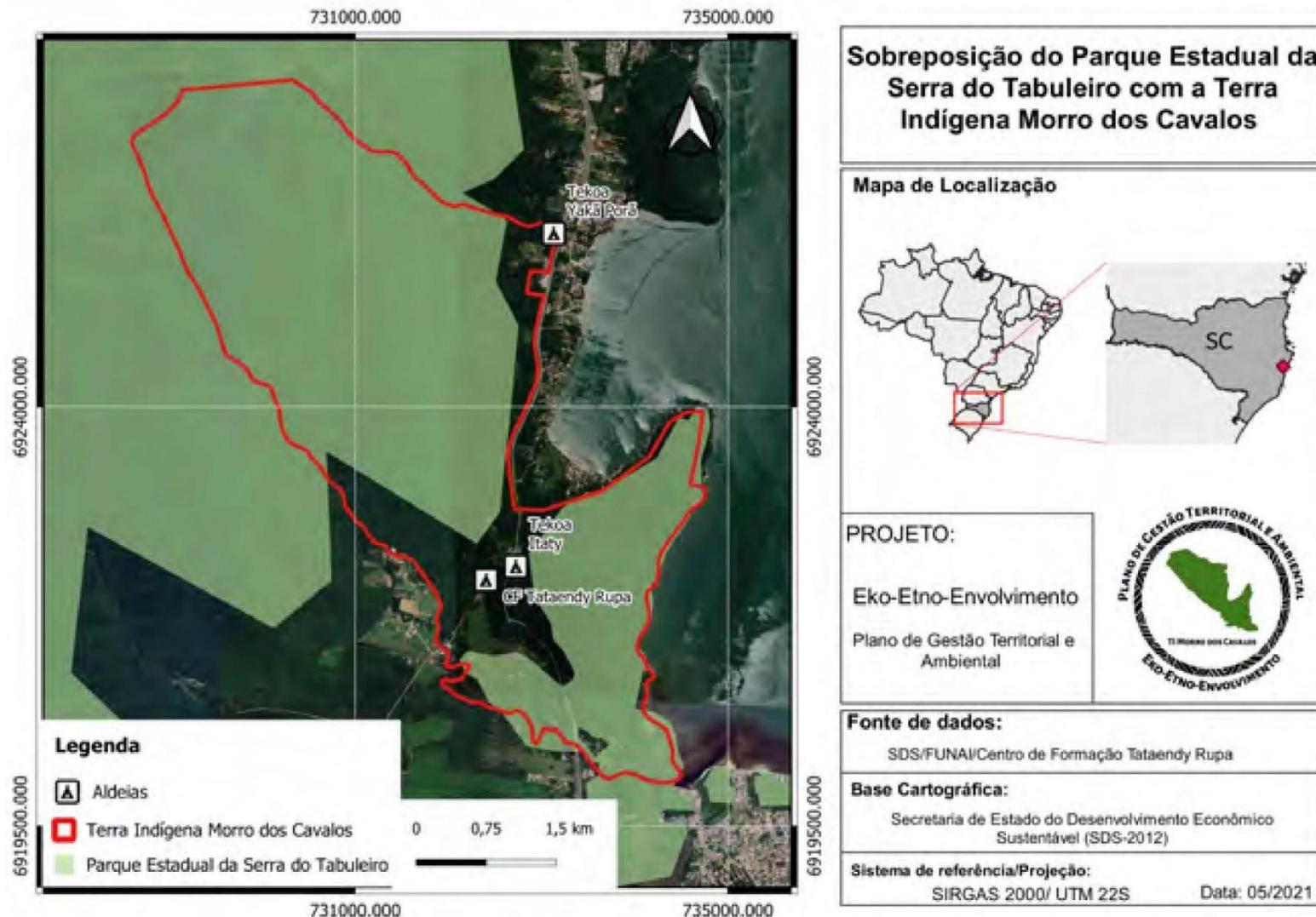
(alínea c). Conforme já salientado anteriormente, a territorialidade Guarani se dá para além dos limites confinantes das poligonais da delimitação e demarcação de terras indígenas, e parcela significativa dessas áreas, de diversos usos pelos Guarani, se encontra nos limites do PAEST. Vejamos a relação espacial entre as aldeias e o PAEST:

Figura 13 – Etnozoneamento da terra indígena Pira Rupá.



No PGTA de Morro dos Cavalos não consta o etnozoneamento, mas um mapa da relação espacial entre a TI e o parque:

Figura 14 – Mapa do PAEST nas terras indígenas da Baixada do Massiambu.



Fonte: Povo Guarani da Terra Indígena Morro dos Cavalos (2021, p. 35).

Interessante notar como o PGTA de Morro dos Cavalos não incluiu o etnozoneamento no seu documento. No etnozoneamento de Pira Rupá, as zonas de uso aparecem como que recortadas quando encontram os limites do PAEST, como se a territorialidade estivesse circunscrita aos limites espacialmente delimitados. De fato, a territorialidade Guarani é fluída, e sua representação em termos cartográficos, especialmente através do zoneamento, resta prejudicada. Mas essas representações (ou a falta delas) podem nos auxiliar a compreender os “silêncios” neste caso específico. Harley (2009) ao tratar da relação entre os mapas, saber e poder indica que os “silêncios” de um mapa são centrais na argumentação sobre a influência de suas mensagens políticas ocultas, afirma ainda que “assim como certos exemplos de escritas ou de falas, os mapas exercem uma influência social, tanto por suas omissões quanto pelos elementos que elas representam e valorizam” (2009, p.34).

Torres, Gaona e Corredor (2012), apresentam uma situação emblemática sobre o assunto em uma pesquisa realizada no território afrodescendente da Bacia do alto rio Cauca, ao sudoeste da Colômbia. Ao tratar das posições denunciativas pelo silêncio ou pela afirmação, expõem o caso de uma comunidade em que os habitantes praticavam ancestralmente a mineração, se auto identificando como agromineiros. Entretanto, ao participarem da produção de mapas numa oficina de abordagem relacionada à cartografia social, os cartógrafos locais não incluíram qualquer referência à atividade mineradora no seu território. Explicaram que isso estava relacionado ao medo que a população tinha de que essa informação, explicitada nos mapas, pudesse ser utilizada por atores externos, contra os interesses da comunidade.

Dessa forma, se relacionarmos as representações – e seus “silêncios” – à ênfase que ambos os PGTAs deram para o objetivo da gestão compartilhada com o PAEST, podemos afirmar que a territorialidade Guarani é reprimida e constrangida por esta unidade de conservação. Apesar do reconhecimento oficial do papel das terras e territórios indígenas para a conservação mundial da biodiversidade, o próprio eixo da PNGATI que estamos abordando neste momento sofreu alterações de cunho autoritário e conservador do governo durante a discussão das propostas de texto do referido Decreto. Vejamos as alterações apresentadas por Ferreira (2019, p. 178):

Figura 15 – Alterações nos objetivos do eixo III da PNGATI sobre áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas.

TEXTO APROVADO PELA CNPI	TEXTO EDITADO NO DECRETO nº 7.747/12
XIV – Promover a interface das terras indigenas com outras áreas legalmente protegidas por meio de instrumentos nacionais e internacionais de gestão territorial da diversidade biológica e sociocultural, tais como: mosaicos, corredores ecológicos e reservas da biosfera.	VETADO
XV – Realizar consultas aos povos indígenas sobre a continuidade, recategorização ou revogação da dupla afetação existente em áreas de unidades de conservação sobrepostas com terras indígenas.	VETADO
XVI – Elaborar e implementar com a participação indígena, planos de administração conjunta das áreas de dupla afetação das terras indígenas com as unidades de conservação, quando a decisão dos povos indígenas pela manutenção da sobreposição.	b) Elaborar e implementar, com a participação dos povos indígenas e da FUNAI, planos conjuntos de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação, garantida a gestão pelo órgão ambiental e respeitados os usos, costumes e tradições dos povos indígenas.
XVII – Garantir a participação indígena na gestão das unidades de conservação localizadas no entorno das terras indígenas.	c) Promover a participação indígena nos conselhos gestores das unidades de conservação localizadas em áreas contíguas às terras indígenas.
XVIII – Realizar consulta prévia livre e informada, específica aos povos e comunidades indígenas, assegurando-lhes a participação no processo de criação de novas unidades de conservação, em regiões que afetem povos e comunidades indígenas, respeitando suas decisões.	a) Realizar consulta prévia, livre e informada aos povos indígenas no processo de criação de unidades de conservação em áreas que os afetem diretamente. d) Assegurar a participação da FUNAI nos conselhos gestores das unidades de conservação contíguas às terras com presença de índios isolados ou de recente contato.
	Ativar Acesse

Fonte: Ferreira (2019, p. 178).

Podemos perceber a exclusão do texto que promovia a interface das terras indígenas com outras áreas legalmente protegidas, além daquele que previa a consulta aos povos indígenas quanto ao tema da dupla afetação entre terras indígenas e unidades de conservação. Parece-nos, a partir das observações relatadas, que na interação do órgão ambiental estadual (que administra o parque) com as comunidades Guarani predomina um padrão excludente.

Passando ao eixo 4 – prevenção e recuperação de danos ambientais (inciso IV), constam várias ações voltadas à recuperação e restauração ambiental, incluindo a agrobiodiversidade. Chamamos atenção para as alíneas a, c e d que tratam de recuperação de áreas degradadas, controle da poluição e uso de sistemas agroflorestais na recuperação de paisagens em áreas degradadas. Esses objetivos

estão diretamente ligados às propostas de substituição da monocultura de arroz por agroflorestal, ação que, por sua vez, visa controlar a contaminação hídrica por agrotóxicos (Pira Rupá, Massiambu). Quanto ao Morro dos Cavalos, a substituição do reflorestamento de *Pinus* por espécies nativas dialoga com objetivos de recuperação de áreas degradadas e a restauração da biodiversidade.

No eixo 5 – uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas (inciso V), percebemos estreita relação com o eixo anterior, ao passo que promove iniciativas produtivas sustentáveis, como agroflorestas e enriquecimento com espécies vegetais para artesanato. Mas o tema que se destaca é o do etnoturismo. Ambos os planos citam o interesse em implementar essa atividade, através de trilhas ecológicas e casa turística. A alínea g objetiva “apoiar iniciativas indígenas sustentáveis de etnoturismo e ecoturismo, capacitando as comunidades para a gestão das atividades”. Essa ação se relaciona diretamente com as possibilidades de avanço no diálogo com o PAEST.

Por fim, quanto à necessidade de dar visibilidade às práticas Guarani e às próprias terras indígenas, ressaltamos as alíneas a e b do eixo 6 – propriedade intelectual e patrimônio genético, que trata do reconhecimento, proteção e valorização dos direitos dos povos indígenas “sobre conhecimentos, práticas, usos tradicionais, costumes, crenças e tradições associados à biodiversidade e ao patrimônio genético existente nas suas terras”, inclusive através da produção etnocientífica para o fortalecimento de base econômica, social e ambiental. Ainda sobre a visibilidade, o último eixo, 7 – capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental, traz como objetivo central a formação e capacitação não somente dos indígenas, mas também dos não indígenas, principalmente dos quadros técnicos de órgãos públicos que sejam responsáveis pela implementação e execução da PNGATI.

4.3.2 Interfaces entre a PNGATI e o Plano Diretor

Passamos a identificar interfaces entre as políticas indigenista e urbana, a partir dos temas já destacados, que relacionam as ações previstas nos PGTAs e os eixos temáticos da PNGATI.

4.3.2.1 O Zoneamento

Conforme vimos explicitando ao longo do texto, o zoneamento é um instrumento importante para ordenação de grandes áreas do município. Quanto ao município de Palhoça, o estabelecimento das macrozonas urbana e rural contribuiria para proteção das áreas de relevância ambiental, já que as regras de uso e ocupação do solo para áreas rurais são mais restritivas do ponto de vista da descaracterização ambiental. Além disso, possibilitaria algum nível de controle quanto à franja de expansão urbana, ao explicitar espacialmente o avanço da urbanização em áreas de interesse ambiental que atualmente possuem características rurais, significando menor pressão no uso e ocupação local.

Já as Zonas Especiais de Interesse Social tem sua origem ligada aos movimentos de defesa dos favelados e luta pela consolidação de assentamentos precários que surgiram nas cidades brasileiras no momento da redemocratização, no final da década de 1970. Esse movimento gerou demandas locais por regularização dessas ocupações (BRASIL, 2001a, p. 152). Nesse contexto, a partir da década de 1980 começa a se desenhar o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) como resultado da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção e melhoria das condições urbanísticas, além da regularização fundiária.

No caso específico da interface com a política indigenista, a instituição de zonas especiais no zoneamento municipal permite reconhecer a diversidade de ocupações existentes, possibilitando, inclusive, o estabelecimento de planos próprios, qualificados ambientalmente conforme a população de cada zona especial instituída. A aplicação desse instrumento está diretamente relacionada ao “direito a cidades sustentáveis”, como o direito aos meios de subsistência respeitando a pluralidade étnica e cultural, além do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Existem diversas experiências relacionadas a criação dessas zonas, com diferentes nomenclaturas e em diferentes regiões do país. O relatório dos Planos Diretores da Bahia, realizado pela Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos do Observatório das Metrópoles, revelou a articulação entre os Planos Diretores municipais daquele estado com o

registro de identidades territoriais ligadas ao tema ambiental (COSTA; CAMPANTE; ARAÚJO, 2011). Em um contexto territorial radicalmente diferente, município de São Gabriel da Cachoeira, estado do Amazonas, tem cerca de 80% de seu território constituído por terras indígenas. No zoneamento do Plano Diretor, as terras indígenas são classificadas como “Macrozona das terras indígenas”, e em seu texto esclarece o papel do município em relação às TIs e determina a consulta prévia aos povos indígenas para realização de qualquer projeto ou obra naquela macrozona (FONTES, 2010).

Outras duas experiências tratam da invisibilização de comunidades tradicionais (indígenas e quilombolas) nos zoneamentos dos Planos Diretores dos municípios de Pontal do Paraná e São Luis do Maranhão. De maneira parecida com o que ocorreu no zoneamento de Palhoça, esses municípios realizaram o rezoneamento sob demanda, instituindo áreas estratégicas de expansão urbana e instalação de grandes empreendimentos, ferindo o direito dos povos e comunidades tradicionais à consulta, como previsto na Convenção nº 169 da OIT (RIBEIRO, 2017; CUNHA, 2018).

Interessante ressaltar experiências analisadas por Abirached (2011) da relação entre diferentes zoneamentos e Áreas Protegidas no litoral de São Paulo. De maneira geral, as comunidades indígenas são reconhecidas no zoneamento do Plano Diretor como zonas de preservação ambiental, turismo sustentável e preservação do patrimônio cultural. Para além, os Planos Diretores incluem em seus objetivos o reconhecimento e valorização do modo de viver das populações indígenas, incluso o apoio para produção de bens culturais. Por fim, registramos o caso do município de Araquari, Santa Catarina, em que, através da judicialização do processo de revisão do Plano Diretor Participativo pelo Ministério Público Federal, a participação das comunidades Guarani foi decisiva para barrar a implementação de zonas industriais sobrepostas às terras indígenas no município, embora a pressão da ocupação no entorno venha impondo forte descaracterização ambiental, sob pena da perda de biodiversidade caso as terras indígenas restem isoladas (NUNES, 2020; SEVERO, 2019; WIPPRICH, 2020).

Assim, as possibilidades de contemplar as terras indígenas no zoneamento são diversas e estão relacionadas à proteção territorial e dos recursos naturais, prevenção de danos ambientais e uso sustentável dos recursos naturais. Em todos os casos, fica claro que o zoneamento não deve ser um mero instrumento técnico de

planejamento territorial, mas é a sua politização somada à mobilização das comunidades que poderá servir aos objetivos de bem viver dos Guarani da Baixada do Massiambu.

4.3.2.2 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

Sem prejuízo à necessidade de estudo prévio de impacto ambiental, nos termos da legislação ambiental, o município pode definir os empreendimentos ou atividades privados ou públicos que dependem de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança. Conforme inciso VII do art. 37 do Estatuto da Cidade, dentre as questões mínimas a serem analisadas nesse tipo de estudo figura o “patrimônio natural e cultural”.

Dessa maneira, o EIV poderia ser utilizado para fazer constar na lei municipal a necessidade de consulta às comunidades Guarani, como medida relacionada ao monitoramento da intensificação da ocupação e instalação de empreendimentos no entorno das terras indígenas na Baixada do Massiambu. Esse instrumento se relaciona aos mesmos eixos da PNGATI que o zoneamento, além do eixo da governança e participação, com a consulta às comunidades indígenas e algum nível de participação indígena em termos de gestão municipal.

4.3.2.3 Democratização da gestão do município

O tema da participação e da consulta perpassa tanto os PGTAs quanto as políticas indigenista e urbana. Destacamos os instrumentos de zoneamento e do EIV pelas possibilidades de intervenção territorial, contudo, a participação das comunidades é pressuposto para que tais instrumentos sejam aplicados com alguma efetividade. A lei que institui a Macrozona Turística do município de Palhoça cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento da Macrozona Turística, de natureza consultiva e fiscalizatória, com atribuição de, entre outros, atuar na formulação de diretrizes de desenvolvimento e apresentar projetos e ações nas questões relacionadas ao meio ambiente. Entretanto, o funcionamento de tal Conselho fica condicionado a definições que virão através de Decreto do Poder Executivo Municipal, ou seja, depende de nova regulamentação.

Embora os Conselhos sejam importantes instâncias de participação e consulta, a participação indígena é bastante dificultada. Dentre outras razões, é importante destacar a falta de capacitação legislativa e técnica das prefeituras para o indigenismo, de modo que não é raro presenciar falas preconceituosas e excludentes de agentes públicos nesses espaços. De toda maneira, a exemplo da participação no zoneamento ecológico-econômico e comitês de bacia hidrográfica indicadas na PNGATI, o Conselho Municipal deverá ser criado e pode ser uma instância que traga visibilidade às comunidades indígenas, inclusive promovendo capacitação, formação e intercâmbio cultural.

O etnoturismo, atividade proposta nos PGTAs é um exemplo de ação que envolve esses vários temas, desde a proteção territorial e ambiental, atividade econômica sustentável, até educação ambiental – e promoção do etnoturismo na Macrozona Turística. Sobre esse tema, é interessante notar que, na lei que institui a Macrozona, não há previsão de ações para incentivar o turismo de base comunitária e sustentável naquela área, embora o próprio nome a designe como turística.

Certamente os indígenas compreendem os limites da participação, representatividade e decisão nessas instâncias, o que os mobiliza a construir outras estratégias de gestão de seus territórios. Embora seja possível elaborar algumas ações que envolvam ambas as políticas, é preciso reconhecer as limitações da gestão intersetorial a partir da simples elaboração de planos com políticas públicas justapostas.

Surge então a necessidade de se pensar sobre o sentido local de ações políticas de resistência aos processos hegemônicos em curso na Baixada do Massiambu. Nesse sentido, algumas experiências²² como a construção de redes e circuitos econômicos alternativos podem ser consideradas uma prática espacial importante na defesa do território, especialmente entre comunidades tradicionais em situações de conflito por lógicas distintas de apropriação ambiental.

Importante destacarmos o caso da atuação das comunidades de Morro dos Cavalos e Pira Rupá na ocasião dos incêndios ocorridos na Baixada do Massiambu. Entre 10 de setembro e 11 de outubro de 2019 ocorreram diversos focos sucessivos na região, os quais fazem parte das pressões da ocupação da região, como já relatado no capítulo anterior. Naquela ocasião, os incêndios atingiram grande parte da Zona

²² Ver o caso das cipozeiras e cipozeiros da Mata Atlântica (DA SILVA GRAVA, Diego; FLORIT, Luciano Félix; LADIK ANTUNES, Douglas: 2019).

primitiva e uma parte da Zona de Recuperação do PAEST (PAEST, 2019). Além de diversas instituições, dezenas de voluntários e moradores participaram do combate ao incêndio, dentre eles as comunidades Guarani. Pelo ocorrido, o governo do estado criou um Grupo de Trabalho para elaboração do Plano de Contingência a Incêndios Florestais na Baixada do Massiambu.

Para além, a mobilização popular se manteve e as comunidades locais da Baixada do Massiambu organizaram eventos de educação ambiental, com apoio do PAEST e diferentes instituições. Disso resultou a criação do “Grupo Técnico Científico de Apoio à Restauração Ecológica da Baixada do Massiambu”, formado por instituições públicas, sociedade civil, moradores, pesquisadores, professores e comunidade Guarani. (PAEST, 2019).

O plano elaborado conta com diferentes linhas de ações para recuperação da Baixada do Massiambu. No objetivo “Restauração Ecológica”, consta: “Buscar equalização das relações institucionais entre a gestão do PAEST e da APA do Entorno Costeiro com a Terra Indígena do Morro dos Cavalos” e “Implementar as ações do plano de Manejo do PAEST e Plano de Gestão Ekoetno Envolvimento da Terra Indígena do Morro dos Cavalos” (PAEST, 2019, p. 25). A linha de ação Ecodesenvolvimento Territorial busca “estabelecer sinergias com o Plano de Gestão Ekoetno Envolvimento da Terra Indígena do Morro dos Cavalos”. Por fim, o Centro de Formação *Tataendy Rupa*, da Terra Indígena Morro dos Cavalos, fica responsável pela elaboração de um projeto para criação de viveiro de mudas na sede do PAEST.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo de analisar as alterações no zoneamento do Plano Diretor com a instituição da Macrozona Turística foi alcançado e nos possibilitou identificar que essas alterações estão relacionadas ao processo de expansão urbana do município, que por sua vez, encontra-se na área de conurbação da Região Metropolitana de Florianópolis. A partir da década de 1970 o município de Palhoça teve um significativo crescimento urbano, ligado principalmente à instalação de indústrias atraídas pela implementação das rodovias BR 101 e 282. Atualmente, a implementação da Macrozona Turística na região sul do município nos aponta que as alterações estão ligadas à flexibilização da intensidade de uso e ocupação do solo, especialmente de áreas contíguas ao PAEST e à APA do Entorno Costeiro.

É justamente na porção sul do município, atual Macrozona Turística, que se encontra a porção da planície costeira do município com características ambientais mais bem preservadas, razão pela qual se encontra amplamente protegida pela legislação ambiental. Essa condição é alvo constante de críticas do governo municipal que afirma serem necessárias novas áreas para o crescimento do município, o que viabilizaria melhores condições de atendimento dos municípios pela prefeitura.

Entretanto, não encontramos respaldo para tal discurso ao identificarmos que as alterações do Plano Diretor ocorreram nos termos da estratégia da gestão a partir da demanda do mercado, que na região em comento significa a demanda pela incorporação de áreas destinadas à instalação de megaprojetos de condomínios fechados de padrão internacional. Nesse momento, então, a expansão do município se relaciona ao setor imobiliário como frente de expansão dos circuitos financeiros.

Assim, passamos ao segundo objetivo específico que é identificar as prescrições contidas nas alterações do Plano Diretor, para entender o significado da invisibilização do território Guarani no Plano Diretor. Ao passo que as alterações flexibilizam a ocupação e ampliam as possibilidades de instalação de tipologias de estrutura destinadas à reprodução do capital financeiro, certamente essa região está submetida a um aprofundamento da degradação ambiental, típico da organização espacial balizada pelos objetivos econômicos.

Assim, a invisibilização das comunidades Guarani na Macrozona Turística está relacionada à disputa territorial, que é expressa também nas representações

cartográficas. Essas por sua vez, podem ter um papel importante na afirmação de territórios e são instrumentos políticos que explicitam conflitos. Por essa razão, invisibilizar a presença Guarani nessa região interessa ao modelo de desenvolvimento espacializado na Macrozona Turística, já que as comunidades Guarani e sua forma de apropriação espacial fortalecem a manutenção das áreas ambientalmente bem conservadas, resultando na resistência aos processos hegemônicos de produção e reprodução sócio-espacial.

Em relação ao terceiro objetivo, que é estabelecer relações entre os objetivos da PNGATI e o Plano Diretor para viabilizar a implementação da política indigenista, podemos afirmar que há interessantes possibilidades de articulação entre as políticas indigenista e urbana. Essa última já tem relações mais bem estabelecidas com demais políticas setoriais como de saneamento e saúde. Nesses moldes, os instrumentos voltados à questão fundiária, à consulta e participação popular poderiam ser um ponto de contato entre objetivos comuns com a PNGATI. Buscamos explorar o zoneamento e sua potencialidade para a proteção territorial e prevenção de danos ambientais, o estudo de impacto de vizinhança e a necessidade de consulta aos moradores possivelmente impactados e a possibilidade de monitoramento da ocupação do entorno das comunidades Guarani e a democratização da gestão do território através da criação do conselho municipal de desenvolvimento.

Obviamente, a politização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade é requisito para alcançar as diretrizes estabelecidas, pois, como observamos durante a pesquisa, a instituição da Macrozona Turística do município de Palhoça sem a participação da população e suas organizações não atende às diretrizes do Estatuto da Cidade, mesmo porque foi implementada em atendimento a dinâmicas alheias ao interesse da “cidade de direito”. Assim, podemos afirmar que no caso das alterações do Plano Diretor de Palhoça o Poder Público não está atendendo à previsão legal de aplicação dos instrumentos da política urbana, regulamentados na lei.

Ademais, a aprovação da lei que alterou o Plano Diretor se deu durante a pandemia, impedindo a participação popular, mas especialmente a dos povos indígenas, devido à vulnerabilidade epidemiológica dessas populações e a necessidade do distanciamento social. Essa situação caracteriza o descumprimento da consulta livre, prévia e informada sempre que medidas legislativas ou

administrativas possam afetar os povos indígenas, conforme disposto na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho.

Para além, é necessário apontar a sobreposição de instrumentos e unidades de planejamento e gestão. Há pelo menos três deles com diferentes abordagens que podem incidir no território das comunidades Guarani na Baixada do Massiambu. O primeiro, da municipalidade, no qual verificamos a invisibilização; do PAEST, que de certa forma limita a territorialidade Guarani, e; dos limites da própria Terra Indígena, como categoria jurídica. Essa diversidade de unidades de planejamento, e a falta de articulação entre elas define um cenário que requer alguns apontamentos e aprofundamentos de pesquisa.

O primeiro diz respeito a reconhecer que são esferas diferentes de planejamento, o que requer diferentes “lugares” de participação social, ampliando as demandas de lideranças e sujeitos envolvidos com esse tipo de atividade nas comunidades. Além disso, são instâncias de diferentes discursos, e até mesmo domínios técnicos, muitas vezes contraditórios. De partida, citamos como exemplo o campo do direito, pois envolvem legislações e normativas diferentes, sobrepostas. Ademais, em relação aos instrumentos correlacionados, também há uma diversidade (como audiências públicas, zoneamentos, planos de manejo, etnomapeamentos, dentre outros).

Importante ressaltar que a desarticulação entre essas unidades de planejamento dificulta o processo de participação, que por sua vez, facilita a invisibilização das comunidades. Assim, além de combater o processo de invisibilização, que tem como contexto os divergentes interesses políticos e econômicos e uma complexidade de gestão, é necessário construir possibilidades de planejamento e gestão da questão territorial indígena de forma integrada.

Acreditamos que o objetivo geral da pesquisa foi alcançado, pois identificamos as prescrições de planejamento territorial contidas na instituição da Macrozona Turística e compreendemos (mas não completamente) a gestão territorial Guarani na Baixada do Massiambu. Isso nos permitiu reconhecer possibilidades de ação indigenista na efetivação dos direitos indígenas em âmbito local. Além disso, a pesquisa proporcionou um período de reflexão acerca do meu próprio trabalho no órgão indigenista do Estado brasileiro. Pois esse momento permitiu relativo afastamento do cotidiano de “apagar incêndio”, contexto que impossibilita uma avaliação da própria atuação e causa um sentimento de estar sempre “atrasada” no

sentido de intervir nas dinâmicas que impactam os indígenas. Especificamente em relação ao tema desta pesquisa, justifica-se mais uma vez pela possibilidade de visualizar uma atuação no campo do planejamento, na intervenção voltada à prevenção de impactos e violações dos direitos indígenas.

É importante ressaltar, por fim, que as considerações aqui apresentadas não propõem a substituição do dever do Estado brasileiro de demarcar as terras indígenas de Massiambu e Morro dos Cavalos, cumprindo todas as fases da regularização fundiária. Como bem afirmam os Guarani através de seus planos de gestão, somente o reconhecimento de seus territórios com o processo de demarcação das terras indígenas garantirá a mínima segurança para as famílias que nelas se encontram. Assim, buscou-se refletir sobre as possibilidades de atuação para a proteção das comunidades dado contexto atual de vulnerabilidade territorial e flexibilização da legislação ambiental do país, de maneira a minimizar os impactos e ameaças do entorno, especialmente enquanto perdurarem os processos de demarcação dessas terras indígenas.

REFERÊNCIAS

ABIRACHED, C. F. de A. **Ordenamento territorial e áreas protegidas**: conflitos entre instrumentos e direitos de populações tradicionais de Ubatuba-Paraty. 2011. 178 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

ACSELRAD, H. O zoneamento ecológico-econômico e a multiplicidade de ordens socioambientais na Amazônia. **Novos Cadernos Naea**. Belém, n. 2, v. 3, p.005-015,dezembro 2000. Disponível em:
<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/32/29>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ACSELRAD, H; COLI, L. R. Disputas territoriais e disputas cartográficas. In: ACSELRAD, H. (Org.) **Cartografias Sociais e Território**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2008. p. 13-43.

ANTUNES, E. **Nhandereko nhanhembo'e nhembo'ea py**. Sistema nacional de educação: um paradoxo do currículo diferenciado das escolas indígenas guarani da Grande Florianópolis. 2015. 38p. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

ANTUNES, et al. **Yvy ojevy ija ete pe**: a terra que volta ao verdadeiro dono. Palhoça: Funai, 2011. 60 p.

BARTHOLL, T. **POR UMA GEOGRAFIA EM MOVIMENTO**: A ciência como ferramenta de luta. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

BAVARESCO, A.; MENEZES, M. **Entendendo a PNGATI**: Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígenas. Brasília: GIZ/Projeto GATI/Funai, 2014. 90p.

BONDUKI, N. (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Índigenas – PNGATI e dá outras providências. Brasília, 2012.

_____. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001a. Realização Instituto Polis/Laboratório de Desenvolvimento Local.

BRASIL. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. **Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP**. Brasília, 2006.

_____. **Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 abr. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Subsídios para a definição da Política Nacional de Ordenação do Território – PNOT (Versão preliminar)**. Brasília: MI, 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar. **Experiências de Assistência Técnica e Extensão Rural junto aos Povos Indígenas**: o Desafio da Interculturalidade. Distrito Federal: NEAD/SAF, 2010. 332p.

_____. **Plano Diretor Participativo** - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos. Ministério das Cidades, 2005, 2 ed.

BRASIL. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC**. Brasília, 2000.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos dos Povos Indígenas da Região Sul**. Brasília, 2016. Disponível em:
<http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh/relatorios/relatorios>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CARDOSO DE OLIVEIRA, R. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. **Estudos Avançados**, São Paulo, 14 (40), 2000. Disponível em:
<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9555/11124>. Acesso em: 09 abr. 2018.

CEPAL. **Globalización y desarrollo**. Brasília: Cepal, 2002.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO. **Terras Indígenas na Mata Atlântica**: pressões e ameaças. São Paulo: Comissão Pró-Índio, 2013.

COSTA, H. S. M.; CAMPANTE, A. L. G.; ARAÚJO, R. P. Z. A dimensão ambiental nos Planos Diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital. Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011, p. 173-216.

CRAMPTON J. W. ; KRYGIER, J. Uma introdução à cartografia crítica. In: ACSELRAD, H. (org.). **Cartografias sociais e território**. Rio de Janeiro:

UFRJ/IPPUR, 2008. p: 85-112. Disponível em:
<http://www.ettern.ippur.ufrj.br/publicacoes/58/cartografias-sociais-e-territorio>. Acesso em: 02 jun. 2014.

CUNHA, I. M. **Cidade, lei e desenvolvimento**: Pontal do Paraná, uma estrada para o futuro? 122 p. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente e Desenvolvimento), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, 2018.

DA SILVA GRAVA, D. ; FLORIT, L. F. ; LADIK ANTUNES, D. Cipozeiras e cipozeiros da Mata Atlântica e conflitos ambientais territoriais em Santa Catarina. **Novos Cadernos NAEA**, [S.I.], v. 22, n. 2, set. 2019. ISSN 2179-7536. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/5814>. Acesso em: 09 ago. 2021.

FALS BORDA, O. **Acción y conocimiento**. Bogotá: CINEP, 1991.

FERREIRA, I. V. **Unidades de conservação da natureza em terras indígenas no Brasil**: conflitos e potencialidades de transformação. 2018. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências Humanas, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

FONTES, M. L. P.. **Direito e política urbana**: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002- 2014). 2020. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

FUNAI. **Demarcação de Terras**. Disponível em:
<http://antigo.funai.gov.br/index.php/nossas-acoes/demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 03 mar. 2021.

_____. FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. COORDENAÇÃO GERAL DE GESTÃO AMBIENTAL. (Org.). **Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas**: Orientações para Elaboração. Brasília: FUNAI, 2013.

GALLOIS, D.T. Quem atrapalha o desenvolvimento? **Cadernos de Campo**, São Paulo, n.17, p. 215-217, 2008.

_____. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: RICARDO, F. (Org.). **Terras Indígenas e Unidades de Conservação da Natureza**. O desafio das sobreposições territoriais. São Paulo, Instituto Socioambiental, 2004. p. 37-41.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do "fim dos territórios" à multi-territorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004a.

HAESBAERT, R. Precarização, Reclusão e. “Exclusão” Territorial. Revista **Terra Livre**, Goiânia: AGB, v. 2, n. 23, ano 20, 2004b, p. 35-52.

HARLEY, B. Mapas, saber e poder. **Confins** [Online], 5, 2009. Disponível em: <http://confins.revues.org/index5724.html>. Acesso em: 04 abr. 2020.

HILDEBRANDT, M. **As dinâmicas de metropolização e atuação dos agentes produtores do espaço na área conurbada de Florianópolis.** 331 f. Tese (Doutorado) - Curso de Geografia, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

_____. **O Programa Minha Casa Minha Vida e as repercussões na dinâmica socioespacial e sua inserção no contexto urbano na área conurbada de Florianópolis.** Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Tecnológico. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade. Florianópolis, SC, 2014. 256 p.

LADEIRA, M. I. Espaço Geográfico Guarani-mbya: significado constituição e uso. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. **O caminhar sob a luz:** Território mbya à beira do oceano. Dissertação de Mestrado em Antropologia – Pontifícia Universidade Católica - PUC. São Paulo: Centro de Trabalho Indigenista – CTI, 2014. Disponível em: https://bd.trabalhoindigenista.org.br/sites/default/files/ocaminharsobalu_versaofinal_0.pdf. Acesso em: 16 abr. 2018.

LADEIRA, M. I.; MATTA, P. **Terras Guarani no Litoral:** as matas que foram reveladas aos nossos antigos avós = *Ka'agüy oreramói kuéry ojou rive vækua y.* São Paulo: CTI, 2004.

LINHARES, F. N. **Repercussões do zoneamento urbano na formação do espaço urbano do município de Palhoça.** Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2020.

MACIEL, N. J. B. **Instrumentos de gestão territorial e ambiental** (A experiência do Projeto GATI em Terras Indígenas). 2016. Brasília: IEB. 43 p.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. **A Cidade do Pensamento Único.** Desmarchando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016. 95 p. (Manuais Acadêmicos).

NUNES, O. J. Povos Indígenas e plano diretor de Araquari, SC: presença Guarani na conservação da biodiversidade. **REVISTA GRIFOS**, v. 29, p. 46-62, 2020.

PAEST. Parque Estadual da Serra do Tabuleiro (org.). **Plano De Ação Para A Restauração Ecológica Da Baixada Do Massiambú.** Palhoça: PAEST, 2019.

PERES, J. A. **Parque Estadual da Serra do Tabuleiro:** natureza, legislação e conflitos na baixada do Maciambú - Palhoça (1975-2012). Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2017.

PASSOS, H. S. **A pandemia de covid-19 no território guarani M'bya do Polo Base de Florianópolis.** Dissertação (Mestrado) – PPGPlan/UDESC, Florianópolis, 2021.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes, O.; Maricato, E.; Vainer, C. B. **A Cidade do Pensamento Único.** Desmascarando Consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

PALHOÇA. **Lei Municipal nº 4.847**, de 03 de agosto de 2020. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>. 2020a.

_____. **Lei Municipal nº 4.923**, de 10 de novembro de 2020. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/sc/palhoca>. 2020b.

PERES, J. A. De parque a APA: uma análise do processo de recategorização de parte do Parque Estadual da Serra do Tabuleiro - SC. **Tempo e Argumento**, Florianópolis, v. 11, n. 26, p. 114 - 134, jan./abr. 2019.

PERUZZO, M. R. **Avaliação pós-ocupacional em habitação de interesse social:** comportamento da satisfação do usuário após médio período de permanência. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Tecnologia, Florianópolis, 2008.

PISSOLATO, E. **A duração da pessoa:** mobilidade, parentesco e xamanismo mbya (guarani). São Paulo: UNESP, 2007.

POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA MORRO DOS CAVALOS. **Plano de Gestão Territorial e Ambiental:** Terra Indígena Morro dos Cavalos. Palhoça: Guarani, 2021.

POVO GUARANI DA TERRA INDÍGENA PIRA RUPÁ. **Plano de Gestão Territorial e Ambiental:** Terra Indígena Pira Rupá. Palhoça: Guarani, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA. **ATA DA REUNIÃO DA COMISSÃO MULTIDISCIPLINAR PARA DEFINIR AÇÕES E PLANEJAMENTO DA REGIÃO SUL DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA**, 02 de maio de 2019. Anexo A, p. 111-112.

PRINTES, R. B. **Gestão territorial e ambiental:** contribuições de um emergente debate para a afirmação dos territórios sociais indígenas. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

PRINTES, R. B. **Plano de vida Mbya Kuery que “saiu do papel” no litoral do Rio Grande do Sul:** governança para o Tekó Porã Reguá (caminho do bem viver). Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

RIBEIRO, T. B. O. **“Invisibilidade” das comunidades tradicionais:** análise sobre a aplicação da consulta prévia, livre e informada na revisão do Plano Diretor e Lei de

Zoneamento da cidade de São Luís/MA. 2017. 165f. Dissertação (Mestrado em Direito/CCSO) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís.

RIZZO, P. M. B. **Do urbanismo ao planejamento urbano:** utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 1993.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JUNIOR, N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade:** novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001.

_____. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. [S.l: s.n.], 2016.

_____. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q. (org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana:** o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 1996. p. 351-360.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: USP, 2006.

_____. **Espaço e Sociedade.** Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. Sociedade e espaço: a formação social como categoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, 54: 81-100. 1977.

SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2006.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, S. T. Síntese, desafios e recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, S. T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro, RJ: Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ; Letra Capital Editora, 2011.

SCHADEN, E. **Aspectos fundamentais da cultura guaraní.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1974.

SILVA, S.P. **Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

SILVA, L. F. V. (Org.). **Coletânea da legislação indigenista brasileira.** Brasília: CGDTI/FUNAI, 2008. 818p.

SITUACIONES, C. **Sobre el Militante Investigador.** 2003. Disponível em: <https://eipcp.net/transversal/0406/colectivosituaciones/es.html>. Acesso em: 30 jul. 2019.

SMITH, M.; STIBICH, G. R. de; GRUPIONI, L.D.B. (Orgs.). **PNGATI:** Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. Brasília: Projeto GATI/Funai, 2016. 80p.

SOUZA, M. L. DE. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento (p. 77-116). IN CASTRO, INÁ ET AL (ORGs). GEOGRAFIA: CONCEITOS E TEMAS. RIO DE JANEIRO: BERTRAND BRASIL, 1995.

_____. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial.** 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2018.

SOUZA LIMA, A. C. de; BARROSO-HOFFMANN, M. (Orgs.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas:** bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: LACED. 2002. Disponível em: <http://laced/etc.br/site/?s=Etnodesenvolvimento+e+Pol%C3%ADticas+P%C3%BAblicas%3A+Bases+para+uma+nova+pol%C3%ADtica+indigenista>. Acesso em: 03 abr. 2018.

STCP Engenharia de Projetos. Parecer Jurídico sobre as áreas pertencentes ao Estado (Baixada do Massiambu) no interior do Parque Estadual Da Serra Do Tabuleiro. Curitiba: STCP, 2008.

STEINBERGER, M. Território, ambiente e políticas públicas espaciais. In: _____ (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais.** Brasília: Paralelo 15; LGE Editora, 2006, p.29-82.

SUGAI, M. I. **Segregação silenciosa:** investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conturbada de Florianópolis. São Paulo: FAU/USP, 2002.

SUTTI, W. O Ministério das Cidades e o ciclo de planos diretores do século XXI. In: BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil:** do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017 . p. 139-178.

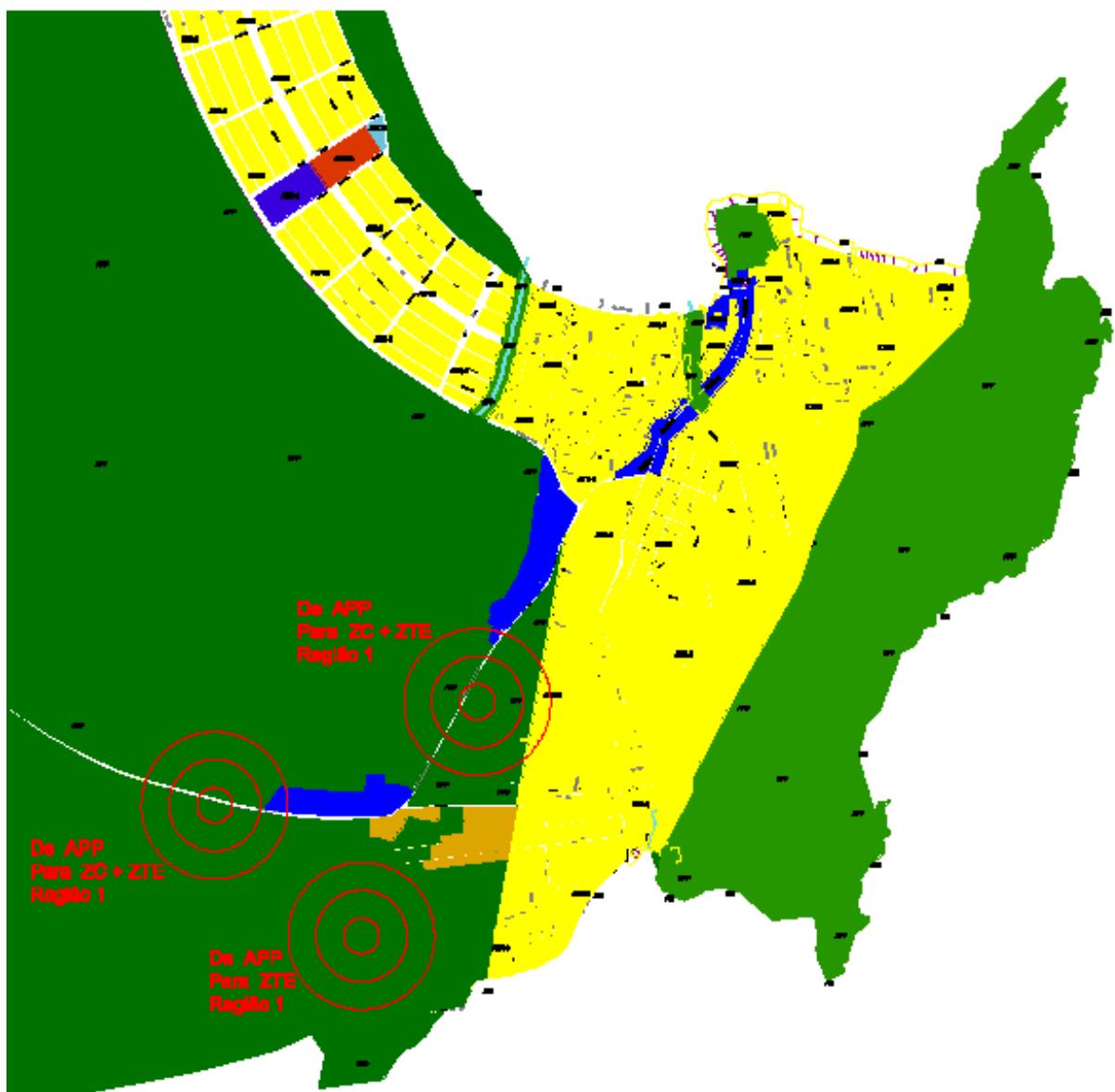
TORRES, I. V.; GAONA, S. R.; CORREDOR, D. V. Cartografía social como metodología participativa y colaborativa de investigación en el territorio afrodescendiente de la cuenca alta del río Cauca. **Cuadernos de Geografía:** Revista Colombiana de Geografía, Colômbia, v. 2, n. 21, p. 59-73, dez. 2012.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

WILL, M. **Transformações socioespaciais na região metropolitana de Florianópolis:** o caso do município de Palhoça – SC. Dissertação (mestrado) -

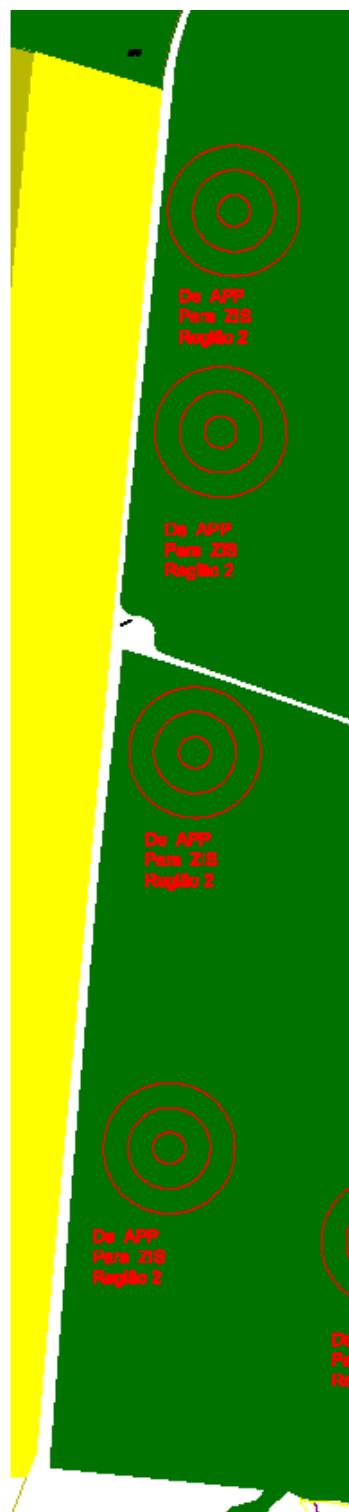
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas,
Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2020.

WIPPRICH, S. H. **Cidade Para Quem?** Flexibilização da Legislação Urbanística e a
Revisão do Plano Diretor em Araquari-SC. Dissertação de Mestrado –
PPGPLAN/MPPT/UDESC. Florianópolis, 2020.

APÊNDICE A – CROQUI COM LOCALIZAÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA REGIÃO**1.**

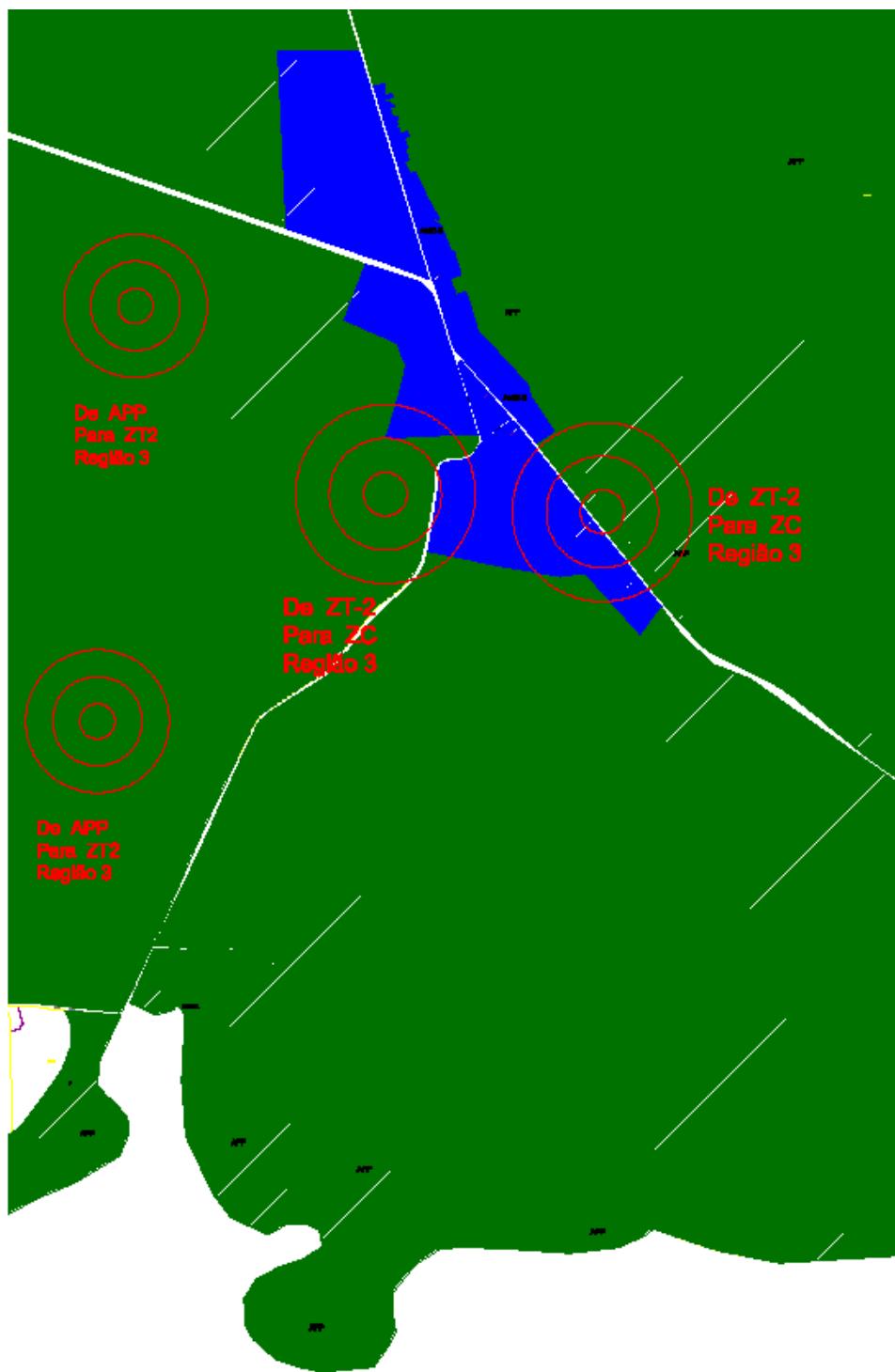
Fonte: Elaborado pela autora a partir dos anexos das Leis nº 4.847/20 e 4.923/20 e arquivo dwg denominado Zoneamento Consolidado Palhoça fornecido pela Prefeitura de Palhoça.

APÊNDICE B - CROQUI COM LOCALIZAÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA REGIÃO 2.

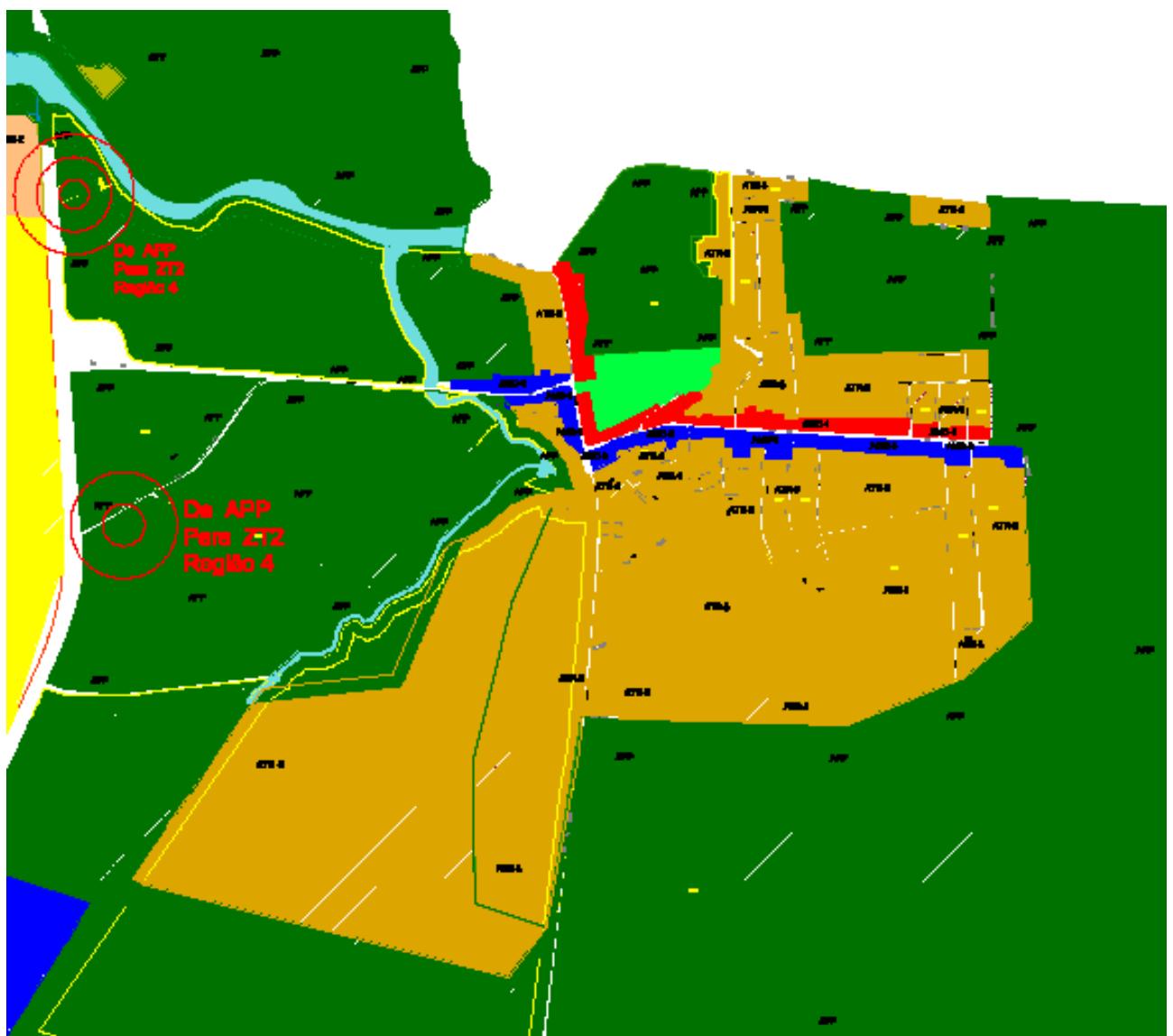


Fonte: Elaborado pela autora a partir dos anexos das Leis nº 4.847/20 e 4.923/20 e arquivo dwg denominado Zoneamento Consolidado Palhoça fornecido pela Prefeitura de Palhoça.

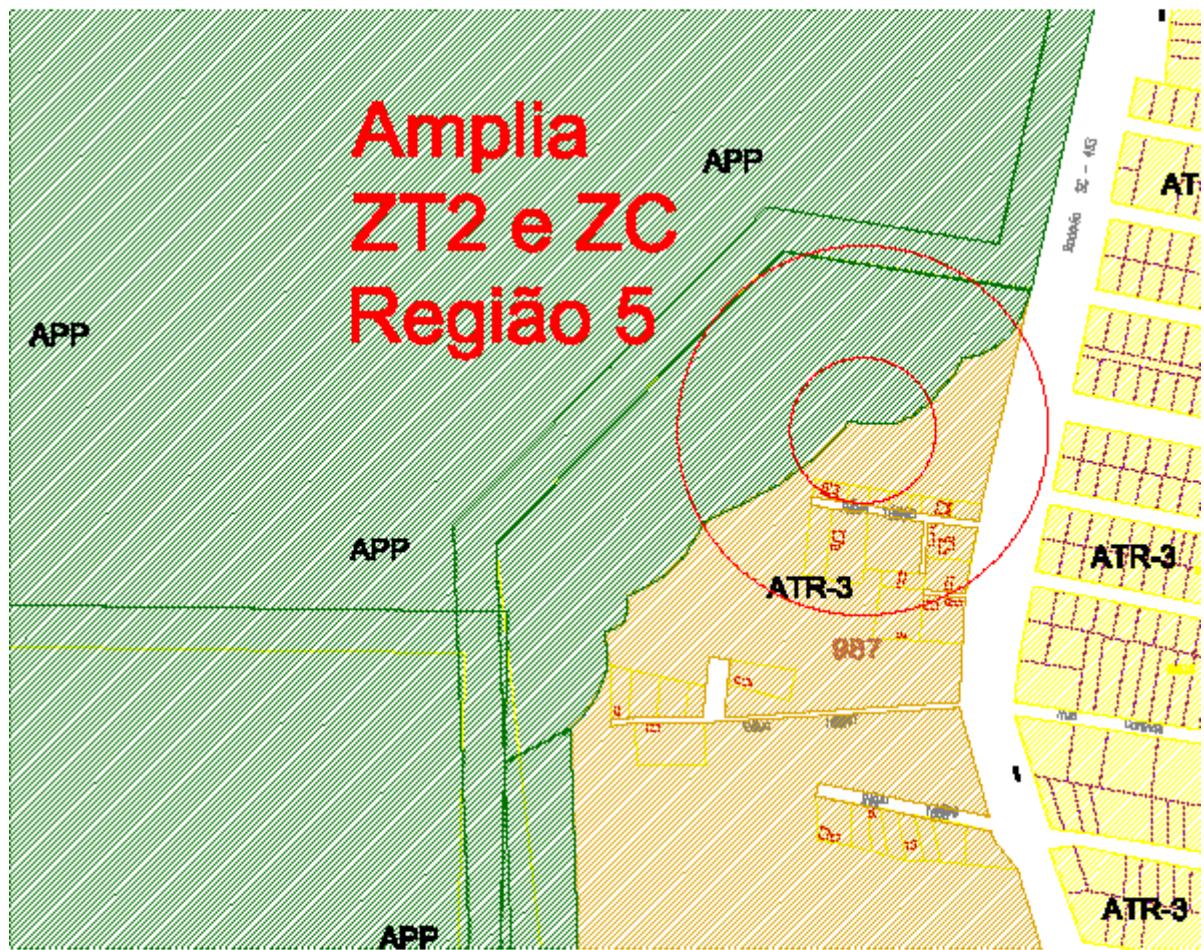
**APÊNDICE C – CROQUI COM LOCALIZAÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA
REGIÃO 3.**



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos anexos das Leis nº 4.847/20 e 4.923/20 e arquivo dwg denominado Zoneamento Consolidado Palhoça fornecido pela Prefeitura de Palhoça.

APÊNDICE D - CROQUI DA REGIÃO 4: LEI MUNICIPAL N° 4.847/20.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos anexos das Leis nº 4.847/20 e 4.923/20 e arquivo dwg denominado Zoneamento Consolidado Palhoça fornecido pela Prefeitura de Palhoça.

APÊNDICE E - CROQUI COM LOCALIZAÇÃO DAS ALTERAÇÕES NA REGIÃO 5.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos anexos das Leis nº 4.847/20 e 4.923/20 e arquivo dwg denominado Zoneamento Consolidado Palhoça fornecido pela Prefeitura de Palhoça.

ANEXO A – ATA DE REUNIÃO DE 02/05/2019.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA
GABINETE DO PREFEITO**

**ATA DA REUNIÃO DA COMISSÃO MULTIDISCIPLINAR PARA DEFINIR AÇÕES E PLANEJAMENTO
DA REGIÃO SUL DO MUNICÍPIO DE PALHOÇA**

Aos dois dias do mês de maio de dois mil e dezenove reuniram-se no Gabinete do Prefeito do Município de Palhoça, sito à Av. Hilza Terezinha Pagani n. 280, Parque Residencial Pagani, os integrantes da Comissão Multidisciplinar para definir ações e planejamento da região sul do Município de Palhoça, criada pelo Decreto n. 2.459, de 19 de março de 2019, com o propósito de discutir possíveis medidas que possam ser empreendidas pelo poder público municipal em parceria com a comunidade da região sul do município para aperfeiçoar a legislação vigente de modo a fomentar o desenvolvimento urbano e econômico sustentável. O Prefeito Municipal Camilo Martins abriu os trabalhos cumprimentando a todos os integrantes da referida Comissão e demais participantes enalteceu a importância do trabalho a ser desenvolvido pelo grupo, no sentido de criar as condições para o desenvolvimento econômico da região sul do município, com a devida responsabilidade ambiental. Afirmou e deixou claro que esse grupo de trabalho inicialmente nomeado pelo Decreto 2.459, de 19/03/19, não se resumiria apenas aos nomes ali relacionados, e que todos os interessados no assunto, especialmente os integrantes da comunidade, lideranças comunitárias, vereadores, membros dos poderes constituídos, poderiam e deveriam participar. Os líderes comunitários presentes na reunião ficaram incumbidos de convidar outras lideranças e integrantes da comunidade que pudessem contribuir com os trabalhos. O Vereador Pitanta se ofereceu para convidar todos os vereadores para participarem das próximas reuniões. O Prefeito Municipal fez uma breve introdução sobre o tema a ser discutido na referida Comissão, destacando que o grupo está pautado pelos objetivos e assuntos pré-definidos no art. 2º, do Decreto 2.459/19, quais sejam: saneamento básico, plano diretor, fundo municipal da região sul, obras e serviços de infraestrutura, energia elétrica e cadastramento, meio ambiente, construção de "decks" e trapiches, pavimentação, delimitação do parque estadual da Serra do Tabuleiro, regularização fundiária, e plano municipal do turismo. O Prefeito Municipal afirmou que o grupo está aberto a discutir outros temas que sejam correlatos e que sejam importantes para a comunidade. O Prefeito Municipal enfatizou sobre a importância de agilização da doação por parte do Governo do Estado ao Município de Palhoça, das glebas de terras situadas na região conhecida como Campos de Araçatuba ou Baixada do Massiambu, de modo a permitir a regularização fundiária. O Prefeito Municipal explicou que já havia sido encaminhado ofício (012, de 18/02/19) ao Governador do Estado Carlos Moisés da Silva solicitando o reenvio do Projeto de Lei que tramitava na Assembleia Legislativa (ALESC) e que tratava sobre a autorização para a doação das referidas glebas de terras. O referido projeto de lei, que tramitava na ALESC foi retirado por conta da mudança de governo estadual. O Prefeito Municipal afirmou que reencaminhará ofício ao Governador do Estado, solicitando o reenvio do referido projeto de lei à ALESC. O Prefeito Municipal passou a palavra ao Secretário Municipal de Infraestrutura e Saneamento Eduardo Freccia, para fazer a sua exposição sobre a proposta inicial da Prefeitura



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PREFEITURA MUNICIPAL DE PALHOÇA
GABINETE DO PREFEITO**

Municipal em relação as ações que se desejam empreender na região sul do município. O Secretário Eduardo Freccia, com o apoio da servidora Municipal Andréia Schreiber, afirmou que a proposta inicial esta voltada ao desenvolvimento econômico da região, conciliando proteção ao meio ambiente e considerando a questão da mobilidade urbana e o impacto de vizinhança. Expondo mapa da região sul em projeção a todos os presentes, o Secretário afirmou que a proposta considera as áreas consolidadas e que não tem o propósito de prejudicar direitos dos moradores que já possuem imóveis em situação consolidada, mas objetiva avançar na regulação normativa que proporcione o crescimento da região. Afirmou que em algumas áreas a verticalização construtiva não seria possível em virtude da situação consolidada que forjou características peculiares a terrenos e vias de acesso. Na área de mar aberto da Pinheira, Praia do Sonho e outras seriam possíveis a verticalização construtiva. O Secretário Eduardo Freccia foi perguntado sobre situações de obras que não atendesse a proposta apresentada, mas que já estivessem construídas, respondendo que quando houver tal situação seria possível a regularização da obra por meio de Termo de Ajustamento de Conduta. Indagado sobre a proposta o Secretário respondeu que a proposta visa a verticalização em forma de cone para que não cause sombreamento a orla, com gabaritos pré determinados que variam entre dois a seis andares, permitindo a aquisição de aumento de índice em no máximo 50% em Lei específica a ser criada onde os recursos captados através da mesma seriam destinados ao Fundo Municipal do Meio Ambiente da Região Sul. A Engenheira Denise representante da SAMAE descreveu sobre os trabalhos que estão sendo realizados na região com o intuito de abastecimento de água potável. O Prefeito Municipal sugeriu aos integrantes da Comissão que fossem realizadas duas audiências públicas para discutir as ações para o desenvolvimento econômico e urbanístico da região sul: uma na própria região sul e outra no centro do município. A proposta de realização de audiências públicas contou com a concordância dos integrantes da Comissão. Encerrando os trabalhos, após ouvir as sugestões e apontamentos dos integrantes da Comissão e demais participantes, o Prefeito Municipal sugeriu que a próxima reunião do grupo ocorresse no dia 14 de maio de 2019, às 15h, proposta que contou com a concordância de todos. O Prefeito Municipal reiterou que a Comissão estava aberta a participação de outras lideranças comunitárias, integrantes da comunidade, vereadores e demais interessados. O Prefeito Municipal determinou a formalização de procedimento administrativo interno que reunisse todas as atas de reunião, documentos e ofícios relacionados com os trabalhos da Comissão. O Prefeito Municipal agradeceu a presença de todos e encerrou a reunião, convocando a próxima reunião para o dia 14 de maio de 2019, às 15h. Consta em anexo lista de presença de todos aqueles que participaram da presente reunião.

Isamib

PFM *HR*
AS *GR* *PAK*
NEP *GR* *PAK*