

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Nayrõn Cardoso de Souza Marçal

DESAFIOS E REFLEXÕES DO PLANEJAMENTO URBANO PARA POPULAÇÕES
INDÍGENAS: o estudo do plano diretor de São Joaquim de Bicas

Belo Horizonte

2024

Nayrõn Cardoso de Souza Marçal

DESAFIOS E REFLEXÕES DO PLANEJAMENTO URBANO PARA POPULAÇÕES
INDÍGENAS: o estudo do plano diretor de São Joaquim de Bicas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado na modalidade de monografia ao *Curso de Graduação em Administração Pública* da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta

Belo Horizonte
2024

M313d

Marçal, Nayrõn Cardoso de Souza.

Desafios e reflexões do planejamento urbano para populações indígenas: o estudo do plano diretor de São Joaquim de Bicas / Nayrõn Cardoso de Souza Marçal. – Belo Horizonte, 2024.

79 f ; il.

Trabalho de conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, 2024.

Orientadora: Carolina Portugal Gonçalves da Motta.

Bibliografia: f. 75-79

1. Planejamento Urbano – Minas Gerais. 2. Comunidade indígena. 3. Plano Diretor - São Joaquim de Bicas. 4. População indígena - Participação social. I. Motta, Carolina Portugal Gonçalves da. II. Título.

CDU 711.4(1.81-82)(815.1)

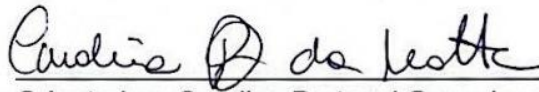
FOLHA DE APROVAÇÃO

Nayrôn Cardoso de Souza Marçal

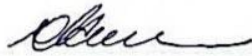
Desafios e reflexões do planejamento urbano para populações indígenas: o estudo do plano diretor de São Joaquim de Bicas

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

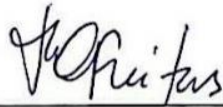
Aprovado na Banca Examinadora



Professora Orientadora Carolina Portugal Gonçalves da Motta – Fundação João Pinheiro / FJP



Professora Avaliadora Letícia Godinho de Souza – Fundação João Pinheiro / FJP



Professora Avaliadora Valéria Lúcia de Oliveira Freitas – Fundação João Pinheiro / FJP

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2024

DEDICATÓRIA

A todas as pessoas que me ajudaram durante esse processo, que acreditaram que eu seria um bom servidor público.

Aos amigos que estão ao meu lado desde a infância, que me apoiaram durante a minha preparação para concursos públicos.

À minha esposa, que superou todos os obstáculos nos últimos anos ao meu lado e teve paciência com minha ausência em vários momentos, por estar estudando.

Ao meu filho, que é minha fonte de renovação e traz muita felicidade para minha vida.

À minha orientadora, que acreditou em mim quando vários já tinham perdido a esperança de que eu entregaria esse trabalho a tempo e suportou minhas reclamações a todo tempo, de ficar ansioso durante a escrita do meu trabalho, e foi me motivando até eu entrar no eixo.

À minha atual tutora de estágio, que foi uma mentora e é um exemplo de inspiração na minha vida.

Aos meus pais, por cuidarem de mim mesmo depois de adulto e me apoiarem nos estudos e cuidarem tão bem do meu filho.

À minha irmã, que é minha segunda mãe, que me falou para fazer o concurso que mudaria minha vida e da nossa família para sempre!

Aos entrevistados que responderam às perguntas e colaboraram com a minha pesquisa, além da hospitalidade da aldeia Katurãma em me receber na comunidade.

RESUMO

Este estudo examinou como ocorreu o processo participativo do Plano Diretor (PD) de São Joaquim de Bicas, o foco era entender se a população indígena presente no município participou das audiências públicas e oficinas ofertadas para promover o engajamento contributivo. O envolvimento popular reflete no planejamento urbano e nas políticas urbanísticas, logo, como previsto no Estatuto das Cidades, o PD é essencial para promover o crescimento igualitário das cidades, de forma que os cidadãos possam contribuir com propostas sobre as potencialidades e limitações do município sobre temas como habitação, saúde, locomoção, saneamento básico, entre outros. A pesquisa qualitativa e exploratória analisou as legislações urbanísticas, legislações que tratam das questões indígenas, e combinou análise documental e entrevistas com os técnicos que elaboraram o PD e também a comunidade indígena residente no município. Os resultados demonstraram que não ocorreu a participação dos indígenas em nenhuma etapa do processo e que a participação social de todos os grupos sociais ainda é um desafio durante a organização desse processo democrático. Por fim, destaca-se que a inclusão das comunidades indígenas é fundamental para a justiça social e para o desenvolvimento urbano equitativo, destacando a necessidade de um planejamento colaborativo que integre suas demandas e garanta a participação ativa.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Plano Diretor. Comunidades Indígenas. Participação Social. São Joaquim de Bicas.

ABSTRACT

This study examined the participatory process of the São Joaquim de Bicas Master Plan (PD). The focus was to understand whether the indigenous population in the municipality participated in the public hearings and workshops offered to promote contributive engagement. Popular involvement reflects on urban planning and urban policies. Therefore, as established by the Statute of Cities, the Master Plan is essential for promoting equitable urban growth, allowing citizens to contribute proposals regarding the municipality's strengths and limitations on topics such as housing, health, transportation, basic sanitation, among others. The qualitative and exploratory research analyzed urban planning legislation and laws addressing indigenous issues. It combined document analysis with interviews conducted with the technical team responsible for drafting the Master Plan and the indigenous community residing in the municipality. The results showed that the indigenous population did not participate in any stage of the process and that ensuring social participation from all social groups remains a challenge during the organization of this democratic process. Finally, it is emphasized that the inclusion of indigenous communities is fundamental for social justice and equitable urban development, highlighting the need for collaborative planning that integrates their demands and ensures active participation.

Keywords: Urban Planning. Master Plan. Indigenous Communities. Social Participation. São Joaquim de Bicas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Cronograma de elaboração do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas e do processo participativo

Figura 2: Links para as os instrumentos do PDDI mencionados no PD de São Joaquim de Bicas

Figura 3: Unidade Básica de Saúde inaugurada na aldeia Katurãma. São Joaquim de Bicas, 2024.

Figura 4: Escola da aldeia indígena Katurãma. São Joaquim de Bicas, 2024.

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Localização da aldeia Katurãma (amarelo) e Naô-Xohã (retângulo preto margeando o rio Paraopeba) - São Joaquim de Bicas, 2024

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número e proporção de moradores em domicílios particulares permanentes – MG e São Joaquim de Bicas, 2022

Tabela 2: Número de indígenas por sexo. São Joaquim de Bicas, 2010 e 2022

Tabela 3: Taxa de alfabetização, índice de envelhecimento, idade mediana e razão de sexo, população total e indígena. Minas Gerais e São Joaquim de Bicas, 2022.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Memória de cálculo dos indicadores utilizados para o perfil da população indígena de São Joaquim de Bicas

Quadro 2: Relação de produtos analisados no Plano Diretor de São Joaquim de Bicas de 2019

Quadro 3: Elementos metodológicos utilizados no PD de São Joaquim de Bicas e no PDDI da RMBH.

Quadro 4: Relação dos participantes do grupo de acompanhamento da elaboração do PD de São Joaquim de Bicas, 2016.

Quadro 5: Relação das leis revistas na elaboração do PD de São Joaquim de Bicas

ARMBH – Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

CF – Constituição Federal

FUNAI – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MG – Minas Gerais

PD – Plano Diretor

PNPCT – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais

RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO BRASIL	17
2.1	POPULAÇÕES INDÍGENAS NO BRASIL	21
3	Planos Diretores no brasil	32
3.1	O Estatuto da Cidade e os Planos Diretores	35
3.2	Elementos Essenciais de um Plano Diretor (PD)	36
4	METODOLOGIA	40
4.1	Classificações da pesquisa	40
4.1.1	Pesquisa qualitativa	42
4.1.2	Pesquisa Documental	42
4.2	Entrevistas	43
5	SÃO JOAQUIM DE BICAS	46
5.1	Contexto geográfico, histórico, social e econômico do município	46
5.2	Perfil da população de São Joaquim de Bicas	48
6	ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOAQUIM DE BICAS	54
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	73
	REFERÊNCIAS	75

1 INTRODUÇÃO

No livro "Brasil: Uma Biografia" (2018), Lilia Moritz Schwarcz e Heloisa Murgel Starling destacam a diversidade étnica brasileira, fruto da miscigenação entre povos originários, europeus e africanos durante a colonização portuguesa. Contudo, essa diversidade, aliada a relações de poder desiguais, gerou desigualdades socioterritoriais. Essa realidade reflete o legado colonial latino-americano, onde a desigualdade socioespacial é um símbolo persistente (Schwarcz; Starling, 2018; Rama, 2015).

De acordo com o Ministério das Cidades (BRASIL, 2004), o Estatuto da Cidade exige que os Planos Diretores (PD) sejam elaborados com a participação ativa de todos os atores sociais, econômicos e políticos. Isso permite que todos os cidadãos contribuam para o planejamento urbano e o futuro de seu município, garantindo o direito à moradia e serviços públicos. Para tanto, os processos de elaboração devem ser acessíveis, claros e inclusivos.

Segundo Tinôco (2018) a invisibilidade das comunidades indígenas, suas tradições e necessidades é um tema estudado pelas áreas de antropologia, sociologia e direito. No entanto, apenas quando conflitos fundiários opõem direitos indígenas a direitos da sociedade não indígena é que o assunto ganha visibilidade, revelando a limitação do nosso conhecimento, a fragilidade dos estudos e a incompletude da nossa compreensão para resolver os problemas que surgem (Tinôco, 2018).

De acordo com os dados do último censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2022, o Brasil possuía, neste ano, 1.693.535 pessoas que se declaram indígenas, totalizando 305 etnias diferentes. Uma parte expressiva dessa população vive nas cidades e utiliza a infraestrutura urbana, os serviços públicos e pode enfrentar desafios relacionados ao acesso a esses serviços e à integração social.

Esta população permanece em grande parte invisível e às vezes é marginalizada no território municipal, residindo em áreas sem acessos a serviços, como cuidados de saúde e educação que sejam específicos às suas demandas e também sem o apoio da Fundação Nacional dos Assuntos Indígenas (Funai) - que trabalha principalmente em áreas indígenas nas quais estes estão em situação de vulnerabilidade (Simoni, 2016).

Castilho (2023) analisa os desafios enfrentados pelos povos indígenas que vivem em contexto urbano. De acordo com a autora, não há um consenso sobre a

terminologia utilizada quando se refere a esses grupos, com expressões como "índios aldeados", "índios urbanos", "índios citadinos" ou "índios em contexto urbano". No entanto, a primeira expressão está ultrapassada, pois remete a uma identidade perdida.

Os indígenas que vivem em áreas urbanas frequentemente sofrem discriminação e negação sistemática de sua identidade. As violações de direitos poderiam ser amenizadas se as prefeituras dos municípios coletassem dados em nível local sobre os indígenas residentes, permitindo implementar políticas públicas conformes às demandas desse grupo. A invisibilidade deste grupo social, assim como de tantas outras minorias, serve para perpetuar a dominação, subalternização, marginalização e silenciamento (Castilho, 2023).

Segundo Araújo e Leitão (2002) a Constituição Brasileira de 1988 foi um marco e pela primeira vez na história do Brasil os constituintes consagraram um capítulo específico na proteção dos direitos indígenas. A constituição definitivamente deixou de ser assimilacionista e não só assegurou aos povos originários o direito à diferença, como também reconheceu os direitos permanentes e coletivos. Dessa forma, a Carta Magna trouxe de maneira expressa o direito à terra e proteção e valorização das manifestações culturais indígenas que passaram a ser patrimônio cultural Brasileiro.

No entanto, conforme Piaia e Wedig (2023) é possível observar que desde a colonização os povos indígenas enfrentam problemas relacionados a disputas territoriais e não tem seus modos de vida contemplados pelos preceitos jurídicos do Brasil mesmo havendo dispositivos legais que deveriam ter um impacto real. A conexão entre o sistema judiciário no Brasil e os direitos dessas comunidades é influenciada por aspectos como preconceito, discriminação e etnocentrismo.

De acordo com Araújo e Leitão (2002), integrar as demandas de comunidades indígenas, bem como a de outras comunidades tradicionais, no planejamento urbano é essencial, ainda mais porque estas populações podem ter demandas específicas em relação ao restante da população municipal. Assim, fica mais viável a criação políticas e estratégias, que realmente atendam às suas necessidades específicas, políticas públicas como moradia digna, saneamento básico, saúde, educação e transporte são vitais, garantindo, assim, a continuidade de práticas tradicionais e o respeito à identidade indígena.

Baptista da Silva (2011) afirma que precisamos conhecer e ser influenciados pela filosofia, cosmologia e ontologia desses povos. Porque, a partir desse entendimento, será possível construir políticas públicas mais eficazes e relações

simétricas entre os habitantes de uma cidade. Portanto, além dos sistemas jurídicos existentes, há necessidade de reconhecer a autodeterminação dos povos indígenas, permitindo que as suas formas de organização política influenciem a definição dos seus direitos.

Para Simoni (2016) a presença indígena nas cidades brasileiras necessita ser mais bem pesquisada. Essa população muita das vezes encontra-se em situações de vulnerabilidade social no contexto urbano. Não possuem, na maioria das vezes, apoio específico para atendimento à saúde, educação e nem mesmo da Fundação Nacional do Índio (Funai), que concentram o foco em questões territoriais indígenas.

Nesse sentido, analisar como foi a participação da população indígena de São Joaquim de Bicas no Plano Diretor do município será importante para entender como se dá o processo de elaboração desses instrumentos e se é feito o suficiente para mobilizar a população e garantir sua participação. Considerar as necessidades dessas populações no planejamento urbano é extremamente importante. Isso ajuda a promover a justiça social e reduz desigualdades históricas desencadeadas desde os primórdios da formação social do Brasil. Incluir essas populações no Plano Diretor (PD) das cidades pode melhorar suas vidas de várias maneiras. Como caracteriza Simoni (2016), torna um acesso mais justo à política urbana e a proteção da cultura e da tradição.

Diante disso, portanto, o valor desse estudo acadêmico se manifesta na análise da elaboração de instrumento da política de desenvolvimento urbano e a participação das comunidades indígenas que habitam o município. Isso preenche lacunas significativas na literatura existente.

A partir disso, tem-se que este trabalho tem como tema de pesquisa, a participação dos povos originários na elaboração de instrumentos de gestão municipal, a partir do estudo do processo de construção do Plano Diretor de 2019 do município de São Joaquim de Bicas. Para a realização do estudo, pretende-se:

1. Levantar a literatura e legislação sobre a política urbana e os planos diretores e participação social em sua elaboração, bem como a legislação pertinente sobre os povos originários brasileiros;
2. Coletar dados e identificar as características do município (território) e da população indígena de São Joaquim de Bicas, comparando-a com a total do município e a indígena e total de Minas Gerais, nos aspectos que forem pertinentes;

3. Levantar e analisar os documentos do processo de elaboração e o conteúdo do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas de 2019, para verificar a participação da população indígena e como suas demandas estão descritas;
4. Verificar a percepção dos técnicos, que participaram da elaboração do Plano, sobre o processo de participação e de elaboração para entender como foi a integração e a inclusão dos povos indígenas do município no Plano;
5. Verificar a percepção de representantes indígenas sobre o processo de participação no Plano e suas demandas.

A pesquisa é um estudo de caso explorativo-descritivo, com pesquisa documental e entrevista para subsidiar as análises dos documentos de elaboração do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas. Portanto, o objetivo será verificar como se deu a participação social a partir da análise dos documentos do processo de elaboração do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas, identificando se houve a -inclusão de indígenas na construção do instrumento legal. A partir disso, tem-se que a pergunta que este trabalho visa responder é: de que maneira as comunidades indígenas foram incluídas no processo participativo, e como essa participação refletiu no Plano Diretor de São Joaquim de Bicas aprovado em 2019?

Espera-se que os resultados deste estudo ajudem a destacar a importância de se considerar grupos específicos no processo de elaboração de instrumentos de desenvolvimento urbano, de modo a auxiliar no avanço de políticas públicas que considerem as necessidades culturais das populações tradicionais que vivem nas cidades.

A partir disso tem-se que este trabalho está dividido em sete capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo capítulo será trabalhada a revisão da literatura que trata das populações tradicionais e legislação pertinente a ela, no terceiro se escreve sobre os planos diretores no Brasil e o processo de elaboração. No quarto se descreve a Metodologia utilizada no trabalho, no quinto será trabalhado as características do município de São Joaquim de Bicas e de sua população, focando a população indígena de seu território. No sexto capítulo se trabalha a análise dos documentos do Plano Diretor do município e sua elaboração e, no sétimo, serão mostradas as conclusões do trabalho.

2 POPULAÇÕES TRADICIONAIS NO BRASIL

Os povos e comunidades tradicionais no Brasil, Conforme Costa Filho e Mendes (2014), são grupos culturalmente distintos que possuem organização social, cultural e econômica próprias. Além disso, esses grupos mantêm relações singulares com o meio ambiente no qual estão inseridos. São povos que ocupam os territórios e reivindicam seus territórios tradicionalmente ocupados, essa ocupação pode ser permanente ou temporária. Dessa forma, utilizam os bens naturais para a sobrevivência de maneira sustentável pensando também nas futuras gerações nos contextos físicos culturais e econômicos. Dizendo-se de outro modo, de acordo com o Decreto n. 6040 de 2007, os povos tradicionais são:

grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Decreto 6.040, art. 3º, § 1º). (Brasil, 2007)

Sendo assim, a análise dos conhecimentos, das técnicas e dos mecanismos socioculturais característicos das sociedades indígenas e das “culturas rústicas” pode apontar caminhos mais adequados para formas de ocupação do espaço baseadas na gestão ambiental sustentável. Como descrito por Arruda (1999):

A maior parte das áreas ainda preservadas do território brasileiro são habitadas com maior ou menor densidade por populações indígenas ou por comunidades rurais "tradicionais" - caiçaras, ribeirinhos, seringueiros, quilombolas, caipiras - para as quais a conservação da fauna e flora é a garantia de sua perenidade. O processo de expansão das fronteiras agrícolas e extrativistas da sociedade brasileira, por sua vez, reproduz e se pauta por um modelo de ocupação do espaço e de uso dos recursos naturais gerador da degradação ambiental e de enormes custos sociais (Arruda,1999).

Os integrantes dos povos tradicionais possuem práticas culturais únicas, que os levam a se auto reconhecerem como diferentes e lutar por direitos específicos adaptados às suas realidades. Esses grupos contribuem significativamente para a coletividade nacional e mineira, trazendo benefícios como: modo de vida sustentável, relações harmônicas com o território que ocupam, preservação do patrimônio cultural, material e imaterial, conhecimentos tradicionais como o uso de medicinais.

O reconhecimento formal dessas populações contribui para a redução das desigualdades e promoção da justiça social. As relações particulares que esses grupos

instituem com suas terras ocupadas e seus bens naturais fazem com que essas áreas sejam muito além de uma finalidade econômica, esses territórios são sagrados uma vez que neles são enterrados ancestrais dessas populações e os espaços são utilizados determinando o modo de vida e suas visões de mundo (Costa Filho, Mendes, 2014).

Frequentemente, as terras dos povos e comunidades ultrapassam as fronteiras administrativas de um Estado ou município. Nesse sentido, um território pode englobar vários entes federados do Brasil e até mesmo expandir para outros países. Ao longo da história do Brasil essas populações sofreram exclusão não só étnico-raciais, mas também pela limitação de acesso às suas terras tradicionalmente ocupadas que por diversas vezes são invadidas por grileiros, empresas, fazendeiros, interesses desenvolvimentistas e até mesmo pelo Estado (Costa Filho, Mendes, 2014).

Para Brighenti (2016), a inação governamental em demarcar terras indígenas, conforme exigido pela legislação, configura uma violência institucional que desconsidera a vida e os direitos dos povos indígenas. Essa omissão permite a invasão de suas terras e a atuação de grupos armados contra eles, perpetuando o descaso e a vulnerabilidade.

Além disso, Arruda (1999) destaca as dificuldades na gestão e manutenção de unidades de conservação de uso restrito, criadas para proteger ecossistemas exemplares. Uma das principais questões é a relação com as comunidades que habitam ou habitaram essas áreas antes da apropriação estatal. Essa questão ganhou relevância especialmente após a Lei de Terras (Lei nº 601/1850), que estabeleceu a necessidade de registro notarial e documentos de venda para legitimar a propriedade, destacando a distinção entre acesso e terra (Cota Filho, Mendes, 2014).

De acordo com Silva (2018) houve muitas formas de acesso, uso e apropriação da terra ao longo da história do Brasil. Seguindo esse raciocínio, a terra, em seus aspectos políticos e econômicos, é um bem repleto de tensões e conflitos controversos. Sendo um meio altamente valioso de criação de riqueza, oferecendo diversas possibilidades de exploração, o seu acesso, utilização e apropriação são desiguais, envolvendo violência institucional e material, bem como estratégias políticas que favorecem a concentração e a apropriação.

Os conflitos de terra no Brasil possuem como base o interesse capitalista da burguesia agrária em explorar os vastos recursos naturais disponíveis nas terras ainda ocupadas pelos povos indígenas e as restrições sobre o poder político e econômico de

diferentes tipos de trabalhadores do campo, incluindo os povos originários (Silva, 2018).

A Constituição Federal de 1891 cedeu aos estados as chamadas terras devolutas, anteriormente não reclamadas, e concedeu aos posseiros um "direito de compra preferencial". De modo que, muitos membros das comunidades que não sabiam ler ou conheciam a lei, não tinham meios para pagar os serviços de levantamento e registo de terras e sentiam-se em desvantagem em comparação com os demais cidadãos que sabiam ler e possuíam as devidas informações uma vez que conheciam o sistema existente e tinham diversas alianças. A presença de homens armados, advogados e até funcionários do Estado defendendo os interesses destes grupos ricos realça o desequilíbrio de poder entre invasores e grupos étnicos e comunidades tradicionais (Costa Filho, 2014).

No cenário atual, estas formas de expropriação de terras, territórios e direitos incluem interesses agroindustriais, processos de exploração mineira, criação de unidades integradas de proteção sobre territórios tradicionais, construção de centrais hidroelétricas e outras obras e empreendimentos (Costa Filho, 2014). A questão dos conflitos fundiários e do monopólio da propriedade nas mãos das classes economicamente poderosas são os principais impasses que os povos indígenas que vivem em áreas ricas em recursos naturais enfrentam, especialmente quando a elite dominante está bem representada entre os grupos ruralistas no Congresso brasileiro (Silva, 2018).

Os povos tradicionais são caracterizados pela formação de famílias extensas ou famílias ampliadas. Muitas vezes, duas ou mais famílias moram em uma única unidade habitacional, com avós, filhos, netos, afilhados e demais membros da família morando na mesma casa. Especialmente porque a família desempenha um papel central na organização de toda a vida da comunidade, a educação da família nestes ambientes responde às necessidades morais, sociais, culturais e económicas próprias. A família não deve ser separada do território, pois o território é formado principalmente pela localização de múltiplas famílias e pela intercessão de ancestralidade em comum (Costa Filho, 2014).

Como descrito por Yoshida (2021), a relação que os povos indígenas e os demais povos tradicionais têm com os territórios ocupados não é simples de assimilar. Uma vez que o que os conecta não é o sentido econômico que a terra pode proporcionar, mas a própria natureza que proporciona um valor imaterial e subjetivo o que faz que atuem de forma ativa no processo de preservação e manutenção dos

recursos naturais e assumem um papel importante para a proteção e conservação ambiental (Yoshida, 2021).

Nesse sentido, além de toda simbologia e preservação da cultura e costumes de seus antepassados é necessário reconhecer que os territórios pertencentes às comunidades tradicionais é o elemento que os conecta com o mundo, concretizando que consigam viver o presente e transmitam os conhecimentos de gerações passadas para as futuras gerações (Yoshida, 2021).

O processo de conquista do território que hoje chamamos de América Latina foi marcado por extrema violência, tanto física quanto simbólica, exercida contra os povos originários que habitavam essas terras. A escravidão, os esforços de desenraizamento, o confisco de terras e a negação das identidades e direitos dos povos indígenas constituem um genocídio cujas consequências ainda refletem hoje, criando descontentamento com a igualdade no modo de vida, no tratamento dos povos não indígenas, em seus sistemas jurídicos, e da prática cotidiana (Arruda, 1999).

Esses são alguns aspectos que caracterizam os povos tradicionais que servem para a compreensão da realidade dessas populações para reflexão e um melhor tratamento dessas comunidades que integram a sociedade brasileira e mineira, suas histórias, saberes tradicionais e suas singularidades (Costa Filho, 2014).

Os povos tradicionais no Brasil estão compreendidos nos seguintes grupos, segundo a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais - CNPCT (2008?):

- Sertanejos

- Seringueiros

- Fundo e Fecho de Pasto

- Extrativistas

- Faxinalenses

- Pescadoras e Pescadores Artesanais

- Povos e Comunidades de Terreiro
- Povos Indígenas
- Povos Ciganos
- Pantaneiros
- Quebradeiras de Coco Babaçu
- Caiçaras
- Comunidades do Cerrado
- Quilombolas
- Pomeranos

Neste trabalho, conforme anteriormente mencionado, tem-se como foco os povos indígenas, mais especificamente as etnias Pataxós e Pataxós Hã-hã-Hãe moradores do município de São Joaquim de Bicas.

2.1 POPULAÇÕES INDÍGENAS NO BRASIL

A história da população indígena na realidade brasileira foi historicamente e socialmente tratada com descaso ou em muitas das vezes tratada com muito preconceito e violência. O próprio termo "índio" não tem unidade concreta, nem semântica, expressando a marca histórica contraditória da colonização. A diversidade dos grupos étnico-linguísticos da América Latina não cabe nesse termo simplista, no entanto, ao longo da história esse termo passou a ser usado como uma definição política que representa um grupo da sociedade específico em sua luta por organização e reivindicação política (Silva, 2018).

Embora a história indígena seja pouco conhecida, com suas origens e eventos não devidamente documentados, atualmente há uma maior compreensão sobre as lacunas em nossos registros históricos. Na segunda metade do século XIX

ocorreu o crescimento de teorias evolucionistas que acreditavam que certas parcelas da humanidade estavam a margem da evolução humana, e que, portanto, não passavam de meros fósseis vivos que refletiam o passado da sociedade ocidental (Cunha, 1992).

Sendo assim, acreditavam-se que em sociedades "primitivas" não havia a necessidade de entenderem a história por trás da cultura dessas populações já que eram sociedades infantis e que não evoluíram e permaneceram paradas no tempo, como dito por Varnhagen citado por Cunha, 1999 "de tais povos na infância não há história: há só etnografia" (Varnhagen, 1978 [1854]:30).

Na própria antropologia evolucionista no final do século XIX propõe que a história de todos os povos culminaria na civilização ocidental, considerada o ápice da evolução e as diversidades culturais de outras localidades ficavam restringidas a uma concepção de estágios que deveriam progredir visando assimilar a civilização ocidental (Cohn, 2001).

Na realidade a história está onipresente, sendo assim, está moldando unidades culturais novas que se formam a partir de convivências em comum (Cunha, 1999). De acordo com Almeida (2001), entre os indígenas aldeados no Brasil, podemos identificar dois elementos destacados por Weber (1991) para a formação do sentimento de comunhão étnica, a saber: a ação política em comum e o sentimento subjetivo de comunidade.

A invasão, ocupação e exploração de terras indígenas foram e são determinantes para as transformações sociais que esses os povos passaram desde a colonização do Brasil. A questão fundiária é um problema que ainda atinge essas populações negativamente, pois enfrentam diversos problemas quanto ao acesso de uso das terras, o arrendamento das terras indígenas o avanço da agricultura e pecuária extensiva acabam substituindo a mata nativa e aumentando o domínio do agronegócio e a disputa para aquisição dos territórios indígenas (Silva, 2018).

Isso impactou em uma ameaça à própria continuidade da existência da vida indígena e sua possibilidade de autodeterminação e auto-organização (Silva, 2018). Para Weber (1991), as relações de sangue não são suficientes para caracterizar um grupo étnico, mas sim o sentimento de comunhão étnica em geral favorecido pela ação política.

Para Weber (1991) grupos étnicos são:

Aqueles grupos humanos que em virtude de semelhança no habitus externo ou nos costumes, ou em ambos, ou em virtude de lembranças

da colonização e migração nutrem uma crença subjetiva na procedência comum, de tal modo que está se torna importante para propagação das relações comunitárias, sendo indiferente se existe ou não uma comunidade de sangue efetiva. (WEBER, 1991, p. 270).

As populações indígenas passaram por transformações que ocorreram entre a interação e o compartilhamento de diversos elementos presentes da vida capitalista em algumas regiões brasileiras. Como por exemplo, o processo de proletarianização e assalariamento indígena, incorporação de tecnologias em seus territórios e nas organizações sociais como o trabalho. Destacar e reconhecer essas transformações se torna necessário para compreender as novas dinâmicas culturais e econômicas que surgem dessas interações. Conforme Silva (2018):

Esse destaque tem o intuito de enfatizar a necessidade da superação de um pensamento evolucionista que defende a integração e a assimilação obrigatória dos povos indígenas ao modo de vida tipicamente capitalista na expectativa do apagamento étnico. Considera-se neste texto que essas transformações vividas por indígenas brasileiros não apagaram os traços étnicos que unem socialmente os grupos indígenas. As formas específicas de organização social estão presentes em elementos que dão unidade inter e intraétnica de diversas expressões da cultura do trabalho, organização econômica, social e vivências espirituais.

De acordo com (Cohn, 2001), o conceito de fricção interétnica, cunhado por Roberto Cardoso de Oliveira (1962) "começou a problematizar essas assunções, mas foi a geração seguinte que partiu da ideia de que as culturas indígenas não se perdem e que as sociedades indígenas atuam sempre na reconstituição de uma identidade diferenciada."

A percepção que o indígena possui o direito de diferença cultural refletiu inclusive na Constituição de 1988 e o conceito de "sociodiversidade nativa" demonstra a valorização do indígena como parte integrante da sociedade brasileira em sua especificidade. Sendo assim, o reaparecimento de grupos tidos como extintos e assimilados refletem a percepção de mecanismos de reconstrução das suas identidades étnicas (Cohn, 2001).

No que diz respeito ao quantitativo da população indígena atual, os primeiros resultados do Censo Demográfico de 2022 foi apresentado em 2023 no dia 07 de agosto, em Belém do Pará, durante o Evento "O Brasil Indígena: Uma Nova Foto da População Indígena". Os resultados apresentados demonstraram que 1.693.535 pessoas se declaram indígenas no Brasil, isso representa um aumento de 88% em relação ao censo anterior de 2010 que contabilizou aproximadamente 890 mil pessoas que se declaravam indígenas (Simoni, Guimarães, Santos, 2024)).

Esse evento ficou marcado com a fala da ministra dos povos originários que afirmou "nunca mais um Brasil sem nós" isso evidencia a importância fundamental dos dados censitários para garantir inclusão e visibilidade, demonstrando sua centralidade em políticas públicas e iniciativas de igualdade social (Simoni, Guimarães, Santos, 2024).

O detalhamento das características étnicas e socioculturais passaram a ser coletadas somente em 2010. No novo Censo Demográfico de 2022 foram acrescentadas perguntas que buscavam entender mais sobre as línguas os territórios e costumes dessas populações (Simoni, Guimarães, Santos, 2024). No entanto, informações atuais do último censo sobre a quantidade de línguas indígenas não foram publicadas até o momento o que se tem conhecimento é que no Censo de 2010 apontam para 274 línguas indígenas faladas por indivíduos pertencentes a 305 etnias diferentes. Por outro lado, o resultado já publicado demonstrou que os indígenas estão presentes em 86,7% dos municípios brasileiros e que a maioria deles vivem em regiões fora das reservas indígenas (Simoni, Guimarães, Santos, 2024).

A presença dos indígenas em Minas Gerais sempre foi retratada na literatura e nos livros de história. No entanto, a história dessas populações muitas das vezes não é explorada em conjunto com a história de Minas Gerais. Resende, 2007 salienta que "ainda que poucos historiadores reconheçam sua participação na história de Minas Gerais, quase sempre antecipam suas ressalvas, ao reduzir tal atuação aos primeiros contatos, sem os tomar sequer como agentes históricos na formação sociocultural."

Nesse sentido, mesmo quando eram reconhecidos, os estudos etno-históricos indígenas foram marginalizados frequentemente e restringidos a papéis secundários. Em raríssimas exceções pesquisas abordaram essas temáticas e isso resultou em contribuições isoladas. Com isso a história indígena de Minas Gerais colonial permaneceu ignorada, acabando por impor um silêncio avassalador (Resende, 2007).

De acordo com Lamas (2012) ocupação de indígenas em Minas Gerais é bem esparsa o conceito de diáspora serve para pensarmos a situação dos indígenas brasileiros, visto que, desde o processo de colonização muitos vivenciaram diversos momentos de tensão que tiveram que se refugiar e abandonar seus territórios. diáspora se refere à dispersão de um povo em consequência de preconceito ou perseguição política, religiosa ou étnica (Lamas, 2012).

Segundo o autor, a guerra travada contra os indígenas na região mineira no século XIX foi, sem sombra de dúvida, uma guerra étnica. O objetivo era exterminar os

povos originários e ocupar suas terras para fins econômicos. Durante o auge da mineração em Minas Gerais, quando a mão de obra escravizada africana era amplamente utilizada, os indígenas também foram explorados, especialmente por aqueles que não podiam comprar escravos africanos (Lamas, 2012).

2.2 LEIS QUE REGULAMENTAM AS POPULAÇÕES ORIGINÁRIAS NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

De acordo com Bahia e Bacha e Silva (2022) a Constituição de 1988 promoveu intensas e profundas modificações para o alcance da cidadania, considerando a história do nosso constitucionalismo. Nesse sentido, ao lermos artigos como o 231 e 232 do texto constitucional, podemos cair no risco de ignorar que os direitos dos povos originários foram produto de intensas lutas sociais no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988. Essa luta era travada entre os militares tutelando o governo Sarney (1985-1990), e do outro lado articulações de grupos indígenas com o apoio da sociedade civil que apoiavam a causa.

A Luta simbolizada por Ailton Krenak, coordenador da campanha dos índios na constituinte e seu discurso imortal possibilitou uma mobilização intensa para a aprovação das Emendas Parlamentares. Foi então a partir dessa luta que a Constituição de 1988 pode ser classificada como um documento jurídico multicultural (Bahia, Bacha, Silva, 2022).

Conforme (Santos, 2020) anteriormente à promulgação da Constituição Federal de 1988 os indígenas ou povos originários brasileiros apenas possuíam aparatos legais que garantiam, somente, a ocupação permanente das suas terras tradicionais. As Constituições anteriores não priorizavam a reprodução sociocultural dos povos originários e também não havia uma preocupação com a demarcação das terras reivindicadas pelos indígenas.

A Constituição Brasileira definiu que é competência exclusiva da União legislar sobre questões indígenas, como afirma Cunha (2018). Esse ato visou garantir a proteção dos direitos territoriais desses povos. Essa atribuição, mantida desde 1934, reconhece a necessidade de uma autoridade central para superar eventuais resistências locais aos direitos indígenas. Com isso, o Governo Federal assume a responsabilidade de defender os interesses dos povos indígenas. Sendo assim, de acordo com a Constituição Federal de 1988:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

De acordo com Cunha (2018) a Carta Magna em seu artigo 232 resolveu duas questões importantes, uma vez que afirmava que a capacidade jurídica dos indígenas e suas formas de organização confiava a sua garantia a um curador, ou seja, o Ministério Público, de forma expressa ele diz:

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Mais recentemente, a nível infraconstitucional, o Decreto 6.040/2007 estabelece a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Em seu 1º artigo ele já menciona que “as ações e atividades voltadas para o alcance dos objetivos da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais deverão ocorrer de forma intersetorial, integrada, coordenada, sistemática” (BRASIL, 2007) e devem ter os seguintes princípios:

I - o reconhecimento, a valorização e o respeito à diversidade socioambiental e cultural dos povos e comunidades tradicionais, levando-se em conta, dentre outros aspectos, os recortes etnia, raça, gênero, idade, religiosidade, ancestralidade, orientação sexual e atividades laborais, entre outros, bem como a relação desses em cada comunidade ou povo, de modo a não desrespeitar, subsumir ou negligenciar as diferenças dos mesmos grupos, comunidades ou povos ou, ainda, instaurar ou reforçar qualquer relação de desigualdade;

II - A visibilidade dos povos e comunidades tradicionais deve se expressar por meio do **pleno e efetivo exercício da cidadania**;

III - a segurança alimentar e nutricional como direito dos povos e comunidades tradicionais ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a

outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;

IV - o acesso em linguagem acessível à informação e ao conhecimento dos documentos produzidos e utilizados no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais;

V - o desenvolvimento sustentável como promoção da melhoria da qualidade de vida dos povos e comunidades tradicionais nas gerações atuais, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras e respeitando os seus modos de vida e as suas tradições;

VI - a pluralidade socioambiental, econômica e cultural das comunidades e dos povos tradicionais que interagem nos diferentes biomas e ecossistemas, sejam em áreas rurais ou urbanas;

VII - a promoção da descentralização e transversalidade das ações e da ampla participação da sociedade civil na elaboração, monitoramento e execução desta Política a ser implementada pelas instâncias governamentais;

VIII - o reconhecimento e a consolidação dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;

IX - a articulação com as demais políticas públicas relacionadas aos direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais nas diferentes esferas de governo;

X - a promoção dos meios necessários para a efetiva participação dos Povos e Comunidades Tradicionais nas instâncias de controle social e nos processos decisórios relacionados aos seus direitos e interesses;

XI - a articulação e integração com o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XII - a contribuição para a formação de **uma sensibilização coletiva por parte dos órgãos públicos sobre a importância dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e do controle social para a garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais;**

XIII - a erradicação de todas as formas de discriminação, incluindo o combate à intolerância religiosa; e

XIV - a preservação dos direitos culturais, o exercício de práticas comunitárias, a memória cultural e a identidade racial e étnica. (Brasil, 2007)

A partir dos princípios destacados verifica-se a importância da participação social dos indígenas nas políticas públicas para terem seus direitos atendidos. Dado que essa população pode ter demandas específicas e próprias de sua cultura, é ainda mais importante sua participação na elaboração das políticas públicas.

Esse decreto ainda define que os povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais como:

Art. 3º [...]

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações; e

III - Desenvolvimento Sustentável: o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhoria da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras.

Já para Minas Gerais foi instituída, pela Lei n. 21.147/2014, a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. O artigo 4 da lei que regulamenta a Política Estadual aponta os objetivos específicos da política estadual para o desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais de Minas Gerais. Dentre estes objetivos, estão

[...]

VI – garantir aos povos e comunidades tradicionais o uso de seus territórios por meio de sua posse efetiva ou propriedade, mediante **regularização e titulação das terras**, assegurando-se o livre acesso

aos recursos naturais necessários à sua reprodução física, cultural, social e econômica;

[...]

VIII – assegurar aos povos e comunidades tradicionais a **permanência em seus territórios e o pleno exercício de seus direitos individuais e coletivos, sobretudo nas situações de conflito ou ameaça à sua integridade**, bem como a defesa dos direitos afetados direta ou indiretamente, seja especificamente por projetos, obras e empreendimentos, seja genericamente pela reprodução das relações de produção dominantes na sociedade;

IX – garantir que empresas responsáveis por projetos, obras e empreendimento compensem ou indenizem os povos e comunidades tradicionais pelos prejuízos causados nos territórios tradicionalmente ocupados e reparem os danos físicos, culturais, ambientais ou socioeconômicos;

X – assegurar a **implantação dos sistemas de infraestrutura e de acesso, além dos serviços e equipamentos públicos adequados às realidades e às demandas socioeconômicas e culturais dos povos e das comunidades tradicionais**;

[...]

XIII – implementar estratégias para o **mapeamento e a caracterização demográfica e socioeconômica** dos povos e das comunidades tradicionais, de forma a propiciar visibilidade a essas populações e a orientar o planejamento e a execução de políticas públicas que resguardem seus direitos territoriais, sociais, culturais, ancestrais e econômicos;

XIV – promover o **acesso dos povos e das comunidades tradicionais às políticas públicas e a participação de seus representantes nas instâncias de deliberação, fiscalização e controle social das ações governamentais**, especialmente no que se refere a projetos que envolvam direitos e interesses dessas populações;

XV – otimizar a **inserção dos povos e comunidades tradicionais em ações e programas sociais**, estabelecendo-se recortes e enfoques diferenciados voltados para essas populações;

XVI – garantir aos povos e comunidades tradicionais o **acesso a serviços de saúde de qualidade e apropriados às suas características socioculturais, necessidades e demandas**, incorporando-se, nos casos adequados, às concepções e práticas da medicina tradicional e fitoterápica;

XVII – incentivar a elaboração de política pública de saúde específica, direcionada aos povos e comunidades tradicionais;

XVIII – prover a **segurança alimentar e nutricional como direito universal dos indivíduos**, garantindo-lhes acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, de forma compatível com outras necessidades essenciais, baseada em práticas sustentáveis e promotoras de saúde, articulando-a e integrando-a no Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e ao Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais;

[...]

XX – incentivar as **formas tradicionais de educação, articulando-as com políticas pedagógicas avançadas**, e intensificar processos dialógicos como contribuição ao desenvolvimento próprio de cada povo e comunidade, garantindo-se sua participação nos processos de ensino formais e informais;

[...]

XXVI – assegurar proteção e assistência a representantes, grupos ou instituições que atuem na promoção e defesa dos direitos dos povos e comunidades tradicionais e que, em razão de sua atividade, sejam expostos a situações de risco. (MINAS GERAIS, 2014)

A regularização fundiária das áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais também é objeto desta lei. O artigo sexto menciona que o Estado deve identificar as áreas ocupadas pelas comunidades tradicionais e, nas que forem privadas, ele deve fazer a desapropriação e a indenização do proprietário. A regularização fundiária das áreas ocupadas por comunidades tradicionais é tida como de interesse social e deve ser feita de forma gratuita.

Art. 6º – O Estado identificará os povos e as comunidades tradicionais e discriminará, para fins de regularização fundiária, os territórios por eles ocupados, localizados em áreas públicas e privadas.

§ 1º – A regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e pelas comunidades tradicionais é considerada de interesse social e objetiva o cumprimento da função social da propriedade, a garantia das condições necessárias à reprodução cultural, social e econômica dessas populações e a preservação dos recursos ambientais imprescindíveis ao seu bem-estar.

§ 2º – A discriminação e a delimitação dos territórios de que trata o caput se darão com a participação das comunidades beneficiárias e respeitarão as peculiaridades dos ciclos naturais e a organização local das práticas produtivas.

§ 3º – A regularização fundiária dos territórios tradicionalmente ocupados pelos povos e pelas comunidades tradicionais localizados em áreas privadas dar-se-á mediante:

I – desapropriação para fins de interesse social;

II – doação em pagamento por proprietário devedor do Estado;

III – permuta. (MINAS GERAIS, 2014)

Desta forma, o Plano Diretor de São Joaquim de Bicas, elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais a partir de contrato com a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), órgão do Estado de Minas Gerais que tem como missão “coordenar o desenvolvimento da RMBH para a promoção da qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos, por meio do planejamento territorial e da cooperação entre os entes federativos e a sociedade, sustentado por diretrizes técnicas e executivas”¹, deve contemplar as comunidades tradicionais residentes neste município.

No próximo capítulo será visto a trajetória da elaboração de Planos Diretores no Brasil, bem como seu conteúdo e forma de elaboração, de forma a verificar como ele pode contemplar as demandas e particularidades das comunidades tradicionais.

3 PLANOS DIRETORES NO BRASIL

O conceito de Plano Diretor variou muito ao longo do século XX, contudo, o mesmo sempre aparece tratando a cidade como um todo, no sentido do espaço urbano ser reconhecido e planejado (Rezende, Ultramari, 2017). Segundo Fontes (2009), a ideia de Plano Diretor já tinha sido presenciada no Brasil desde 1930. Contudo, nos moldes que temos na atualidade ele só surge após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da regulamentação do capítulo da política urbana (da CF 1988) com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001. As poucas iniciativas anteriores à CF 1988 foram elaboradas de forma não participativa, por técnicos.

No início do século XX o Brasil começou a ingressar no universo urbano e industrial. Como discutido por Moraes, 2003 citado por (Miranda, 2013) os debates de cidade x campo, modernização x tradição acompanham desde então a história cultural do país. Apesar da população urbana do país na virada do século XX não ser maior que a do campo, o número de pessoas que viviam nas cidades já era expressivo. Esses movimentos sociais foram basicamente determinados por três fatores: êxodo rural em todo o país, imigração para o sul/sudeste e uma forte atração em busca de trabalhos que as indústrias ofereciam (Moraes, 2003).

No entanto, essas cidades estavam despreparadas para receber essa quantidade de fluxo de pessoas. São Paulo e Porto Alegre ainda eram pequenas e desestruturadas, Salvador e Recife tinham características marcadas por estruturas coloniais, e o Rio de Janeiro enfrentava obstáculos urbanos, inclusive de natureza geográfica o que impactava diretamente no seu desenvolvimento e expansão (Moraes, 2003).

Como destacado por Villaça, 2010 o Planejamento Urbano é a ação do Estado sobre a organização do espaço intraurbano. Logo, conseguimos perceber no cotidiano atuações do Estado enfrentando os problemas sociais presentes nas cidades de várias formas, tal como quando tem feito a coleta de esgotos, a construção de ruas e avenidas, o fornecimento de redes de abastecimento de água, os parques, as praças e as moradias populares. Além disso, o Estado atua como regulador na delimitação de zonas urbanas, nos novos loteamentos e na edificação de prédios da iniciativa privada.

Conforme Souza, 2004 o conceito de planejamento se diferencia do conceito de gestão. Planejamento está mais relacionado à prever a evolução de um fenômeno na medida em que se tenta estipular as incrementações de um processo e definir

possíveis intervenções para solucionar eventuais problemas que possam surgir e assim conseguir obter benefícios com eficiência (Souza,2004).

Já a Gestão está relacionada com os acontecimentos atuais, em outros termos, gerir está associado a administrar um processo no tempo presente com os recursos disponíveis para solucionar as necessidades momentâneas. Dessa forma, podemos entender o planejamento como a premeditação para a gestão futura, analisando e evitando eventuais problemas e aumentando a gama de propostas para as tomadas de decisões. A gestão é a efetivação das circunstâncias que o planejamento passado viabilizou (Souza, 2004).

Fica notável que o crescimento das cidades começou a ocorrer rapidamente sem um planejamento. No início do século XX diversos problemas urbanos e tensões sociais surgiram como consequências do aumento da pobreza (Miranda,2013). Nesse cenário, em cidades que iniciavam suas transformações do espaço urbano como Rio de Janeiro e Belo Horizonte, os centros foram demolidos para uma reconstrução e os moradores de cortiços e pequenos comerciantes foram expulsos e se estabeleceram marginalizados em encostas de morros (Miranda,2013).

Nas décadas de 1930 e 1940 o planejamento urbano era tratado como urbanismo e a preocupação em elaborar legislações relacionadas a essa temática iniciou nesse período. As cidades continuavam crescendo e as legislações não acompanhavam o ritmo, com isso problemas iam surgindo como consequência do planejamento urbano desordenado. O poder público não tinha uma visão sólida sobre como se posicionar em relação à propriedade privada, ditando restrições de cunho social e estabelecendo limites para o aproveitamento de conteúdo econômico (Costa, 2012).

A partir da década de 1950 no Brasil, passa a desenvolver discursos defendendo a integração entre os planos urbanos. Esse discurso passou a centralizar-se no Plano Diretor. Esses discursos de integração existiam desde o início do século XX e foi crucial para esse tipo de planejamento. No entanto, a integração não foi feita em sua totalidade e na maioria dos casos não foi além das manifestações (Vilaça,2010).

A partir da década de 1950 quando a urbanização brasileira foi se ampliando e os problemas foram crescendo por falta de um planejamento. O questionamento dos arquitetos sobre seu papel social foi se fortalecendo. No início da década de 60 o país passou por diversas transformações especialmente no governo do presidente João

Goulart (1963-1964) onde o aumenta as expectativas das chamadas reformas de base (Lage,2020).

Fonte (2010) e Antonello (2013) apontam que os princípios e diretrizes da Reforma Urbana surgem no Seminário de Habitação e Reforma Urbana que ocorreu no Hotel Quitandinha em 1963. Os movimentos sociais, eram muito atuantes, pressionaram o presidente João Goulart (1961-1964) a construir propostas de políticas econômicas voltadas para reforma da base. O presidente, no entanto, por diversos fatores nacionais e internacionais não conseguiu manter-se no poder e acabou sofrendo um golpe militar em 1964 Fontes (2009).

Em seguida, passou a vigorar no Brasil o Estado Autoritário de Ditadura Militar que impediu que as propostas de reforma de base como a reforma agrária fossem adiante e fossem passadas no Congresso (Fontes, 2009; Antonello, 2013).

No ano de 1963, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE) organizaram o Seminário Habitação e Reforma Urbana (s.HRU). O foco do seminário era a questão habitacional, todavia não era compreendida de forma isolada, mas sim relacionada a questões socioeconômicas do Brasil (Lage, 2020).

O evento reuniu não apenas arquitetos e engenheiros, mas sim profissionais de todas as áreas (Lage, 2020). O planejamento urbano deve ser tratado com atenção e as pesquisas relacionadas a essa área deve ser desenvolvida com o trabalho coletivo de pesquisadores de múltiplas áreas (Vilaça,2010).

Segundo (Bassul, 2002) após a promulgação da Constituição de 1988 que foi um marco na introdução da temática urbana na história constitucional brasileira, diversos projetos de leis foram apresentados como alternativas para complementar os dispositivos referentes a questões urbanas. É interessante notar uma contradição: durante o regime militar o governo enviou ao congresso um projeto de lei avançado que gerou uma irritação dos aliados mais conservadores. No entanto, após a volta da democracia o governo decidiu não focar nessa área, deixando o assunto para o legislativo (Bassul, 2002).

Ao mesmo tempo, muitos parlamentares elaboraram projetos sobre a questão urbana, no total foram 16 propostas e apesar das diferenças muitos pontos em comum demonstravam que a questão urbana finalmente tinha se tornado um assunto importante (Bassul, 2002).

Dentre esses projetos o que ganhou destaque foi Projeto de Lei do Senado Nº 181, de 1989, chamado "Estatuto da Cidade", escrito pelo senador Pompeu de Sousa.

O projeto passou 12 anos em tramitação e foram feitos ajustes para que o conteúdo fosse aprimorado para aprovação unânime, em 2001 (Bassul, 2002).

3.1 O ESTATUTO DA CIDADE E OS PLANOS DIRETORES

Conforme descrito por Santos Junior, Montandon (2011) a Constituição Federal de 1988 permitiu que a sociedade brasileira desfrutasse de um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios relacionados ao processo de urbanização no Brasil: o princípio da função social da cidade e propriedade. De acordo os autores, esse princípio expresso na nossa Carta Magna, foi fruto da mobilização da sociedade, também é o resultado de um processo de lutas de movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana. Sendo assim, esse princípio passou a fazer parte da nossa Constituição Federal: o da Política Urbana (Santos Junior, Montandon 2011).

Para a cidade exercer sua função social tem-se que os Planos Diretores devem especificar critérios para: ocupação de vazios urbanos, combate a especulação imobiliária, promoção do acesso a moradia e a cidade, preservação da qualidade de vida e do meio ambiente, utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos e, por fim, atendimento das exigências da coletividade, de modo que a participação social é parte inerente a elaboração dos Planos Diretores (Santos Junior, Montandon 2011).

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, centralizando o planejamento urbano no plano diretor e enfatizando a gestão democrática. Dessa forma, o Estatuto da Cidade ao exercer o papel de regulador de preceitos constitucionais desenvolvidos em um cenário de debates sobre o papel do Estado na década de 80, retoma o setor público como principal ator de regulação das relações sociais em temáticas urbanas (Carvalho, 2001).

Após a CF 88 o município passou a ser responsável por legislar sobre o interesse local. Com isso, o plano diretor passou a ser visto como uma legislação que visa promover no município o bem-estar da vida dos seus cidadãos.

Conforme art. 41 do Estatuto da Cidade ,

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (Brasil, 2001)

Ou seja, como São Joaquim de Bicas fica na Região Metropolitana de Belo Horizonte ela é obrigada a possuir um plano diretor. Ainda, por possuir áreas com população indígena, Rezende (2007) aponta que o plano diretor é um instrumento de extrema importância e o processo de elaboração deve seguir regulamentos de hierarquia legal superior, a título de exemplo, a própria Constituição Federal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade que impõe não só o que se espera que esteja contido no instrumento, mas também destaca determinações de ordem operacional e metodológica. Assim, conforme mencionado no Art. 42 do EC:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2001)

Na próxima seção se mostrará os elementos essenciais do conteúdo de um Plano Diretor, a partir do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

3.2 ELEMENTOS ESSENCIAIS DE UM PLANO DIRETOR (PD)

O Plano Diretor, conforme mencionado anteriormente, é obrigatoriamente participativo. Todos os cidadãos estão habilitados a participar no processo de elaboração do PD e podem intervir na realidade de seu município. Conforme o III Capítulo, intitulado “Plano Diretor”, da Lei 10257/2001 (EC):

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com **a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;**

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. (BRASIL, 2001 grifo nosso)

A participação da comunidade na elaboração do Plano, então, não deve estar restrita à sua participação na audiência pública. É importante também que o poder legislativo municipal participe de sua elaboração para que isso viabilize a aprovação do projeto de Lei que é o último produto de um Plano Diretor.

Entretanto, garantir que todos os diferentes seguimentos da população municipal participem da elaboração do PD é um grande desafio.

O Plano Diretor, então, é constituído das seguintes etapas: Elaboração do Plano de Trabalho (nem sempre é considerada como etapa, ela existe para mostrar as etapas e cronograma do trabalho); leituras técnicas e comunitárias; formular e pactuar propostas; definir os instrumentos do EC que serão utilizados.

Nas Leituras técnicas e comunitárias, considerada por muitos a 1a etapa de elaboração, se faz todo o diagnóstico da situação do município. O diagnóstico é temático e deve contemplar:

1. Perfil social, econômico e demográfico da população e tendência de crescimento ao longo do tempo e para os próximos 10 anos;
2. Perfil ambiental, geográfico do município;
3. Panorama econômico do município - dinâmica econômica, principais setores, localização dos comércios e serviços, vocação turística do município, dinâmica imobiliária;
4. Panorama das políticas sociais do município - segurança pública, educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, esporte e lazer, cultura;
5. Situação das políticas urbanas municipais de saneamento, mobilidade, habitação, patrimônio material e imaterial, regularização fundiária municipal;
6. Macrozoneamento – limites municipais, demarcação áreas rurais e urbanas;
7. Zoneamentos do município - áreas comerciais, industriais, residenciais, adensáveis, de interesse social, destinadas a empreendimento específico etc.

Depois da etapa de leitura técnica e comunitária (elaboração do diagnóstico com a participação da sociedade) são elaboradas as propostas para o desenvolvimento municipal nos próximos anos, ou seja, as áreas passíveis de serem adensadas, crescimento dos limites da área urbana; critérios de uso e ocupação do solo. Neste momento já é feita a transcrição das propostas para um formato de projeto de lei, que é a configuração final de um Plano Diretor. Simultaneamente são definidos os instrumentos o EC que serão descritos no PD para serem utilizados no município (ex. Outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas etc.).

Um objetivo fundamental do Plano Diretor é definir de que maneira a propriedade irá cumprir sua função social, com a finalidade de garantir à terra urbanizada e regularizada, além de garantir a todas as pessoas o direito à moradia digna e aos serviços urbanos (Brasil,2023). Portanto, o Plano Diretor deve conduzir a ocupação e a produção habitacional do município garantindo a democratização do acesso ao solo urbano da cidade.

De acordo com o Ministério das Cidades, 2023:

Há um grande desafio na caracterização da demanda por atendimento habitacional. Para identificar os assentamentos precários é preciso considerar dimensões de propriedade, urbanística e edilícia, da precariedade física (risco, acessibilidade, infraestrutura, nível de habitabilidade e qualidade ambiental do assentamento), bem como a dimensão da carência e da vulnerabilidade, contribuindo para caracterizar e priorizar as ações de urbanização e/ou regularização (Brasil,2023).

O Plano Diretor prevê a definição de quais assentamentos devem ser tratados preferencialmente diante de projetos de urbanização e regularização, promovendo melhorias para a infraestrutura e seguranças desses locais.

No que se refere a dimensão econômica a política habitacional, pode ser utilizada como um elemento das políticas econômicas anticíclicas, com a finalidade combater as conjunturas de recessão, criando empregos e necessariamente aumentando o consumo, além disso também pode fomentar a poupança de famílias de baixa renda (Rolnik,2004). Bem como a política habitacional, o diagnóstico das políticas e das prioridades de ação do governo municipal para os próximos anos, contemplados pelo PD, são importantes para o município ter uma estratégia de desenvolvimento que reduza as desigualdades e garanta a função social da cidade para toda a população.

Assim, um plano diretor bem articulado com as políticas municipais bem planejadas, pode contribuir para combater a segregação social e espacial, o

crescimento desordenado das periferias e assentamentos irregulares e gerar condições para possibilitar que as cidades se desenvolvam de forma mais igualitária (Rolnik, 2004).

Hermínia Maricato (2013) explica que ao analisar a produção do espaço urbano percebemos que os problemas surgem pela segregação dos grupos mais vulneráveis. De acordo com a autora, quem possui melhores condições financeiras costuma morar em regiões com infraestrutura e serviços públicos de qualidade. Essas regiões por serem mais próximas as áreas centrais acabam sendo mais caras. Já as pessoas que possuem menos recursos financeiros acabam se estabelecendo em áreas periféricas, onde há menos acesso a serviços públicos e oportunidades de lazer e trabalho. Essa segregação gera uma divisão no espaço urbano, aqueles que possuem a menor renda também enfrentam mais dificuldades para acessar a serviços básicos (Maricato,2013). Daí a importância do plano diretor para tornar o crescimento da cidade mais democrático, gerando inserção social e espacial para a população de baixa renda (Rolnik,2004).

A partir destes pontos, segue-se para definição das características do município e de sua população e, posteriormente, para a análise da elaboração do PD de São Joaquim de Bicas, elaborado pela Universidade Federal de Minas Gerais em 2018.

4 METODOLOGIA

Este trabalho trata-se de um estudo de caso sobre a elaboração e a participação em planos diretores. Por estudo de caso tem-se que é um estudo profundo de um ou alguns casos para obter o mais amplo e detalhado conhecimento sobre o que se está pesquisando. Ele é muito utilizado nas pesquisas em Ciências Sociais, sendo um excelente meio de estudo exploratório de certas situações sociais, incluindo organizações e seu funcionamento (GIL, 2019).

O estudo de caso também é frequentemente utilizado como método principal na área da administração. Ele permite análises quantitativas e qualitativas dos dados gerados. Pode ser conjugado com outros métodos, trazendo um conhecimento ainda mais profundo da realidade que se busca entender (GIL, 2019).

O Município de São Joaquim de Bicas foi escolhido para esse estudo de caso por conveniência, a cidade possui população indígena com terras recém demarcadas e a elaboração do plano pela UFMG e ARMBH é recente. Outro fator relevante é a proximidade da cidade com a moradia do pesquisador, o que facilitaria as visitas para fazer entrevistas presenciais com a finalidade de coletar dados.

4.1. Classificações da pesquisa

Classificando quanto aos objetivos da pesquisa essa pesquisa será exploratória-descritiva. Gil (1999), considera que a pesquisa exploratória tem como objetivo principal desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias. Isso com o objetivo de formular problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. Segundo o autor, esses tipos de pesquisas são os que apresentam menor rigidez no planejamento, pois são elaboradas com a intenção de proporcionar uma visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato.

Inicialmente foram revisadas a legislação e outros estudos sobre planejamento urbano e a sua evolução. Isso ajudou a identificar o que deve ser incluído em um plano diretor e a trajetória dos instrumentos de planejamento no Brasil. Além disso, foi feita uma revisão de literatura para definir os conceitos que serão abordados no trabalho de conclusão de curso, incluindo aqueles relacionados à população originária junto com o desenvolvimento urbano no Brasil.

Em segundo momento, foi realizado um levantamento para compreender as algumas características da população indígena de São Joaquim de Bicas. Infelizmente,

ainda não haviam sido disponibilizados os dados censitários da amostra do Censo Demográfico de 2022 (que mostrem o perfil socio econômico da população indígena do município) até novembro de 2024, de modo que optou-se por utilizar os poucos dados conseguidos no questionário do Universo do Censo de 2022 - razão de sexo, índice de envelhecimento, idade mediana e taxa de alfabetização, total de população indígena - calculados automaticamente pelo site do Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA) a partir do site: <https://sidra.ibge.gov.br/> . Neste também se encontra a memória de cálculo de alguns indicadores utilizados, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1: Memória de cálculo dos indicadores utilizados para o perfil da população indígena de São Joaquim de Bicas

Variáveis
<p>Taxa de alfabetização Percentual de pessoas com 15 anos ou mais de idade que sabem ler e escrever pelo menos um bilhete simples, no idioma que conhecem, inclusive em língua indígena, na população total residente da mesma faixa etária, em determinado espaço geográfico, no ano considerado.</p>
<p>Idade mediana É a medida separatriz que utiliza o critério de idade para dividir a população em duas partes iguais, ou seja, é a idade que separa a metade mais jovem da metade mais velha da população.</p>
<p>Índice de envelhecimento O índice de envelhecimento (IE) representa o número de pessoas com 60 anos e mais de idade em relação a um grupo de 100 crianças de zero a 14 anos. É determinado pela seguinte fórmula: $IE = (P60+ / P0-14) \times 100$ Sendo P60+ representando a população de 60 anos ou mais de idade e P0-14 a população de 0 a 14 anos. Para a população total foi usada a população de 65 anos ou mais.</p>
<p>Razão de sexo A razão de sexo (RS) representa o número de homens em relação a um grupo de 100 mulheres em uma população. É determinada pela seguinte fórmula: $RS = (PH / PM) \times 100$ Sendo PH representando a população de homens e PM a população de mulheres.</p>

Fonte: Sidra (IBGE, 2024)

Ainda, optou-se também por não explorar os dados do Censo Demográfico de 2010, já que a população indígena do município foi cresceu mais que dez vezes entre os censos, ou seja, o perfil apresentado no Censo 2010 não é compatível com o atual.

4.1.1 PESQUISA QUALITATIVA

Quanto à natureza, a pesquisa será qualitativa. Nesse sentido de acordo com Triviños (1987), é desejável que esse tipo de pesquisa tenha como característica a busca por:

[...] uma espécie de representatividade do grupo maior dos sujeitos que participaram no estudo. Porém, não é, em geral, a preocupação dela a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decide intencionalmente, considerando uma série de condições (sujeitos que sejam essenciais, segundo o ponto de vista do investigador, para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para se encontrar com as pessoas; tempo do indivíduo para as entrevistas, etc.) (TRIVIÑOS, 1987, p.132).

Para Gil (1999), esta abordagem permite compreender questões relacionadas ao fenômeno e suas relações em estudo, maximizando o contato direto com a situação que está sendo estudada e explorando os demais pontos em comum que poderão ser estudados mais profundamente. Ela é aberta para reconhecer individualidade e múltiplos significados.

Em termos de técnica de coleta de dados tratou-se de pesquisa documental, que utilizou entrevistas para complementar as informações aferidas nos documentos analisados (documentos de elaboração do PD de São Joaquim de Bicas e PPAs 2018-2021 e 2022-2025).

4.1.2 PESQUISA DOCUMENTAL

A pesquisa documental, como discute Gil (1999), é bastante parecida com a pesquisa bibliográfica. A principal diferença entre elas está na natureza das fontes utilizadas: enquanto a pesquisa bibliográfica se baseia essencialmente nas contribuições de vários autores, a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico. Tais materiais podem ser reelaborados conforme os objetivos do estudo.

Sendo assim, foi feita uma análise dos nove documentos que foram o resultado do processo de elaboração do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas, que estão disponíveis no site da Agencia da Região Metropolitana de Belo Horizonte

(<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/>¹) para se ter conhecimento dos procedimentos de elaboração, como foi a participação social e se teve participação da população indígena.

Será feita uma análise de conteúdo com uso de trabalhos e documentos publicados no site da ARMBH. Essa técnica é mencionada por Richardson (2010) como:

A análise de conteúdo é particularmente utilizada para estudar material de tipo qualitativo (as quais não se podem aplicar técnicas aritméticas). Portanto deve-se fazer uma primeira leitura para organizar as ideias, incluídas, para posteriormente, analisar os elementos e as regras que as determinam.

Em relação as entrevistas realizadas, a seguir estão descritas as estratégias e principais desafios encontrados.

4.2. ENTREVISTAS

Segundo Gil (1999) a entrevista é um dos métodos de pesquisa qualitativa mais utilizada nas pesquisas sociais. Esse tipo de técnica para a coleta de dados foi bastante adequado para esse trabalho, pois serve para obter informações sobre a percepção dos atores envolvidos no processo de construção do instrumento legal. Nesse sentido, uma das vantagens foi a de obter uma visão mais abrangente e mais completa dos documentos analisados, além do mais as entrevistas possuem a vantagem de levar em consideração aspectos importantes como a cultura e a maneira de como o indivíduo entende o mundo ao seu redor, o entrevistador consegue inclusive observar as linguagens não verbais e comportamentais dos entrevistados.

Assim, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com pessoas integrantes da equipe que elaborou o Plano Diretor pela UFMG e representante da população indígena Pataxó de São Joaquim de Bicas.

A seleção dos informantes não foi fácil ou aleatória. Inicialmente, tencionava-se entrevistar os técnicos responsáveis pela elaboração (da ARMBH, UFMG e prefeitura), bem como representantes da etnia indígena. No entanto, ao fazer os contatos para saber quem poderia ser entrevistado diversos obstáculos apareceram.

¹ O site da ARMBH está em manutenção desde 08 de novembro. Os documentos também podem ser visualizados, de uma forma menos organizada, pela página do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH - (http://www.rmbh.org.br:8081/plano/documentos.php?mun=s%C3%A3o_joaquim_de_bicas)

Inicialmente começou-se a busca com contatos de pessoas conhecidas que trabalham na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH), buscando servidores que tivessem participado da elaboração do PD. A maioria, infelizmente, já não estava mais trabalhando na autarquia e, quando procurados para falar sobre a elaboração do PD eles solicitavam que procurassem outra pessoa, sem que, no entanto, conseguíssemos as informações necessárias. Por fim, solicitaram que procurássemos a equipe da UFMG para obter as informações. Em outro momento, mais para o fim do período de elaboração do TCC, novos contatos foram feitos com a ARMBH (tentou-se o contato com quatro pessoas indicadas), porém, infelizmente, estes também não foram bem sucedidos, por não se conseguir contactar as pessoas e por falta de conhecimento daquelas com as quais se conversou. Na ARMBH foi tentado contato com 10 pessoas.

Após esses insucessos buscou-se, junto aos contatos fornecidos, a equipe da UFMG que elaborou o Plano. Neste período foram 11 Planos Diretores elaborados pela UFMG em um contrato com a ARMBH. Assim, conseguiu-se o contato da coordenadora do Plano de São Joaquim de Bicas, que nos forneceu o contato da responsável pela mobilização social nos Planos Diretores. Segundo a coordenadora, ela (a coordenadora da mobilização social) seria a pessoa mais indicada para nos informar como havia sido a mobilização da população nos municípios. No entanto, a coordenadora de mobilização social nos passou o contato da cacica da aldeia Katurãma, porém, nos informou que não sabia como tinha sido a chamada/mobilização dos indígenas, porém, que não havia tido a participação dos indígenas no processo de elaboração do Plano. A coordenadora do Plano indicou também a coordenadora da Trama Verde-Azul, responsável por mapear as aldeias indígenas, pontos de interesse culturais e ambientais nos territórios. Elas acabaram por ser as informantes da UFMG sobre o processo de elaboração do PD, cujos pontos importantes serão mencionados no **Capítulo 6**.

Também se fez inúmeras tentativas de contato com a cacica da aldeia Katurãma. A cacica, que afirmou que não tinha nenhuma lembrança de ter sido chamada a participar do PD, falou que estava muito ocupada no período, mas mencionou que, o pesquisador poderia ir até a aldeia conversar e, caso ela não estivesse disponível poderia falar com outra liderança. Assim sendo, o pesquisador foi até a aldeia para tentar contato com algum representante dela.

No dia escolhido, o pesquisador encontrou a aldeia toda mobilizada e de luto por uma liderança indígena da aldeia mãe (localizada na Bahia) que havia falecido.

Assim, não encontrou a cacica na aldeia e conversou com outra liderança. Em virtude do momento inoportuno que se encontrava naquele momento não pudemos explorar muito a entrevista.

Dada a escassez de tempo para retornar na aldeia e devida a consistência das respostas encontradas com as mencionadas pelas informantes da UFMG. Inicialmente, ao se pensar no campo de pesquisa, tinha-se pensado em entrevistar liderança da aldeia Naô-Xohã também, que foi a primeira aldeia fundada no município em 2017.

Porém, quando se conversou com um contato da Sedese sobre como poderia ser esse contato fomos orientados a buscar apenas a representante da aldeia Katurãma, uma vez que essa população era também oriunda da Naô-Xohã e porque o cacique desta aldeia era um cacique novo e que não era muito aberto a fornecer entrevistas. Assim, optou-se por entrevistar apenas representantes da aldeia Katurãma.

Inicialmente também se tinha pensado em conversar com pessoas na Prefeitura que pudessem estar envolvidas com a elaboração do PD. Entretanto, dada a mudança da gestão municipal após o fim do plano, a falta de contato e indicação de membros da gestão municipal e a informação da equipe da UFMG que a gestão foi pouco participativa, no que se referiu a elaboração do PD, optou-se por não buscar informantes.

Após relato do processo de pesquisa, segue-se para a descrição do município de São Joaquim de Bicas.

5 SÃO JOAQUIM DE BICAS

Neste capítulo será trabalhado um breve diagnóstico do município de São Joaquim de Bicas e de sua população.

5.1 CONTEXTO GEOGRÁFICO, HISTÓRICO, SOCIAL E ECONÔMICO DO MUNICÍPIO

São Joaquim de Bicas é um município brasileiro localizado em Minas Gerais e pertencente à região metropolitana de Belo Horizonte. Possui uma área territorial de 71,758 km², de acordo com o site Cidades do IBGE (2024) e, ainda segundo os dados do IBGE, tem vegetação de cerrado e mata atlântica. É um município relativamente novo, tendo sido criado em 1997.

Em relação ao seu contexto de desenvolvimento, conforme dito por Almeida, Silva (2019) assim como diversas outras cidades mineiras, a história de São Joaquim de Bicas está ligada à descoberta de ouro na Região. O rio Paraopebas foi muito utilizado como rota para o povoamento, pois os bandeirantes ao explorar os metais preciosos no curso do rio descobriram também que as terras da região eram férteis e propícias para o plantio e atividades pecuárias.

Durante o período colonial, a atividade mineradora atraiu diversas pessoas e essas povoações se transformaram em vilas e cidades com um mercado consumidor movimentado. Dessa forma, para suprir as necessidades da população local, outras milhares de pessoas desenvolveram atividades comerciais, tais como os tropeiros agricultores e criadores de gado (Almeida, Silva, 2019).

Algumas pessoas permaneceram no local mesmo depois que as atividades dos bandeirantes chegaram ao fim, aproximadamente no ano de 1710, assim, a agricultura familiar formava roças e fazendas e com o passar dos anos a população local foi aumentando. Em 1720 ocorreu um marco importante para a história mineira, a Revolta de Vila Rica, nesse período existiam 20 casas no arraial que originou São Joaquim de Bicas. Como uma quantidade inexpressiva de ouro foi encontrada na cidade, o arraial permaneceu pequeno e pouco desenvolvido (Almeida, Silva, 2019).

A religião também foi muito importante durante esse período do desenvolvimento da cidade, os primeiros moradores construíram uma capelinha, e nela aconteciam encontros não só para rituais religiosos, mas também outros importantes

encontros da vida social da cidade. A igreja católica exercia uma forte influência na vida das pessoas e simbolizava poder e o templo religioso geralmente era localizado no lugar mais alto da cidade. Sendo assim, quando uma igreja era elevada a paróquia significava que o local havia se desenvolvido (Almeida, Silva, 2019).

Além disso, foi nesse período que o município recebeu a imagem do Santo São Joaquim esculpida em madeira feita por um minerador. O Santo passou a ser venerado e se tornou padroeiro da cidade. Logo, o até então arraial passou a se chamar São Joaquim do Campo Verde devido a sua abundante vegetação (Almeida, Silva, 2019).

Uma figura importante do período de formação do arraial foram os tropeiros, que eram os principais comerciantes que transportavam alimentos e outras mercadorias de outras localidades alimentando, portando notícias fazendo essa ligação dos núcleos urbanos. Muitos desses tropeiros que passavam no município de São Joaquim dos Campos verdes vinham em caminhos abertos pelos bandeirantes dos povos nativos que habitavam a região e também criavam muitas das vezes novas rotas. A própria Coroa Portuguesa incentivava esse fluxo comercial (Almeida, Silva, 2019).

Durante o século XVIII o ouro explorado nas vilas do ouro foi ficando mais escasso e isso desencadeou uma migração para outras áreas das capitânicas de Minas Gerais e nessa ocasião muitos dos grandes proprietários de terras da região começaram a desenvolver o plantio do café. Acontecimentos que marcaram a história do Brasil também ocorreram nesse período, como em 1815, o Brasil foi elevado a Reino unido de Portugal e em 1821 quando Minas Gerais deixou de ser capitania para se tornar uma província (Almeida, Silva, 2019).

Existia uma diferença na organização local na época e os termos vilas comarcas e distritos de paz eram muito comuns. Nesse sentido, existia uma relação hierárquica em que a Vila possuía mais habitantes que um arraial e menos habitantes que uma cidade. adquire mais poder e autonomia administrativa. O arraial passou a se tornar uma vila em 1852 e também passou a se chamar São Joaquim de Bicas devido a quantidade expressiva de bicas nas margens do rio Paraopeba que foram muito utilizadas no período do ciclo do ouro (Almeida, Silva, 2019).

A atividade minerária continua importante no município, existindo, ainda hoje, empresas mineradoras em seu território. Em relação aos setores econômicos que mais reuniram trabalhadores em São Joaquim de Bicas em 2022, a partir dos dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) foram administração pública, seguida por transporte terrestre e fabricação de produtos de metal. Já olhando o Produto Interno Bruto municipal, verifica-se que, em 2020, pela distribuição do Valor Agregado,

os principais setores econômicos eram a indústria com 34,7% e os serviços com 34,4% (FJP, 2024)².

O IDHM de São Joaquim de Bicas, pelo site do IMRS, em 2010 era de 0,66 tendo caído, em 2020, para 0,533. O valor de 2020 é inferior ao primeiro quartil de municípios de MG, ou seja, está abaixo que o da maior parte dos municípios mineiros. O que gera esse valor aquém no IMRS é, sobretudo, a dimensão segurança pública, mas também, em menor medida, a dimensão de saneamento básico.

5.2 PERFIL DA POPULAÇÃO DE SÃO JOAQUIM DE BICAS

São Joaquim de Bicas é um município de 34.348 pessoas, segundo o Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022). Ou seja, é um município de médio porte da RMBH. É um município com 478,66 habitantes por km², o que, segundo o IBGE, o coloca em 179^a posição dentre os municípios brasileiros.

Os dados de saúde e educação, do IMRS, melhoraram, em geral, nos últimos anos. Por outro lado, foi observado por este indicador uma piora da situação de vulnerabilidade do município, de modo que o número de famílias inscritas no CadÚnico ampliou nos últimos anos atingindo, em 2021, um patamar superior ao de 2014 (46,65% contra 45,29% em 2014). Como 2021 foi um ano marcado pela pandemia da Covid-19, esse número deve ter influência desta variável. Por outro lado, cabe destacar que se trata de um município no qual uma parcela significativa de pessoas pode estar inserida em profissões mais precárias e que dependam de trabalho presencial.

São Joaquim de Bicas tem duas localidades consideradas áreas indígenas, as duas de etnias Pataxós (Pataxós e Pataxós Hã-Hã-Hãe), que são oriundas do tronco linguístico dos Maxacalis, do Sul da Bahia. A primeira, existente desde 2017³, é aldeia Pataxó Naô-Xohã próxima a divisa do município com Mário Campos, a 20 km da barragem do Córrego do Feijão e vizinha ao Rio Paraopeba. Segundo notícias do Portal Uol⁴, os indígenas vieram para a região oriundos do sul da Bahia. A aldeia, por estar a margem do rio Paraopeba, foi atingida pelo rompimento da barragem do córrego do Feijão em Brumadinho. Desta forma, os indígenas fazem parte da população atingida pelo rompimento da barragem. Para reduzir os impactos da

² <https://imrs.fjp.mg.gov.br/NovoPerfil?id=738> . Acesso em 04 nov. 2024.

³ Já existiam indígenas moradores em São Joaquim de Bicas em data anterior a 2017, porém, a aldeia Naô-Xohã tem seu local oficial registrado a partir deste ano

⁴ <https://www.uol.com.br/ecoa/colunas/noticias-da-floresta/2023/06/27/aqui-nao-e-seu-lugar-vitimas-de-brumadinho-familias-migram-para-bh.htm>. Acesso em 04 nov. 2024

tragedia sobre o modo de vida da população foi destinada uma área no bairro Vale do Sol para os indígenas morarem. Segundo notícia da Agencia Brasil (2024)⁵

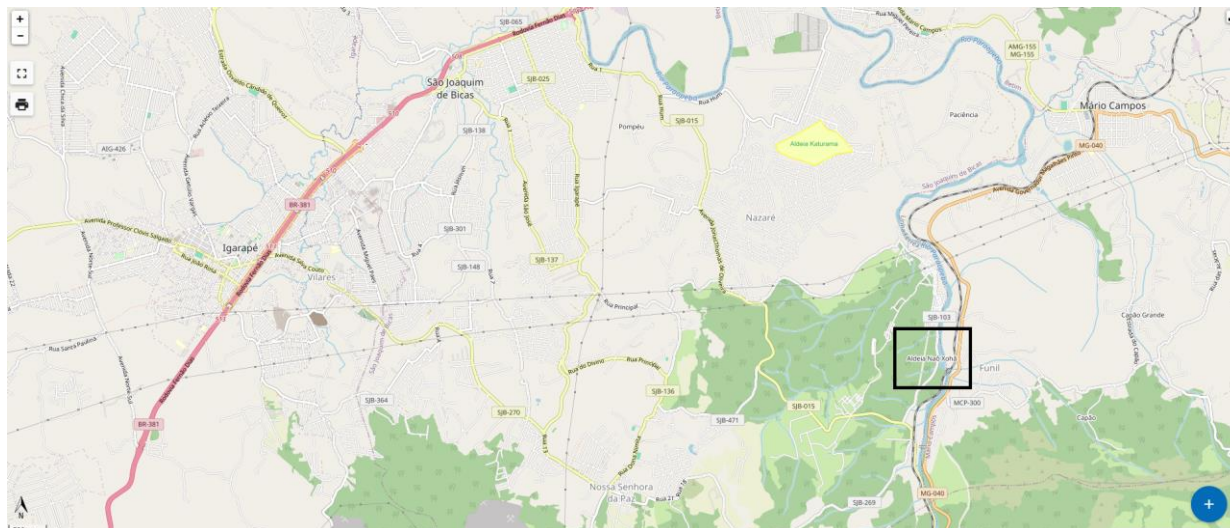
A Aldeia Katurãma, como foi batizada, foi estruturada graças ao apoio da Associação Mineira de Cultura Nipo-Brasileira (AMCNB). A entidade cedeu uma área de 36 hectares, conhecida como Mata do Japonês, em São Joaquim de Bicas. Hoje, o local conta com escola, posto de saúde e alguns quijemes, como são chamadas as habitações pataxós.

Segundo a cacica Angohô, para essa mesma reportagem (Agencia Brasil, 2024):

A gente chegou aqui no dia 29 de março de 2021. Essa área estava sendo destruída. Havia muitos grileiros destruindo isso aqui tudo. Uma parte estava pegando fogo, tinha caminhão tirando madeira. E aí a gente foi para a luta para conseguir descobrir quem era os donos dessa área? Porque tem uma placa ali na entrada escrita Mata do Japonês. E a gente perguntando: onde estão os donos dessa terra? Porque estão deixando essa terra ser destruída enquanto nós estamos lutando para ter um pedaço de chão?

Em outubro de 2022 saiu a certidão de averbação do registro do imóvel, tornando oficialmente legal a transferência da Mata do Japonês para os indígenas. A Funai já reconheceu também a aldeia como área indígena, neste mesmo ano.

Mapa 1: Localização da aldeia Katurãma (amarelo) e Naô-Xohã (retângulo preto margeando o rio Paraopeba) - São Joaquim de Bicas, 2024



Fonte: Centro de Monitoramento Remoto (FUNAI, 2024).

Ressalta-se que, antes de se fixarem na área da aldeia Katurãma, os indígenas passaram um período de 2021 (no meio da pandemia da Covid-19) em um bairro da

⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2024-01/apos-desastre-da-vale-pataxos-erguem-nova-aldeia-e-combatem-grileiros>

periferia de Belo Horizonte. No entanto, conforme mencionado pela Agencia Brasil (2024), uma vez que não se adaptaram, não permaneceram neste local.

Alguns permaneceram no local original, porém, grande parte deles (30 famílias, aproximadamente) se mudaram para a área hoje denominada Aldeia Katurãma. Segundo os indígenas que permaneceram na aldeia original eles não foram consultados sobre a escolha da área da nova aldeia, que estava sendo desmatada, conforme mencionado pela Cacica. Na aldeia original eles também tiveram muito problema para fazer o plantio e para criar os animais depois do acidente do Córrego do Feijão, tendo em vista a poluição das águas com metais pesados.

Em relação a população indígena em São Joaquim de Bicas verifica-se, a partir da Tabela 1, que, em 2022, o percentual de domicílios com indígenas, (1,13%) no município é muito superior à de Minas Gerais (0,18%). Já em relação a população média por domicílio, o número médio de moradores por domicílio no total é maior do que aqueles com indígenas, tanto para Minas Gerais quanto para São Joaquim de Bicas, porém o número de moradores em domicílios com indígena é maior em São Joaquim de Bicas que em Minas Gerais.

Tabela 1: número e proporção de moradores em domicílios particulares permanentes – MG e São Joaquim de Bicas, 2022

	número de domicílios	% de domicílios com indígenas	Média de moradores por domicílio	
			Total	Com indígenas
MG	36.244	0,18%	2,71	1,96
São Joaquim de Bicas	10.617	1,13%	2,94	2,11

Fonte: Censo demográfico (IBGE, 2022)

A partir da Tabela 2 verifica-se a evolução do número de indígenas moradores de São Joaquim de Bicas. Pelos dados dos Censos Demográficos de 2010 e 2022, a população indígena residente do município de São Joaquim de Bicas cresceu muito entre os Censos. Isso ocorreu porque grande parte dos indígenas foram residir no município em 2017, com a migração do sul da Bahia. A razão de sexo também se alterou entre 2010 e 2022, com o aumento da quantidade de mulheres em relação aos homens.

Tabela 2: número de indígenas por sexo. São Joaquim de Bicas, 2010 e 2022

Localização do domicílio	2010		2022	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Fora de terras indígenas	16	11	173	183

Fonte: Censo Demográfico (IBGE, 2010; 2022)

Infelizmente, até novembro de 2024, mês da entrega deste trabalho, ainda não tinha saído os dados da amostra do Censo Demográfico de 2022 do IBGE, conforme mencionado anteriormente no Capítulo 4, de modo que não se teve como verificar e comparar alguns dados dos indígenas e da população do município, como a escolaridade. Porém, pelos dados do universo, verifica-se, na Tabela 3, as variáveis de taxa de alfabetização, índice de envelhecimento, idade mediana e razão de sexo.

A partir da análise da Tabela 3 tem-se a taxa de alfabetização da população indígena residente de São Joaquim de Bicas é superior que a média da população indígena mineira, e aproximadamente igual a população total do município. Porém, ela é inferior a da população total de Minas Gerais, o que indica a necessidade de políticas de educação para a população indígena (e total) de São Joaquim de Bicas.

Já em relação ao índice de envelhecimento, que significa a população idosa (de 65 anos ou mais, no caso da população total e, de 60 anos ou mais para os indígenas) em relação jovem (de zero a 14 anos), tem-se que a população indígena é mais jovem que a população total e, mesmo a população de São Joaquim de Bicas sendo uma população muito jovem, a indígena é ainda mais jovem. Isso indica a demanda de políticas públicas de saúde mais voltadas para a população jovem, assim como uma maior demanda de políticas de educação.

Já em relação a idade média, verifica-se que, do mesmo modo, ela é congruente com o índice de envelhecimento: a população indígena é mais jovem que a população total e a de São Joaquim de Bicas ainda mais que a de Minas Gerais. Este dado mais uma vez ressalta a importância de políticas voltadas para a população mais jovem, sobretudo as de educação, saúde e assistência social que sejam focadas na demanda de indígenas destes grupos etários.

Por fim, a razão de sexo mostra a proporção de homens em relação a mulheres na população. Os dados apontam que há mais mulheres que homens na população indígena (MG e de São Joaquim de Bicas), bem como no total, contrariamente a população de São Joaquim de Bicas, onde há mais homens que mulheres, provavelmente por ser um município que tem como uma de suas atividades

econômicas a mineração, na qual a maior parte da inserção é de mão de obra masculina.

Tabela 3: Taxa de alfabetização, índice de envelhecimento, idade mediana e razão de sexo, população total e indígena. Minas Gerais e São Joaquim de Bicas, 2022.

	Minas Gerais		São Joaquim de Bicas	
	Total	Indígena	Total	Indígena
Taxa de Alfabetização (%)	94,45	86,02	88,85	89,5
Índice de Envelhecimento (%) ¹	68,59	66,91	39,98	36,94
Idade Mediana (anos)	36	32	32	30
Razão de Sexo (%)	95,17	94,5	114,19	94,54

Fonte: IBGE (2022)

Nota: (1) Para a população total é a população de 65 anos ou mais em relação a de 0 a 14 anos e, para a população indígena é a de 60 anos ou mais sobre o grupo jovem da população indígena de 0 a 14 anos.

Segundo a notícia da Agência Brasil (2024), as etnias Pataxó e Pataxó Hãe-Hãe são etnias nômades e, em janeiro, quando as crianças estão de férias, eles costumam se mudar para o litoral da Bahia, de onde são originários, se juntando ao restante da população na aldeia mãe.

Cabe destacar que, como esta peculiaridade da população indígena, outras particularidades também podem ser observadas. Dentre elas: idade média da população - no Brasil a idade média da população indígena é inferior à do restante da população - o que gera demandas de educação e saúde diferenciadas. Do mesmo modo, tem demandas específicas de ensino, para poderem manter vivas suas tradições e culturas.

Por viverem da pesca, da criação de animais e do cultivo da terra, bem como terem necessidade de áreas arborizadas, por estarem acostumados a estes ambientes, isso tudo gera demandas diferenciadas nesta população em relação ao restante do município, demandas estas que devem ser contempladas nos instrumentos de planejamento e gestão municipal.

Por fim, destaca-se que este não é o único grupo populacional diferenciado pertencente ao município de São Joaquim de Bicas. Em 2018 um grupo de pessoas pertencentes ao Movimento Sem Terra (MST) invadiu uma área improdutiva, transformando-a no acampamento Pátria Livre. Eles, como os indígenas, possuem demandas que podem ser distintas daquelas da população do município.

No próximo capítulo será descrito e analisado o conteúdo do PD de São Joaquim de Bicas de 2019.

6. ANÁLISE DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOAQUIM DE BICAS

Este capítulo possui como finalidade a análise crítica de como ocorreu a inclusão ou não das comunidades indígenas de São Joaquim de Bicas no processo de revisão do PD. A análise será realizada baseada em uma abordagem qualitativa e exploratória, conforme detalhado no capítulo de metodologia.

Além disso, a análise busca uma reflexão crítica com o foco em categorias específicas como a participação social, o atendimento de demandas culturais e a conformidade com os instrumentos legais, ou seja, o Estatuto das cidades. Essa abordagem contribuí para uma discussão sobre a importância da inclusão da população indígena no planejamento urbanístico.

O processo de planejamento urbano no Brasil deve considerar a diversidade sociocultural das populações, especialmente em municípios que abrigam comunidades tradicionais, como é o caso de São Joaquim de Bicas.

A figura abaixo mostra de forma esquematizada o cronograma da revisão do Plano Diretor e também como ocorreu o processo participativo:

Figura 1: Cronograma de elaboração do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas e do processo participativo



Fonte: ARMBH (2016).

Verifica-se pela figura 1 que o Plano Diretor iniciou seu processo de elaboração em novembro de 2016 e finalizou em janeiro de 2018, contemplando duas diferentes gestões municipais. Sua aprovação do Projeto de Lei (PL) pela câmara municipal

ocorreu mais de um ano depois, em 20 de dezembro de 2019 (Lei Complementar n. 59/2019).

Os documentos disponíveis no site da ARMBH⁶ que forneceram informações sobre o processo de revisão do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas incluem 9 produtos enumerados de 1 a 9, listados no quadro 2:

Quadro 2: Relação de produtos analisados no Plano Diretor de São Joaquim de Bicas de 2019

Produto	Conteúdo
1	Relatório do processo de formação dos grupos de acompanhamento e dos lançamentos dos processos de revisão dos planos diretores.
2	Relatório preliminar dos Planos Diretores e legislações urbanísticas básica em vigor.
3	Desenvolvimento metodológico.
4	Documentos destinados ao espaço físico e digital do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas.
5	Relatório da Leitura Comunitária de São Joaquim de Bicas.
6	Relatório da Leitura Técnica de São Joaquim de Bicas.
7	Diagnóstico-síntese do município de São Joaquim
8	Proposta de estrutura territorial de São Joaquim de Bicas.
9	Minuta do Projeto de Lei do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas.

Fonte: elaboração própria.

O Produto 1 denominado “Relatório do processo de formação dos grupos de acompanhamento e dos lançamentos dos processos de revisão do Plano Diretor do Município de São Joaquim de Bicas”, foi uma entrega preestabelecida por meio do contrato Nº 002/2016 entre a contratante Agência RMBH e contratada Fundação

⁶

http://www.rmbh.org.br/arquivos_biblioteca/PDRMBH_PRD01_SAO_JOAQUIM_DE_BICAS_R05.pdf

Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD.

Esse produto faz parte de uma primeira etapa de preparação e capacitação da revisão do PD. Nele, consta a necessidade de criação de um grupo de acompanhamento e equipe interna, além de atas de audiências públicas assim como previsto no Termo de referência TR-DR N° 002/2016:

Relatório contendo as atas das audiências públicas de lançamento dos processos de revisão, os decretos de formação dos grupos de acompanhamento, a proposta preliminar da metodologia de trabalho e o relatório descritivo e fotográfico do processo de mobilização social local, bem como lista de presença, convites enviados e demais mecanismos de divulgação utilizados pela equipe da IPEAD e pelo município. A audiência de lançamento do processo de revisão do plano diretor deverá ser divulgada por meio de materiais publicitários de ampla difusão, contendo data, local e tema, com antecedência mínima de 15 dias da realização da audiência. A programação da audiência deverá prever: palestras conceituais, apresentação do cronograma proposto de elaboração do Plano Diretor, eleição do grupo de acompanhamento por segmentos da sociedade civil, e espaço para debates. (ARMBH, 2016)

Esse produto possui como finalidade a entrega de: metodologia preliminar, relatório de audiência e o relatório descritivo e fotográfico do processo de mobilização social.

A metodologia preliminar possui como princípio a cidadania buscando ampliar a participação ativa de todas as esferas da sociedade para fortalecer o debate coletivo e democrático. A metodologia preliminar também é útil pra orientar o método de revisão do PD no que diz respeito a compatibilização e especificações em escala local e também de propostas de políticas integrantes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Macrozoneamento Metropolitano.

A elaboração desse trabalho foi realizada por diversos atores, envolvendo equipe interna selecionada e coordenada pela UFMG trabalhando dentro da ARMBH, além de equipe externa trabalhando na própria faculdade. Existiu diferentes papéis de atuação dessas equipes.

A equipe interna era responsável pelo apoio técnico para a ARMBH, faziam a gestão da informação das etapas de participativas e auxiliavam na elaboração de propostas de revisão do PD, bem como buscavam manter compatibilização entre a gestão territorial municipal e da região metropolitana.

O Município também foi um dos atores que participou desse processo fornecendo conhecimento técnico local, sendo responsável pela mobilização social que contou com o apoio da equipe da UFMG que forneceu capacitação. Além disso foi responsável para organizar onde seriam os locais destinados a acontecer eventos participativos e implantação de espaços institucionais.

No documento consta que foi formado um grupo de acompanhamento municipal formado por técnicos e representantes da sociedade civil municipal a composição deste grupo está no Quadro 3. Essa equipe possui como atribuição o acompanhamento das atividades exercidas pela ARMBH juntamente com a UFMG, além disso contribuir com diagnóstico e acompanhamento e formulação de propostas para o plano diretor municipal. Sobretudo, o grupo possui papel de mobilizador social e reprodutor de informações dos produtos e processos gerados durante a revisão do plano diretor municipal. De acordo com a ARMBH o grupo de acompanhamento teria as seguintes contribuições:

1. Participar da capacitação específica sobre temas relacionados à revisão do Plano Diretor;
2. Participar das audiências públicas, oficinas e demais reuniões relacionadas ao processo de revisão do Plano Diretor;
3. Promover a divulgação e disseminação das informações produzidas;
4. Discutir com os setores que representam sobre informações de interesse público relativa ao processo de revisão do Plano Diretor;
5. Auxiliar na estruturação e funcionamento do Espaço Plano Diretor – físico e virtual;
6. Fornecer dados e informações produzidos pelas diferentes instâncias do poder público e da sociedade civil organizada que possam subsidiar os trabalhos de revisão do Plano;
7. Auxiliar, em parceria com o poder público estadual, na leitura, análise e sugestões dos produtos desenvolvidos pela equipe técnica.

Sobre a metodologia utilizada, a revisão do PD de São Joaquim de Bicas em um cenário político e institucional ocorreu de forma distinta dos tradicionais processos de revisão dos planos diretores até então conhecidos, visto que a ARMBH possui também um consolidado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e o seu Macrozoneamento (MZ). Sendo assim, revisão do PD de São Joaquim de Bicas buscou uma compatibilidade com as propostas desses outros planos para gerar um planejamento metropolitano integrado.

O Estatuto da Cidade serviu como base para a revisão do PD, contudo nesse caso, a equipe de revisão também considerou as propostas, políticas e categorias já

estruturadas em um processo longínquo e consolidado no âmbito do processo de planejamento metropolitano que está em curso há mais de uma década.

A metodologia inicial foi resgatar as principais características do PDDI e do Macrozoneamento para garantir a perspectiva metropolitana, por meio da compatibilização territorial entre os municípios integrantes da Região metropolitana de Belo Horizonte. Dentre as propostas do PDDI e do MZ que foram priorizadas estão:

a) proposta de reestruturação territorial metropolitana: rede de centralidades e de mobilidade – que consistiu em buscar, na região metropolitana, quais eram as áreas de influência, que atraíam maiores contingentes populacionais e os eixos de deslocamento principal (mobilidade) - ex. Cidade Administrativa e Barreiro;

b) Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) e Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs) - territórios onde prevalece o interesse metropolitano sobre o local e as áreas onde serão instituídos instrumentos de gestão metropolitana;

c) Trama Verde e Azul (TVA) - verificar onde estão os parques e áreas verdes existentes ligando-os aos rios, córregos, lagoas e cachoeiras, integrando áreas urbanas e rurais dos municípios;

d) Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs) - espaços físicos e virtuais de troca de informações e produção de dados local.

O quadro 3 apresenta uma síntese das principais propostas metodológicas:

Quadro 3: Elementos metodológicos utilizados no PD de São Joaquim de Bicas e no PDDI da RMBH.

Elemento Metodológico	Descrição	Exemplo Prático
Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana	Identificação de redes de centralidades e eixos de mobilidade que exercem maior influência populacional na RMBH.	Exemplos: Cidade Administrativa e Barreiro, que atuam como polos de atração e circulação.
Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) e Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs)	Definição de áreas onde o interesse metropolitano prevalece sobre o local, com a implementação de instrumentos de gestão específica.	Zonas prioritárias para gestão integrada entre municípios e RMBH, garantindo ações coordenadas.
Trama Verde e Azul (TVA)	Mapeamento de parques, rios, córregos e áreas verdes existentes, promovendo a integração entre áreas urbanas e rurais através de	Interligação de áreas como cachoeiras e lagoas com espaços verdes urbanos.

	um sistema ecológico metropolitano.	
Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs)	Criação de espaços físicos e virtuais para troca de informações e produção de dados locais, fortalecendo a participação cidadã.	Implementação de plataformas digitais e fóruns locais para gestão participativa e produção de dados.

Fonte: ARMBH (2016)

Já a figura 2 mostra os links para os elementos metodológicos na página do PDDI da RMBH.

Figura 2: links para as os instrumentos do PDDI mencionados no PD de São Joaquim de Bicas



Fonte: ARMBH (2024)

Essas propostas de desenvolvimento metropolitano, juntamente com outras propostas previstas no PDDI serviram como base para a compatibilização entre o interesse local e da região metropolitana. Além disso, serviram para orientar as propostas de estruturação de cada município.

Como o planejamento intersetorial e transdisciplinar foi uma diretriz essencial do PDDI os estudos e propostas do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas não foram pensados em áreas técnicas fragmentadas (uso do solo, mobilidade, habitação etc). Desse modo, os trabalhos e pesquisas técnicas foram orientados por problemas considerados prioritários e questões críticas do próprio território e foram organizadas por meio de Eixos Temáticos Integradores definidos no PDDI: Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade. De acordo com a ARMBH:

Importa também destacar que por território municipal entende-se a totalidade do município, abrangendo, portanto, suas porções “rurais” e “urbanas”, assim como a diversidade e pluralidade de usos e atividades que nesse território de desenvolvem, tais como aquelas geralmente

identificadas apenas com o rural: agricultura, extrativismo, artesanato etc.

Sobre a participação popular, de acordo com a ARMBH e descrito no **Produto 1**, o projeto de revisão do PD valorizou o saber técnico e popular e o processo de participação contínuo, democrático e efetivo. Os membros da sociedade civil que compunham o Grupo de acompanhamento passaram por uma atividade de capacitação. Essa capacitação além de fornecer informações sobre o processo de revisão dos planos diretores permitia que os representantes da sociedade civil participassem mais ativamente da construção de uma metodologia de planejamento coletivo.

Nesse produto também foi disponibilizado o relatório da 1ª audiência pública que aconteceu no dia 16 de novembro de 2016. No relatório é possível encontrar a: descrição detalhada das etapas instituídas para o desenvolvimento da Audiência Pública; a Cópia do Edital de Convocação, a Cópia da ata lavrada e assinada da Audiência, a Cópia da Lista de Presença e também a Cópia do Decreto de formalização do Grupo de Acompanhamento. Essa documentação é essencial para analisar se ocorreu a participação da comunidade indígena do município.

Abaixo segue a programação básica definida para a realização das Audiências Públicas de planos diretores, de acordo com ARMBH:

1. Abertura: momento no qual ocorreu a apresentação da audiência e da pertinência da mesma no contexto do município, realizada pelo Poder Público local – Tempo Previsto de 20 minutos;
2. Contextualização local: apresentação por parte de um servidor público municipal das questões ligadas ao planejamento urbano local, sobretudo aqueles referentes à estrutura e efetividade do Plano Diretor – Tempo previsto de 20 minutos;
3. Contextualização Metropolitana e Apresentação do Plano de Revisão dos Planos Diretores: momento no qual se abordou (i) os aspectos conceituais que envolvem o trabalho em desenvolvimento, (ii) o cronograma proposto para a elaboração do Plano Diretor, explicitando-se as etapas nas quais ocorrerão a participação popular ampla; (iii) e a explicação das atribuições do Grupo de Acompanhamento. Esta etapa da audiência foi conduzida pela Equipe UFMG – Tempo previsto de 40 minutos;
4. Debate com a sociedade: espaço para debates, participação da população por meio de questionamentos ou manifestações quaisquer sobre a revisão do Plano Diretor – Tempo previsto de 20 minutos;
5. Eleição do Grupo de Acompanhamento organizado conforme a realidade social e de representação presente em cada município – Tempo previsto de 20 minutos; 6. Leitura e aprovação da Ata e Encerramento – Tempo previsto de 10 minutos.

Nessa primeira audiência foi apresentado o planejamento de revisão do PD de São Joaquim de Bicas e os processos. Uma das principais contribuições desse encontro foi a formação do Grupo de Acompanhamento do Processo de Revisão do Plano Diretor Participativo. Os representantes da sociedade civil que iriam compor esse grupo gestor poderiam contribuir diretamente no desenvolvimento do diagnóstico e na formulação das propostas de revisão do presente PD.

As eleições dos grupos de acompanhamento foram definidas de forma democrática e participativa. Portanto, ficou definido que seriam seis membros titulares e seis suplentes, assim como mostrado pelo quadro 4 a seguir:

Quadro 4: Relação dos participantes do grupo de acompanhamento da elaboração do PD de São Joaquim de Bicas, 2016.

Função	Representante
Arquiteto(a) da prefeitura	Titular do Poder Executivo Municipal
Engenheiro(a) civil da prefeitura	Titular do Poder Executivo Municipal
Engenheiro(a) civil da prefeitura	Suplente do Poder Executivo Municipal
Engenheiro(a) civil da prefeitura	Suplente do Poder Executivo Municipal
Vereador(a)	Titular do Poder Legislativo Municipal
Vereador(a)	Suplente do Poder Legislativo Municipal
Funcionário(a) da EMATER	Titular da Sociedade Civil
Ambientalista e membro de associação	Titular da Sociedade Civil
Arquiteto(a) urbanista	Titular da Sociedade Civil
Presidente de associação	Suplente da Sociedade Civil
Membro de associação	Suplente da Sociedade Civil
Cidadão	Suplente da Sociedade Civil

Fonte: ARMBH (2016)

Como pode ser verificado pela análise do Quadro 4, não há, na composição do grupo de acompanhamento, nenhum representante das comunidades indígenas do município de São Joaquim de Bicas.

A audiência de início da elaboração do Plano Diretor foi divulgada por meio de: Panfletagem, Cartilhas, Portal da prefeitura de São Joaquim de Bicas, faixas informativas em alguns pontos da cidade. Cerca de 50 pessoas compareceram nessa audiência, no entanto ao analisar a lista de presença que contava o nome dos cidadãos participantes e a entidade a qual estavam representando, percebe-se que não houve participação de indígenas ou representantes destes. Ao se questionar a liderança indígena entrevistada na aldeia Katurãma sobre a participação na elaboração do Plano

Diretor este afirmou que não ficaram sabendo do Plano, nem houve nenhuma participação da população indígena nele.

Nesta mesma entrevista, foi feita a seguinte pergunta: O que o município poderia fazer para melhorar a participação de vocês?

Está presente, saber o que está se passando na comunidade. Precisamos do município principalmente na saúde, como para marcação de exames, que hoje só conseguimos em clínicas particulares. Também precisamos de apoio em saneamento básico e monitoramento de surtos, como o de dengue.

A resposta foi enfática ao relatar a falta de acompanhamento do setor público local nos espaços retomados pelas populações indígenas no município, atualmente isso reflete no acesso a políticas de saneamento e de saúde. Ainda de acordo com o entrevistado relatando problemas enfrentados na atualidade “Precisamos do município principalmente na saúde... só conseguimos exames em clínicas particulares.” No entanto, foi observada na visita a aldeia a presença de uma UBS, que teve sua inauguração recente, no final de 2023.

O produto 2 possuía como foco a identificação de convergências e discrepâncias do plano diretor antigo em relação ao PDDI e o MZ. Sendo assim, foi feito um levantamento e análise das legislações urbanísticas do município e do PD para realizar essa comparação.

O Plano Diretor de São Joaquim de Bicas foi estabelecido pela Lei municipal nº 215 do ano de 2004, nove anos depois da criação do município, o que pode ter afetado para que a gestão urbana, nesse período, tenha ficado muito mais vinculado a obras de infraestrutura do que a um planejamento integrado. O Estatuto das Cidades e a Constituição de 88 no capítulo “Política Urbana” descrevem a gestão urbana como um pressuposto regional interligado e participação democrática no processo de revisão.

Além do plano Diretor de São Joaquim de Bicas existem outras Leis do município que a equipe considerou para realizar a revisão do PD, conforme descrito no Quadro 4. Pela análise do quadro verifica-se que na elaboração do Plano Diretor não foram previstas revisão de leis que dizem respeito a política dos povos e comunidades tradicionais, como o Decreto 6.040/2007 (Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais) e a Lei 21.147/2014 que é a lei de Minas Gerais referente a esta política.

O quadro a seguir demonstra a relação das leis revistas durante o processo de revisão do PD de São Joaquim de Bicas.

Quadro 5: relação das leis revistas na elaboração do PD de São Joaquim de Bicas

Número da Lei	Data	Conteúdo
Lei nº 153	28 de Dezembro de 2001	Institui o Código Tributário do município de São Joaquim de Bicas. Inclui tributação de atividades com impactos de socioambientais e controle na captação e aplicação de recursos públicos.
Lei nº 460	11 de Março de 2010	Dispõe sobre o Código Ambiental e institui a Política de Proteção, Preservação, Conservação, Controle e Recuperação do Meio Ambiente e de Melhoria da Qualidade de Vida no Município.
Lei nº 120	02 de Agosto de 2010	Regulamenta a Lei nº 460/2010, incluindo novas áreas para políticas de preservação ambiental.
Lei nº 256	30 de Dezembro de 2004	Contém o Código de Obras e Edificações, com definições de técnico-jurídicas e ritos processuais para projetos de obras e edificações.
Lei Compl. nº 12	24 de Agosto de 2012	Revoga a legislação de 2004 e consolida questões territoriais e ambientais, alterando a Lei nº 256/2004 para favorecer o planejamento urbano-ambiental.
Lei Compl. nº 13	03 de Dezembro de 2012	Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor, adequando de mudanças na ocupação e uso do solo, e inclui regras de parcelamento.
Lei nº 536	19 de Março de 2014	Altera a Lei Compl. nº 13/2012, redefinindo o perímetro urbano, exceto Zona Rural e Zona de Atividade Minerárias e Siderúrgicas.
Lei nº 539	15 de Abril de 2014	Altera a Lei nº 153/2001 – Código Tributário, incluindo cobrança do ISSQN e orientações sobre uso territorial municipal.
Lei Compl. nº 22	24 de Julho de 2015	Altera a Lei Compl. nº 13/2012, modificando a disposição de unidades residenciais e edificações em áreas específicas.

Lei Compl. n° 24	02 de Setembro de 2015	Altera a Lei Compl. n° 13/2012, regulamentando unidades de residenciais acima de um pavimento e atualizando disposições cartográficas.
------------------	------------------------	--

Lei Compl. n° 32	11 de Julho de 2016	Altera as Leis Compl. n° 12/2012 e n° 13/2012, modificando itens relacionados a alvarás de construção e tipologia de unidades residenciais.
------------------	---------------------	---

Fonte: ARMBH (2019).

A Lei n° 153, de 28 de Dezembro de 2001 é um instrumento importante que poderia ser utilizado para incentivar a participação de pessoas indígenas no processo de revisão do plano diretor principalmente para tratar temas relacionados a proteção, preservação, conservação, controle e recuperação de áreas ambientais. De acordo com o capítulo 1 Artigo 2° da lei, entende-se que:

I - meio ambiente: o conjunto das condições, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, **cultural e política que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;**

II - degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III - poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de empreendimento e atividade que, direta ou indiretamente:

- a) prejudique a saúde, o sossego, a segurança e o bem-estar da população;
- b) crie condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afete desfavoravelmente a fauna, a flora ou qualquer recurso ambiental;
- d) comprometa as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lance matérias ou energia que interfiram no equilíbrio ambiental e/ou estejam em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;
- f) ocasione danos relevantes aos acervos histórico, cultural e paisagístico; [...] (São Joaquim de Bicas, 2001, grifo nosso).

A população indígena que vive na aldeia Naô-Xohã, está situada em um fragmento da mata Atlântica e a margem esquerda do Rio Paraopeba, conforme mencionado no Capítulo 5. Um dos motivos que levou os indígenas Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe fundarem a aldeia no território em São Joaquim de Bicas em 2017 foi morar junto ao Bioma fortalecendo a preservação do ecossistema (De Campos; Canuto, 2019).

A Aldeia Katurãma foi fundada em 2021 após a revisão do Plano Diretor na época era denominada Mata do Japonês e enfrentava diversos desmatamentos e

atividades ilegais. A aldeia Katurãma aparece no mapa da Trama Verde e Azul do PD como uma área de preservação ambiental, porém, de acordo com uma da liderança indígena entrevistada: “A área estava tomada por atividades ilegais... e fomos acusados de causar isso.”. Neste mesmo mapa a aldeia Naô-Xohã aparece como aldeia indígena.

O produto 3 descreve a metodologia utilizada para a elaboração do Plano Diretor. Ele está relacionado a construção conceitual das bases de desenvolvimento do projeto e a capacitação dos Grupos de Acompanhamento (GA) em relação ao método de trabalho de revisão dos planos diretores é também as diretrizes propostas do PDDI e do MZ-RMBH, pois além do Estatuto das Cidades esses outros instrumentos contêm propostas de políticas públicas para o processo de planejamento metropolitano em curso a quase uma década.

Esse produto também destaca a importância do saber popular e o processo de participação contínuo, democrático e efetivo. As capacitações dos grupos de acompanhamento ofereceram oportunidades aos participantes de levantarem conflitos e potencialidades relacionadas ao contexto local, isso permite a participação contínua dos membros responsáveis para o acompanhamento e atualização do Plano Diretor.

O GA possuía como responsabilidade a publicidade dos processos de revisão e engajar e mobilizar o máximo de pessoas e organizações desse processo de planejamento para os próximos anos.

O suporte que a UFMG realizou foi através do fornecimento de dados e a elaboração de questionários para pesquisas que permitiam produzir os produtos de cada etapa da revisão. Como no ano de 2017 era um ano de transição de governo a mobilização era essencial para que as ações já em andamento não fossem descontinuadas com uma possível substituição que representavam o setor público.

Foi criado um canal de divulgação e participação social no processo de revisão do PD denominado Espaço Plano Diretor. A equipe técnica da UFMG ficava responsável por esse ambiente virtual, a plataforma era interativa com o intuito de informar e receber sugestões.

Além disso foi criado também um ambiente físico para receber sugestões e fornecer informações do Processo de elaboração do plano diretor a escolha do local responsável do município, cabendo a equipe técnica da UFMG a elaboração do conteúdo e a metodologia a ser adotada.

Sobre a mobilização no município para o encontro de capacitação do GA, o evento aconteceu na UFMG, na Faculdade de Ciências Econômicas, e contou a

participação de representantes titulares e suplentes dos GAs de onze municípios da RMBH que a UFMG estava fazendo o PD, dentre os quais o município de São Joaquim de Bicas.

A representação de São Joaquim de Bicas contou com a presença de membros dos três seguimentos. Nessa oficina foi explicado as dimensões estruturantes dos eixos temáticos para a revisão do PD de São Joaquim de Bicas em conformidade com o PDDI, os Eixos Temáticos Integrantes (ETIS) são: institucionalidade, territorialidade e acessibilidade.

O **Produto 4** se trata de documentos destinados ao espaço físico e digital do PD de São Joaquim de Bicas. Além disso, ele contém o processo de processamento do material disponibilizado para a consulta no Espaço Físico e Digital do Plano Diretor, esses espaços foram fundamentais para a divulgação e a participação da Sociedade no processo de Revisão do Plano Diretor. Esses canais serviram para estimular o envio de sugestões e gerar informações entre a equipe técnica e a sociedade civil.

Destaca-se que o custeio de implantação e operação do espaço Físico do plano Diretor foi de responsabilidade do município e a equipe da UFMG elaborou o conteúdo. O espaço Digital foi desenvolvido pela UFMG durante o trabalho de revisão do PD, essa plataforma interativa tinha como finalidade colaborar com o acesso democrático da população às informações e foi incorporado na plataforma digital da ARMBH.

A liderança indígena apontou que ocorreu uma discrepância significativa no acesso à informação. De acordo com o relato dele: "nem teve divulgação pra nós, afinal, a gente é desconhecido nessa parte aí.". Em um cenário de retomada de terras acontecendo em meio a uma revisão do PD municipal os indígenas pataxó e pataxó Hã-Hã-Hãe não tiveram conhecimento da criação desses portais físicos e digitais, mesmo com os esforços de divulgação essa parcela da população permaneceu com o fluxo de informações desconexa com o município. Cabe destacar que, apesar da proximidade da aldeia com a área urbana, não se sabe (nem é objeto deste trabalho) como é o acesso digital dos indígenas.

Conforme mencionado no **produto 5** a participação social foi promovida através de oficinas comunitárias, eventos que permitem a participação de membros da comunidade local. Essas oficinas são realizadas para promover a interação entre os participantes e também facilitar as trocas de experiências e incentivar a cooperação em busca de propostas de políticas públicas para sanar os problemas do município.

As oficinas realizadas permitiram que as pessoas expressassem suas opiniões e formulassem sugestões para os problemas urbanos vivenciados em suas realidades. Essas oficinas poderiam servir para incluir a população indígena, essa população como já dito em outros capítulos possuem direito de autodeterminação e à participação nas decisões que afetam suas terras, culturas e até mesmo seus modos de vida. Fora que, conforme mencionado no Capítulo 5, a população indígena possui características que podem ser distintas do restante da população, o que faz com que tenha demandas por políticas públicas específicas – tanto por questões demográficas quanto por questões culturais.

A Liderança indígena entrevistada afirmou que não ocorreu uma divulgação ou um convite direcionados a sua comunidade na época para participar do processo de revisão do PD que estava em curso. De acordo com a liderança: “esse conhecimento sobre o Plano Diretor nunca chegou até nós” e “nem teve divulgação pra nós”, isso evidencia que a comunidade não foi incluída dentro dessas etapas fundamentais de participação social.

O **produto 6** intitulado Relatório da Leitura Técnica possui como objetivo integrar o diagnóstico sobre aspectos socioeconômicos, ambientais, de infraestrutura e de uso do solo, com foco em subsidiar a definição de diretrizes e proposições para promover o desenvolvimento sustentável em São Joaquim de Bicas.

Dessa maneira, o documento aborda a distribuição territorial do município incluindo áreas urbanas, ambientais e rurais. Desataca a importância das áreas de preservação ambiental para a sustentabilidade local, mas não menciona de forma explícita a presença e os saberes indígenas.

A leitura técnica apresenta um panorama de uso do solo, destacando as áreas destinadas à habitação, comércio, serviços e agricultura. Além do mais, definiu áreas de proteção ambiental, inclusive onde hoje está localizada a Aldeia Katurãma. Sobre a infraestrutura urbana, foi realizado o diagnóstico sobre o abastecimento da água o saneamento, energia elétrica e mobilidade urbana. Como contribuição para o PD o **produto 6** fornece uma base técnica e comunitária para auxiliar em decisões sobre o desenvolvimento urbano.

A liderança indígena mencionou que atualmente na aldeia Katurãma tem dificuldades para acessar exames médicos, relatando que muitos desses serviços só estão disponíveis em clínicas particulares. Sendo assim, ele afirmou que embora exista uma unidade básica de saúde dentro da aldeia, ela ainda é limitada para atender as necessidades específicas da comunidade. De acordo com o entrevistado: “Hoje a

gente tem a unidade básica aqui, mas a maioria dos exames são particulares. A gente precisa do município para essa parte.”

A imagem abaixo ilustra o estado atual do posto de saúde mencionado pela liderança indígena

Figura 3: Foto da Unidade Básica de Saúde inaugurada na aldeia Katurãma. São Joaquim de Bicas, 2024.



Fonte: acervo pessoal.

A liderança indígena ainda relatou sobre a dificuldade de estabelecer um diálogo com o poder público local e enfatizou que a comunidade enfrenta uma série de preconceitos quando buscam esclarecimentos a respeito de serviços públicos, sendo vistos como excessivamente demandantes. A liderança explicou que existe uma percepção equivocada de que as comunidades indígenas estão tentando "pedir demais" ou "aproveitar-se" dos recursos disponíveis.

O entrevistado relatou sua insatisfação: “O pessoal tem uma mania de dizer que o índio cobra demais, mas não é isso. Às vezes, a pessoa entende errado, e a gente sofre preconceito. Se um grupo indígena chega ao município ou estado, eles acham que vamos quebrar tudo ou pedir coisas demais.”

O **Produto 7** apresenta um diagnóstico-síntese do Município de São Joaquim de Bicas, fornecendo informações das leituras técnicas e comunitárias realizadas para a construção e revisão do PD de 2019, este documento busca fornecer de forma

integrada uma análise do território, baseando-se em diretrizes preliminares que orientam o desenvolvimento urbano sustentável. A base da construção desse diagnóstico foi a combinação entre o levantamento de dados técnico fornecidos pela equipe responsável e as contribuições das oficinas comunitárias, realizadas durante o processo participativo.

O relatório destacou inclusive que o processo foi desenhado para ser participativo, por intermédio de oficinas e que uma audiência pública contou com a participação de 102 pessoas, dentre elas membros representantes do poder público municipal e a sociedade civil.

Apesar de mencionar uma ampla mobilização social, o documento não faz referência à inclusão das comunidades tradicionais ou indígenas nas atividades de participação. O mapa da Trama Verde e Azul mostra o local da aldeia Naô-Xohã como aldeia indígena, ou seja, a equipe da UFMG, juntamente com os demais participantes da elaboração do PD conseguiram identificar que existia uma aldeia no município, entretanto, conforme mencionado pelos entrevistados da equipe de elaboração do PD pela UFMG, não houve participação dos indígenas no processo de elaboração.

Complementarmente, não se encontrou evidências de esforços específicos para garantir que a divulgação para a participação na elaboração do PD ou nas audiências públicas do PD tenham chegado nesse público e nem que suas demandas fossem incluídas nas discussões.

É importante destacar, conforme mencionado no Capítulo 3, que o processo de participação social em Planos Diretores não deve se restringir a participação da população nas audiências públicas e que se deve garantir, o mais amplamente possível, a participação de diferentes grupos populacionais representantes da população municipal.

A liderança indígena entrevistada relatou que não recebeu nenhum convite sobre a divulgação das atividades participativas. Embora o relatório enfatize a realização de oficinas e audiências públicas, a falta de uma abordagem inclusiva e direcionada para grupos que se encontram em vulnerabilidade indica uma lacuna significativa no processo participativo.

Portanto a ausência de contribuições indígenas no diagnóstico-síntese compromete a visão integrada do território, especialmente em áreas classificadas como ambientais nas quais pouco tempo depois se estabeleceram como territórios de uso tradicional indígena e, mais fundamentalmente ainda, são áreas hoje consideradas urbanas, no território municipal.

Conforme evidenciado nesse produto a Educação em São Joaquim de Bicas apresenta avanços, mas ainda deve superar os desafios. A foto abaixo mostra a escola indígena da aldeia Katurãma que, apesar de ser um exemplo de resistência cultural, necessita de um suporte adequado para algumas disciplinas que ainda não são ofertadas para os estudantes da aldeia.

Figura 4: Escola da aldeia indígena Katurãma. São Joaquim de Bicas, 2024.



Fonte: acervo pessoal.

A liderança indígena também mencionou que a comunidade conseguiu estabelecer uma escola indígena na aldeia e que ela é registrada como uma das primeiras a funcionar em áreas urbanas. No entanto, destacou que a escola enfrenta desafios e necessita de suporte do município e do estado, especialmente no que diz respeito à disponibilização de professores para disciplinas específicas.

Hoje temos uma escola registrada, uma das primeiras em áreas urbanas indígenas. Mas a gente não tem professores de fora, só indígenas. Queríamos a parceria do município para enviar professores de inglês, geografia e matemática, porque também precisamos dessas disciplinas no nosso currículo.

O **produto 8** contém o relatório da mobilização Social na etapa final do processo de elaboração do Plano Diretor, ou seja, o relato da terceira audiência pública. A principal finalidade dessa audiência foi a apresentação inicial da proposta de territorialização que foram elaboradas de acordo com as oficinas anteriores.

A última audiência pública referente ao produto 8 chamada de “Oficina de Propostas de Estruturação Territorial” ocorreu no dia 12 de dezembro de 2017. Esse evento marcou o encerramento público do processo participativo da revisão do PD de São Joaquim de Bicas. Durante essa audiência foram apresentadas propostas preliminares, como por exemplo o zoneamento, os parâmetros de uso e ocupação do solo e a adequação do perímetro urbano e elementos da Trama Verde e Azul.

De acordo com a ARMBH, por conta que era a última audiência pública local, a programação proposta buscava permitir o máximo de tempo possível para a fala dos presentes, para que pudessem expressar suas opiniões. Os mapas apresentados na audiência foram alterados conforme os apontamentos, inclusive levando em consideração as colocações da sociedade.

Sobre o engajamento e a participação da sociedade, o Grupo de Acompanhamento e Equipe Técnica da UFMG através das audiências e das oficinas e diagnósticos municipais, desenvolveram propostas para 10 anos. O saber popular nesse caso foi muito considerado e serviu também como um Feedback do planejamento para os técnicos responsáveis pelo projeto.

A Equipe de Mobilização Social, em conjunto com a Equipe de Comunicação, o Grupo de Acompanhamento local e o Espaço Plano Diretor, acompanharam todo o processo de construção da Agenda, colaborou com a divulgação por meio de Editais definindo os textos e instrumentos de comunicação. Ajudou a incentivar o engajamento, disseminado informações por meio de telefonemas, redes sociais pessoalmente através de diálogos informativos para convocar a população.

Esses grupos também ficaram responsáveis pela logística dos locais de audiências públicas recebendo as pessoas, organizando os equipamentos de som, realocando o mobiliário. Em síntese, houve um esforço para atrair o maior número possível de pessoas para o planejamento participativo, segundo os entrevistados, combinando o saber acadêmico com o conhecimento popular adquirido através do dia-a-dia, porém, infelizmente, conforme relatado anteriormente, pela fala dos entrevistados, não houve participação da população indígena moradora do município.

Não se identificou, a partir das entrevistas, o que motivou a não participação - falta de divulgação específica para a comunidade indígena, falta de interesse, ou

quaisquer outros motivos, porém, como a aldeia foi identificada nos mapas do PD, verifica-se que isso não ocorreu por falta de conhecimento da equipe técnica de que existiria essa população no território do município. Imagina-se, porém, que dada o desconhecimento do PD e de sua relevância para o desenvolvimento municipal, agregado a dificuldade na conscientização e mobilização de diferentes grupos à prática da participação social, possam ser motivos que tenham levado a não participação da população indígena (e de outros grupos específicos), neste e em outros planos diretores.

O **Produto 9**, último produto produzido no processo de elaboração do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas, é a minuta do projeto de lei do plano diretor. Conforme mencionado anteriormente, apesar de entregue em janeiro de 2018, ele só foi aprovado pela Câmara Municipal de São Joaquim de Bicas em dezembro de 2019. Essa demora ocorreu, mesmo tendo no Grupo de Acompanhamento a presença de vereadores (o que costuma viabilizar a aprovação dos PLs).

A Lei Complementar n. 59/2019, que “Dispõe sobre o Plano Diretor do município de São Joaquim de Bicas e dá outras providências” tem sua versão final disponível na internet no site <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-joaquim-de-bicas-mg> . Na tentativa de localizar se, entre a aprovação da minuta do PL em janeiro de 2018 (conforme figura 1) e a aprovação da Lei do Plano Diretor foi incluída alguma menção a população indígena do município foi feita uma busca – na lei complementar n. 59/2019 – com as seguintes palavras chave: indígena, índio, pataxó, com uso (ou não) da acentuação. No entanto, nenhum resultado foi encontrado.

Assim, esse trabalho mostra-se como relevante para equipes que trabalhem com mobilização social e com a elaboração de PDs e outros planos participativos, para que, além de diagnosticar todos os diferentes grupos populacionais no território, procurem mobilizar os mesmos para que os planos realmente reflitam um quadro real da situação municipal e todas as demandas dos diversos grupos populacionais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, buscou-se compreender como foi a inserção das comunidades indígenas no processo participativo da revisão do Plano Diretor de São Joaquim de Bicas, considerando os desafios e também as potencialidades dessa inclusão. As considerações finais aqui apresentadas têm como finalidade apresentar de forma sintética os principais resultados, assim oferecendo reflexões críticas e sugerir caminhos futuros para o aprimoramento do planejamento urbano mais inclusivo e equitativo. Portanto, ao longo do trabalho, procurou-se responder à seguinte questão: de que maneira as comunidades indígenas foram incluídas no processo participativo, e como essa participação refletiu no Plano Diretor de São Joaquim de Bicas aprovado em 2019?

O estatuto da cidade indica como obrigatória a promoção de debates com a participação da população e das associações representativas dos diversos segmentos da sociedade, no processo de elaboração e revisão dos Planos diretores. No entanto, apesar dos esforços da equipe técnica responsável por criar o Grupo de Acompanhamento que era composto por membros do poder público e sociedade local, não foi citado em nenhum dos produtos e não há indícios que algum indígena tenha participado desse processo importante que norteia as políticas públicas e planejamento territorial municipal por 10 anos.

O estudo reafirma a importância de considerar grupos específicos, como as comunidades indígenas, no planejamento urbano. A análise revelou que, apesar das diretrizes participativas, a inclusão indígena foi negligenciada, comprometendo a efetividade do Plano Diretor.

Durante o período de elaboração do Plano Diretor, a comunidades indígenas da aldeia e Naô Xohã estava em processo de formação e poucos anos depois do processo de revisão foi fundada a aldeia Katurãma, ambas com indígenas pataxó e pataxó Hã-Hã-Hãe. Esse contexto específico pode ter contribuído para a falta de visibilidade dessas comunidades no planejamento técnico, já que sua estrutura social e territorial ainda não estava plenamente consolidada.

Entretanto, conforme apontado nas análises do capítulo anterior, a aldeia Naô Xohã, que já tinha sido fundada no início do processo de elaboração do PD, foi identificada no plano como presente no território, apesar de não existir nenhuma diretriz ou demanda levantada junto a população dela. Complementarmente, verifica-se que a população indígena apresenta características populacionais e culturais específicas que

fazem com que suas demandas devam tidas em consideração, uma vez que elas não são refletidas no restante da população.

Assim, demanda de escola específica para a comunidade indígena, que foi construída na aldeia Katurãma, conforme mencionado pelo entrevistado, não foi solucionada pelo poder público, só sendo possível sua construção a partir de recursos recebidos como medida de compensação da Vale, pelas consequências do acidente ambiental do rompimento da barragem de rejeitos de Brumadinho.

A entrevista com a liderança indígena demonstrou um interesse da comunidade da aldeia Katurãma em estabelecer um diálogo com o setor público municipal para futuras consultas sobre o planejamento urbano municipal. Atualmente, esse diálogo ainda enfrenta dificuldades uma vez que o poder público local parece não estar presente na comunidade para entender seus modos de vida e suas demandas por políticas públicas.

Embora o processo de formação dessas comunidades seja um fator relevante, ele não elimina a relevância de incluí-las no planejamento. A falta de mecanismos específicos de consulta revela uma lacuna que poderia ter sido preenchida com maior sensibilidade às mudanças sociais em curso.

A formação recente das comunidades indígenas não deve ser vista como uma justificativa para sua exclusão, mas como um alerta para que os processos participativos sejam cada vez mais inclusivos e adaptativos às realidades locais.

A partir dos achados deste trabalho sugere-se que planos diretores primeiramente tracem um mapa dos diferentes grupos populacionais municipais e que o grupo de acompanhamento dos trabalhos reflita essa diversidade da população territorial, para que a demanda dos diferentes grupos esteja representada nos produtos finais dos planos.

Desta forma, a partir deste trabalho, foi possível verificar a importância da participação das diferentes populações, presentes no território, na elaboração dos instrumentos de desenvolvimento destes, como planos diretores. Assim, futuros trabalhos podem verificar outros planos diretores de municípios que tenham presença de populações tradicionais, elaborados por outros órgãos, de modo a verificar se eles incluíram a participação destes grupos no processo de elaboração do plano.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Antônio Lelis de; SILVA, Joelma Maria da. **São Joaquim de Bicas em seus espaços e tempos**. São Joaquim de Bicas: Prefeitura Municipal, [ano de publicação]. Disponível em: https://www.saojoaquimdebicas.mg.gov.br/arquivo/download/40538/categoria/17/livro_sao_joaquim_de_bicas_em_seus_espacos_e_temp. Acesso em: 12 out. 2024.

ALMEIDA, Maria Regina Celestino de. **Metamorfoses indígenas: identidade e cultura nas aldeias coloniais do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2003. 301 p. (Prêmio Arquivo Nacional de Pesquisa, 16). ISBN 85-7009-065-X.

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, p. 239–254, 2013. DOI: 10.1590/S1982-45132013000200003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1982-45132013000200003>. Acesso em: 17 out. 2024.

ARAÚJO, Ana Valéria; LEITÃO, Sérgio. Direitos indígenas: avanços e impasses pós-1988. In: **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA**. Além da Tutela: Bases para uma Nova Política Indigenista. Rio de Janeiro: Contra a Capa Livraria, 2002. p. 23-33. Disponível em: <http://www.laced.etc.br/arquivos/02-Alem-da-tutela.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2024.

ARRUDA, R. Populações tradicionais e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade, Campinas**, n. 5, p. 79–92, 1999. DOI: 10.1590/S1414-753X1999000200007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X1999000200007>. Acesso em: 18 nov. 2024.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; BACHA E SILVA, Diogo. O direito à participação dos povos originários e o STF. Suprema - **Revista de Estudos Constitucionais**, Distrito Federal, v. 2, n. 1, p. 119–155, 2022. DOI: 10.53798/suprema.2022.v2.n1.a149. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/149>. Acesso em: 13 nov. 2024.

BAPTISTA DA SILVA, S. Cosmogias e ontologias ameríndias no sul do Brasil: algumas reflexões sobre o papel dos cientistas sociais face ao estado. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 182, 2011. DOI: 10.22456/1982-6524.20883. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/EspacoAmerindio/article/view/20883>. Acesso em: 17 jun. 2024.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, sept. 2002. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso. acessado em 17 nov. 2024. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>.

BRASIL. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 18 nov. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL. Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. Disponível em: <http://andusbrasil.org.br/>. Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Coordenação: Raquel Rolnik; Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

COHN, Clarice. Culturas em transformação: os índios e a civilização. **São Paulo em perspectiva**, v. 15, p. 36-42, 2001.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

COSTA FILHO, Aderval; MENDES, Ana Beatriz Vianna. **Direitos de Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais**. Belo Horizonte: CIMOS/MPMG, 2014. Disponível em: <https://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/Cartilha-Povos-tradicionais.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2024.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Índios na Constituição**. Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 3, p. 429–443, 2018. DOI: 10.25091/S01013300201800030002. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S01013300201800030002>. Acesso em: 15 nov. 2024.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **Introdução a uma história indígena**. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (org.). História dos índios no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Planos Diretores no Brasil: um estudo de caso**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/5352>. Acesso em: 18 nov. 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE. Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Legal. **Agência de Notícias IBGE**, 6 out. 2023. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal>. Acesso em: 8 out. 2024.

LAMAS, F. OS INDÍGENAS DE MINAS GERAIS: GUERRA, CONQUISTA DA TERRA, COLONIZAÇÃO E DESLOCAMENTOS. Projeto História: **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História**, 44, 2013. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/9939>.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014**. Diário do Executivo, Belo Horizonte, 15 jan. 2014. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=21147&comp=&ano=2014>. Acesso em: 18 nov. 2024.

MIRANDA, Rosemeire Nicácio de; BERNARDO, Marlene; SCARPARO, Adélia Aparecida. Plano Diretor – aspectos conceituais e históricos. **Cadernos Jurídicos**, São Paulo, ano 14, n. 37, p. 85-104, set./dez. 2013.

PIAIA, Eliana; WEDIG, Josiane Carine. Violações coloniais e as reivindicações por direito de povos indígenas: vivências na Terra Indígena Mangueirinha. **Revista Katálysis**, v. 26, n. 2, p. 314-320, 2023.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, **Rio de Janeiro

RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 4. ed. rev., atual. e ampl. **São Paulo: Atlas**, 2017.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T.; et al. **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; IPPUR/UFRJ, 2011.

SCHWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Maria Murgel. **Brasil: uma biografia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

SILVA, Elizângela Cardoso de Araújo. **Povos indígenas e o direito à terra na realidade brasileira**. Serviço social & sociedade, p. 480-500, 2018.

SIMONI, Alessandra Traldi; GUIMARÃES, Bruno Nogueira; SANTOS, Ricardo Ventura. “Nunca mais o Brasil sem nós”: povos indígenas no Censo Demográfico 2022. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 40, n. 4, p. e00232223, 2024.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TINÔCO, Livia Nascimento. Apresentação. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA. **Índios: direitos originários e territorialidade**. Organização: Gustavo Kenner Alcântara, Livia Nascimento Tinôco, Luciano Mariz Maia. Brasília: ANPR, 2018. p. 6.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VILLAÇA, Flávio. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 2010.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato; PENNA, Maria Cristina Vitoriano Martines. A importância das comunidades tradicionais para a proteção e preservação do meio ambiente e do patrimônio histórico-cultural. **Revista Direito UFMS**, v. 7, n. 1, p. 71-91, 2021.