



ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO E PLANO DIRETOR: INCLUSÃO OU INVISIBILIDADE DAS DEMANDAS QUILOMBOLAS EM CAMPO GRANDE?

Marcia Aparecida de Castro Burgedurf Ferreira¹

Murilo de Castro Ferreira²

Rafael Oliveira Fonseca³

INTRODUÇÃO

A fundação de Campo Grande, segundo a versão mais difundida, remonta à chegada do mineiro José Antônio Pereira em 1872, que se estabeleceu com sua comitiva na confluência dos córregos Prosa e Segredo⁴. Três anos depois, em 1875, ele oficializou a ocupação ao fundar o Arraial de Santo Antônio de Campo Grande, dando início ao povoamento organizado da região. O crescimento do arraial foi impulsionado pelo status de Distrito de Paz, concedido em 1889, e pela elevação à categoria de Vila e Município em 1899, consolidando sua autonomia administrativa (Arca, 2011).

O desenvolvimento urbano ganhou uma primeira forma planejada em 1909 com um traçado organizado por engenheiros, enquanto a instalação do 5º Regimento de Artilharia Montada em 1914 iniciou a vocação militar da cidade. No mesmo ano, a inauguração da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil marcou um marco crucial, integrando definitivamente Campo Grande ao território nacional através do transporte ferroviário e acelerando seu progresso econômico e demográfico (Arca, 2011).

Paralelamente a estes acontecimentos, em 1905, Tia Eva saindo do interior de Goiás, chega em Campo Grande juntamente com a comitiva de negros, se instalando próximo ao Córrego Cascudo com região homônoma, atualmente renomeado para Córrego Segredo, uma região afastada das áreas em crescimento, consideradas naquele momento como áreas desvalorizadas economicamente (Diacópulos, s/d).

¹ Mestranda no Programa de Pós-graduação de Geografia, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

² Discente na graduação em Geografia, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

³ Docente no Programa de Pós-Graduação de Geografia, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

⁴ Contudo, investigações recentes fundamentadas nas memórias coletivas dos integrantes da Comunidade Quilombola Tia Eva indicam que Eva Maria de Jesus, conhecida como Tia Eva, já se encontrava estabelecida na região de Campo Grande antes da fixação do migrante José Antônio Pereira na localidade (Weingärtner, 1995).



Passados três décadas, por volta de 1941, a cidade inicia um processo de organização com base em um instrumento de ordenamento territorial, com a aprovação do Decreto Municipal nº 39 de 31 de janeiro de 1941, sendo chamado de o Primeiro Plano Diretor de Campo Grande (Campo Grande, 1941). Esse Decreto promoveu a divisão da cidade em quatro zonas (industrial, central, residencial e mista), o que ocasionou a redução das terras tradicionais ocupadas pelos descendentes de tia Eva. Consequentemente, a comunidade perdeu espaços importantes para suas atividades, cedendo lugar a exploração imobiliária e expansão urbana (Arruda, 2002).

A divisão da cidade em quatro zonas, é um exemplo de adoção de instrumentos de ordenamento territorial por Campo Grande no decorrer de sua história, na figura do Plano Diretor (PD). Desde então ocorreram várias atualizações, de forma que atualmente temos vigente no município o PD aprovado em 2018, pela Lei Complementar nº 341 de 4 dez. 2018 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA) (Campo Grande, 2018). Nesse período, a comunidade precisou se adequar aos avanços urbanos.

Em 26 de abril de 2008, a comunidade Tia Eva recebeu da Fundação Cultural Palmares a certidão que a reconhece como remanescente de quilombo. Esse reconhecimento é fundamental para que os moradores possam manter suas tradições e garantir direitos, a fim de que, por exemplo, as próximas gerações preservem seu território e sua história. (FCP, 2024).

Segundo Haesbaert (2004), território não é só uma área geográfica, mas um espaço de poder, identidade e pertencimento. Para a Comunidade Tia Eva, ele representa um "espaço vivido", marcado por memória, cultura e resistência. A luta pelo território quilombola enfrenta a urbanização capitalista, que tenta apagar as raízes culturais desses grupos. Por isso, garantir esse território é vital para sua autonomia e preservação sociocultural, enfrentando a especulação imobiliária e o descaso governamental.

Ademais, conforme anteriormente destacado, o município está em conformidade com os preceitos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), pois possui e aplica os instrumentos legais de planejamento urbano, como o Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, que orienta o desenvolvimento e o uso do território (Brasil, 2001). Segundo o Art. 169 da lei, esse plano deve ser revisado a cada 10 anos e analisado a cada 5 anos para monitoramento.

Além disso, o município também internalizou as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), integrando-as à sua política de desenvolvimento urbano. O Zoneamento Ecológico Econômico que aplicado em conjunto ao Plano Diretor podem ser mobilizados como ferramentas de "reterritorialização", garantindo o reconhecimento jurídico e a proteção efetiva desse



território como um espaço de diferença e existência política, como estabelece o Art. 2º do Decreto Federal nº 4.887/2003 (Brasil, 2003).

Em vista disso, esta pesquisa se justifica ao buscar oferecer uma reflexão que possa subsidiar a elaboração de políticas públicas territoriais mais democráticas, eficazes e equitativas, que não só reconheçam, mas também protejam e incentivem ativamente a diversidade cultural e socioambiental como um valor essencial da cidade.

Nesta perspectiva a pesquisa tem como objetivo, analisar como os instrumentos territoriais de ordenamento podem contribuir para à Comunidade Quilombola Tia Eva em Campo Grande (MS), considerando sua interface com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e o Plano Diretor (PD) do município. A pesquisa discute como esses instrumentos de planejamento territorial têm (ou não) incorporado as demandas quilombolas, especialmente frente à pressão urbana e à necessidade de preservação territorial, cultural e ambiental.

Sob a perspectiva de uma contribuição científica, iniciaremos com a discussão da territorialidade quilombola e dos instrumentos de Planejamento Territorial Urbano e Ambiental. Em seguida, abordaremos o contexto histórico da Comunidade Tia Eva e as pressões contemporâneas, passando para o enquadramento legal da comunidade nesses instrumentos, e finalizaremos com considerações conclusivas.

METODOLOGIA

A metodologia inclui análise bibliográfica e documental, sobretudo acerca do ordenamento territorial, do ZEE e do PD de Campo Grande, com foco em dispositivos sobre territórios tradicionais. Como estudo de caso, analisou-se a Comunidade Quilombola Tia Eva, utilizando dados secundários de pesquisas acadêmicas, relatórios institucionais e matérias jornalísticas. A abordagem concentrou-se em dois eixos: Pesquisas de opinião pública anônima⁵, utilizando questionários objetivos, garantindo o anonimato dos participantes e avaliando a percepção da comunidade sobre as políticas públicas. Além da análise de documentos públicos, como matérias de jornais com representantes legais da associação quilombola, assegurando a conformidade com as normas éticas. Uso de georreferenciamento (SIG) para cruzar dados territoriais com as zonas do PD e ZEE, identificando conflitos socioambientais.

⁵ A metodologia envolve pesquisa de opinião pública com participantes não identificados. Assim a Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, isenta que a pesquisa seja submetida à apreciação pelo Sistema CEP/Conep (CNS)



REFERENCIAL TEÓRICO

Uma das bases desta pesquisa é o conceito multidimensional de território, através de abordagens de autores como Haesbaert (2004, 2005, 2007,) e Saquet (2006, 2007, 2011) que demonstram o arranjo de organizações naturais e produzidas, imerso em dinâmicas históricas, econômicas, políticas e culturais que lhe dão um significado. Interpretado muitas vezes como um mero espaço físico ou ainda uma delimitação da superfície natural ou antropizada, é um espaço que permite a coexistência de diferentes realidades que está sempre em evolução, contrastando com as visões mais tradicionais e restritivas, como afirma Massey (2008).

Já outros autores apresentam suas perspectivas de forma subjetiva, em que o território possui forma mutável, construído com tempo e escala diversas. Desta forma, o território se forma por planos e ideias que orientam um conjunto de ações e investimentos realizados em diferentes momentos e lugares, abrangendo desde o que pensamos e sentimos até nossas práticas culturais e sociais (Soares Júnior; Santos, 2018).

Ao iniciar a construção social de um território com as relações humanas espaciais, se inicia o processo de territorialidade, como afirma Sack (1986, p. 26) “[...] a territorialidade aponta para o fato de que as relações humanas no espaço não são neutras”. Haesbaert (2005, p. 6776) diz que a territorialidade está “intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar”.

Assim a comunidade Tia Eva, em Campo Grande, representa um estudo de caso fundamental para a compreensão dos conceitos de território e territorialidade. Desde sua chegada à região em 1905, a comunidade tem buscado ativamente o reconhecimento de suas origens e de seu território, um processo intrinsecamente ligado à sua identidade e resistência.

A territorialidade, como um componente do poder, não é apenas um meio para criar e manter a ordem, mas é uma estratégia para criar e manter grande parte do contexto geográfico através do qual nós experimentamos o mundo e o dotamos de significado. (Sack, 1986, p.219)

Para Santos (2010) a Comunidade Tia Eva entende que o território é um "espaço vivido", onde se entrelaçam memória coletiva, práticas culturais e resistência histórica, conformando uma territorialidade específica que desafia a homogeneização imposta pelo urbano capitalista. A luta pelo território, nesse sentido, não é apenas pela posse da terra, mas pela reprodução sociocultural e autonomia do grupo, em contraposição à "desterritorialização" provocada pela especulação imobiliária e pela negligência do Estado, algo garantido na Constituição Brasileira.



As dificuldades enfrentadas pela comunidade, como sobrevivência e reconhecimento, se deparam aos instrumentos de planejamento territorial urbano e ambiental. A aplicação de instrumentos que certifiquem a função social da cidade, instituídos no Estatuto da Cidade, como o Plano Diretor frequentemente desconsideram as singularidades das comunidades quilombolas em áreas urbanas.

O processo de planejamento urbano de Campo Grande teve início em 1905, com a aprovação do Primeiro Código de Postura. Essa foi a primeira lei municipal que visava organizar a cidade e de certa forma ordenar esta parte de seu território, impulsionada pela chegada da Ferrovia Noroeste e pela expectativa de desenvolvimento que ela traria. O documento refletia aos princípios idealistas da época, estabelecendo diretrizes para a criação de um espaço higiênico — tanto física quanto moralmente. O objetivo era garantir o "bem-estar" social da população e promover a adequação a hábitos considerados mais "civilizados" (Trubiliano; Silva, 2013).

Nos anos seguintes surgiram outros planos que impulsionavam o ordenamento territorial, entre eles o Plano de Saturnino de Brito que culminou no Decreto de Lei n° 39, de 31 de janeiro de 1941, que veio a ser o primeiro Plano de Uso do Solo de Campo Grande, determinando: Zoneamentos. Taxas máximas de ocupação e recuos. Tipologia construtiva. Gabarito dos prédios. Regras para o parcelamento do solo (Planurb, s/d).

Atualmente a cidade possui a Lei Complementar n° 341, de 4 de dezembro de 2018. Instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA). Concomitantemente, o município aprovou a Lei n° 18, de 10 de maio de 2019, instituído o Zoneamento Ecológico Econômico de Campo Grande (ZEE-CG), aprovando sua primeira aproximação e auxiliando na organização territorial do município. Esses instrumentos possuem potenciais para coordenar a orientação e controle do uso do solo no município, podendo auxiliar a Comunidade Tia Eva no reconhecimento e garantia do seu território (Campo Grande, 2018, 2019).

ESTUDO DE CASO - COMUNIDADE TIA EVA

Partindo de Jataí, Goiás, Tia Eva e sua família juntaram-se a um grande contingente de escravos que migravam de Uberaba em direção a Mato Grosso, percorrendo um itinerário que passava por Coxim e Camapuã até alcançar a localidade da atual Campo Grande (figura 1). Ao tentarem atravessar a divisa entre Goiás e Mato Grosso, todos os libertos foram obrigados a se deter em um Posto de Fiscalização para um cadastro compulsório; devido à ausência de documentos oficiais, esses



ex-escravos foram compelidos a inventar sobrenomes no ato do registro para poderem prosseguir com a jornada (Santos, 2010).

Figura 1: Estimativa do caminho realizado por Tia Eva



Fonte: Santos (2010)

Em função dessa exigência, os libertos se organizaram em grupos "familiares", assumindo o mesmo sobrenome — independentemente de haver laços consanguíneos entre eles —, o que culminou na formação de uma vasta e coesa comunidade composta por ex-escravos. (Santos, 2010).

Ai quando passou nas fronteiras, ai precisava da assinatura, tudo colocou Martins, todos os que passaram com o grupo do meu avô viraram os Martins. (...) E ai veio outra partida que é Souza, todos viraram Souza, eles não eram parentes não mais viraram tudo Souza. Tinha Borges, Silva, Arruda, era muita gente. Eles combinaram essa assinatura tudo na fronteira. (...) E outro é de Jesus. É a minha vó, a mãe do meu pai, é de Jesus. A mãe da minha mãe é dos Malaquias, das cachoeiras de Minas Gerais. É Malaquias Generosa de Jesus, era índia. (...) Eles vieram um pouca a pé, um pouca a cavalo, veio com carro de boi. E tia Eva era de Jesus também. A tia Eva veio trazendo a Santa do Rosário e São Benedito (Santos, 2010, p.263, em entrevista com Dona Conceição Rosa de Jesus)

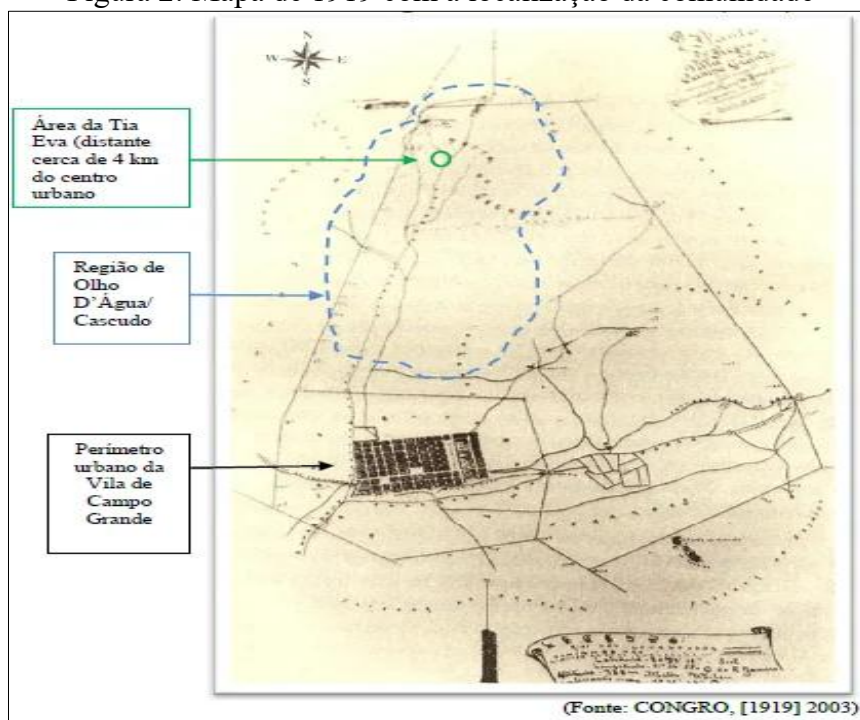
Após um período de intenso sofrimento e sacrifício, Tia Eva alcançou o local que veio a ser chamado de “terra prometida”. Segundo os relatos, sua chegada cumpriu uma promessa feita a São Benedito, na qual ela pedia um lugar onde os negros pudessem ter liberdade e não fossem mais punidos, além da cura para a queimadura que havia sofrido em sua perna na fazenda (Santos, 2013, grifo do autor)

Em 1905, a comitiva dos libertos chegou à Vila de Santo Antônio de Campo Grande e se estabeleceu na região de Olho d'Água (figura, 2), a cerca de 6 km do centro da Vila. Eles tomaram posse de uma área de mata, dando início ao que se tornaria a Comunidade Tia Eva. Por ser uma área



isolada da sociedade central, o local passou a ser conhecido como região do Cascudo, um nome que simbolizava a separação espacial: os negros habitavam essa área periférica, uma espécie de “cativeiro” social onde andavam descalços, enquanto os brancos residiam na Vila (Santos, 2013, grifo do autor)

Figura 2: Mapa de 1919 com a localização da comunidade



Fonte: Congro *apud* Diacópulus s/d

A Comunidade Tia Eva teve sua origem sustentada por diversas atividades econômicas, como agricultura, carpintaria, construção e, principalmente, a produção de doces. Foi com a venda desses doces que Tia Eva conseguiu recursos para regularizar suas terras, adquiridas por 85 mil réis, por meio de um pedido formal ao intendente Nilo Javary Barem. Assim, consolidou a base territorial da comunidade, onde os moradores atuavam na agricultura, na fabricação de doces, azeite e objetos de madeira (Santos, 2013). Nesse mesmo período, Campo Grande iniciou seu planejamento urbano, com a criação da primeira planta da cidade, que orientou novos projetos e normas. Essa reorganização territorial influenciou o modo de vida da população e fortaleceu a luta pela posse da terra.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

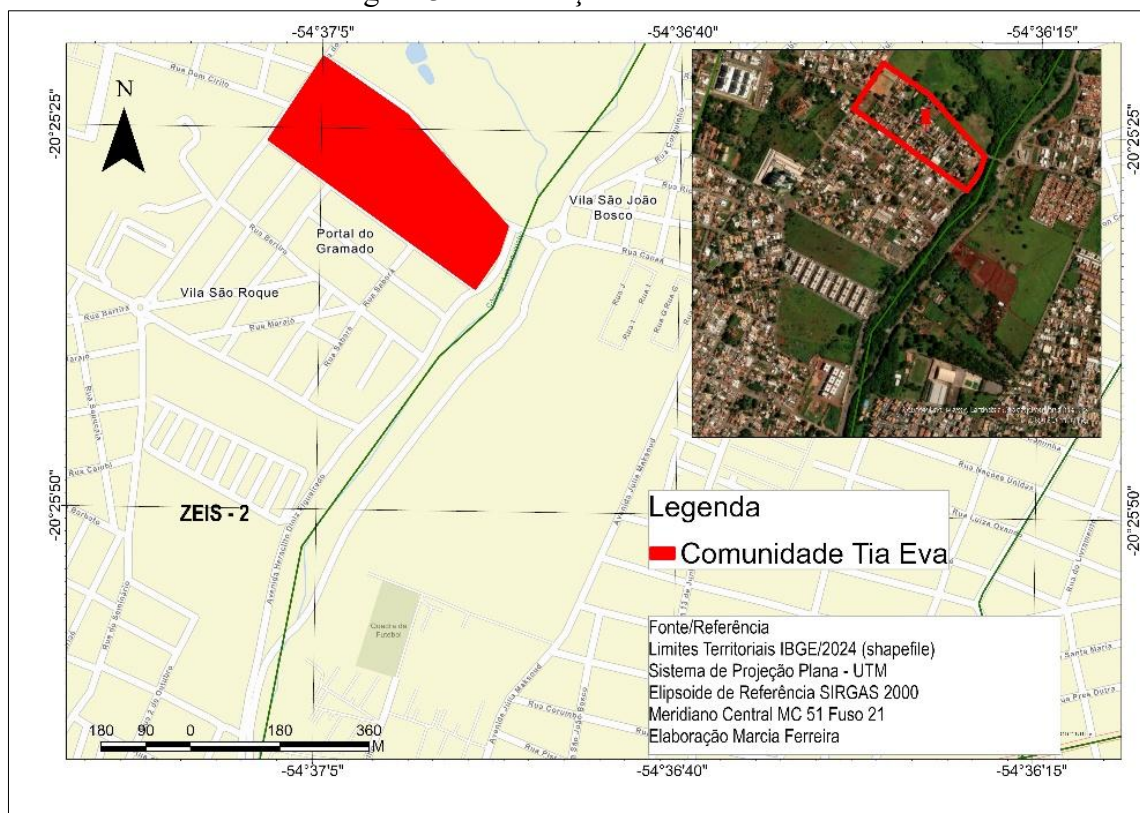
A Comunidade Remanescente de Quilombo Tia Eva configura-se como um estudo de caso emblemático dos conflitos fundiários urbanos no Brasil. Fundada em um contexto original de vocação



rural, a comunidade viu sua base territorial ser progressivamente absorvida e confluída pelo intenso processo de expansão urbana da cidade ao longo do século XX.

Essa dinâmica de crescimento urbano resultou no isolamento do território quilombola, que hoje se encontra encaixado no perímetro da cidade, conforme detalhado na Figura 3. É a partir desse cenário de pressão imobiliária e de transformação acelerada da paisagem circundante que se torna imperativo analisar a atuação do Planejamento Urbano municipal, especialmente por meio dos instrumentos de planejamento e gestão como Plano Diretor e Zoneamento Ecológico Econômico, para compreender como a legislação tem tratado ou negligenciado, a garantia do direito constitucional ao território tradicional.

Figura 3: Localização da Comunidade



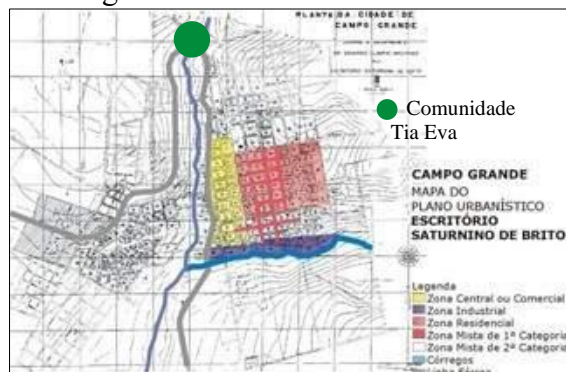
Fonte: Elaborados pela autora, 2025.

O processo histórico do planejamento urbano em Campo Grande/MS demonstrou uma tendência precoce e progressiva à formalização territorial que, por sua natureza, resultou na exclusão de ocupações informais ou de caráter tradicional. O ponto de partida para essa reorganização foi estabelecido pela primeira planta urbana da cidade (figura 4), sendo formalmente consolidado por instrumentos legais subsequentes, notadamente o Decreto n° 39/1941. Este decreto, ao instituir o



zoneamento urbano, impôs severas restrições às atividades econômicas inerentes à então comunidade rural de Tia Eva, configurando um marco inicial de desterritorialização e de subordinação dos arranjos espaciais tradicionais à lógica formal do Estado (Santos, 2010).

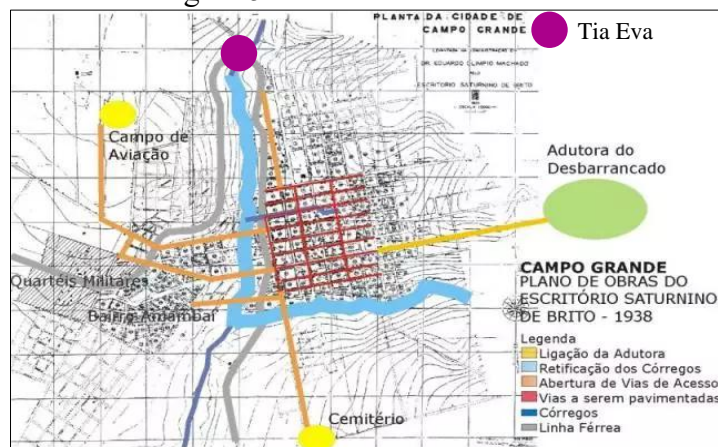
Figura 4: Primeira Planta Urbana



Fonte: Arca (2011) Adaptado pelos autores.

Em paralelo à formalização da estrutura urbana, o desenvolvimento das infraestruturas essenciais ocorreu de maneira marcadamente desigual e seletiva. A análise da distribuição desses benefícios revela um padrão de exclusão que impactou diretamente a Comunidade Quilombola Tia Eva (figura 5). Tal seletividade no avanço das infraestruturas urbanas não apenas evidenciou a marginalização social da comunidade, como também solidificou, na prática, a segregação socioespacial imposta pelos instrumentos de planejamento, confirmando a disparidade no acesso aos serviços e benefícios urbanos. (Santos, 2010).

Figura 5: Primeira Plana Urbana



Fonte: Arca (2011) Adaptado pelos autores



O desenvolvimento, concebido para a "*população campo-grandense*", demonstrou um direcionamento excludente que marginalizou os residentes da comunidade. Tal segregação se manifestou, por exemplo, no acesso à água encanada, que foi priorizado para as áreas centrais da cidade por meio da adução das águas do Córrego Desbarrancado (Arruda, 2016, grifo nosso). Esse mesmo autor descreve que, naquele período, essa fonte hídrica localizava-se a aproximadamente 4 mil metros da área urbanizada, próxima ao marco do Obelisco na Avenida Afonso Pena, denotando que o progresso infraestrutural foi planejado e implementado segundo uma lógica que desconsiderava e preteria os assentamentos tradicionais.

O período subsequente foi marcado pela revisão e aprovação dos Planos Diretores de Campo Grande (2006, 2016 – sem conclusão, e 2018 – vigente). Embora esses instrumentos tenham institucionalizado e formalizado o processo de crescimento e expansão urbana, eles demonstraram uma falha estrutural e sistemática em promover a integração efetiva das comunidades tradicionais. A legislação urbanística não incorporou, de forma robusta, uma perspectiva de proteção territorial e reconhecimento cultural que fosse capaz de mitigar os processos históricos de desterritorialização previamente estabelecidos (Ayres; Silva, 2021).

O vigente Plano Diretor, estabelecido pela Lei Complementar nº 341, de 4 de dezembro de 2018, embora concebido em um panorama de crescente sensibilização social e fundiária, reitera a fragilidade do arcabouço legal existente. Sua formulação não contempla a definição de mecanismos específicos e robustos para a proteção territorial quilombola. O texto limita-se a menções genéricas a "comunidades tradicionais", o que resulta na ausência de identificação direta e de regulamentação específica para a Comunidade Quilombola Tia Eva ou outras comunidades específicas, comprometendo a eficácia da proteção jurídica e fundiária no contexto da política urbana (Campo Grande, 2018, grifo nosso)

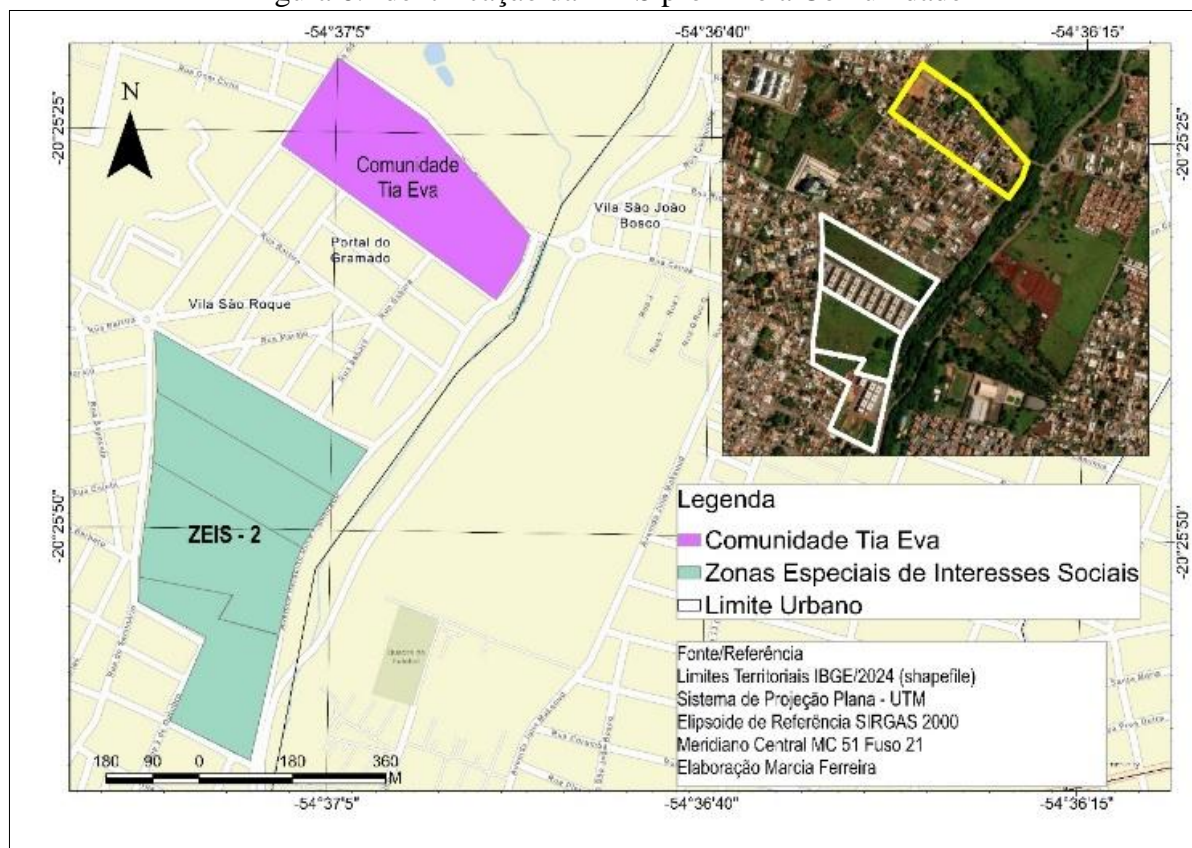
Apesar de o Plano Diretor vigente incluir as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), concebidas para destinar áreas a moradias e à proteção de comunidades tradicionais, o texto legal carece de mecanismos específicos para a salvaguarda da Comunidade Quilombola Tia Eva. A menção à proteção de comunidades é feita de forma genérica, o que compromete a eficácia da política urbana na garantia do direito quilombola.

As Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - são porções do território urbano, passíveis de serem utilizadas para programas públicos de regularização fundiária e produção de habitação de interesse social, de comunidades quilombolas e indígenas e de estoque de terras (Campo Grande, 2018, Art. 30, p. 4)



Podemos evidenciar a forma genérica em que a comunidade é mencionada na figura 6, apresentando a área delimitada para a ZEIS sendo destinada aos projetos de habitações urbanas e logo adiante localização da Comunidade Tia Eva.

Figura 6: Identificação da ZEIS próximo a Comunidade



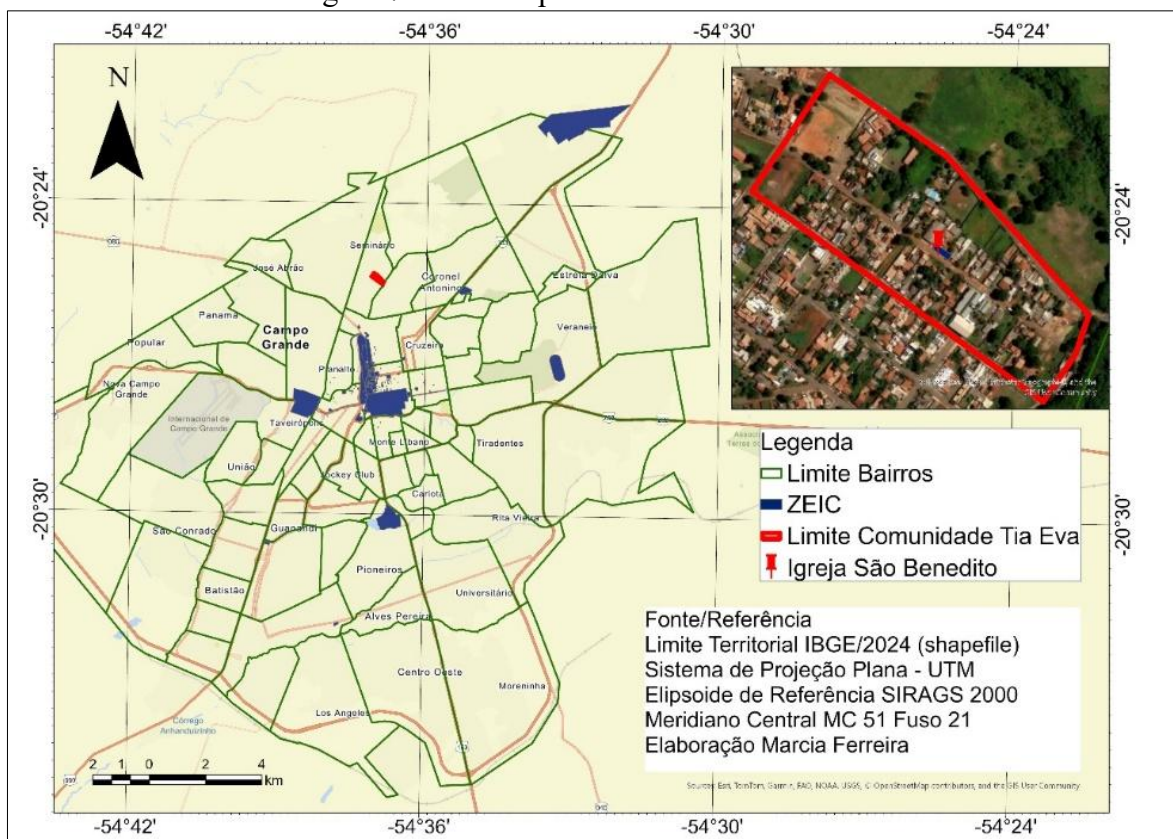
Fonte: Elaboração Própria

Essa insuficiência se manifesta também nas Zonas Especiais de Interesse Cultural - 4 (ZEIC-4), cuja finalidade é o resgate e a preservação da memória coletiva de locais com valor histórico ou lendário, ou que incorporem valores intangíveis materializados no espaço. Contudo, a delimitação da ZEIC-4 abrange apenas a Igreja de São Benedito⁶, e não a totalidade do território da Comunidade Tia Eva (figura 7). Essa fragmentação da proteção legal falha em reconhecer o território como um conjunto indissociável de valor cultural e social, limitando a preservação à edificação e expondo o restante da área às pressões do avanço urbano.

⁶ Construída em 1912 para cumprimento de uma promessa, a Igreja de São Benedito se tornou o coração da comunidade quilombola, local que representa a fundação, sua fé e a continuidade das tradições de Tia Eva (Diacópólus, s/d)



Figura 7: Zonas Especiais de Interesse Cultural



Fonte: Elaboração Própria

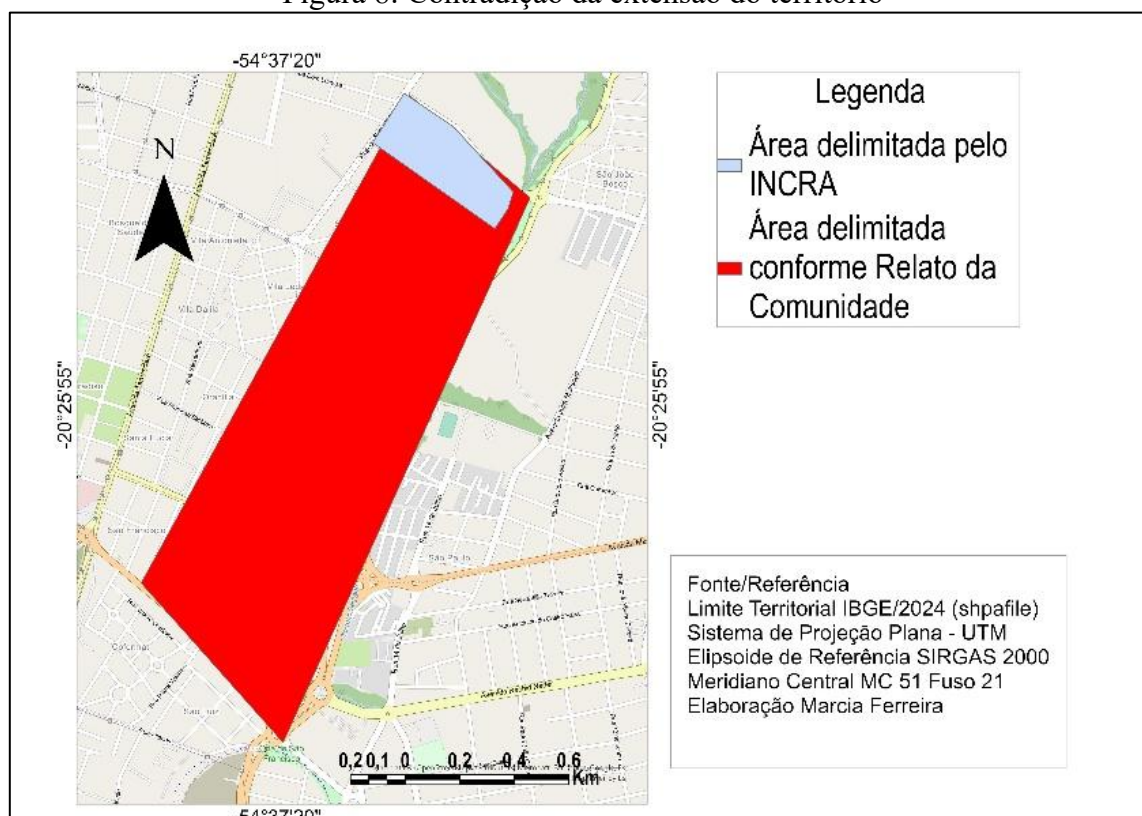
O entrave territorial enfrentado pela Comunidade Remanescente de Quilombola de Tia Eva, em Campo Grande/MS, é um fenômeno de redução histórica da área, conforme analisado por Santos (2010). Os relatos da comunidade indicam que o território original abrangia uma extensão consideravelmente maior, cujos limites se estendiam da atual Avenida Euler de Azevedo até a Rua Canaã. Em contraste com essa memória espacial, a área formalmente reconhecida e delimitada pelo INCRA atualmente se restringe a 21,59 hectares (figura 8).

É crucial notar que, embora algumas análises externas como relata Santos (2010) apontem uma perda de aproximadamente 45% das terras originais, essa quantificação não corresponde à percepção da comunidade, dado o extenso território ancestral por ela reivindicado, como já citado e indicado na figura acima. A área atual, formalmente restrita, contrasta de forma aguda com a relevância demográfica da comunidade, que se configura como a maior do estado, abrigando 428 habitantes, 136 famílias e 328 autodeclarados quilombolas (IBGE, 2022). O conflito é agravado pela sobreposição do território remanescente com as zonas de expansão urbana, conforme o



georreferenciamento desta pesquisa, gerando severas pressões imobiliárias que ameaçam a integridade física do local e a continuidade de suas práticas socioculturais.

Figura 8: Contradição da extensão do território



Fonte: Elaboração Própria, 2025

É nesse contexto que se torna crucial avaliar a aplicabilidade e a articulação do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) – um instrumento de planejamento territorial mais abrangente – e a forma como seus princípios, voltados à conservação e ao uso sustentável do espaço, poderiam ou deveriam mitigar o avanço predatório do crescimento urbano sobre um território tradicional e vulnerável.

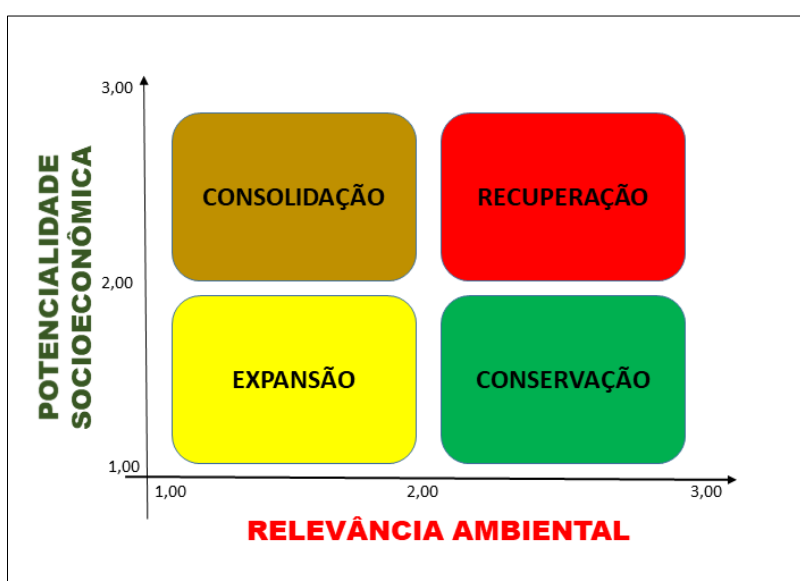
O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), sendo um instrumento diretamente vinculado à Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.937/1981), desempenha um papel fundamental na organização territorial. Seu objetivo é estabelecer normas técnicas e legais que orientem o uso e a ocupação adequados do território, promovendo a compatibilização sustentável entre as atividades econômicas, a conservação ambiental e a distribuição justa dos benefícios sociais (Brasil, 1981). Em alinhamento com esse preceito, o município de Campo Grande aprovou em 2019 o Zoneamento



Ecológico-Econômico do Município de Campo Grande ZEE-CG), marcando a primeira aproximação regulatória do município em relação a esse instrumento (Campo Grande, 2019).

Assim como o Plano Diretor, o ZEE tem como seus princípios, voltados à conservação e ao uso sustentável do espaço, e poderiam ou deveriam mitigar o avanço predatório do crescimento urbano sobre um território tradicional e vulnerável. Mas apesar de sua metodologia estar baseada na Matriz Metodológica elaborada pelo Laboratório de Gestão do Território (figura 7), com parâmetros quantitativos, a comunidade não é contemplada em suas variáveis (MMA, 2006).

Figura 9: Matriz Metodológica



Fonte: Laboratório de Gestão do Território (LAGET/UFRJ)

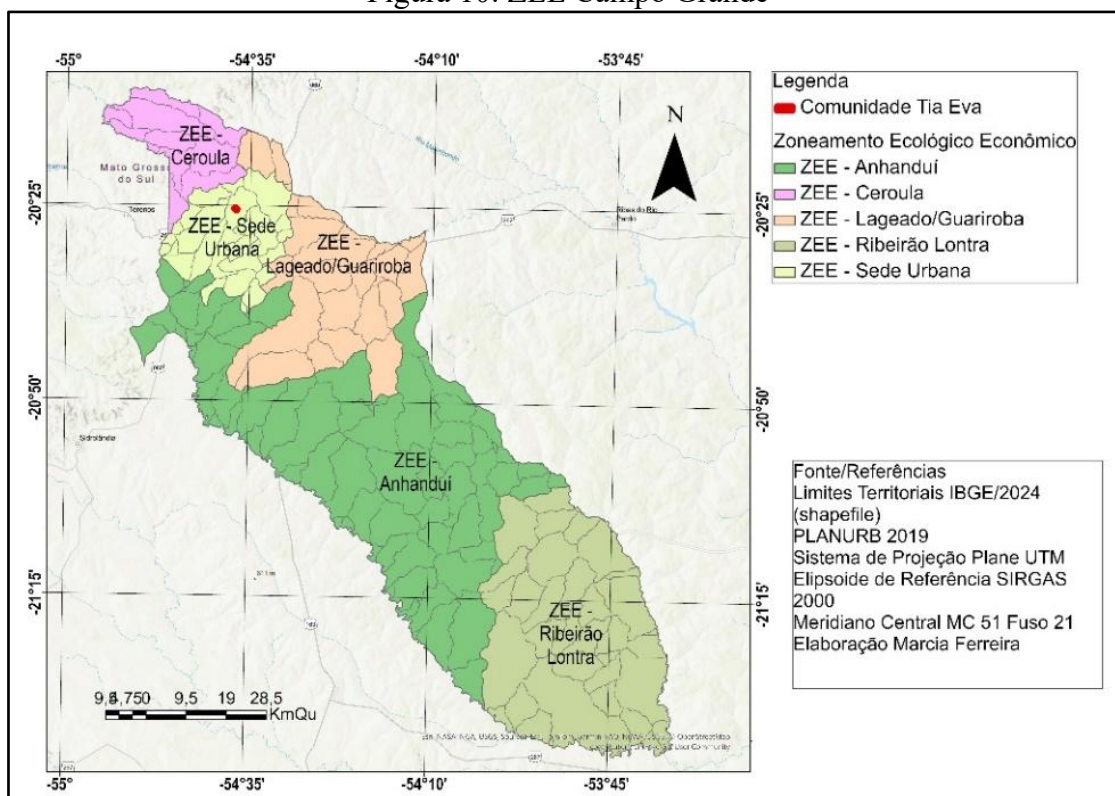
Para que o ZEE seja realmente exequível, é necessário a construção de uma Carta de Potencialidade e uma de Vulnerabilidade, através de um conjunto robusto de variáveis capazes de sustentar seus objetivos. Contudo, é crucial a compreensão de que a aplicação dessas variáveis não pode ser padronizada, pois existem singularidades de cada território – ambientais, socioeconômicas, culturais e fundiárias – impondo a necessidade de ajustar os parâmetros de identificação e análise de forma específica. Desta forma, a correlação direta entre a escala de análise e a quantidade de variáveis necessárias, ampliam a precisão do diagnóstico à sua respectiva dimensão geográfica (Campo Grande, 2020).

O ZEE-CG opera prioritariamente na escala de macrozonas (Sede e Rural), são 5 zonas ecológicas econômica (Urbana, Ceroula, Guariroba/Lageado, Anhanduí e Ribeirão Lontra) focadas



na compatibilização entre desenvolvimento econômico e conservação ambiental, a comunidade está localizada na Zona Ecológica Econômica Urbana (figura 10). A legislação não estabelece uma Zona Ecológica-Econômica (ZEE) ou Zona Especial de Interesse Social/Cultural, específica para os territórios quilombolas. Essa omissão no mapeamento formal impede a atribuição de diretrizes de uso e ocupação que sejam ajustadas às necessidades de reprodução física, social e cultural desses grupos (Campo Grande, 2020).

Figura 10: ZEE Campo Grande



Fonte: Elaboração Própria

Ao não demarcar o território quilombola com uma área de proteção específica no ZEE, a comunidade fica vulnerável às diretrizes de sua macrorregião circundante, frequentemente classificadas como Áreas de Expansão Urbana ou zonas com potencial socioeconômico. Isso subordina a preservação da identidade e do modo de vida das comunidades quilombolas aos imperativos de crescimento econômico e às pressões do mercado imobiliário local, em evidente contradição com os princípios orientadores do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), que visam assegurar a equidade na distribuição dos benefícios sociais e a salvaguarda do patrimônio cultural.

O Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) constitui um instrumento estratégico para subsidiar o planejamento territorial em suas múltiplas dimensões, inclusive as culturais e sociais



(Brasil, 1981). A omissão quanto à incorporação das delimitações de territórios quilombolas — mesmo aqueles já reconhecidos oficialmente, como o de Tia Eva pelo INCRA — evidencia um descompasso com os princípios do Decreto n° 7.747/2012, Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas e Comunidades Tradicionais (PNGAT)⁷, além de contrariar a legislação fundiária vigente. Ao adotar uma abordagem que privilegia variáveis econômicas e ambientais genéricas, o ZEE de Campo Grande (ZEE-CG) negligência as especificidades socioculturais e perde a oportunidade de se consolidar como um mecanismo eficaz de mediação de conflitos territoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, dessa pesquisa evidencia-se que o planejamento territorial de Campo Grande, estruturado a partir do Plano Diretor e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE-CG), revela-se ineficaz na promoção da justiça espacial em algumas perspectivas. A limitação da legislação a referências genéricas às “comunidades tradicionais” reforça tanto a fragilidade jurídica quanto a omissão cartográfica em relação ao território da Comunidade Quilombola Tia Eva. Tal lacuna normativa ignora a necessidade de uma proteção fundiária específica para a área oficialmente delimitada em apenas 21,59 hectares, expondo-a à intensa pressão do mercado imobiliário nas zonas de expansão urbana. Ao dissociar a dimensão territorial de seus vínculos culturais, essa lógica de planejamento contribui para a continuidade do processo de desterritorialização, historicamente presente desde os primeiros marcos legais do município.

Em contrapartida à insuficiência da norma, a resistência da comunidade revela a dimensão vital do território. Para além da disputa fundiária, a luta pela manutenção da identidade quilombola se expressa na perseverança das práticas socioculturais, como a tradicional Festa de São Benedito. A preservação do local e da própria Igreja de São Benedito não se restringe à salvaguarda de um patrimônio físico; ela representa a continuidade da fé, da ancestralidade e das memórias transmitidas por Tia Eva, fundadora da comunidade (figura 11).

⁷ Aprovado em 05 jun. 2012, o Decreto n° 7.747 tem como objetivo de garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente.



Figura 11: Igreja de São Benedito



Fonte: Arquivo Pessoal, 2025

A persistência dessa manifestação cultural, que remonta à essência do grupo, confronta o mapeamento restritivo do ZEE com uma visão territorial ampliada, que engloba o direito à reprodução cultural e à memória ancestral. Portanto, a efetivação da sustentabilidade e da justiça social em Campo Grande exige o reconhecimento de que a proteção do território quilombola é indissociável da proteção de suas tradições e da sua luta para manter viva a identidade legada por seus fundadores (figura 12).

Figura 12: Comunidade Tia Eva



Fonte: Arquivo Pessoal, 2025



Em essência, a principal crítica acadêmica aos instrumentos neste contexto é a sua lacuna regulatória e a omissão cartográfica em relação aos territórios quilombolas, expondo as comunidades às dinâmicas de mercado.

Palavras-chave: Quilombos urbanos, Zoneamento Ecológico Econômico, Plano Diretor, políticas territoriais.

AGRADECIMENTOS:

À Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) pelo apoio e financiamento da pesquisa através do Programa Institucional de Bolsas aos Alunos de Pós-Graduação (PIBAP).

REFERÊNCIAS

ARCA. Campo Grande imagens da História. ARCA. Campo Grande, n° 15. Edição Especial, 2011. Disponível em <https://cdn.campogrande.ms.gov.br/portal/prod/uploads/sites/47/2021/08/revista-arca-15-2011-1629935562.pdf>. Acesso em 16 ago. 2025.

ARRUDA, A. M. O primeiro Plano Diretor de Campo Grande e o papel do escritório Saturnino de Brito em 1939. **Vitruvius**, 2002. Disponível em <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/02.019/2068> Acesso 25 jul. 2025

ARRUDA, A. O 1º Plano Urbanístico de Campo Grande veio há 80 anos, com Eduardo Olímpio. **Campo Grande News**, Campo Grande, 02 nov. 2016. Disponível em [O 1º Plano Urbanístico de Campo Grande veio há 80 anos, com Eduardo Olímpio - Conversa de Arquiteto - Campo Grande News](#). Acesso 23 set. 2025

AYRES, F. M; SILVA, W. G. Campo Grande uma cidade planejada?. **IHGMS**, Campo Grande, 02 fev. 2021. Disponível em <https://ihgms.org.br/artigos/campo-grande-uma-cidade-planejada-49>. Acesso 25 set. 2025

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Casa Civil. Brasília, 2001.

BRASIL. **Decreto Federal 4.887/2003**. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Casa Civil, 2003.

BRASIL. **Decreto Federal 7.747/2012**. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. Casa Civil, 2012



CAMPO GRANDE. **Lei n. 6.407, 14 de janeiro 2020.** Institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Município de Campo Grande – ZEE CG, aprova primeira aproximação e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE), Poder Executivo, Campo Grande, MS, n. 5.805, 15 jan. 2020.

CAMPO GRANDE. **Lei complementar n. 341, 4 de dezembro de 2018.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Campo Grande (PDDUA) e dá outras providências. Diário Oficial de Campo Grande (DIOGRANDE), Poder Executivo, Campo Grande, MS, n. 5.426, 5 dez. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução nº 510 de 07 de abril 2016.** O Plenário do Conselho Nacional de Saúde em sua Quinquagésima Nona Reunião Extraordinária, realizada nos dias 06 e 07 de abril de 2016, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, pelo Decreto nº 5.839, de 11 de julho de 2006. Ministério da Saúde, Brasília, 2016.

DIACOPÓLUS, J. R. **Comunidade Quilombola Tia Eva**, s/d. Disponível em <https://www.comunidadequilombolatiaeva.com.br/>. Acesso em 25 jul. 2025.

FCP - FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidade de Tia Eva é reconhecida como comunidade quilombola**, 2024. Disponível em <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/comunidade-de-tia-eva-e-reconhecida-como-comunidade-quilombola>. Acesso 30 jul. 2025

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

HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. *In*: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, X, 2005, São Paulo. **Anais** [...], Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em <https://catedrataler.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/06/haesbaert-r-compilacic3b3n-de-textos.pdf>. Acesso 12 set. 2025.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **Geographia**, Niterói, ano 9, n. 17, p. 19-45, 2007.

HARVEY, D. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013

MASSEY, D. **Pelo espaço**: uma nova política da espacialidade. Tradução: Hilda Pareto Maciel. Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2008.

SACK, R. D. **Human territoriality**: its theory and history. London: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, C. A. P. **Fiéis Descendentes**: Redes-irmandades na pós-abolição entre as comunidades negras rurais sul-mato-grossense. 2010, 477 f., il. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8488>. Acesso 15 set. 2025.



XI SINGA

SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA
XII SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA - JORNADA CARLOS WALTER PORTO-GONÇALVES

AS (IN)CONSEQUÊNCIAS TERRITORIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA E A
MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL: RESISTÊNCIAS TEÓRICAS E POLÍTICAS

08 A 12 DE OUTUBRO DE 2025 | UFMS | TRÊS LAGOAS - MS

SANTOS, C. A. P. TIA EVA: TRAJETÓRIA DE VIDA DE UMA EX-ESCRAVA DOCEIRA.

Habitus, Goiânia, v. 11, n.1, p. 37-52, jan./jun. 2013. Disponível em

<https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/habitus/article/view/2846>. Acesso em 20 set. 2025

SAQUET, M. A. Proposições para estudos territoriais. **Geographia**, Niterói, v. 8, n. 15, p. 71-85, 2006.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, M. A. Abordagens e concepções de território e territorialidade. **Revista Geográfica de América Central**, Heredia, v. 2, p. 1-16, 2011.

TRUBILIANO, C. A.B; SILVA, M. P. OS CÓDIGOS DE POSTURAS DE CAMPO GRANDE (1905): Questões de Ordenamento e o Controle do Espaço Social. **Cordis. Revoluções, cultura e política na América Latina**, São Paulo, n. 11, p. 195-218, jul./dez. 2013.

WANTERGARTNER, A. A. S. Movimento divisionista em Mato Grosso do Sul, 1889-1930. Edições EST. Universidade do Texas, 1995, p. 83