

**XXXI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI BRASÍLIA - DF**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FREDERICO THALES DE ARAÚJO MARTOS

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Frederico Thales de Araújo Martos, Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-057-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: UM OLHAR A PARTIR DA INOVAÇÃO E DAS NOVAS TECNOLOGIAS

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXXI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA - DF

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O XXXI Congresso Nacional do CONPEDI, realizada em Brasília - DF, destacou, mais uma vez, os avanços científicos no campo do Direito Urbanístico, consolidando-o como uma área autônoma e de grande relevância na produção acadêmica dos diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados não apenas enriqueceram o debate, mas também trouxeram inovações tecnológicas e humanísticas voltadas para a acessibilidade e o planejamento urbano, promovendo espaços mais justos e equitativos para todos.

No Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, foram apresentadas contribuições de elevada qualidade científica, abordando temáticas fundamentais para o campo das Ciências Sociais Aplicadas. O profícuo debate entre os participantes, realizado de forma presencial, reforçou a importância de integrar perspectivas diversas na busca por soluções para os desafios contemporâneos do ambiente urbano.

O tema do congresso deste ano contou com apresentações que dialogaram com questões essenciais ao crescimento humano e ao desenvolvimento sustentável, reafirmando o compromisso do CONPEDI em promover discussões que unam teoria e prática. Dentro desse contexto, o presente relatório destaca os trabalhos apresentados no dia 29 de novembro de 2024, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM).

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através de um rigoroso sistema de dupla revisão cega, conduzido por avaliadores ad hoc. Os temas abordados são instigantes e representam contribuições significativas para o avanço das reflexões acadêmicas nos Programas de Pós-Graduação em Direito, promovendo o diálogo interdisciplinar e soluções inovadoras para questões urbanísticas.

É com grande satisfação que apresentamos os trabalhos desta edição, certos de que as discussões aqui reunidas irão inspirar novas pesquisas e ações no campo do Direito Urbanístico, reafirmando seu papel estratégico na construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis:

- O trabalho intitulado “Centro do Rio, Planejamento Urbano Inclusivo e a Importância da Legibilidade e da Imageabilidade”, de autoria de Eduardo Iantorno de Moraes e Amanda Martins de Aguiar, destaca a urgência de um planejamento urbano inclusivo que considere as demandas sociais e culturais da área central do Rio de Janeiro. O estudo propõe a harmonização entre urbanismo e as necessidades da população, revitalizando o espaço para torná-lo mais inclusivo e dinâmico para todas as classes sociais;

- No mesmo sentido, o trabalho “Cidades Inteligentes e sua Correlação com o Desenvolvimento Sustentável como Garantia de uma Sociedade Fraterna e Humanamente Digna”, de Luana Machado Terto e Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias, analisa o princípio da fraternidade em relação às cidades inteligentes. O estudo demonstra como o desenvolvimento sustentável, aliado à tecnologia, promove a dignidade da pessoa humana e contribui para a construção de cidades mais equitativas;

- Em um contexto de justiça social e territorial, Pedro Bastos de Souza apresenta “Comunidades Quilombolas em Contexto Urbano: Reconhecimento de Identidade e Acesso à Terra”, abordando o direito fundamental à terra para quilombolas em áreas urbanas e periurbanas. O trabalho busca esclarecer o conceito dessas comunidades e propor caminhos que garantam sua posse e existência;

- Já o trabalho “Efetividade dos Direitos Humanos Sociais: Direito ao Transporte Público de Qualidade e à Mobilidade Humana – Contribuições para a Cidade de Manaus”, de Túlio Macedo Rosa e Silva, Viviane da Silva Ribeiro e Diana Sales Pivetta, analisa a mobilidade urbana sob a ótica dos direitos humanos. A pesquisa utiliza fundamentos constitucionais e históricos para propor melhorias no transporte público de Manaus/AM, visando equidade e qualidade;

- Pedro Gabriel Cardoso Passos e Lucas Rafael de Almeida Carvalho, em “Entre a Inundação e a Inação: A Estagnação dos Planos Diretores de Itajaí (SC) diante das Mudanças Climáticas”, analisam a resposta aos desastres ambientais na região, destacando a necessidade de um planejamento mais eficaz e robusto para lidar com inundações recorrentes;

- A importância da regularização fundiária como instrumento para garantir o direito à moradia é abordada por Maria Izabel Costa Lacerda em “Legitimação de Posse como Instrumento de Concretização do Direito à Moradia”, relacionando o tema às disposições da Lei nº 13.465/2017;

- João Victor Gomes Bezerra Alencar, no trabalho “Limitações Administrativas no Novo Plano Diretor do Município de Natal/RN”, realiza uma análise comparativa entre os planos diretores antigo e novo de Natal/RN, identificando mudanças nas limitações administrativas e seus impactos;

- Em “Movimento Reverso da Privatização do Setor de Água e Saneamento no Brasil e a Realização dos DHAES”, Vívian Alves de Assis e Rosângela Lunardelli Cavallazzi discutem as possibilidades de remunicipalização de serviços essenciais, analisando casos internacionais como Grenoble e Nápoles;

- Lucas Manito Kafer, em “Muros sem Fim: O Cercamento dos Espaços Urbanos e a Legislação Brasileira”, investiga o impacto do urbanismo contemporâneo na segregação social, traçando paralelos entre tecnologias de segurança e a evolução das cidades;

- “O Estádio do Flamengo e o Financiamento da Infraestrutura Urbana”, de Matheus Corrêa Lima de Aguiar Dias, avalia os desafios do financiamento urbano, especialmente em projetos como o estádio na Região Portuária do Rio de Janeiro;

- Juliana Santiago da Silva e coautores, em “O Ideal de Pertencimento da Agricultura Cafeeira e sua Interferência no Contexto Paisagístico da Cidade de Manhuaçu – MG”, analisam como a agricultura cafeeira molda o pertencimento e a paisagem local;

- Em “O Plano Diretor e Planejamento Orçamentário como Ferramentas para a Construção de Cidades Inteligentes”, Farley Soares Menezes explora como instrumentos urbanísticos podem contribuir para a implementação de cidades inteligentes;

- O trabalho “Planejamento Urbano e a Construção de Cidades Sustentáveis em Tempos de Mudanças Climáticas”, de Marcia Andrea Bühring e Bruna Baltazar Pedicino, aborda a interseção entre planejamento urbano e políticas públicas ambientais para mitigar as mudanças climáticas;

- Por fim, Patrícia Fortes Attademo Ferreira e Priscila da Silva Souza, em “Pessoas em Situações de Vulnerabilidade Urbana: Implicações para a Proteção do Meio Ambiente”, demonstram como a pobreza urbana agrava a degradação ambiental, reforçando a necessidade de justiça social e equidade ambiental.

Os trabalhos apresentados, sem exceção, ofereceram contribuições significativas sobre temas contemporâneos relacionados ao Direito Urbanístico, à tecnologia e ao desenvolvimento

sustentável. Cada pesquisa trouxe um olhar atento e reflexivo para as relações humanas no meio ambiente urbano, inserindo-se em um contexto construtivo que visa fomentar a formulação de políticas públicas eficazes. Essas políticas permitirão avanços seguros e responsáveis no âmbito das interações humanas, promovendo a alteridade, o diálogo e o equilíbrio entre as necessidades sociais, econômicas e ambientais.

Convidamos todos a explorarem as reflexões e análises contidas nos anais do evento, que reúnem a riqueza intelectual e a profundidade acadêmica dos debates realizados. Desejamos, portanto, uma leitura enriquecedora e inspiradora, que possa ampliar os horizontes e fortalecer o compromisso com a construção de um futuro mais justo e sustentável.

Prof. Dr. Frederico Thales de Araújo Martos (FDF e UEMG)

Profa. Dr. Rosângela Lunardelli Cavalazzi (UFRJ e PUC/RJ)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (UEA e UFAM)

**COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM CONTEXTO URBANO:
RECONHECIMENTO DE IDENTIDADE E ACESSO À TERRA**

**QUILOMBOLA COMMUNITIES IN URBAN CONTEXT: RECOGNITION OF
IDENTITY AND ACCESS TO LAND**

Pedro Bastos De Souza ¹

Resumo

A pesquisa debate o direito fundamental dos quilombolas às terras por eles ocupadas em um contexto urbano. Visa-se esclarecer o conceito de comunidades quilombolas e sua aplicação às realidades urbanas (ou mesmo periurbanas) e analisar caminhos alternativos que possam garantir não só a posse da terra mas também a própria existência das comunidades como tais. As comunidades quilombolas nas cidades têm direito não só à ocupação e posse de terras e à identidade cultural, mas também a acessar os bens e recursos da cidade. Por meio de pesquisa bibliográfica e documental, debate-se o conceito de comunidades quilombolas à luz da Constituição de 1988. São descritos os procedimentos para titulação e analisado o julgamento pelo STF da ADIN 3239, a respeito da constitucionalidade do Decreto 4887/2003. Debate-se, especificamente, a questão quilombola em contexto urbano, apontando os conflitos existentes e reflexões sobre algumas alternativas jurídicas que possam minimizar a vulnerabilidade destas comunidades.

Palavras-chave: Quilombolas, Comunidades tradicionais, Identidade, Território urbano, direito à cidade

Abstract/Resumen/Résumé

The research debates the fundamental right of quilombolas to lands in an urban context. The goal is to debate the concept of quilombola communities and its application to urban (or even peri-urban) realities and analyze alternative that can guarantee not only land ownership or possession but also the existence of communities. Quilombola communities in cities have the right not only to occupy land and to maintain cultural identity, but also to access the city's rights. Through bibliographic and documentary research, the concept of quilombola communities is debated according Brazilian 1988 Constitution. The juridical procedures for titling are analyzed. We also analyze the judgment by STF of ADIN 3239, regarding the constitutionality of Decree 4887/2003. The quilombola issue is specifically debated in an urban context, pointing out the legal issues affecting the City, the existing conflicts and reflections about some alternatives that can minimize the state of vulnerability in which such communities live

¹ Mestre em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO. Mestrando em Direito da Cidade pela UERJ.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Quilombolas, Traditional communities, Identity, Urban territory, Urban rights

INTRODUÇÃO

Pela primeira vez em 2022 o Estado Brasileiro recenseou oficialmente os quilombolas. Conforme dados do Censo do IBGE a população quilombola no Brasil é de 1.327.802 pessoas, ou 0,65% do total de habitantes do país. O só fato de ter sido realizado este Censo e mapeada a existência das comunidades já significa importante reconhecimento destas coletividades como sujeitos de direito, que existem oficialmente e devem ser destinatárias das políticas públicas do Estado. Como ponto negativo, porém, o Censo IBGE 2022 destaca que apenas 4,3 % da população quilombola reside em territórios já titulados em processo de regularização fundiária.¹

Conforme dados divulgados pela Fundação Palmares (2023), existem no Brasil 3581 comunidades remanescentes de Quilombos, sendo 2829 já certificadas pela entidade, em um procedimento que se inicia a partir de solicitação da comunidade envolvida e que tem como base um critério de auto atribuição.² Após este primeiro passo (de reconhecimento e possibilidade de acesso a programas sociais) é que pode ter início o processo de titulação a cargo do INCRA. Processo este que, como será exposto em tópico próprio, exige uma série de verificações, laudos, oitivas e a participação de quase uma dezena de órgãos públicos. O procedimento extenso e com várias fases pode ser apontado como um dos motivos para o baixo índice de terras quilombolas em que o processo de titulação e registro pôde chegar até o final.

Em concomitância com a questão fundiária, deve fazer parte das discussões sobre o tema necessariamente o reconhecimento de uma identidade coletiva. É importante compreender a forma pelo qual o grupo remanescente de quilombo consegue manter seu modo de vida e seus traços culturais ao longo das gerações. Em tempos de globalização e de financeirização do capital, deve-se incluir sua discussão no âmbito local – a Cidade.

Proteção cultural, proteção à posse e à propriedade da terra e reconhecimento de identidade são vetores que devem caminhar juntos. Parte-se da premissa de que as cidades devem ser espaços propícios para a convivência da diversidade e da diferença, cabendo ao

¹Segundo o IBGE (2023), em resumo: Cerca de 12,6% da população vive em territórios já delimitados, mas não titulados. Quilombolas estão presentes em 1.696 municípios brasileiros. Bahia e Maranhão concentram metade (50,16%) da população quilombola do país. Outro dado interessante: nos territórios titulados, apenas cerca de 8% da população é formada por não-quilombolas.

² FCP. FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Certificação Quilombola (2023). Disponível em <https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em 25.09.2023.

Estado (em sentido lato) garantir a proteção da posse, a titulação das terras previstas no artigo 68 do ADCT³ e todo o conjunto de proteção ao patrimônio cultural previsto nos artigos 215 e 216⁴ da Constituição Federal.

Se a categoria “Quilombo” traz conotação de resistência, luta contra opressão e por direitos, nos casos de quilombolas urbanos a estes atributos são somados uma maior carga de estigmatização social, além de um déficit “extra” em termos do usufruto de direitos na Cidade (saneamento e mobilidade urbana, por exemplo). Sofrem com a falta de reconhecimento como sujeitos e são vistos como “pessoas fora do tempo ou do lugar”, uma vez que boa parte da sociedade civil, da classe política e mesmo dos operadores do Direito possui uma visão congelada e romantizada de Quilombos, que remonta aos desfiles de escola de samba e às novelas da Rede Globo. Assim, estudar esta categoria academicamente significa também combater a desinformação e propugnar por uma ética de alteridade, que reconheça não só a existência dos quilombos urbanos, mas que compreenda suas vicissitudes e promova seus direitos.

Neste contexto, o objetivo desta pesquisa é debater o direito fundamental dos quilombolas às terras por eles tradicionalmente ocupadas em um contexto urbano, onde se possa considerar as peculiaridades destes grupos. Visa-se trazer o conceito de comunidades quilombolas em aplicação às realidades urbanas (ou periurbanas) e analisar caminhos alternativos que possam garantir não só a posse da terra mas também a própria existência das comunidades como tais.

Para a elaboração do presente estudo, realizou-se pesquisa bibliográfica, buscando pontos de contato entre a Ciência do Direito, a Antropologia e o Urbanismo, em uma visão interdisciplinar de um Direito à Cidade que contemple o reconhecimento das comunidades

³ Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras **é reconhecida a propriedade definitiva**, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

⁴ Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

(...)§ 5º Ficam tombados todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos.

quilombolas em ambientes urbanos e periurbanos. Além de pesquisa na legislação, realizou-se análise do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3239, questionadora da constitucionalidade do Decreto 4887/2003 (que regula o reconhecimento das comunidades quilombolas e a titulação de suas terras). Realizou-se, ainda, pesquisa documental em fontes do IBGE, Fundação Cultural Palmares, INCRA e FIOCRUZ.

A pesquisa está estruturada em quatro tópicos. Após este tópico introdutório, a primeira parte debate o direito à identidade cultural e o próprio conceito de comunidades quilombolas à luz da proteção jurídica fornecida pela Constituição de 1988. Em seguida, são apresentados os delineamentos dos argumentos debatidos e julgados na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN 3239). Por fim, debate-se especificamente a questão quilombola em contexto urbano, apontando as questões jurídicas afetas à Cidade, os conflitos existentes e reflexões sobre possíveis alternativas que possam minimizar o estado de vulnerabilidade em que vivem tais coletividades.

2. COMUNIDADES QUILOMBOLAS: RECONHECIMENTO DE IDENTIDADE E DIREITO À TERRA.

Segundo análise do IBGE (2023) do Censo 2022, a análise da distribuição da população quilombola no território brasileiro indica quatro eixos de concentração espacial:

“O primeiro é formado pelas regiões Sudeste e Nordeste em duas frentes principais: em torno da bacia do rio São Francisco até Pernambuco e nas cidades litorâneas de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, com destacada presença no Vale do Ribeira, entre São Paulo e Paraná.

O segundo eixo está no baixo rio Amazonas, envolvendo municípios do Amazonas e da calha norte do Pará até a sua foz, além dos municípios do entorno de Belém e do Amapá. Esse eixo de concentração se projeta sobre o Maranhão, principalmente no entorno de São Luís, além de todo o norte do estado.

Um terceiro eixo está entre as regiões Centro-Oeste e Norte, principalmente no entorno do Pantanal mato-grossense e na bacia do rio Guaporé.

O quarto e último eixo, bastante expressivo, está no sul e sudeste do Rio Grande do Sul.”

Observa-se uma distribuição heterogênea pelo território nas regiões do país, sendo relevante, pois, considerar este contexto multifacetado de realidades locais para poder compreender os direitos relacionados às comunidades quilombolas. Afinal, quais seriam os

traços comuns que permitiriam categorizar sujeitos tão distantes, vivendo em ambientes rurais, urbanos e periurbanos, como pertencentes a uma mesma categoria de comunidade tradicional?

A discussão passa, em um primeiro ponto, pelo reconhecimento de um direito à identidade cultural como direito fundamental. Neste ponto, na definição de Quiriboga (2006, p.49), “o direito à identidade cultural basicamente consiste no direito de todo grupo étnico-cultural e seus membros a pertencer a uma determinada cultura e ser conhecido como diferente, conservar sua própria cultura e patrimônio cultural tangível ou intangível e a não ser forçado a pertencer a uma cultura diferente ou a ser assimilado, involuntariamente, por ela.” Entretanto, como bem destacado pelo autor, a identidade cultural de um grupo não é estática e tem constituição heterogênea. A identidade é fluida e tem um processo de revalorização dinâmico, resultado de contínuas discussões internas ou de influência de outras culturas.

De acordo com Aparício (2011, p.86-87), nos movimentos étnico-culturais destacam-se demandas pelo reconhecimento de identidade cultural de grupos diferenciados, que significa a garantia de vivenciarem seus valores e sua organização social dentro do Estado-Nação de formação pluriétnica. Numa ótica pluralista de respeito às diferenças, a etnicidade pode representar a formação da autoconsciência do indivíduo e do grupo sobre suas especificidades culturais.

Rolim (2022) destaca a necessidade de se construir um conceito de quilombolas que permita abarcar experiências históricas constituídas na formação social brasileira e não uma definição inequívoca e estática. Ainda de acordo com Rolim (2022, p.4):

“passou a se considerar os quilombos como uma forma de organização social de um determinado grupo étnico que prima pela autonomia e resistência em relação à opressão da sociedade envolvente, em que o que se almeja é a manutenção e a reprodução dos modos de vida característicos desses grupos, bem como a consolidação de um território próprio.”

Assim, o primeiro passo para compreender a relação entre quilombolas e direitos fundamentais é a desconstrução dos arquétipos presentes no imaginário popular, relacionados a uma visão construída ainda no passado colonial e reforçada por processos de invisibilidade e marginalização a que certos grupos de afrodescendentes foram submetidos a partir da abolição da escravatura, em 1888⁵ (SOUZA, 2014).

⁵ É no mínimo pitoresca uma das primeiras definições de quilombo dada pela Coroa Portuguesa em Alvará Régio de 1740: “*toda habitação de negros fugidos que passem de cinco, em parte desprovida, ainda que não tenham ranchos levantados nem se achem pilões neles*”.

Como bem salientado por Sundfield (2002, p.79), há uma forte relação entre identidade coletiva e a identificação dos quilombos, construída, ao longo do tempo, no sentimento de autopreservação da comunidade, em contraste com as influências externas (madeireiros, fazendeiros, grileiros, especuladores imobiliários, incorporadoras) que acarretam ameaças ou mesmo expulsão ilegítima de suas terras.

Almeida & Duprat (2003, p.235), citados por Souza (2014, p.8), defendem que deve ser quebrada a ideia de que só há quilombo em terra pública ou devoluta ou em áreas rurais isoladas. Os autores trazem outros casos de formação de comunidades, para além da “fuga de escravos para o mato”: 1) A formação de um protocampesinato negro, decorrente da decadência de áreas de monocultura de cana e algodão. 2) Prestação de serviços guerreiros no período colonial, em episódios como a Farroupilha e a Guerra do Paraguai; 3) Herança sem formal de partilha; 4) Aquisição de terras. 5) Doações feitas por ex-senhores.

O Decreto Federal 6040/2007 indica a definição de comunidades e de territórios tradicionais, realçando a relação de sustentabilidade com os recursos naturais e a transmissão ancestral de conhecimentos. Este conceito contribui para compreender o conceito de quilombola relacionado à ideia de comunidade tradicional. Dessa forma, são povos e comunidades tradicionais:

(art.3º, I):

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.

Convém destacar que a autodefinição ou autoidentificação é considerada, pelos tratados internacionais, como o critério fundamental para definir os grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção 169 da OIT⁶. O Decreto 4887/2003 estabeleceu o critério de autoidentificação como principal requisito para identificação e caracterização das comunidades remanescentes de quilombolas em seu art. 2º.⁷

Em relação à territorialidade, há um padrão – embora não tão homogêneo – de ocupação comunal de terras. O Decreto 4887/2003, atento a tal fato, indica que os títulos de propriedade expedidos pelo Estado devem ser coletivos. Além disso, conforme previsão do art. 17, o título

⁶ Art. 1º, II: “a consciência de identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos quais se aplicam as disposições da presente convenção”.

⁷ Consideram-se remanescentes das comunidades de quilombos, para fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida

deve ser pró-indiviso, com cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade.

É importante frisar que para os quilombolas a terra possui um significado diferente da que ele apresenta para a cultura ocidental hegemônica. “Não se trata apenas da moradia, que pode ser trocada pelo indivíduo sem maiores traumas, mas sim do elo que mantém a união do grupo”, e que permite a sua continuidade no tempo através de sucessivas gerações, possibilitando a preservação da cultura, dos valores e do modo peculiar de vida da comunidade étnica (SARMENTO, 2007, p.5).

Saliente-se, como faz Duprat (2007, p.14), que a Constituição Federal de 1988 refere-se não apenas a direitos coletivos, “mas também a espaços de pertencimento, em territórios, com configuração distinta da propriedade privada. Esta, de natureza individual, com o viés da apropriação econômica. Aqueles, como *locus* étnico e cultural”. O art. 216 os descreve, nas entrelinhas, como espaços em que os diversos grupos formadores da sociedade nacional têm modos próprios de expressão e de criar, fazer e viver (incisos I e II).

Sob o aspecto procedimental, convém salientar que o Decreto Federal 4887/2003 regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

4. A ADIN 3239 e A REAFIRMAÇÃO DOS DIREITOS DOS QUILOMBOLAS

No contexto de compreensão dos direitos fundamentais que permeiam a questão quilombola (acesso à terra, proteção cultural e reconhecimento de identidade), importante fazermos menção à ADIN 3229, que discutiu a constitucionalidade do Decreto 4887/2003.

Em fevereiro de 2018, o STF declarou a constitucionalidade do Decreto n.º 4.887/2003, com o trânsito em julgado ocorrendo em março de 2021, após dois Embargos de Declaração. Foram quase 17 anos de tramitação, e neste meio tempo, especialmente a partir de 2018, os processos de certificação de quilombos na FCP – Fundação Cultural Palmares e de titulação no INCRA foram reduzidos drasticamente.⁸ Apresentamos abaixo um trecho da Ementa:

EMENTA

⁸ Sobre a redução evidente das certificações, basta consultar a tabela disponibilizada pela FCP. <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/comunidades-certificadas/quadro-geral-por-estados-e-regioes-04-07-2023.pdf>. Sobre os entraves no INCRA, recomendamos consultas a fontes como o CPISP e a agência A Pública, que evidenciam o retrocesso em dossiês e relatórios de denúncia (APUBLICA. Em dossiê, o “racismo institucional” do governo Bolsonaro. <https://apublica.org/2023/08/em-dossie-o-racismo-institucional-do-governo-bolsonaro/>. Agosto de 2023. Acesso em 25.09.2023.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, "A", DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

Os argumentos utilizados pelo autor da ação (Partido da Frente Liberal – PFL) para atacar o Decreto seriam, em síntese, os seguintes: a) invade esfera reservada à lei. b) cria nova modalidade de desapropriação; c) resume a identificação dos remanescentes das comunidades apenas ao critério de auto atribuição; d) sujeita a delimitação das terras a serem tituladas aos indicativos fornecidos pelos próprios interessados. Além disso: e) o autor da ADIN utiliza um critério como marco temporal: “a área cuja propriedade deve ser reconhecida constitui apenas e tão-somente o território em que comprovadamente, durante a fase imperial da história do Brasil, o quilombo se formara”[fls.12 da Petição Inicial].

Assim, desde logo chamamos a atenção para um ponto relevante, que foi a discussão sobre um suposto marco temporal para se poder reconhecer as terras quilombolas. Embora não conste da Ementa, o STF decidiu por maioria que não caberia a aplicação do marco sugerido pelo autor (necessidade de os Quilombos terem sido formados no período Imperial).

Entendeu o STF que a autodefinição ou autoidentificação é considerada, pelos tratados internacionais, como o critério fundamental para definir os grupos aos quais se aplicam as disposições da Convenção 169 da OIT. Além disso, a auto atribuição é apenas um dos critérios que permeia a análise. É ponto de partida e de chegada, mas a avaliação é completada por uma série de outros requisitos (art. 3º a 10º do Decreto).

A norma do art.68 do ADCT foi considerada de eficácia plena, sem a necessidade de depender de lei ser efetivada. Citemos o trecho da Ementa do Acórdão: 4. **mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa.**

O que o Decreto faz é explicitar e detalhar procedimentos internos da Administração Pública, o que é feito também por portarias e instruções normativas dos diversos órgãos envolvidos. Foi neste sentido o entendimento do STF:

5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República.

Além disso, a questão de reconhecimento de identidade foi expressamente abordada no Acórdão:

6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras.

Por fim, o STF destaca o papel da Antropologia e a importância jurídica da Convenção 169 da OIT:

7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a **Convenção 169** da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, **consagra a "consciência da própria identidade"** como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal.

8. Constitucionalmente legítima, a adoção da auto atribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em **método autorizado pela antropologia contemporânea**, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. (...) **Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. [grifos nossos]**

5. COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O DIREITO À CIDADE

5.1. COMUNIDADES QUILOMBOLAS EM CONTEXTO URBANO

Conforme Neto & Ribeiro (2019) baseados em Harvey (2009), para a condução de uma urbanização diferente deve-se reivindicar um planejamento urbano que leve em consideração as opiniões e contribuições de pessoas de diferentes grupos, num processo participativo e de empoderamento da cidade para os indivíduos e não para o capital.

Deve-se ponderar, como Neto & Ribeiro (2019, p.5) que o aumento da compra de ativos imobiliários, dentre outros métodos que impliquem na manipulação mercadológica do espaço, tornam não a cidade melhor, mas sim, mais cara e excludente (HARVEY, 2009). Além disso, segundo os autores, “para a construção dessa arquitetura, os grupos com menor poder aquisitivo, e que têm outras perspectivas de vida, outras formas de compreender e se relacionar com o território, são preteridos, expulsos das suas terras à favor de usos capitalistas”.

Para Lefebvre (2001, p.6), a Cidade deveria ser uma obra, e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, do comércio, das trocas, na direção dos produtos. A obra é valor de uso e o produto valor de troca: Lefebvre (2001) destaca a oposição entre o valor de uso (a cidade e a vida urbana, o tempo urbano) e o valor de troca (os espaços comprados e vendidos, o consumo dos produtos, dos bens, dos lugares e dos signos).

Partindo da distinção de Lefebvre, poderia se ter a sensação de que no espaço urbano os quilombolas estariam não só fora do tempo mas também “fora do lugar”. O território e a tradição, para os quilombolas, é valor de uso, e não de troca. Mas este uso não ocorre desconectado dos demais usos do espaço urbano. Não obstante manterem suas tradições e seus espaços de memória, são cidadãos que precisam ter acesso aos bens e usos da cidade.

Conforme citado por Rolim (2022), é importante que se tenha uma visão do direito à cidade mais conectado com a realidade dos vulneráveis. Destaque-se, ainda, o caráter transversal deste direito, em que a autora cita a definição da Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2006), resultado do Fórum Social Urbano (2006):

O direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos

Kanikadan (2014) destaca que, via de regra, populações que residem e produzem suas identidades em contextos rurais são compreendidas enquanto comunidades localistas, formadas por grupos solidários e com hábitos de vida simples, entendidas como pouco desenvolvidas. Por outro lado, as populações urbanas são relacionadas à ideia de cidades complexas, industrializadas, como sinônimo de sociedade “mais desenvolvida”. Os quilombolas urbanos,

por vezes, fazem esta “ponte” ou “zona de fronteira”, mantendo estes traços de vida comunitária e tradicional e buscando também integração aos bens e direitos da cidade.

A oposição ou dicotomia entre sociedade e comunidade, como destacado por Valladares (2005) e por Correia et al (2018, p. 834), revela os descompassos das políticas urbanas em garantir instrumentos específicos para incluir na pauta do desenvolvimento e expansão das cidades as especificidades socioculturais de Comunidades Tradicionais. Esta questão merece maior atenção em razão do aumento das chamadas áreas periurbanas em que o urbano envolve e interpenetra o rural.

Silva Jr e Passos (2006) destacam que a exclusão de Comunidades Quilombolas do uso e gozo do direito à cidade acentua-se por conta dos interesses da industrialização e da especulação imobiliária. Na linha reforçada por Correia et al (2018), com as modificações no espaço social brasileiro, os municípios não acompanharam a criação de instrumentos eficazes para incluir essas populações o planejamento das cidades, gerando a elas fortes iniquidades econômicas, sociais e ambientais.

Assim, embora o conceito mesmo de quilombo guarde pertinência com o simbolismo de um imaginário rural, de vida de subsistência e que na maioria dos casos ainda sejam situados formal e juridicamente em áreas rurais, não se pode deixar de considerar o fenômeno da urbanização e a expansão das cidades. Como se viu em tópico anterior, a caracterização de quilombo é multifacetada e os padrões de ocupação de território não são uniformes e homogêneos: pensar o quilombo apenas e necessariamente como comunidades isoladas, no “meio do mato” é ignorar o acesso à Cidade por aqueles que interagem com o urbano ou mesmo que se encontram nas zonas fronteiriças.

Destacamos, neste sentido, as ponderações de Monte-Mor (2005), para quem a cidade, enquanto produção urbana, é polissêmica e contemporaneamente pode ser compreendida enquanto espaço social fluido, de constantes transformações, com a participação de diversos segmentos populacionais.

Importante destacar o contexto das chamadas regiões periurbanas, nas quais a efetivação dos direitos à cidade parece mais distante, sendo áreas concebidas como espaços de transição. São áreas em coexistem lógicas urbanas e rurais (Mergulhão e Lima, 2021). Neste fenômeno costuma haver confusão entre os conceitos jurídico, administrativo e geográfico do que seja urbano e do que seja rural.

Como pontuado por Rolim (2022, p.8), “ É certo que muitas dessas comunidades [quilombolas] inicialmente surgiram em contextos predominantemente rurais, porém com o desenvolvimento urbano acelerado das cidades brasileiras muitos territórios até então com características rurais passaram a assumir um perfil cada vez mais urbano e a demandar por serviços e bens públicos, característicos das zonas urbanas.”

Para Lefebvre (2008) a urbanização é fenômeno em constante expansão e haverá uma submissão do rural em relação ao urbano, pois neste estará a centralidade da sociedade. Ainda segundo Lefebvre (2008, p.15):

O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos da vida agrária. Estas palavras “o tecido urbano”, não designam, de maneira restrita, o domínio edificado nas cidades, mas o conjunto das manifestações do predomínio da cidade sobre o campo. Nessa perspectiva, uma segunda residência, uma rodovia, um supermercado em pleno campo, fazem parte do tecido urbano (LEFEBVRE, 2008, p. 15).

Assim, as localizações periurbanas estão, em parte, relacionadas com os processos de expansão e apropriação capitalista do espaço. De acordo com Rolim (2022, p.6), a ideia de que a cidade é um bem comum, e que deve ser compartilhada igualmente por todos sem qualquer discriminação acaba se chocando com a lógica capitalista de apropriação e consumo da cidade.

O capitalismo globalizado e financeirizado, ao fazer valer seus interesses de aumento da fluidez da circulação de capital nos centros urbanos, acabam vendo os grupos e comunidades tradicionais – com suas formas de reprodução de vida material e imaterial – como obstáculo para a expansão dos seus lucros.

Com o escopo de trazer a luz sobre a existência e relevância das comunidades quilombolas em contexto urbano é importante trazermos, como exemplo, algumas experiências de quilombos em áreas urbanas no Brasil. O primeiro quilombo urbano reconhecido do Brasil fica em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul: o Quilombo da Família Silva. Certificado pela Fundação Palmares em 2004, obteve o registro do título de propriedade em 2009⁹. Os ocupantes

⁹ FCP. Processo no INCRA.: 54220.022094/2004-2

chegaram ao local nos anos 1940. O espaço consiste em um terreno de 6,5 mil m² e no entorno há condomínios da classe A e B.¹⁰

No Rio de Janeiro, importante fazer menção ao Quilombo Sacopã, em razão de sua localização próxima a área nobre (Lagoa Rodrigo de Freitas) e por ser alvo de ações judiciais questionando a posse da área. Foi constituído em 1929, com a chegada dos avós da família Pinto na área de 18,8 mil m². A certificação da área como território tradicional quilombola ocorreu em 2004, pela Fundação Cultural Palmares. Última comunidade tradicional negra remanescente na Zona Sul carioca, Sacopã é um espaço de memória em virtude de ser o único núcleo popular daquele bairro.¹¹ O quilombo foi alvo de duas ações judiciais: uma impetrada por uma empresa Imobiliária que solicita a posse da área; e outra pelos três condomínios vizinhos: que postulam a proibição da realização das atividades comerciais e culturais no local (basicamente rodas de samba e feijoadas).¹²

Outro caso paradigmático em que há disputa fundiária e contestação quanto ao reconhecimento de identidade quilombola em ambiente urbano diz respeito ao Quilombo Pedra do Sal, no Rio de Janeiro¹³. Embora tenha havido a certificação pela FCP em 2005 (Processo 01420.002981/2005-64), a área é reivindicada pela instituição religiosa Venerável Ordem Terceira de São Francisco da Penitência (VOT), que judicializou a questão em 2007 na Justiça Federal, paralisando o processo no INCRA. O próprio INCRA recorreu da decisão, mas o procedimento administrativo continua parado na fase de RITD – Relatório Técnico de Identificação e Delimitação. Ao menos segundo relatório da FIOCRUZ (2023), a contestação da condição quilombola e a propositura de ações possessórias ou de despejo se intensificaram com os projetos de revitalização da região portuária no Rio de Janeiro, em razão da alta no preço da terra no local.

¹⁰ Segundo www.casavogue.globo.com. Dia da Consciência Negra: 10 quilombos urbanos pelo Brasil para conhecer. Acesso em 22.09.2023

¹¹ FUNDO BRASIL. Disponível em <https://www.fundobrasil.org.br/projeto/associacao-cultural-quilombo-do-sacopa-rio-de-janeiro/>. Acesso em 21.09.2023.

¹² FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), 2023. Mapa de Conflitos. Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em [Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil \(fiocruz.br\)](https://www.fiocruz.br/mapa-de-conflitos). Acesso em 23.09.2023

¹³ Conforme Mapa de Conflitos da Fiocruz (2023): As famílias da comunidade se afirmam descendentes dos escravos africanos encarregados das obras de abertura da antiga Rua da Saúde, hoje Rua Sacadura Cabral, posteriormente recompensados com imóveis na região. O objetivo das obras, iniciadas em 1816, era ligar o cais do porto a São Cristóvão, Já a VOT reivindica a propriedade dos imóveis a partir de uma doação que teria sido feita por Dom João VI em 1821, a qual teria sido confirmada pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 1942.

Ainda a título de contextualização de um cenário em que a especulação imobiliária entra em choque com as comunidades, importante citar o Quilombo do Alto Camorim, Zona Oeste do Rio de Janeiro, no Parque Estadual da Pedra Branca. Para este caso, relatório da FIOCRUZ (2023) indica não só a pressão imobiliária em razão de o Rio de Janeiro ter sido sede dos Jogos Olímpicos, mas também um conflito ambiental, em razão de estar localizado em área de proteção ambiental. Houve certificação pela FCP em 2013 (01420.007233/2013-88), mas o processo no INCRA acabou sendo arquivado.

5.2. QUILOMBO E CIDADE: CONFLITOS E PERSPECTIVAS

Conforme Baldi (2010, p.3), citado por Souza (2014, p.17), especialmente no caso do Judiciário brasileiro, a titulação de terras quilombolas é um desafio, quando se tem em conta que:

- a) boa parte dos casos de posse são decididos com a mera exibição do título de propriedade (esquecendo a distinção entre ambos os institutos), com evidente prevalência desta última sobre a primeira;
- b) as comunidades utilizam um mesmo espaço territorial de forma coletiva, nem sempre com fronteiras individuais claramente destacáveis, o que vai contra toda uma formação jurídica privatista;
- c) tem-se destacado pouco a função socioambiental da propriedade (art. 186,CF), o que implica preservação ambiental, respeito a relações de trabalho (não-utilização de trabalho escravo, portanto) e aproveitamento adequado e racional;
- d) a visão jurídica tradicional tem associado “terra” a “mercadoria”.

Para Daniel Sarmiento (2007, p.4), diante da morosidade dos procedimentos de titulação e desapropriação, deve-se garantir a imediata posse dos quilombolas, mesmo antes de paga qualquer indenização aos supostos proprietários. Este tratamento leva em conta a vulnerabilidade destas populações e considera a realidade concreta, de ameaças, turbações e toda sorte de violência impetradas contra as comunidades.

Garantir e promover o direito à cidade sustentável nos termos do Estatuto da Cidade para os habitantes das cidades brasileiras implica em alocação de políticas diferenciadas para os diversos grupos que habitam o território (ROLIM, 2022).

Algumas soluções jurídicas têm sido propostas ou adotadas para mitigar a morosidade dos procedimentos de titulação em nível federal e a situação de vulnerabilidade em que se encontram determinadas comunidades quilombolas urbanas, seja no que tange a posse seja em relação ao reconhecimento de identidade. No caso do Quilombo Sacopã (Família Pinto) é importante fazer menção à aprovação da Lei Municipal 5503/12, que cria a Área de Especial Interesse Cultural-AEIC do Quilombo Sacopã. A área mencionada na Lei é de 6404 m².

Convém reproduzir ainda parte da Justificativa constante do Projeto 1092/2011, que deu origem à lei, que permite compreender a história do local sob o ponto de vista jurídico:

Resistentes e persistentes em permanecer no *seu lugar*, a família Pinto impetrou uma ação de usucapião e, anos depois, deu início ao seu processo de autorreconhecimento como comunidade remanescente de quilombos. A Fundação Cultural Palmares destinou-lhes o certificado de identificação de “remanescente de quilombos”, de acordo com o dispositivo constitucional o artigo 68 dos ADCT – fato que permitiu, posteriormente, a intervenção do INCRA, órgão responsável pelo reconhecimento, demarcação e titulação dos territórios ocupados por remanescentes de quilombos, transferindo a competência de julgamento do conflito à esfera federal.

O processo de reconhecimento da comunidade, com a elaboração do laudo técnico-científico, culminou em novas investidas do poder imobiliário local: novos mapas, novas argumentações jurídicas, contestações sem fim surgem de modo a interromper o reconhecimento dos direitos da família Pinto. Se o direito da família é assegurado através do artigo 68, ele pode, ainda, ser garantido mediante outros dispositivos legais que avalizam os direitos das populações tradicionais, assegurando-lhes o uso e acesso aos territórios tradicionalmente ocupados. Do ponto de vista legal a comunidade do Sacopã possui diversos elementos para que a justiça seja cumprida em prol da democracia e dos direitos civis fundamentais, como o acesso à terra.

No caso do município do Rio de Janeiro, as áreas de interesse cultural são expressamente previstas como instrumento urbanístico na Lei Complementar 111/2011 em seu artigo 70:

Art. 70. Áreas de Especial Interesse, permanentes ou transitórias, são espaços da Cidade perfeitamente delimitados sobrepostos em uma ou mais Zonas ou Subzonas, que serão submetidos a regime urbanístico específico, relativo à implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e formas de controle que prevalecerão sobre os controles definidos para as Zonas e Subzonas que as contêm.

Em relação às áreas de interesse cultural, trata-se uma Subespécie de Área de Especial Interesse Social (AEIS 2), conforme definição do inciso II do artigo 70 da LC 111:

II - Área de Especial Interesse Social - AEIS é aquela destinada a Programas Habitacionais de Interesse Social – HIS, destinados prioritariamente a famílias de renda igual ou inferior a seis salários mínimos, de promoção pública ou a ela vinculada, admitindo-se usos de caráter local complementares ao residencial, tais como comércio, equipamentos comunitários de educação e saúde e áreas de esporte e lazer, abrangendo as seguintes modalidades:

(...)b) AEIS 2, caracterizada por:

VII - área de Especial Interesse Cultural - AEIC é aquela destinada a afetação dos Sítios Culturais, definidos no art. 140 desta Lei Complementar, por conservar referências ao modo de vida e cultura carioca, necessária à reprodução e perpetuação dessas manifestações culturais.

Nesta linha, Rolim (2022, p.6) ressalta a importância do exercício das competências municipais previstas na Constituição Federal (artigo 30, VIII), devendo os Municípios atuarem de forma mais efetiva da proteção dos direitos territoriais das comunidades quilombolas. A autora aponta o papel deletério que as pressões do mercado imobiliário exercem sobre os territórios quilombolas. A autora chama a atenção para a necessidade não apenas de se garantir a titulação de terras, mas especialmente de se criar mecanismos que limitem atividades predatórias, especulações, poluição de recursos naturais e atividades nos entornos de territórios.

Rolim (2022) propõe, assim, que os municípios estabeleçam regras mais rígidas no que tange ao licenciamento urbanístico e ambiental no entorno de áreas quilombolas. Propõe, com base na Lei 13.465/17 (Regularização Fundiária), e com base no conceito de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), algo semelhante ao que foi estabelecido na legislação carioca: o estabelecimento de um instrumento que a autora denomina de Zoneamento Étnico Cultural.¹⁴

Também estudando o papel das Zonas Especiais de Interesse Social para a efetivação dos direitos quilombolas em estudo de caso em Feira de Santana (BA), Mergulhão e Lima (2021) destacam a importância deste instrumento não só para efetivação do direito à cidade, mas especialmente em relação às comunidades quilombolas. As autoras destacam o papel da ZEIS na mitigação dos impactos da expansão urbana em Feira de Santana sobre as comunidades periurbanas. Trata-se de circunstância na qual grupos que viviam ao redor das grandes cidades acabaram sendo englobados pelo crescimento urbano nos municípios. Mergulhão e Lima (2021) destacam ainda diversos casos em que as ZEIS foram utilizadas como instrumento jurídico urbanístico estratégico na promoção da segurança da posse de comunidades tradicionais, como em comunidade quilombola em Alcântara (MA), indígena (São Gabriel da Cachoeira – AM) e de pescadores (Camaçari – BA)

Esclarece Rolim (2022, p.10) sobre um possível Zoneamento Étnico-Cultural

“A instituição de um zoneamento étnico-cultural teria por fim estabelecer restrições quanto ao uso e ocupação do solo urbano no entorno das comunidades quilombolas no sentido de realizar a proteção de seus direitos territoriais por meio de normas especiais que tornariam mais rígidos os processos de licenciamento urbanístico e ambiental de atividades/empreendimentos com potencial lesivo aos direitos territoriais das comunidades quilombolas.”

¹⁴ Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.
§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Estas restrições devem ser decididas coletivamente com a participação das comunidades quilombolas através de um processo de consulta livre prévia, e informada nos termos da Convenção 169 da OIT.

Por fim, é importante que se faça a crítica de que o reconhecimento dos direitos quilombolas teve um fase de sucessivas omissões, desmantelamento de políticas públicas e falta de reconhecimento por parte do Governo Federal a partir de 2015, com as titulações praticamente sendo paralisadas, tendo como argumentos a necessidade de aguardar o julgamento da ADIn, a falta de previsão orçamentária e uma suposta necessidade de auditoria em processos em fase final de procedimentos no INCRA.

Conforme relatado pela Agência APública, em 2020 resolveu-se criar um procedimento de “auditoria interna” (Resolução INCRA de julho de 2020, nº 444), que determinou “a realização de avaliações e ações de controle sobre a política de regularização fundiária e titulação de áreas de comunidades quilombolas”. Com a “auditoria” pelos menos 34 processos foram paralisados. Segundo a mesma fonte, mais de 300 ações civis públicas teriam sido ajuizadas para MPF no sentido de compelir a União a cumprir a Constituição.¹⁵

Outro entrave a se apontar diz respeito à burocratização do processo de certificação junto à Fundação Palmares, o qual era relativamente simples e baseado em critérios de auto atribuição conforme preconizado pela Convenção 169 da OIT. A Portaria FCP 57/2022 estabelecia uma série de procedimentos e requisitos a serem cumpridos para além da auto atribuição e acabou sendo revogada pela Portaria FCP 75/2023, que ripristinou a norma anterior (Portaria FCP 98/2007).

A morosidade e o excesso de procedimentos tendo como entidade central o INCRA tem levado os operadores do direito e os planejadores de políticas públicas a pensar outras alternativas para a segurança da posse, como a possibilidade de estabelecimento de Zonas Especiais aqui citadas, ou de instrumentos já previstos no ordenamento, como a usucapião especial urbana (quando cabível) ou mesmo a usucapião administrativa.

¹⁵ APUBLICA. Em dossiê, o “racismo institucional” do governo Bolsonaro. <https://apublica.org/2023/08/em-dossie-o-racismo-institucional-do-governo-bolsonaro/> . Agosto de 2023. Acesso em 25.09.2023

Não só os municípios como também os Estados podem criar mecanismos jurídicos para proteção especial dos territórios quilombolas, ainda que não necessariamente se trate de titulação de propriedade. Como exemplo, é relevante mencionar a Lei Estadual 7790/2017, do Rio de Janeiro, que assim dispõe:

Art. 1º Ficam declaradas como patrimônio cultural, histórico e imaterial do Estado do Rio de Janeiro, e consideradas de especial interesse social as comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, inclusive aquelas localizadas em Unidades de Conservação da Natureza.

Parágrafo único. Em razão do mencionado no caput, fica proibida a remoção ou remanejamento das comunidades quilombolas, caipiras, caboclas, de pescadores, caiçaras e agricultores do seu local de origem.

Como se vê pelos casos citados, embora o arcabouço jurídico dorsal sobre o reconhecimento da identidade quilombola e dos processos de titulação parta da União, é importante e salutar que o Município e o Estado exerçam de forma mais efetiva suas competências constitucionais e contribuam para a efetivação dos direitos das comunidades quilombolas em cenário urbano.

CONCLUSÃO

É importante considerar um sentido de urbanidade que inclua populações historicamente marginalizadas. As políticas públicas urbanas devem, assim, garantir o acesso dos diversos segmentos da sociedade civil e seu engajamento no espaço coletivo, como no caso dos quilombolas.

O direito dos quilombolas à terra está relacionado à territorialidade, em relação de inclusão. O conceito aqui não é civilista, devendo ser o território compreendido como local de pertencimento, relacionado à identidade e à dinâmica cultural. Embora os conceitos sobre comunidades quilombolas estejam bem assentados na legislação (especialmente no Decreto 4887/2003), sua caracterização não se dá de modo estático e com definições cerradas, havendo uma variedade de circunstâncias históricas, socioeconômicas e antropológicas, sempre passando antes pela lógica da auto atribuição.

Deve ficar bem claro que estabelecer um marco temporal para constituir a definição de Quilombo, remontando a uma volta ao tempo em mais de 130 anos, praticamente tornaria letra morta a proteção conferida pelo artigo 68 do ADCT às comunidades quilombolas. Como exposto no presente artigo, a formação e consolidação das comunidades se dá em muitos casos

após a abolição da escravatura, já no século XX, e também em contextos urbanos. Neste ponto, em decisão acertada decidiu em 2021 o STF pela improcedência da ADIN 3239, que visava a declaração de inconstitucionalidade do Decreto 4887/2023.

O artigo 68 do ADCT não deve ser compreendido de forma isolada, pois as obrigações do Estado em relação aos quilombolas não acabam com a expedição de títulos de domínio. Deve ser interpretado com uma perspectiva de presente. A proteção Constitucional deve se dar ao território levando em conta como este se apresenta na atualidade. Isto inclui considerar as demandas das comunidades quilombolas que habitam as áreas urbanas e periurbanas, preservando seu território e identidade, mas levando-os em consideração na implementação das políticas públicas urbanas.

Assim, é importante deixar claro o entendimento de que as comunidades quilombolas nas cidades têm direito não só à ocupação de terras e à identidade cultural, mas também em acessar os bens e recursos da cidade (como saneamento, acessibilidade, saúde, moradia digna, dentre outros), além de terem o direito de participar das decisões e processos de gestão democrática.

É possível, assim, pensar em outros instrumentos de proteção jurídica que possam ir além da titulação de propriedade nos moldes hoje previstos em nível federal e que têm como base o Decreto 4887/2003. Neste ponto, devem os Estados, e principalmente os Municípios, atuarem de forma a promover e garantir os direitos destas comunidades. O estabelecimento de Zonas de Especial Interesse Cultural em nível municipal pode ser apontado como uma alternativa salutar, diante dos entraves hoje observados na garantia do direito à terra pelos quilombolas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Wagner Berno & DUPRAT, Deborah. As populações remanescentes de quilombo – Direitos do Passado ou Garantia para o Futuro? Seminário Internacional – As Minorias e o Direito. **Série Cadernos do CEJ**, 24. CJF, 2003.

APARÍCIO, Adriana Biller. Novos atores e movimentos étnico-culturais: Antropologia Jurídica na Rota das Identidades. In COLAÇO. Thais Luiza (org.). **Elementos de Antropologia Jurídica**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011

APUBLICA. Em dossiê, o “racismo institucional” do governo Bolsonaro. <https://apublica.org/2023/08/em-dossie-o-racismo-institucional-do-governo-bolsonaro/>. Agosto de 2023. Acesso em 25.09.2023

BALDI, Cesar. **A discussão jurídica dos quilombos no STF. Conjur.** Disponível em <https://www.conjur.com.br/2010-mai-21/invalidar-decreto-quilombos-implica-retrocesso-constitucional>. Acesso em 21.09.2023.

CASA VOGUE. <https://casavogue.globo.com/arquitetura/cidades/noticia/2022/11/dia-da-consciencia-negra-10-quilombos-urbanos-pelo-brasil-para-conhecer.ghtml>. Dia da Consciência Negra: 10 quilombos urbanos pelo Brasil para conhecer. Acesso em 22.09.2023

CORREIA, Ricardo Lopes et al. Processos de Inclusão e Participação Quilombola nas Políticas Urbanas da Cidade. In **Interstitucional Brazilian Journal of Occupational Therapy**, 2018, v.2(4): 827-939

DUPRAT, Deborah. O Direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade. In **Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais**. Manaus:UEA, 2007.

FIOCRUZ. Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), 2023. **Mapa de Conflitos**. Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil. Disponível em [Mapa de Conflitos Envolvendo Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil \(fiocruz.br\)](#). Acesso em 23.09.2023

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Certificação Quilombola (2023). Disponível em <https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em 25.09.2023.

FUNDO BRASIL. Disponível em <https://www.fundobrasil.org.br/projeto/associacao-cultural-quilombo-do-sacopa-rio-de-janeiro/>. Acesso em 21.09.2023.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**, São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HARVEY, David. Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade. **Novos Cadernos NAEA**, v. 12, nº2, dezembro, 2009.

IBGE. Censo 2022. Publicado em 24.08.2023. Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas em 1696 municípios. Disponível em [Brasil tem 1,3 milhão de quilombolas em 1.696 municípios | Agência de Notícias \(ibge.gov.br\)](#). Acesso em 08.09.2023.

INCRA. Regularização de Territórios Quilombolas. 2023. Disponível em https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/governanca-fundiaria/perguntas_respostas.pdf. Acesso em 24 de setembro de 2023.

KANIKADAN, Andréa Yumi S. Ações públicas para o desenvolvimento local de comunidades quilombolas: os casos de Mandira – SP e Campinho da Independência – RJ. **Tese de doutorado em Ciências Políticas**. Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2014. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/91/91131/tde-06082014-155235/pt-br.php>. Acesso em: 23.set. 2023.

LEVEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. 3ª edição, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MERGULHÃO, Myrela Siqueira Rezende & LIMA, Adriana Nogueira Vieira Lima. O papel das Zonas Especiais de Interesse Social na proteção dos direitos de comunidades quilombolas afetadas pela expansão urbana em Feira e Santana-Bahia. **XXV Seminário de Iniciação Científica da UEFES (Anais)**. Semana Nacional de Ciência e Tecnologia. Universidade Estadual de Feira de Santana, 2021. Disponível em <https://periodicos.uefs.br/index.php/semic/article/view/9067>. Acesso em 21.09.2023.

MONTE-MÓR, Roberto Luis. **Whats is the urban in the contemporary world?** Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro. 2005, v.21(3): 942-948.

NETO, Joaquim Shiraishi; RIBEIRO, Thayana Bosi Oliveira. O Direito à Cidade e à consulta prévia dos povos indígenas e comunidades tradicionais na revisão da Legislação Urbanística Municipal. São Luis: UFMA. **IX Jornada Internacional de Políticas Públicas**, 2019. Disponível em www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/917.pdf. Acesso em 26.09.2023

QUIRIBOGA, Oswaldo Ruiz. O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano. **SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, nº 5, ano 3, 2006.

RIOS, Aurélio Virgílio. Quilombos na Perspectiva da Igualdade Étnico-Racial: raízes, conceitos, perspectivas. *In* DUPRAT, Déborah. **Pareceres Jurídicos: Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

ROLIM, Mayara Rayssa Silva. Zoneamento Étnico-Cultural como Instrumento de Direito Urbanístico para proteção das comunidades quilombolas. **Colóquio Organizações, Desenvolvimento e Sustentabilidade**, v.13. Unama, Belém, 10 de Novembro de 2022. Disponível em <http://revistas.unama.br/index.php/coloquio/article/view/2751>. Acesso em 12.09.2023

SARMENTO, Daniel. A garantia do direito à posse dos remanescentes de quilombos antes da desapropriação. *In* DUPRAT, Déborah. **Pareceres Jurídicos: Direitos dos Povos e Comunidades Tradicionais**. Manaus: UEA, 2007.

SILVA JUNIOR, JR; PASSOS, LA. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Confederação Nacional de Municípios (CNM) e SEBRAE, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/index.php/estantes/acoes-com-o-entorno/1244-o-negocio-e-participar-a-importancia-do-plano-diretor-para-o-desenvolvimento-municipal> Acessado em: 22.set. 2023.

SOUZA, Pedro Bastos de. Os quilombolas na Constituição de 1988: da proteção à identidade cultural ao direito fundamental às terras de preto. *In*: CONPEDI UNINOVE. (Org.). **Sociologia, Antropologia e Cultura Jurídicas - XXII Congresso Nacional do CONPEDI**. 1ed. Florianópolis: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 183-208.

SUNDFIELD, Carlos Ari. **Comunidades Quilombolas: direito à terra**. Brasília: Fundação Palmares, 2002.

VALLADARES, Lícia do Prado. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2005.