



GT 08 – Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

## SUSTENTABILIDADE URBANO-AMBIENTAL E TERRITÓRIOS QUILOMBOLAS: REFLEXÕES SOBRE A INSEGURANÇA DA POSSE E EXCLUSÃO SOCIAL EM PORTO ALEGRE

Carine Labres<sup>1</sup>

O artigo propõe uma análise crítica acerca do processo histórico de invisibilização institucional enfrentado pelas comunidades quilombolas na cidade de Porto Alegre, enfatizando a resistência desses coletivos frente ao modelo excludente vigente no planejamento urbano. A pesquisa destaca como as normas urbanísticas, mesmo fundamentadas constitucionalmente no direito à cidade ambientalmente sustentável, previsto no artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), acabam frequentemente reforçando a exclusão social e a insegurança jurídica relacionadas à posse da terra, em especial para as comunidades quilombolas. Para o desenvolvimento, utiliza-se metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e abordagem hipotético-dedutiva.

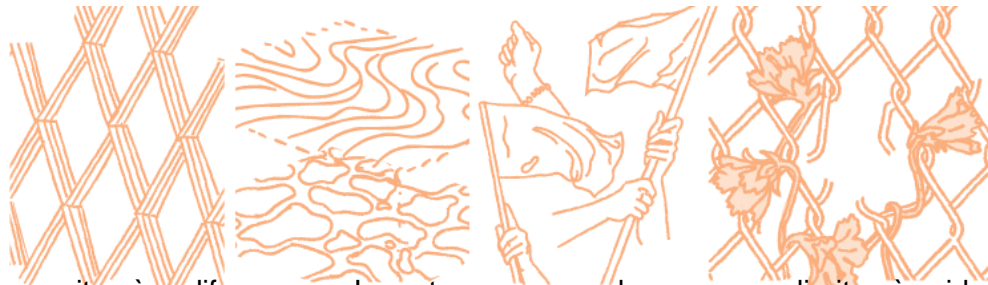
A Constituição, ao reconhecer juridicamente as comunidades quilombolas e assegurar-lhes o direito à propriedade definitiva das terras ocupadas, promoveu um avanço significativo. Todavia, tal reconhecimento não foi suficiente para superar as barreiras estruturais persistentes, como salienta Santos<sup>2</sup>, ao referir que a condição social dessas comunidades permanece moldada por "rugosidades sociais", marcas históricas que revelam uma resistência constante às políticas de marginalização. Nesse sentido, Beatriz Nascimento<sup>3</sup>, ao ser questionada se o quilombo ainda sobrevive, foi enfática ao dizer que sim, definindo-o como um espaço que ainda hoje objetiva fortalecer as raízes da cultura africana.

Assim sendo, na perspectiva quilombola, o direito à cidade engloba o direito à moradia adequada que, por sua vez, legitima-se na segurança da posse do território, que constitui ponto de partida para exercício da cidadania e, por consequência, gozo de todos os demais direitos, sejam políticos, econômicos, sociais, culturais, outros. Para explicitar, a dignidade étnica quilombola concretiza-se na efetivação do direito fundamental à cidade ambientalmente sustentável, do direito à moradia digna e segurança jurídica da posse coletiva, através de políticas públicas voltadas à

<sup>1</sup> Mestranda em Direitos Transindividuais pela FMP/RS e em Políticas Públicas pela UFRGS. Juíza de Direito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Correio eletrônico: labrescarine@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7260260812050184>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0001-0416-573X>

<sup>2</sup> SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. 6. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004, p. 259.

<sup>3</sup> NASCIMENTO, Maria Beatriz. **O negro visto por ele mesmo**. São Paulo: Ubu Editora, 2022, p. 123.



inclusão social e respeito às diferenças. Importa compreender que o direito à cidade ambientalmente sustentável abrange infraestrutura adequada, democracia participativa, função social da propriedade e respeito à diversidade cultural, cumprindo dispor o ordenamento jurídico de mecanismos que garantam a segurança jurídica da posse coletiva, priorizando a dignidade quilombola em detrimento do interesse econômico que objetiva transformar espaços em meros ativos do mercado financeiro. Portanto, falar em sustentabilidade urbana implica não apenas falar de infraestrutura adequada e moradia digna, mas sobretudo garantir a dignidade humana e promover a participação ativa e democrática das comunidades na gestão urbana.

Não obstante, como aponta Rolnik<sup>4</sup>, as formas de posse, especialmente as coletivas, frequentemente transitam entre a legalidade formal e zonas de extralegalidade, sendo afetadas diretamente pelo contexto socioeconômico e político vigente. Porto Alegre exemplifica essas dificuldades ao concentrar uma significativa quantidade de quilombos, mas apenas um deles – Quilombo da Família Silva - dispor de título definitivo, ainda que parcial do território. De acordo com a Fundação Cultural Palmares<sup>5</sup> (FCP) e observada a ordem cronológica da certificação, esses são os quilombos urbanos situados na capital: Quilombo da Família Silva (10/12/2004); Quilombo do Areal Luiz Guaranha (10/12/2004); Quilombo dos Alpes (08/06/2005); Quilombo Família Fidélis (02/03/2007); Quilombo Família Machado (21/05/2014); Quilombo Família Flores (16/08/2017); Quilombo Família Lemos (12/11/2018); Quilombo Vila Kédi (22/03/2023); Quilombo Mocambo (30/10/2023); Quilombo Família de Ouro Ylê de Oxum (30/10/2023). Além destes, pendentes de certificação: Quilombo da Mocambo e Quilombo Africano Santa Luzia, respectivamente situados em área central e periférica da cidade.

Cada comunidade quilombola, em que pese todas estarem inseridas no contexto urbano de uma capital, possui corporificação e subjetividades diferenciadas, formando quilombos heterogêneos: em alguns há predomínio de elementos naturais, em outros sociais, culturais, religiosos, etc. Apesar das diferenças, os conflitos, que marcaram a trajetória individual desses quilombos, assemelham-se pela conexão às dimensões da colonialidade do poder, responsáveis por consequências estruturais e dinâmicas da interação entre os eixos de marginalização e subordinação, marcados pelo racismo estrutural e institucional, consolidados na organização socioespacial, que revela uma política pública urbana incapaz de garantir um grau mínimo de segurança ao exercício de posse, na suas mais variadas formas e, em especial, a coletiva.

A história urbanística de Porto Alegre, especificamente do final do século XIX ao início do século XX, é marcada pela reterritorialização da população negra. As diversas formas de desigualdade

<sup>4</sup> ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2ª ed., São Paulo: Boitempo, 2019, p. 217.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/comunidades-certificadas/crqs-certificadas-03-06-2024.pdf>. Acesso: 18/01/2025.



foram agravadas com medidas de gentrificação chanceladas em políticas públicas, legitimadas em promessas de crescimento sustentável da cidade e melhoria à qualidade de vida dos habitantes<sup>6</sup>. Em verdade, milhares de famílias negras e quilombolas foram expulsas de seus territórios, na maioria situados em área central, sem qualquer contrapartida habitacional, obrigando-os a buscar abrigo nas áreas periféricas da cidade. Alguns territórios, no entanto, até os dias de hoje, resistem à urbanização, mantendo seus quilombos na área central, como é o caso dos Quilombos Areal da Baronesa e Família Fidélix. Aqui, importa esclarecer que um território quilombola pode ser reorganizado infinitas vezes sem que perca sua essência ou deixe de ser o que é, porque, ao se reterritorializar, o quilombo preserva suas memórias ancestrais, seu modo de viver coletivo, sua tradição, cultura, crenças e saberes tradicionais, apesar de levar consigo marcas geradas por fatores que desencadearam a movimentação geografia, sejam decorrentes de eventos naturais ou provocados pela ação do homem.

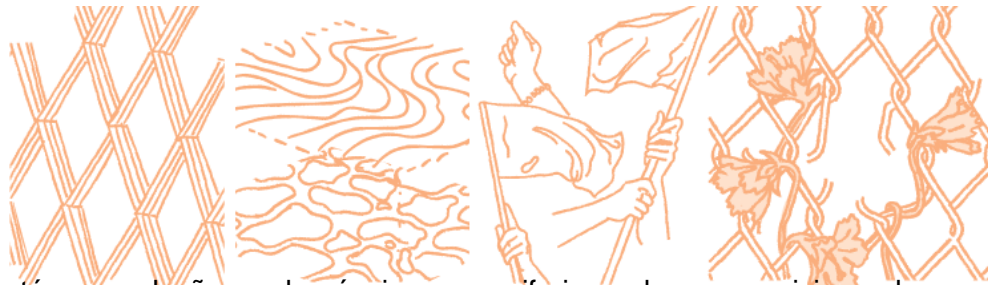
Na busca por respostas que tragam luzes à obscura prática estatal de promover o apagamento de comunidades quilombolas, voltamos nosso olhar ao processo de redemocratização do Brasil que coincidiu com a ascensão do neoliberalismo, traduzido em privatizações de serviços públicos, cortes em gastos com políticas sociais e enfraquecimento de movimentos sociais. A promulgação da Constituição Federal enfatizou direitos sociais e garantias fundamentais, mas os governos que se seguiram não romperam com a doutrina neoliberal que continuou a vigorar, com força maior, em total paradoxo à República que preceituada ser constituída como Estado Social<sup>7</sup>.

A política de desenvolvimento urbano permaneceu com a redação original, configurando-se como uma norma constitucional de natureza programática e alinhada à ideologia neoliberal. Isso explica o porquê o Estatuto da Cidade, que regulamenta o capítulo constitucional de política urbana e estabelece diretrizes para elaboração da política urbana nacional, não possui o condão de promover a inclusão social e territorial, pois, afinal, a norma prioriza o interesse econômico adepto a práticas especulativas da economia de mercado imobiliário em detrimento do direito humano e fundamental de viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Não é à toa que o Estado, na concepção *lato sensu*, justifica sua ineficiência a partir da política fiscal, aduzindo que a mesma o impossibilita de atender à crescente demanda social por moradia que impacta sensivelmente grupos econômicos mais baixos. Mas, como alerta Raquel Rolnik<sup>8</sup>, esse déficit habitacional não decorre da falta de recursos financeiros, mas de uma política habitacional voltada para a acumulação de capital, resultado de escolhas políticas voltadas a interesses econômicos

<sup>6</sup> PIRES, Cláudia Luísa Zeferino; BITENCOURT, Lara Machado. **Atlas da presença quilombola em Porto Alegre/RS**. Porto Alegre: Letra1, 2021, 1v. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/248507>. Acesso: 18/01/2025.

<sup>7</sup> COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. Rio de Janeiro: forense, 2006.

<sup>8</sup> ROLNIK, op. cit, 2003, p. 156-158.



específicos que mantém populações vulneráveis em periferias urbanas, aprisionando-as em estigmas territoriais que erigem seus habitantes a “párias urbanos”.

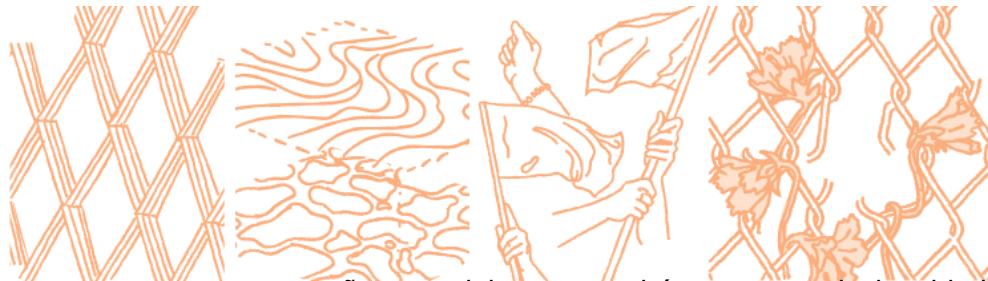
Com isso, a gestão da cidade de Porto Alegre reflete a realidade brasileira, razão de historicamente serem executadas políticas de desenvolvimento urbano que não concretizam melhorias à qualidade de vida da maioria de seus habitantes, alcançando pequenos grupos aliados aos interesses de corporações imobiliárias. A estratégia de exclusão se dá no âmbito da gestão e dos processos decisórios, já que grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, como os quilombolas, não têm assegurado o direito de participar nas tomadas das decisões públicas, em que pese se tratar de direito fundamental consolidado na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019<sup>9</sup>.

Os planos urbanísticos, projetos urbanos e a regulação do desenvolvimento urbano da capital não favorecem, e nunca tiveram o propósito de favorecer, a expressão da identidade e diversidade cultural presentes nas habitações. A afirmação decorre do fato de que, desde o início dos projetos de expansão urbana, as medidas adotadas negligenciaram as dimensões culturais relacionadas ao direito à cidade ambientalmente sustentável e ao direito à moradia digna. Consequentemente, formas étnicas diversas, que não se encaixavam no padrão individualista predominante na vida urbana moderna, foram sacrificadas. Essas circunstâncias ilustram claramente uma política urbana alinhada à lógica neoliberal, que afirma a hegemonia e predominância da propriedade privada individual sobre as demais, priorizando investimentos imobiliários especulativos em detrimento de direitos humanos e sociais fundamentais. Nesse contexto, destaca-se a particularidade da relação dos quilombolas com a terra, que se fundamenta não na posse convencional, mas em um profundo senso de pertencimento. Tal relação constitui a identidade étnica dessas comunidades e reforça o entendimento de que a segurança da posse está diretamente ligada ao valor da dignidade humana. Os quilombolas reconhecem-se através de suas raízes ancestrais que definem e delimitam o espaço geográfico onde preservam sua visão de mundo e suas tradições culturais. Como afirma Milton Santos<sup>10</sup>, “o território é fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.” Isso explica o porquê a posse coletiva quilombola é frequentemente percebida como obstáculo à mercantilização dos espaços urbanos, resultando em remoções compulsórias constantes e ameaças permanentes à permanência das comunidades quilombolas em seus territórios. Tal

---

<sup>9</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019.** Consolida os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso: 19/07/2024.

<sup>10</sup> SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território.** Rio de Janeiro: GEOgraphia, Ano 1. n. 1, 1999, p. 8.



abordagem não apenas promove a segregação espacial como também acentua desigualdades sociais e econômicas já existentes.

Por esse raciocínio, a gestão urbanística de Porto Alegre expressa um modelo de planejamento voltado à exclusão social, ao diferenciar, por exemplo, áreas urbanas entre “zonas de privilégio” e “zonas de sacrifício”. Esse modelo operacionaliza-se por meio de normas que, ao invés de democratizarem o acesso à moradia, valorizarem a diversidade étnica, as formas coletivas de posse e promoverem o direito à cidade ambientalmente sustentável, acabam por se tornar instrumentos de segregação territorial. Frequentemente, tais instrumentos resultam em remoções compulsórias, atentatórias à dignidade humana, vez que reduzem os indivíduos a meros meios para alcançar o fim econômico pretendido com a desocupação das áreas ocupadas. Diante desse cenário adverso, as comunidades quilombolas mantêm uma constante resistência e reivindicação, não apenas pela manutenção da posse ancestral, mas também pelo pleno reconhecimento de suas identidades culturais e étnicas. A luta dessas comunidades é uma luta por inclusão social, por participação efetiva nas decisões públicas e por um futuro em que a diversidade cultural seja a base para uma sustentabilidade urbana verdadeira e abrangente.

Em síntese, o estudo conclui destacando a urgente necessidade de uma transformação epistemológica nas políticas públicas urbanísticas, em especial de Porto Alegre, sugerindo a adoção de uma perspectiva descolonial que valorize a diversidade étnica, assegure efetivamente a segurança jurídica das posses coletivas e promova justiça social e racial nas cidades brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 10.088, de 05 de novembro de 2019.** Consolida os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho – OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10088.htm#art5). Acesso: 19/07/2024.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro.** Rio de Janeiro: forense, 2006.

NASCIMENTO, Maria Beatriz. **O negro visto por ele mesmo.** São Paulo: Ubu Editora, 2022.

PIRES, Cláudia Luísa Zeferino; BITENCOURT, Lara Machado. **Atlas da presença quilombola em Porto Alegre/RS.** Porto Alegre: Letra1, 2021, 1v. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/248507>. Acesso: 18/01/2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** 2ª ed., São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território.** Rio de Janeiro: GEOgraphia, Ano 1. n. 1, p. 7-13, 1999.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica.** 6.ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2004.



TRECCANI, Girolamo Domenico. **Terras de Quilombo: caminhos e entraves do processo de titulação**. Belém: Secretaria Executiva de Justiça. Programa Raízes, 2006. Disponível em: [https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos\\_restritos/files/migrados/File/Girolamo.pdf](https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/Girolamo.pdf). Acesso: 06/05/2025.