

## Panorama quilombola

*José Maurício Arruti, ed.*

Campinas, São Paulo: Unicamp, BCCL, 2022 (243 pp.)

<https://doi.org/10.20396 / ISBN9786588816417>

Recibida: 31/03/2023 • Aprobada: 23/10/2023 • Publicada: 01/05/2024

### **Luz Stella Rodríguez Cáceres**

Investigadora independiente, Brasil

[lunsella@gmail.com](mailto:lunsella@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-9452-3907>

El 20 de noviembre de 2003 salió a la luz el Decreto 4887 en Brasil, una resolución que tenía por objeto reglamentar el procedimiento administrativo para la identificación, el reconocimiento, la delimitación, la demarcación y la titulación de las tierras ocupadas por las comunidades remanentes de los quilombos, como fueron definidas en el artículo 68 del Acto de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) de la Constitución brasileña de 1988. La carta magna diseñó una nueva perspectiva basada en el multiculturalismo y abrió el diálogo intercultural con estas comunidades, dando centralidad al necesario reconocimiento de sus tierras. Aunque el artículo 68 del ADCT se atenía a los preceptos de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), su reglamentación mediante el Decreto 4887 demoró cerca de quince años. Y, cuando sucedió, la respuesta de las fuerzas conservadoras del Brasil fue agresiva: el Decreto 4887 fue acusado de ser inconstitucional por el antiguo partido Demócratas (DEM), que interpuso la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 3239 para pedir su anulación.

Desde la perspectiva quilombola, el Decreto 4887 contiene un derecho fundamental de extrema relevancia que se funda en la valorización y el respeto de las diferencias, y en el reconocimiento de los diversos grupos que componen la nación

brasileña. Fue con esa convicción que la Coordinación Nacional de Articulación de Comunidades Negras Rurales Quilombolas (Conaq) movilizó a académicos, políticos, juristas, artistas, movimientos sociales y organizaciones del tercer sector y logró llamar la atención sobre la injusticia que estaba por acontecer. Finalmente, en 2018, después de años de tensión e incertidumbres, el Supremo Tribunal Federal de Brasil (STF) declaró la validez del decreto y la ADI 3239 fue juzgada como improcedente, lo que garantizó la posesión de las tierras por parte de aquellos que se autorreconocen como quilombolas.

Adicionalmente, la decisión del STF eliminó la tesis del llamado “marco temporal”, un fantasma que cada tanto es despertado en Brasil para poner en vilo las conquistas territoriales de indígenas y quilombolas. Según esa tesis, las tierras ocupadas por los grupos remanentes de los quilombos serían tituladas solamente a las comunidades que estaban en posesión de ellas hasta el momento de la promulgación de la Constitución, lo que eliminaría la posibilidad de titulación a aquellas que hubieran sido desalojadas antes de 1988 o provocaría la revisión de territorios ya demarcados.

Al cumplirse veinte años de la promulgación del Decreto 4887, nada más oportuno que el libro *Panorama quilombola*, editado por José Maurício Arruti, el cual aborda aspectos históricos, jurídicos y administrativos de la lucha quilombola, atravesados por la construcción de subjetividades y demandas de acceso a justicia, derechos y servicios básicos en medio de las variables coyunturas políticas de los últimos años. Los textos que componen el libro brindan una amplia perspectiva de lo que han sido los 35 años de la lucha quilombola en Brasil en busca del reconocimiento de los derechos civiles y territoriales de las comunidades negras urbanas y rurales.

Esas reflexiones son también una ventana hacia Brasil, país con el cual Colombia comparte el interés común en los movimientos sociales de las comunidades negras que buscan la demarcación territorial a partir de la promulgación de la Ley 70 de 1993, fruto del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Esta norma no solo impactó de forma significativa el ordenamiento territorial de la región del Pacífico colombiano, sino que ayudó a redefinir subjetividades en torno de la negritud. En relación con Brasil, esa problemática exige la ejecución de comparaciones robustas que se actualicen con cierta continuidad, y que ciertamente no terminan con las similitudes enunciadas por los cuerpos jurídicos nacionales, ni se agotan en las diferencias geográficas, las distancias socioculturales y las especificidades históricas que deberían hacer parte de nuestro mutuo repertorio.

Los derroteros políticos de los movimientos sociales y los desafíos de la puesta en marcha de políticas públicas con enfoque étnico, dirigidas a brindar atención

integral, protección y garantía de derechos que cualifiquen la respuesta institucional para la reparación de inequidades, son algunos de los posibles caminos para ampliar nuestra mirada hacia Brasil. Esa oportunidad nos es brindada por el libro *Panorama quilombola*, producto del proyecto “Quilombos: memorias, configuraciones regionales y los desafíos de la desdemocratización”, desarrollado por el Núcleo Afro-Cebrap (Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento) en alianza con el Laboratorio de Investigación y Extensión con Pueblos Tradicionales Amerindios y Afroamericanos de la Universidad de Campinas, en São Paulo<sup>1</sup>.

Fruto de una producción colectiva, el libro ofrece un pertinente balance de las conquistas de las comunidades quilombolas a partir de su lucha y de la articulación entre la academia y la militancia, la universidad y los movimientos sociales. Uno de los méritos del trabajo es su acertado enfoque multidisciplinar, pues la complejidad de la problemática quilombola requiere miradas abarcadoras y transversales que en el libro van desde la pedagogía hasta el derecho, pasando por la sociología, la historia y la gestión ambiental. Así, los autores, sin reivindicar las fronteras de sus saberes disciplinares, elaboraron textos y diagnósticos con un lenguaje comprensible acerca de los aspectos más importantes que atraviesan la vida cotidiana de las comunidades quilombolas rurales y urbanas, como el acceso a la salud, a la educación y a la justicia.

Orientado por el concepto de *alfabetización racial*, el libro se dirige tanto a la comunidad académica y sus programas de extensión como a las comunidades y los movimientos sociales que emprenden experiencias autogestionadas de formación de profesores, militantes y líderes sociales. Los textos son cortos, ágiles y prescindan de la típica rigidez que torna tan indigeribles los escritos académicos para públicos más amplios. Sin embargo, su mérito es quizá también su punto frágil, pues temas fundamentales como la salud y la educación, que han tomado tanta fuerza en los últimos años en el escenario brasileño, terminan siendo poco profundizados en cuanto a la complejidad de sus dimensiones prácticas y a la puesta en marcha de políticas públicas.

El libro se divide en tres partes. La primera se titula “Quilombos y esfera pública”. En el primer estudio se aborda el acceso a la salud a partir de los desafíos que la pandemia del COVID-19 impuso. Estos retos terminaron por evidenciar de

.....

1 Panorama Quilombola es una línea de acción permanente del proyecto que tiene como objetivo monitorear las noticias y reportajes publicados en prensa y redes sociales acerca de las comunidades quilombolas. Esta línea de acción también es apoyada por el equipo Desigualdades Raciales y COVID-19 de Afro-Cebrap.

forma trágica las desigualdades y la falta de saneamiento que afectan a las comunidades negras rurales de Brasil, así como el racismo institucional (Werneck 2016, citado en Arruti 2022a) que obstaculizó la concretización de medidas eficaces para el acceso de los quilombolas al sistema público de salud.

Las estadísticas del Observatorio del COVID-19 en Quilombos son un oportuno indicador de esa situación. Al mismo tiempo, el libro presenta las respuestas y los mecanismos de mitigación del COVID-19 exigidos por los movimientos sociales, y también las medidas urgentes para controlar los efectos de la pandemia, como lo fue el proyecto de ley 1142/2020, una iniciativa parlamentaria dirigida al fortalecimiento del Sistema Único de Salud (SUS) para la extensión de los servicios a pueblos indígenas y posteriormente a los quilombolas. Ese proyecto, hoy una ley ordinaria, es de autoría de Joenia Wapichana, primera mujer indígena en ocupar un lugar en el parlamento brasileño. La Conaq, por su parte, también exigió la intermediación del STF mediante la Argumentación de Incumplimiento del Precepto Fundamental (ADPF, por su sigla en portugués) 742 para obligar al Gobierno a la distribución de canastas básicas; materiales de protección, higiene y desinfección, y agua potable.

La primera parte del libro ofrece una selección de noticias que, además de la pandemia, exploró representaciones sobre situaciones locales y regionales que por separado parecen dispersas, pero que fueron agrupadas analíticamente en cinco bloques temáticos: acciones gubernamentales, conflictos y violencias, cultura, elecciones y racismo.

La segunda parte está dedicada a la educación escolar quilombola y es introducida por una entrevista a Givânia Maria da Silva, doctora en sociología y una de las fundadoras de la Conaq. El recorrido de Givânia Maria da Silva es revelador de las experiencias que componen las trayectorias de la militancia quilombola. Ella, que fue elegida dos veces como concejal en el municipio de Salgueiro, en Pernambuco, por el Partido de los Trabajadores (PT), también fue coordinadora de la regularización agraria de los territorios quilombolas en el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra)<sup>2</sup> y miembro del consejo directivo de la ONG Terra de Direitos. Su trayectoria, que se inicia en la Pastoral de la Tierra y en las comunidades eclesiales de base, y su experiencia como educadora en su

.....

2 El Incra es una institución creada en los años setenta, durante el periodo de la dictadura militar. Tenía como una de sus principales funciones ejecutar la política de colonización de la Amazonía para poner en acción el proyecto de “integración nacional” que orientaba las diversas políticas gubernamentales del momento.

comunidad la capacitan para la elaboración de los principales documentos federales relativos a la organización de la educación escolar quilombola, entendida como una herramienta de lucha política para la construcción de un modelo educativo vinculado a los saberes, las vivencias y la defensa de derechos en los territorios quilombolas. Sin embargo, temas como la política curricular, la formación docente y la gestión administrativa y pedagógica de las escuelas públicas, que serían importantes insumos para el debate de la educación quilombola, no resultan suficientemente desarrollados.

La tercera parte, intitulada “Acceso quilombola a la justicia”, aborda un tema urgente que ha ocupado extensamente la agenda quilombola brasileña y que expone las complejidades de la implementación de políticas diferenciadas cuando estas inmiscuyen actores como el Poder Judicial. Nuevamente, esta sección abre con una entrevista a Sandra Andrade, Vercilene Dias y Máira Moreira, responsables de la asesoría jurídica del Colectivo Joãzinho do Mangal de la Conaq, organización que se ha estructurado con apoyo de Terra de Direitos. En este diálogo se abordan las principales demandas agrarias que son atendidas por el colectivo, la actuación de las universidades, de las defensorías públicas, del Ministerio Público y la asesoría jurídica popular para el acceso a la justicia por parte de las comunidades. Esos asuntos remiten a la necesidad de promover las transformaciones esenciales para un sistema judicial más justo y señalan la urgencia de revisar las metodologías aplicadas en la enseñanza tradicional del derecho, en la cual todavía se reproduce el modelo colonial y racista de la sociedad.

En la entrevista son enunciadas algunas acciones para el fortalecimiento de los quilombos, como la creación de la Red Nacional de Abogados y Abogadas Quilombolas. Entre las acciones de esta red se destaca el apoyo dado a los bachilleres negros en el campo del derecho para que aprueben los exigentes exámenes de la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), los cuales los habilitan a litigar. Los temas debatidos en la entrevista forman un diálogo entre los derechos de las comunidades y el funcionamiento de las instituciones jurídicas brasileñas, sus jerarquías, ritos y siglas, que no siempre son comprensibles para un público lego.

Sin embargo, a pesar de la alfabetización quilombola propuesta, hay un vacío en cuanto a la necesidad de una alfabetización jurídica, un tema que ciertamente amerita futuras elaboraciones, pues superar el obstáculo que dificulta la interlocución entre los derechos y el derecho pasa por incorporar la producción del saber jurídico y los significados que los operadores del campo atribuyen a las leyes y normas. En otras palabras, superar el cisma entre las experiencias vividas por esos grupos y el poder de la rama judicial implica necesariamente relativizar categorías

y conceptos, y deconstruir verdades consagradas en el nada fácil medio jurídico y del derecho.

La entrevista es seguida por cinco textos breves que abordan investigaciones sobre el tema. Un denominador común a ellos son los obstáculos para la realización de los derechos quilombolas, entre los que se encuentran las trabas burocráticas de las instituciones que componen el mosaico de las etapas de la titulación. Las propias instituciones carecen de estructuras y los funcionarios ralentizan los procesos. Un cálculo de Terra de Direitos pronostica que, con el ritmo actual de titulación, los 1 716 procesos que están en tramitación, y que no representan la demanda real, requerirían 1 170 años para su conclusión. Estamos hablando de demoras seculares que colocan a los quilombolas como las víctimas de la *violencia lenta* institucional a la que Rob Nixon (2011) se ha referido.

En la introducción del libro, el editor nos recuerda que los procesos para la titulación son extremadamente lentos. La base de informaciones geográficas y estadísticas sobre los indígenas y quilombolas del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) dice que para 2020 había en Brasil 6 023 localidades quilombolas distribuidas por 1 674 municipios del país. Pero, de acuerdo con el Incra, responsable de la titulación de los territorios tradicionales quilombolas, para 2019 solo 1 747 comunidades quilombolas habían hecho el requerimiento de apertura de proceso. De estas, apenas 278 habían sido contempladas en la elaboración del “Informe técnico de identificación y delimitación” (RTID, por su sigla en portugués), una de las primeras etapas del largo proceso para alcanzar la titulación definitiva de los territorios tradicionales de esas comunidades. Para esa fecha solo 124 comunidades habían conseguido culminar el proceso.

Los impases también se derivan de la falta de voluntad política. En el caso del Incra, su presupuesto ha venido siendo drenado y particularmente estrangulado con la subida al poder de los Gobiernos de derecha que siguen al pie de la letra la pauta neoliberal. Rodrigues Held y Treccani (2022) exponen que, en 2019, en pleno auge del Gobierno de Bolsonaro, hubo una reducción del 93 % del presupuesto para la regularización agraria en todo el país, en comparación con el presupuesto del año 2009. Se trató, sin sombra de dudas, de una auténtica asfixia del Incra, que de esa forma se vio inviabilizado y de manos atadas para hacer levantamientos catastrales, relatorías técnicas, trabajos de campo y, principalmente, el pago de indemnizaciones a hacendados y latifundistas.

Frente a la paralización de los procesos agrarios por vía administrativa, algunas pocas comunidades han apelado a la judicialización de la regularización agraria. Al dar ese paso, enfrentan la falta de acceso a defensores públicos,

resoluciones judiciales que pueden demorar años y la propia actuación del Poder Judicial, que no siempre es favorable a la reparación de injusticias. De este modo, el tema de la judicialización ha venido ganando importancia y se manifiesta en la creciente producción de investigaciones tanto en el campo del derecho como en el de las ciencias sociales. Un ejemplo valioso es el mapeo de las decisiones judiciales levantado por Jorge y Leme (2022) en otro de los artículos del libro.

De esta forma, otro de los impedimentos para la garantía de derechos se encuentra dentro del propio sistema jurídico: sus acciones tienen un peso enorme en la producción jurídica de la desigualdad. Un punto alto de los análisis de la última parte del libro consiste en poner a los cuerpos jurídicos en un espacio social y cultural concreto, al demostrar que los valores morales del segmento social al que pertenecen los jueces influyen fuertemente las prácticas de derecho y las decisiones judiciales, que frecuentemente son selectivas tanto en la concesión de privilegios, confundidos con derechos, como en la distribución desigual de deberes y penalidades. Como nos recuerda Geertz (2007), es por tal motivo que el derecho y el sistema penal y de justicia no deben ser estudiados de forma disociada de su campo social de actuación; ambos son parte integrante de la sociedad y de su aspecto normativo.

En el caso brasileño, sectores mayoritarios del derecho y del sistema jurídico se alinearon con las políticas conservadoras y discriminatorias que se han encargado de la manutención de un sistema de justicia arcaico. Pereira y Mirand (2022) califican al sistema de justicia brasileño como uno de los responsables de la violación de los derechos humanos. En consecuencia, comprender el campo jurídico y sus ambigüedades e intentar superarlas es prioritario para la realización de los derechos quilombolas.

Las acciones del sistema judicial comprueban el racismo institucional, que se caracteriza tanto por las interpretaciones obsoletas de las normas como por el uso de definiciones históricas o arqueológicas de lo que sería un quilombo. Y es que para comprender el campo semántico del término *quilombo*, surgido de la idea del refugio de negros esclavizados fugitivos y extendido hasta la práctica de resistencia de la cultura afrobrasileña de hoy, es preciso trazar un recorrido histórico conceptual. Evitarlo es impedir la afirmación de los principios de justicia social que deberían guiar la actuación de las instituciones dirigida a esos nuevos sujetos sociales.

A lo largo de los 35 años de luchas, la escalada de violencia también se ha sentido en las vías de hecho, que se intensificaron con el aval que el Gobierno de Bolsonaro otorgó. Las comunidades han sido víctimas de amenazas, y hasta de

desalojos; han sufrido agresiones físicas y asesinatos perpetrados por latifundistas y milicias en el marco de la especulación agraria, los nuevos megaproyectos de infraestructura y la expansión de la agricultura industrial para la exportación de materias primas, que, en su afán de lucro, se apropia de más y más tierras, muchas veces con desalojos autorizados por el Estado. Paulo Alentejano (2020, citado en Arruti 2022a) muestra cómo se dio un crecimiento de los conflictos en el campo brasileño en los últimos años; 2019 fue el año con mayor número de conflictos de la década, con un aumento del 23 % con relación al 2018.

Como se ve, el camino para el reconocimiento de los derechos de propiedad sobre tierras históricamente ocupadas por comunidades negras rurales y urbanas en Brasil ha sido arduo y ha estado marcado no solo por las disputas *in situ*, sino también en el propio plano jurídico. Leite (2022) argumenta que la experiencia brasileña demuestra que el reconocimiento formal de los derechos no es suficiente para garantizar su realización, pues si los derechos son nuevos, las estructuras sociales y jurídicas siguen alineadas con el racismo, la explotación y la opresión que ejercen las élites económicas del país, empeñadas en mantener actualizado el viejo orden burgués.

Arruti (2022a) coincide con otros intelectuales brasileños que afirman que, a partir del golpe parlamentario de 2016, las políticas para quilombos comenzaron a ser desmontadas, y fueron prácticamente sepultadas desde 2018. Con todo, esa afirmación demanda cautela, si consideramos las acciones de Gobiernos progresistas como los del PT, que, al mismo tiempo que asumían un compromiso con las políticas sociales, lo hacían con los proyectos neodesarrollistas. Siempre será necesario recordar que la apertura de nuevos territorios para el avance de la soya, la minería y otras materias primas se dio en detrimento de la política ambiental y del reconocimiento territorial de los pueblos indígenas y quilombolas. Si el deterioro de la reglamentación ya venía en curso, con Bolsonaro les fue declarada una guerra sin cuartel a los grupos étnicos. Con su elección en 2018, las fuerzas económicas en torno a la agroindustria, el neoextractivismo, la minería y el armamento dejaron al descubierto una violencia sin disfraz. En el Gobierno de Bolsonaro, el recrudecimiento de la violencia lenta institucional le dio paso a lo que Zhouri (2022) denominó *violencia desnuda y cruda*, palpable en una política antiambiental, antindígena y antiquilombola ejercida de manera pragmática y sin escrúpulos.

Ese es entonces el contexto político que han enfrentado las comunidades quilombolas en Brasil. Por ello, la abarcadora recopilación de asuntos hecha en *Panorama quilombola*, además de una pertinente reflexión sobre los desafíos



enfrentados por estas comunidades, es un plan de trabajo y una apertura de caminos para ser explorados, más allá de las conocidas demandas por la demarcación territorial.

## Referencias

- Arruti, José Mauricio.** 2022a. Introdução. En Arruti 2022b, 8-18.
- Arruti, José Mauricio, ed.** 2022b. *Panorama quilombola*. Campinas: Unicamp, BCCL.
- Constitución Política de Colombia.** 1991. <https://www.mininterior.gov.co/normativas/por-la-cual-se-desarrolla-el-articulo-transitorio-55-de-la-constitucion-politica-y-su-objeto-es-reconocer-a-las-comunidades-negras-que-han-venido-ocupando-tierras-baldias-en-las-zonas-rurales-riberen/>
- Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Decreto 4887.** 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. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)
- Geertz, Clifford.** 2007. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Vozes.
- Jorge, Amanda Lacerda y Alessandro André Leme.** 2022. “Comunidades quilombolas e a disputa pelo direito ao território nos tribunais federais”. En Arruti 2022b, 189-200.
- Leite, Matheus de Mendonça Gonçalves.** 2022. “Direitos quilombolas e justiça popular: agora a luta é pela democratização do poder judiciário brasileiro”. En Arruti 2022b, 172-178.
- Ley 70.** 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0070\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0070_1993.html)
- Nixon, Rob.** 2011. *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge, Massachusetts; Londres: Harvard University Press.
- Pereira, Alexander Lucas y Lara Prata Mirand.** 2022. “Judicialização como instrumento de ativismo social e judicial em defesa do território”. En Arruti 2022b, 181-187.
- Rodrigues Held, Thaisa Maira y Girolamo Domenico Treccani.** 2022. “Quilombolas e justiça socioambiental: notas sobre a judicialização da regularização fundiária”. En Arruti 2022b, 165-170.

**Zhuri, Andréa.** 2022. “O antiambientalismo no Brasil: da violência lenta à violência nua”. En *Infraestrutura para produção de commodities e povos etnicamente diferenciados: efeitos e danos da implantação de grandes projetos de desenvolvimento em territórios sociais*, editado por Marcos Cristiano Zucarelli *et al.*, 105-145. Rio de Janeiro: Mórula.