

# **RACISMOS BUROCRÁTICOS: a proteção dos sítios quilombolas no Brasil e a “não decisão”<sup>1</sup>**

*Paulo Fernando Soares Pereira (Universidade de Brasília – UnB)<sup>2</sup>*

**RESUMO:** Objetiva-se relacionar o racismo institucional e cultural com o fenômeno da “não decisão” envolvendo processos burocráticos de proteção de sítios com reminiscências históricas de duas comunidades quilombolas: Frechal e Jamary dos Pretos. Para tanto, considera que o racismo institucional e cultural apenas recentemente tem recebido maior atenção por parte das instituições, tratando-se de um tabu, o qual tem como função evitar discussões que pressuponham o racismo como fenômeno complexo e estruturante do Estado-Nação brasileiro. Dessa forma, pretende-se tratar da problemática que envolve os limites entre a “não decisão” e o racismo institucional e cultural, a partir da análise de não tombamento de 02 (dois) sítios com reminiscências históricas de quilombos, cujos processos estão em tramitação junto ao IPHAN há décadas sem qualquer tomada de decisão. Assim, investiga-se a relação entre a “não decisão” em políticas culturais voltadas para as comunidades quilombolas e o racismo institucional e cultural praticado por aqueles encarregados da proteção do patrimônio cultural brasileiro. Portanto, pretende-se apresentar tais questões do ponto de vista conceitual e a partir de exemplo significativo de negação de direitos às comunidades quilombolas: a não efetivação do instituto do tombamento (proteção), a cargo do Estado brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Racismo institucional e cultural. Não-decisão. Reminiscências dos antigos quilombos. Tombamento.

## **Introdução**

Como a “não decisão” envolvendo os processos de tombamento quilombola se relacionam com os racismos institucional e cultural? Uma das maneiras de compreender o retardo em relação a não implementação do dispositivo previsto no art. 216, § 5º, da Constituição, a qual determina que “ficam tombados todos os documentos e sítios detentores

---

<sup>1</sup> Apresentado no VI ENADIR junto ao GT20: Salvaguarda do patrimônio cultural e dos direitos identitários.

<sup>2</sup> Doutorando em Direito, Estado e Constituição, com período de pesquisa na Universidade Nacional da Colômbia – UNAL e no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas – CPDOC/FVG. É integrante da Advocacia-Geral da União – AGU: Procurador Federal, atuando em demandas relacionadas aos povos indígenas, comunidades quilombolas e patrimônio cultural brasileiro.

de reminiscências históricas dos antigos quilombos” é confrontá-lo como uma hipótese de “não decisão” decorrente do racismo institucional e cultural presente na sociedade e na estrutura do Estado brasileiro.

Dessa forma, como os processos de tombamento dos Quilombos de Frechal<sup>3</sup> e Jamary dos Pretos demonstram a necessidade de políticas patrimoniais específicas para os quilombos?

Primeiramente, deve-se lembrar que os quilombos maranhenses possuem uma bibliografia razoável, além de um registro documental presente nos Arquivos Públicos dos Estados do Maranhão e do Pará, no Arquivo do Tribunal de Justiça o Estado do Maranhão, em cartórios etc., mesmo que de forma dispersa. Além disso, contemporaneamente, no Maranhão, há centenas de comunidades negras rurais e pioneiras entidades de luta pela terra dessas populações (GOMES, 2011, p. 66).

### **Quilombos de memórias: Frechal e Jamary dos Pretos para além da memória burocrática**

Flávio dos Santos Gomes (2011, p. 67) informa que os quilombos nas regiões em torno dos rios Turiaçu e, principalmente, Gurupi eram muito antigos, sendo que, nos primeiros anos do século XVIII, para lá tinha sido enviado Fernão Carrilho, famoso em combater fugitivos, pois tinha participado nos ataques aos mocambos baianos em 1668 e mesmo comandando expedições contra Palmares na década seguinte; já para os anos de 1731, 1739, 1753, 1774 e 1793, a rica documentação colonial do Arquivo Público do Pará informa sobre reclamações e o envio de expedições contra os quilombos do Turiaçu e Gurupi, região na qual se localiza os quilombos de Frechal e Jamary dos Pretos.

Tratava-se de uma área de divisa, situada nos limites entre o Pará e o Maranhão. Ainda em meados do século XVIII, esses limites eram ligados em termos de administração colonial pelo Estado do Maranhão e Grão-Pará, depois foram divididos em duas Capitanias. Com o século XIX, tornaram-se respectivamente províncias do Maranhão e Grão-Pará. Até 1852, a região do Turiaçu pertencia ao Pará. Após muitos conflitos passou para a jurisdição do Maranhão. Os limites, antes o rio Turiaçu, passariam a ser o rio Gurupi. Uma margem pertencia ao Pará e a outra ao Maranhão. Quilombolas, grupos indígenas e depois colonos e camponeses fizeram ali suas próprias fronteiras. Tais fronteiras foram marcadas por inúmeras experiências de lutas, alianças e conflitos. Ao longo do século XIX, principalmente na segunda metade, houve intensa mobilização militar para combater os quilombos desta região. Nos anos de 1853 e 1858 e também entre 1863 e 1868, numerosas tropas adentraram essa floresta, invadiram e destruíram mais de 15 mocambos e capturaram quase uma centena de mocambeiros. Encontrariam comunidades camponesas vigorosas e estruturadas –

---

<sup>3</sup> O quilombo do Frechal é tido como um caso paradigmático para a questão quilombola no Brasil, tendo sido o primeiro caso no qual houve o reconhecimento de territorialidade quilombola no país, *cf.* ALMEIDA, Alfredo W. B. **Frechal Terra de Preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista**. São Luís: SMDDH, 1997; LEIDGENS, Christine. **Frechal, quilombo pioneiro no Brasil: da escravidão ao reconhecimento de uma comunidade afrodescendente**. São Paulo: Edições SESC, 2018; MALIGHETTI, Roberto. **O Quilombo de Frechal: identidade e trabalho de campo em uma comunidade brasileira de remanescentes de escravos**. Brasília: Senado Federal, 2010, p. 98 e 114-122.

algumas com mais de 600 habitantes – e toda uma rede de comércio, articulando produção e comercialização de farinha e extração de ouro (GOMES, 2011, p. 67).

Já nos anos 70 e 80 do século XIX, as tentativas de destruição dos mocambos naquela região continuariam e os grandes mocambos de *São Sebastião* (1876-1877) e do *Limoeiro* (1878-1879) foram atacados; outros projetos de colonização surgiriam, principalmente em 1878, quando retirantes cearenses, fugindo das secas, foram enviados para a região; a política provincial do Maranhão tentava novamente ocupar a região e estabelecer uma colônia, denominada Prado, no mesmo local onde existiu o quilombo do Limoeiro, aproveitando-se mesmo da estrutura de casas e produção econômica, assim como as redes comerciais existentes, mas que fracassaram (GOMES, 2011, p. 68).

Nessa mesma região, alguns quilombos, como São Benedito do Céu, Limoeiro ou São Sebastião, costumeiramente, aparecem nas análises como exemplos de “quilombos históricos”, tendo em vista os registros nos arquivos da época. Flávio dos Santos Gomes (2012, p. 376-377), assim os descreve:

Para o Maranhão – nas áreas do Gurupi-Turiação – conhecemos detalhes de um campesinato que articulava mocambos e senzalas, dando origem às comunidades negras rurais e ao acesso à terra ainda na escravidão. Como funcionava? Alguns produtos que complementavam a economia de quilombos – servindo como moeda de troca – vinham das roças e da economia própria daqueles que permaneciam nas senzalas, estabelecendo alianças, ampliando bases econômicas, autonomia e proteção. Embora permeadas por tensões, surgiam redes de trocas nas fazendas, nos povoados, nas feiras e nas vilas. Na província maranhense, reclamava-se desse circuito mercantil, porque a “desgraça é maior” nas lavouras, uma vez que “os escravos furtam o algodão dos senhores e vão vender aos mascates ou aos fazendeiros vizinhos, geralmente os fazendeiros compram aos escravos dos vizinhos o algodão furtado fingindo supor que provém das pequenas roças dos vendedores ou de compra por estes feita”. Além disso, “é quase geral acoitarem escravos fugidos uns dos outros; desfrutando-lhes o serviço que querem prestar pelo alimento e promessa de compra ou proteção”. Tal cenário, ao invés de atípico, revela as margens estreitas que aproximavam as comunidades de senzalas e as comunidades de fugitivos. Em Viana, próximo à fazenda Santa Bárbara, dizia-se haver um pequeno quilombo com escravos, que descobertos ainda nas matas da fazenda, estariam fazendo farinha para seguirem em direção a um dos grandes quilombos localizados no rio Turiação. Em 1865 foi noticiado que o líder do quilombo chamado São Benedito do Céu tinha um plano de invadir a fazenda Santa Bárbara à noite para cometer assassinatos, insatisfeito que estava com as atitudes senhoriais para com aqueles que permaneciam nas senzalas. Desde muito tempo – segundo depoimentos – quilombolas do São Benedito do Céu obtinham sal e ferramentas com escravos e lavradores locais.

Sobre a invasão, os quilombolas “desistiram porque um clube com escravos da fazenda com que entretêm relações decidiu-se o contrário, com o fim de não comprometer os escravos da fazenda” (GOMES, 2012, p. 376-377).

A intensidade da escravidão e do seu contraponto, os quilombos, no Maranhão, são evidenciados não apenas pela historiografia regional maranhense e brasileira, apesar de parcela dessas memórias e histórias serem desconhecidas ou silenciadas. Os processos de tombamento dos quilombos de Frechal, em Mirinzal (IPHAN, 1995), e Jamary dos Pretos, em Turiação (IPHAN, 1997), ambos no Estado do Maranhão, demonstram a necessidade de aprofundamento

dos estudos sobre o fenômeno quilombola, retirando-se da zona de silenciamento os personagens anônimos que construíram coletivamente parte da memória e história do país e que, por sua vez, contribuíram para a construção do direito à liberdade, ao se insurgirem contra o regime social, político, econômico e jurídico que foi a escravização dos sujeitos negros.

É nessa perspectiva que a Constituição Federal de 1988 estabelece que “todos documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos” são objeto do instrumento jurídico de proteção cultural mais tradicional do direito brasileiro: o tombamento, previsto no art. 216, § 5º da CF. Além de proteger, há a necessidade, sobretudo, de se estudar os quilombos, indo-se além do senso comum e dos estereótipos que foram construídos a seu respeito. Sobre o pouco conhecimento que ainda se tem sobre os quilombos, Flávio dos Santos Gomes (2011, p. 82-83) argumenta que:

Continuamos ainda sabendo muito pouco sobre a organização interna dos quilombos no Brasil. Sobre os mocambos maranhenses do Turiaçu-Gurupi, podemos, entretanto, levantar algumas questões iniciais. As expedições punitivas conseguiram, ao longo do século XIX, invadir e destruir dezenas de mocambos e quilombos. Outros tantos logo formar-se-iam. Com um ar de frustração conseguiram apenas invadir mocambos que já estavam abandonados. Era prática dos quilombolas se refugiarem em outros mocambos. Isto não foi só no Maranhão, mas estratégias de várias comunidades de escravos fugidos nas Américas. Também houve casos de enfrentamento mais direto contra tropas reescravizadoras. Quando conseguiram adentrar os mocambos, soldados viram casas, capelas e uma complexa economia. A ‘grandeza’ de alguns mocambos – este é o caso do Maranhão – em termos de quantidade de casas e roças plantadas muitas vezes surpreendiam os oficiais militares que comandavam essas diligências.

O exposto acima explica a razão pela qual, atualmente, o número de comunidades quilombolas no Estado do Maranhão é um dos mais significativos no Brasil, dado à forte presença dos “quilombos históricos” durante o período colonial e imperial, o que possibilitou a ramificação dos mesmos após a abolição da escravidão até a contemporaneidade, em que pese a ignorância jurídica sobre os mesmos durante um século (1888 a 1988).

Desde os primeiros registros de fugas e refúgio coletivo de escravizados nos recantos do Brasil, essas comunidades, classificadas como “quilombos” pelas autoridades coloniais, foram historicamente reprimidas enquanto vigorou o sistema escravista. Quando a escravidão foi enfim abolida, os quilombolas acabaram entregues ao esquecimento, voltando a ser lembrados (nomeados) na Constituição de 1988, desta vez sob a categoria jurídica de comunidades remanescentes de quilombos, condição na qual passaram a ser contemplados por políticas públicas e iniciaram processos de reorganização política para reivindicar direitos historicamente negados (CUNHA; ALBANO, 2017, p. 154).

A ignorância a respeito dos quilombos decorre em grande parte das ideias essencializadas que se produziram no imaginário social, principalmente à difusão de que eram comunidades isoladas, sem interação com a sociedade envolvente ou de que constituíam um

modelo único, desconsiderando-se sua dinamicidade e complexidade. Portanto, nunca é demasiado recordar que, na formação de um campesinato negro, sempre houve uma articulação entre os quilombos e a sociedade envolvente:

Em função do não-isolamento e ao mesmo tempo da estratégia de migração, muitos quilombos sequer foram identificados e reprimidos por fazendeiros e autoridades durante a escravidão. Outros, na mesma ocasião, acabaram sendo reconhecidos como vilas de camponeses negros que efetuavam trocas mercantis, interagindo com a economia local envolvente. Destaca-se ainda formação de “comunidades de senzalas”, comunidades negras rurais (formadas ainda na escravidão e com desdobramento no pós-Abolição) com cativos e libertos de um mesmo proprietário ou de um conjunto de proprietários, organizadas por grupos de trabalho, famílias, compadrio e base religiosa que hoje representam as centenas de “terras de preto” ou “terra de santo” em várias fronteiras agrárias. Além disso, a questão da identidade étnica não foi tão somente uma construção do presente, mas estava colocada nas formas de classificação e paisagens rurais no século XIX e antes (YABETA; GOMES, 2013, p. 109).

Por tal razão, a Constituição Federal de 1988 representa uma conquista que não pode ser ignorada, pois ela rompe com o “véu da ignorância” que se formou em torno dos quilombos, seja sob o aspecto da patrimonialidade ou da contemporaneidade. A Constituição Federal de 1988, ao evitar a ideia de uma identidade nacional única, abriu as portas do Estado para o reconhecimento dos diversos povos e práticas culturais que compõem o país, sendo exemplo disso o registro de bens imateriais, dando evidência e prestígio a práticas culturais indígenas, assim como aquelas ligadas a tradições afro-brasileiras, como o ofício das baianas do acarajé, a capoeira, o jongo, o samba de roda, o samba de enredo ou o tambor de crioula (MARINS, 2016, p. 19-20).

Todavia, em que pese a amplitude constitucional e a abertura do IPHAN em reconhecer parcela do patrimônio cultural brasileiro que foi subalternizado, os critérios adotados e que resultam em reconhecimento e inclusão pelo Direito Administrativo ainda são permeados por visões essencialistas, regionalizadas e autocentrados em imagens de pureza das práticas patrimonializadas: por exemplo, nenhum terreiro fora do Nordeste foi objeto de tombamento até 2015, configurando uma territorialidade restritiva e associativa, que priva o restante do país do reconhecimento da presença de tradições religiosas afro-brasileiras; ao mesmo tempo, tal conjunto de tombamentos faz com que o candomblé reine soberano sobre outras práticas religiosas afro-brasileiras; de fato, não há nenhum terreiro de umbanda tombado pelo IPHAN, configurando uma sobrevalorização das religiões panteônicas da Costa da Mina e do Golfo do Benin que atualiza a compreensão de que o candomblé seria mais puro e “mais africano” do que os demais cultos como a umbanda, tidos como sincréticos (MARINS, 2016, p. 23-24).

Dessa forma, ao mesmo tempo que o reconhecimento e inclusão dos novos patrimônios cria fissuras e rupturas em uma prática patrimonial hegemônica, deve-se questionar a razão pela

qual o Estado brasileiro não avança além da reprodução de um senso comum patrimonial, ao não reconhecer patrimônios afro-brasileiros que estão além dessas territorialidades restritivas, a fim de se evitar a folclorização inclusive desses importantes representantes da cultura afro-brasileira.

Há representações afro-brasileiras em todas as regiões do país, mas o Estado-Nação tem insistido em eleger apenas aqueles que reforçam uma ideia de herança centralizada e localizada, como se as demais não possuíssem a distinção necessária, o que, de certa forma, prejudica o processo de reconhecimento e inclusão das representações patrimoniais e a luta contra o racismo institucional, cultural e religioso das demais regiões.

Além disso, pouco se avançou a respeito do tombamento dos quilombos, em que pese mais de 30 (trinta) anos de promulgação do texto constitucional, o que evidencia as dificuldades da sociedade e do Estado e em lidar com a ideia de quilombo fora dos estereótipos que foram construídos sobre o mesmo. Em uma sociedade estruturada no racismo institucional e cultural, parece ser difícil assimilar e/ou incorporar uma inovação jurídica, como a patrimonialidade quilombola, que tem a possibilidade de se mostrar como uma medida antirracista, ao trazer para a narrativa oficial do Estado-Nação a insurgência quilombola, protagonizada, em sua maior parte, pelos negros escravizados.

A patrimonialidade quilombola incomoda e desafia o racismo institucional e cultural, pois, em uma sociedade alicerçada no racismo estrutural, reconhecer e incluir um patrimônio que desafia as hierarquias raciais inventadas e sedimentadas do Estado-Nação, informando que o direito não só à liberdade e seus correlatos não é fruto de benesses das classes dominantes e que detém a hegemonia da produção do Direito, mas um processo contínuo de luta e negociação decorrente, principalmente, da mobilização dos sujeitos interessados, ideia a qual, atualmente, pode parecer “perigosa” e possibilitadora de ruptura dos privilégios de direitos, decorrente da emergência de identidades coletivas que estavam silenciadas.

Por tal razão, diante da emergência de identidades coletivas de povos indígenas e comunidades quilombolas, a resposta dos dominantes, através dos órgãos e entidades estatais, é colocar tais ideias em zonas de “não decisão”, evitando-se avanços que comprometam estruturas sociais e raciais já sedimentadas.

Assim, em verdade, a ideia de quilombo, na sua patrimonialidade ou contemporaneidade, no texto constitucional, representa a possibilidade não só de afirmação de direitos, mas a construção de novos direitos necessários ao reconhecimento e inclusão da tradicionalidade das comunidades quilombolas, abrindo, ainda, a possibilidade de criar fissuras no sistema de hierarquia dos direitos que envolvem outras comunidades subalternizadas, pois

remete a um reconhecimento à insurgência toda vez que o sistema jurídico se mostrar limitante ao usufruto de direitos básicos dessas comunidades. Nesse sentido, Ilka Boaventura Leite (2008, p. 975) argumenta:

Em recente análise sobre essa questão, busquei discorrer sobre os vários momentos de consolidação do quilombo como um direito. Procurei demonstrar como o quilombo vai pouco a pouco se instituindo como direito e como isto é fruto de um movimento de longa duração na história brasileira, um movimento persistente e constante de reação às formas de subordinação dos africanos tidos anteriormente como seres inferiores. Esse é um processo profundo e constante que, é claro, não ocorre somente nas fronteiras nacionais, mas em todas as Américas. Nesse balanço destaquei o ano de 1988 como o marco da mudança pela correlação do Centenário da Abolição da Escravidão com a Assembleia Nacional Constituinte. Esses são os dois grandes acontecimentos políticos – o primeiro de reavaliação e balanço sobre o passado; o segundo de projeção para o futuro –, um retroalimentando o outro, e ambo produzindo uma mudança profunda na situação política dos negros brasileiros.

Isso confirma a falta de interesse em se regulamentar a patrimonialidade quilombola, decorrendo, por consequência, o sobrestamento dos processos de tombamento de Frechal e de Jamary dos Pretos, inseridos em um contexto maior no qual o local é paralisado por “indecisão” de políticas nacionais a respeito de um assunto que mexe em delicada questão tabu envolvendo o racismo institucional e cultural.

### **Os descaminhos da indecisão: quando o saber pouco sabe ou nada decide**

Em relação ao patrimônio quilombola, a prática patrimonial se debate com incertezas jurídicas elementares. Como definir o conteúdo do art. 216 § 5º da Constituição Federal diante do Decreto-Lei nº 25/37? Se o campo do patrimônio tem se definido pela ideia de distinção e singularidade, como efetivar tal dispositivo, permeado pela indistinção e abrangência, tendo em vista que a Constituição tombou “todos os documentos e os sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”? As leituras dos processos de tombamento dos quilombos, em trâmite junto ao IPHAN, dão noção da problemática: falta de pesquisas nas Ciências Sociais, incluído o Direito, envolvendo a patrimonialidade quilombola aumenta o campo de incertezas e não decisão.

No processo de tombamento do Quilombo do Frechal, localizado no Município de Mirinzal, Estado do Maranhão, há um parecer técnico, datado em 02 de outubro de 1995, opinando pelo seu arquivamento (IPHAN, 1995, p. 12-19). Os argumentos evidenciam que há uma série de concepções que se entrecruzam de maneira pouco consensual:

[...]

Sra. Chefe de Divisão,

Trata o presente parecer do estudo da viabilidade de tombamento do sítio identificado como Quilombo do Flexal, localizado no município de Mirinzal, estado do Maranhão. A documentação foi a nós encaminhada por intermédio do ofício nº 110 SECODID, datado de 21 de fevereiro de 1992, assinado por [...], Sub-procurador Geral da

República e Secretário de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos, atendendo ao pedido contido no parecer técnico, datado de 30 de março de 1992, do Sr. [...] Coordenador de Preservação da memória da Cultura Afro-Brasileira e Diretor Substituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Fundação Cultural Palmares. Nesse documento é solicitado o encaminhamento da matéria ao Instituto Brasileiro do Patrimônio Cultural, para que em observação ao § 1º do art. 215 da Constituição, em concordância com o art. 1º do Decreto-lei n 25 de 30 de novembro de 1937, submeta ao seu egrégio Conselho a apreciação da matéria em pauta, com o pedido de reconhecimento do bem tombado, em conformidade com o § 5º do art. 216 da mesma Constituição. [...]

Dos textos apresentados, detectamos os seguintes pontos como presentes em todas as definições, e que, conseqüentemente, passaram a ser considerados por nós como essenciais para o entendimento do significado do termo:

a) a questão da localização espacial, que se encontra refletida na escolha de determinado espaço físico, de dimensões variáveis, para assentamento dos escravos então em fuga. [...]

b) do ponto de vista cronológico/histórico, podemos dizer que os quilombos se encontram dentro de uma faixa temporal que teve seu início com o tráfico negreiro e seu término com a abolição da escravatura. [...]

c) do ponto de vista cultural, os quilombos estão associados à etnia negra, que aqui aportou em razão do regime escravo então vigente em nosso país. Caracteriza-se enquanto uma das formas de rebelião à ordem social repressiva vigente, representando, inegavelmente, uma das reações dos cativos ao sistema escravista. Nesse sentido, a busca pela liberdade é uma das motivações para que os escravos procurem os quilombos, e essa liberdade se encontra mais garantida quando passam a se refugiar em locais de difícil acesso”.

Tendo por base o exposto, adotamos a mesma linha de pensamento para a análise do presente processo. Assim sendo, foram as seguintes as observações por nós levantadas:

Quanto à questão da localização espacial, observamos a ausência da identificação exata do local onde se estabeleceu o quilombo. [...]

A não definição da localização geográfica da comunidade e da sua conseqüente vinculação direta com o mocambo, somada à ausência, no processo, de qualquer referência quanto à determinação espaço geográfico onde se situava o Quilombo do Frechal, levam-nos a atentar mais detalhadamente para outros pontos, essenciais para o reconhecimento do local como quilombo. São eles:

Com relação ao item “c”, ou seja, no que diz respeito à questão cultural, não encontramos, na documentação a nós encaminhada, indicações quanto ao fato da constituição da comunidade ter sido fundamentada numa situação de revolta com relação ao sistema escravista vigente nas fugas de escravos das e seu assentamento em situação de ocultamento. Muito pelo contrário, as informações do processo nos levam a uma situação de relacionamento amigável entre senhor e escravos. [...]

Nota-se que a mesma história é então contada sob duas versões diferentes, tendo se passado em momentos e com protagonistas diferentes. A versão que relata o acontecido em momento mais recente (séc. XX), desvincula totalmente a questão do enfoque escravo – e, automaticamente do tema quilombos – mesmo considerando-se o que afirma o documento da Associação dos Moradores da Comunidade Frechal e Rumo, Mirinzal, MA, datado de 4 de outubro de 1989, e assinado em nome da associação [...]

Finalmente, concluímos não haver, no processo em questão, informações que justifique o tombamento do bem, uma vez não ter sido comprovada a vinculação da área onde se situa a comunidade de Frechal com remanescentes históricos de quilombos que porventura tenham se constituído no local. Conseqüentemente, não julgamos necessário o pedido de correção do nome do processo, nem a complementação das exigências estabelecidas na Portaria nº 11 de setembro de 1986, indicando, assim, o seu arquivamento. [Grifou-se]

Após o pedido da Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - ACONERUQ, entidade representativa das Comunidades Negras Quilombolas do Maranhão, que requisitou dados sobre o andamento do processo de tombamento do Quilombo do Frechal (IPHAN, 1995, p. 35-38), há uma manifestação de uma área técnica do IPHAN a qual sintetiza a situação de outros processos e os descaminhos da “não decisão” envolvendo a problemática de reconhecimento e inclusão da patrimonialidade quilombola:

Rio de Janeiro, 09 de novembro de 2006.

Senhora Gerente,

O Memorando 226/2006 GAB – 3ªSR/IPHAN solicita informações sobre o Processo de Tombamento 1352 – T – 1995 – Quilombo de Frechal, Mirinzal/MA, para atendimento ao Ofício nº 412/2006 da ACONERUQ, entidade representativa das Comunidades Negras Quilombolas do Maranhão, que requisita dados sobre o andamento do referido processo de tombamento.

De acordo com elementos extraídos do banco de dados deste Departamento, o processo de tombamento de Frechal já está em fase de conclusão e aguarda apreciação da Procuradoria Federal deste Instituto. Cabe ressaltar que há nos autos parecer de arquivamento, pois, o presente quilombo não se enquadra na hipótese prevista no parágrafo quinto do artigo 216 da Constituição de 1988.

Tendo em vista as informações acima citadas, apresentamos as seguintes considerações referentes ao Quilombo de Frechal e a problemática do tombamento de quilombos. As reflexões doravante feitas são fruto do trabalho desenvolvido pelo subscritor no âmbito do Programa de Especialização em Patrimônio deste Instituto em parceria com a UNESCO.

A Constituição de 1988, em seu artigo 216, § 5º, estabeleceu o tombamento “dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos”. De acordo com o Parecer nº 47/98 do então Departamento de Proteção – DEPROT – do IPHAN que procurou formular diretrizes para o tombamento de antigos quilombos, estes “*são áreas onde existem vestígios materiais da ocupação quilombola. Por ocupação quilombola entende-se as comunidades auto excluídas da sociedade nacional durante o período colonial até a abolição da escravidão, formadas originalmente por negros escravos fugidos das áreas urbanas ou rurais onde existiam práticas de exploração escravista*”.

Ocorre que este conceito foi ampliado pela antropologia para abrigar as comunidades que se identificam pela resistência com os antigos quilombos. Neste sentido, Arruti afirma que “*Se a resistência for percebida como as várias estratégias para se manter vivo e perpetuar o seu grupo, esses grupos remanescentes de quilombos, ou de senzalas, ou de portos de embarque de escravos, são resistentes de alguma forma porque eles chegaram até hoje, ocupando áreas que, quase sempre, são de uso comum, diante de uma situação de especulação imobiliária e avanço do capitalismo. São comunidades que resistiram, embora não sejam quilombos num sentido estrito*”. Constata-se, assim, que hodiernamente, o conceito de Quilombos foi ampliado e abrange as comunidades negras que, de algum modo, resistem a exclusão social. Desse modo, para fins metodológicos, podemos classificar as comunidades negras que, atualmente se auto atribuem como quilombolas, em três categorias muito semelhantes, mas cuja distinção produzirá efeitos relevantes para a compreensão da questão no cenário político-jurídico. Pode-se falar em:

- Comunidades remanescentes de antigos quilombos;
- Comunidades remanescentes de senzalas;
- Comunidades de novos, contemporâneos ou modernos quilombos.

**As comunidades remanescentes de quilombos ou quilombos históricos** são aquelas formadas por escravos negros até 13.05.1888, como forma de resistência ao regime escravista. São os quilombos em sentido *stricto*. Já as **comunidades**

**remanescentes de senzalas** seriam aquelas comunidades oriundas de escravos negros que habitavam as senzalas na época da escravidão e que com a abolição foram beneficiários de doação das terras ou que permaneceram nelas, ou ainda, aquelas comunidades criadas por negros libertos. Sabe-se que muitos senhores de escravos doaram suas fazendas aos negros ou abandonaram as terras em virtude do declínio econômico de suas atividades, nas diversas crises econômicas pelas quais o País passou. Nessas formou-se uma nova comunidade, pautadas em outras relações, que não mais os escravocratas. **Os novos ou modernos quilombos** são aquelas comunidades formadas após a abolição e que se auto-atribuem como quilombos, no sentido ressemantizado do termo. Aqui ser quilombo é manter uma identidade de resistência, o que alguns antropólogos como Arruti e O'Dwyer denominam de metáfora do quilombo.

Ressalte-se que esta distinção também foi feita na Constituição de 1988, pois o artigo 216 § 5º trata dos vestígios materiais dos antigos quilombos, enquanto o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT utiliza a expressão comunidades remanescentes de quilombos”, ao reconhecer a propriedade definitiva das terras ocupadas por tais comunidades. Daí, depreende-se do texto constitucional que o tombamento com base no artigo 216, § 5º só é possível para os vestígios materiais dos antigos quilombos. Com efeito, a Carta Magna separou a proteção cultural da proteção fundiária, por serem institutos jurídicos distintos. Cumpre observar que o tombamento, enquanto instrumento de proteção cultural, não garante a propriedade definitiva das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, uma vez que o próprio Decreto-Lei 25/37 permite a venda do bem tombado. Assim, não há que se falar em tombamento para garantir indiretamente a proteção fundiária.

*In casu*, em virtude das monoculturas de cana-de-açúcar e de algodão, a Província do Maranhão contou, desde o século XVII, com elevado número de escravos. Tal Província constituiu um dos maiores focos da escravatura brasileira. Cabe registrar que na região do quilombo do Frechal, localizado no Município de Mirinzal, estão presentes diversas comunidades remanescentes de quilombos. De acordo com dados presentes no parecer da arqueóloga [...] e nos demais documentos constantes dos autos, bem como na bibliografia pesquisada, o quilombo de Frechal se enquadra na situação de comunidade remanescente de senzala. Conforme o citado parecer, não foram encontradas na documentação juntada aos autos “indicações quanto ao fato da constituição da comunidade ter sido fundamentada numa situação de revolta com relação ao sistema escravista vigente, nas fugas de escravos das fazendas e seu assentamento em situação de ocultamento. Muito pelo contrário, as informações do processo nos levam a uma situação de relacionamento amigável entre senhor e escravos”. O que se depreende dos autos é que a comunidade decorre de senzala, isto é, com a abolição os ex-escravos permaneceram na fazenda e se mantiveram na posse após a atividade da atividade econômica ali exercida. E, deste modo, não se caracteriza como um antigo quilombo, o que justifica o parecer de arquivamento do presente pedido de tombamento.

Por outro lado, é inegável que o constituinte procurou valorizar a cultura afro-brasileira, mormente a cultura quilombola. No entanto, cabe esclarecer uma questão de ordem técnica quanto à proteção dos antigos quilombos. Nesse sentido, imprescindível é o entendimento de Sonia Rabello:

“É importante esclarecer que a proteção de uma categoria genérica de bens, por via legislativa, há de prever os efeitos relativos a esta proteção, uma vez que, não sendo emanado do Executivo, pelo processo referido no Decreto-Lei nº 25/37, não se pode chamar de tombamento esse tipo de proteção. A lei que prevê a proteção de uma categoria genérica de bens poderá, eventualmente, equiparar os efeitos de sua proteção aos efeitos do tombamento, mas, ainda assim, não se inserirá na categoria de bens tombados, mas sim naquela de bens preservados, cujos efeitos jurídicos podem até se equivaler. Uma lei que apenas diga que determinados bens estão protegidos, sem estabelecer a consequência

desta proteção, é inócua; se a lei objetivar que seus efeitos venham restringir direitos, ao menos a previsão genérica dos efeitos dessa restrição deverá estar nela indicada, para que obedeça ao princípio constitucional da legalidade”.

Desse modo, como ato emanado do Poder Legislativo, não é possível, tecnicamente, denominar a proteção prevista no § 5º do artigo 216 do texto constitucional de tombamento. Não é o *nomen juris* que identifica a natureza jurídica de determinado instituto, mas sai a sua essência axiológica. Ressalte-se que há diversas leis que protegem bens culturais patrimoniais, mas sem inseri-las na categoria de bens tombados. Como exemplo podemos citar a Lei nº 3.924 de 16 de julho de 1961 e a Lei 4.845 de 1965.

Destarte, chegamos à conclusão de que é indispensável a regulamentação do dispositivo constitucional que protege os antigos quilombos, para estabelecer qual o instrumento jurídico de proteção, e a que categoria estão inseridos, bem como para determinar quais serão os efeitos desta proteção.

Tendo em vista as diversas questões jurídicas que estão presentes no tombamento de quilombos, a Procuradoria Federal do IPHAN está analisando o Processo de Tombamento 1352 – T – 1995 – Quilombo de Frechal/MA, bem como os demais processos de tombamento de quilombos.

As duas manifestações acima sintetizam alguns nós os quais o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN ainda não conseguiu se desvencilhar. **Primeiramente**, o de entender que os quilombos constituíram uma experiência complexa que não pode ser reduzida apenas aos conceitos jurídicos vigentes anteriormente a 1888.

Os conceitos jurídicos constituem marcos para o entendimento de determinados fenômenos. Mas a semântica do próprio Direito possui limitações, já que a experiência quilombola se mostrou complexa e dinâmica, pois os quilombos não eram uniformes. Logo, apenas o uso dos conceitos jurídicos, dissociados das realidades históricas dos quilombos, evidentemente, não apresentará muitas elucidações, pois os conceitos jurídicos anteriores a 1888 já se mostravam limitados diante da amplitude do fenômeno quilombola, tanto que, por diversas vezes, tal conceito teve que ser reajustado, à medida que a moldura jurídica não conseguia abarcar a dinamicidade e complexidade daqueles.

Em **segundo lugar**, a manifestação técnica reconhece a ressignificação e ressemantização do conceito de quilombos pelas Ciências Sociais, mas não consegue dissociar que as mesmas estão relacionadas aos direitos fundiários, principalmente, isto é, à contemporaneidade das comunidades quilombolas. O Estado, através do IPHAN, tem consciência de que o conceito de quilombo foi ressignificado pelas Ciências Sociais. Todavia, para tratar de patrimonialidade não consegue dissociar o conceito ressignificado para abordar a contemporaneidade quilombola. É bem evidente que há uma incompreensão da saída constitucional de 1988, que separou os institutos, exatamente, para evitar tal confusão.

A Constituição desvinculou os direitos territoriais da patrimonialidade, a fim de não “frigorificar”, “engessar” ou “enlatar” as experiências quilombolas contemporâneas. A

contemporaneidade e/ou territorialidade quilombola pode e deve se valer da patrimonialidade prevista no art. 216, § 5º, da Constituição, mas apenas para ampliar direitos; jamais para reduzi-los ou interpretá-los de forma restritiva. A patrimonialidade quilombola deve ser invocada somente para a ampliação dos direitos. Qualquer interpretação em sentido contrário constitui equívoco de interpretação das normas que versam sobre quilombos.

Em **terceiro lugar**, note-se que o documento enxerga a possibilidade de três diferentes tipos de comunidades quilombolas: a) Comunidades remanescentes de antigos quilombos; b) Comunidades remanescentes de senzalas; c) Comunidades de novos, contemporâneos ou modernos quilombos. Todavia, na prática, o IPHAN não consegue se desvincular do conceito de quilombos contemporâneos ou modernos, já que as Ciências Sociais parecem ter rejeitado o uso dos outros conceitos, os quais são de grande valia para entender a complexidade do fenômeno. Porém, a questão, antes de tudo, é jurídica, pois a Constituição, expressamente, separou a disciplina de “quilombos históricos”, como patrimônios (material e imaterial, sem menosprezar seus sujeitos), dos “quilombos contemporâneos”, como comunidades de sujeitos com direitos territoriais vinculados a uma trajetória histórica ligada à escravidão.

O Direito lida, não raras vezes, com a ignorância ou com temas tabus, ou seja, com conceitos que se mostram limitados ou que anteriormente não poderiam ser questionados, podendo se mostrar como instrumento didático apto a demonstrar que há outras possibilidades conceituais, tendo em vista o seu poder de nomeação, conforme abordado por Pierre Bourdieu (2010). O uso de conceitos compartimentizados, muitas vezes problemático, pode, no entanto, auxiliar a destrinchar conceitos complexos, como é o caso dos quilombos, desmobilizando as incertezas conceituais.

Em **quarto lugar**, há uma precipitada análise de caso concreto sem que houvesse uma diretriz regulamentadora estatal para todos os casos de tombamento quilombola. A lógica que permeia a prática patrimonial é a de “distinção” e da “singularidade”. Porém, como já se mencionou, a Constituição, para os quilombos, ignorou essa lógica, pois tombou todos os sítios e documentos relacionados às reminiscências dos antigos quilombos, ou seja, qualquer “quilombo histórico” se mostra tombado, restando apenas identificá-los. No caso, tanto o profissional da arqueologia quanto o historiador não se debruçaram sobre fontes primárias ou não fizeram qualquer trabalho de campo que pudesse embasar as suas conclusões a respeito da Comunidade Quilombola do Frechal, inclusive ignoraram a oralidade e os documentos transcritos do Arquivo Público do Estado do Maranhão, que demonstravam a intensa existência de quilombos na região (nas localidades de Santa Helena, Pinheiro, Codó, Viana, São Bento, Itapecuru-Mirim, Alcântara, Turiaçu, Cururupu, Rosário, São João Batista, Tutoya, Coroatá,

Chapadinha, São Luís, Cajapió, Anajatuba, Boqueirão), decorrentes do Projeto “Vida de Negro, da Sociedade Maranhense de Defesa dos Direitos Humanos (IPHAN, 1995, Anexo I, parte 2, p. 41-73), segundo o qual:

Os transcritos que coletamos têm início a partir do ano de 1832 e funcionam comprobativamente à nossa hipótese de existência de quilombos numa vastidão territorial, menosprezada pelo senso comum. Todos os nossos documentos que compõem o arquivo do Projeto Vida de Negro, são identificados pela lata, o maço, o período e o assunto a que se referem (IPHAN, 1995, Anexo I, parte 2, p. 43).

Os agentes públicos até poderiam efetuar conclusões gerais sobre a temática, no sentido de expressar suas opiniões sobre os quilombos, mas jamais efetuar uma análise precipitada sobre a historicidade quilombola da Comunidade de Frechal, desconsiderando as informações documentais que o processo administrativo continha e tentando “enquadrar” a comunidade como não sendo um “quilombo histórico” ou como sendo um “quilombo decorrente de senzala”. No mínimo, caberia solicitar que o processo recebesse informações complementares, prática recorrente na instrução de processos administrativos no Brasil.

Portanto, as análises se mostraram precipitadas. Não cabe à comunidade quilombola efetuar a total instrução do processo, mas aos órgãos e entidades do Estado, que estão encarregados do seu estudo direcionar e dizer quais informações necessitam, a fim de verificar se a hipótese pretendida se adequa aos modelos jurídicos vigentes de tombamento.

## **Conclusões**

Dessa forma, conquanto se defenda a necessidade de disciplina normativa infraconstitucional, a regulamentação do dispositivo constitucional sobre tombamento quilombola não impede que o Estado se valha de outras diretrizes gerais para reconhecer o tombamento quilombola. Como alguns autores vem ressaltando, a hipótese do art. 216, § 5º, da CF, trata-se de tombamento por lei ou legislativo<sup>4</sup>, ou melhor, tombamento constituinte, eis que promovido pelo próprio poder constituinte originário. Há possibilidades de tombamento quilombola independentemente de quaisquer regulamentações, sendo exemplos disso o caso da Serra da Barriga e do Quilombo do Ambrósio, nos quais a sociedade civil, por meio do movimento negro e setores acadêmicos interessados, tomou o encargo de instruir os processos

---

<sup>4</sup> Esta espécie de proteção é considerada como hipótese de tombamento por lei ou legislativo. Não haveria nenhum impedimento para que se adote a via legislativa como alternativa de proteção eficaz na hipótese de inércia ou desinteresse dos órgãos administrativos competentes para levar a cabo o processo de tombamento propriamente dito; a possibilidade de um “tombamento por lei”, como é impropriamente chamado, pois o tombamento ainda é um ato tipicamente administrativo, fica evidenciada quando a própria Constituição “tombou” em seu art. 216, § 5o, todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos, concluindo-se que o bem poderá ainda ser declarado de valor cultural pelo Legislativo, através de lei específica que determine a sua preservação (MANIGLIA; WOLFF, 2014, p. 151).

de tombamento, coisa que não foi feita nos demais processos quilombolas. Todavia, nem todos os quilombos têm o privilégio de ter uma mobilização social em seu favor, capaz de permitir uma instrução processual que seja adequada às visões da burocracia patrimonial.

Os processos quilombolas que não tiveram seu tombamento reconhecido e que aguardam diretrizes normativas, em sua maioria, efetivamente, possuem poucas informações sobre si mesmos. Nesse caso, a proposta da Constituição é que a falta de tais informações seja sanada, ou seja, a Constituição Federal tombou os sítios e quilombos para que sejam conhecidos, para que tenham suas memórias e histórias evidenciadas, que venham à tona, que saiam das zonas de silêncios, esquecimentos e invisibilidades. Porém, a lógica de tombamento ignora tal diretriz e vai em sentido contrário.

Evidentemente, uma regulamentação, desde que precedida de participação das comunidades quilombolas e da própria sociedade civil, representada pelo movimento negro/quilombola, a partir das experiências da Serra da Barriga e do Quilombo do Ambrósio, poderia diminuir as celeumas jurídicas e burocráticas que pairam sobre o assunto, daí a sua importância. Mas, tal regulamentação não é condição essencial, servindo apenas para eliminar a insegurança jurídica, do próprio Estado, inclusive, que se formou sobre a questão.

A situação desses dois processos administrativos demonstra que há um estado de indecisão, ou melhor, de “não decisão” sobre o tombamento dos sítios com reminiscências históricas dos antigos quilombos. A “não decisão”, no campo das políticas públicas, é fenômeno interessante e pode comprovar que a prática está relacionada a outros fatores: uma problemática tabu. No caso, compreendemos que esse tabu está relacionado à própria questão do racismo institucional e cultural, que cria bloqueios quando temas tão sensíveis chegam em mãos da burocracia, gerando aquilo que se denominou de “engavetar” e que, no caso dos quilombos, foi substituído pela terminologia “sobrestar”.

## Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Frechal Terra de Preto: quilombo reconhecido como reserva extrativista**. São Luís: SMDDH/CCN-PVN, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. 14. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CUNHA, Felipe Gibson; ALBANO, Sebastião G. Identidades quilombolas: políticas, dispositivos e etnogêneses. **LatinoAmérica: Revista de Estudios Latinoamericanos**, México (UNAM), vol. 64, nº 01, p. 153-184, 2017.

GOMES, Flávio dos Santos. Africanos e crioulos no campesinato negro do Maranhão oitocentista. **Revista Outros Tempos**, São Luís (UEMA), vol. 8, nº 11, p. 63-88, 2011.

\_\_\_\_\_. Terra e camponeses negros: o legado da pós-emancipação. **Revista do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional**, Brasília (IPHAN), vol. 34 [dossiê História e Patrimônio], p. 375-395, 2012.

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Processo nº 1.352-T-95**: tombamento das reminiscências do Quilombo do Flexal, Mirinzal/MA. Brasília, 1995.

IPHAN - Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Processo nº 1.398-T-97**: tombamento da área conhecida como “Jamary dos Pretos”, ocupada por comunidade remanescente de quilombo, Turiaçu/MA. Brasília: 1997.

LEIDGENS, Christine. **Frechal, quilombo pioneiro no Brasil**: da escravidão ao reconhecimento de uma comunidade afrodescendente. São Paulo: Edições SESC, 2018.

LEITE, Ilka Boaventura. O projeto político quilombola: desafios, conquistas e impasses atuais. **Estudos Feministas**, Florianópolis (UFSC), vol. 16, nº 3, p. 965-977, set./dez. 2008.

MALIGHETTI, Roberto. **O quilombo de Frechal**: identidade e trabalho de campo em uma comunidade brasileira de remanescentes de escravos. Tradução de Sebastião Moreira Duarte. Brasília: Senado Federal, 2010.

MANIGLIA, Elisabete; WOLFF, Ana Carolina. A contribuição da legislação espanhola para o aperfeiçoamento do tombamento no Estado Socioambiental de Direito. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, vol. 16, nº 108, p. 141-164, fev./maio 2014.

MARINS, Paulo César Garcez. Novos patrimônios, um novo Brasil? Um balanço das políticas patrimoniais federais após a década de 1980. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro (FGV), vol. 29, nº 57, p. 9-28, jan./abr. 2016.

YABETA, Daniela; GOMES, Flávio dos Santos. Memória, cidadania e direitos de comunidades remanescentes (em torno de um documento da história dos quilombolas de Marambaia). **Afro-Ásia**, Salvador (UFBA), nº 47, p. 79-117, 2013.