

ENADIR 2023
GT07. Diálogos convergentes: populações tradicionais e práticas jurídicas
Coordenador(a)
Joaquim Shiraishi Neto (UFMA), Luis Fernando C. E Cardoso (UFPA)
Debatedor(a)
Judith Costa Vieira (UFOPA)

A atuação judicial e extrajudicial da Defensoria Pública no acesso quilombola à justiça, um panorama.

José Maurício Arruti (Unicamp/Afro-Cebrap),
Juliana Sartori (Afro-Cebrap/LaPPA-Unicamp),
Ana Carolina da Silva (Afro-Cebrap/LaPPA-Unicamp)

Resumo

O projeto “Quilombos e Acesso à Justiça: a atuação da Defensoria Pública” (LaPPA-UNICAMP, Afro-Cebrap, Fórum Justiça), teve por objetivo gerar dados sobre a atuação das DPs junto a indivíduos e comunidades quilombolas em todo o país, cobrindo 25 defensorias estaduais e DF, além da DPU, para oferecer um diagnóstico da atuação da Instituição no acesso das comunidades quilombolas à justiça, identificando as “trajetórias” dessas comunidades no interior do sistema de justiça, as formas privilegiadas de ação das Defensorias Públicas, as concepções e as redes de atores em que se apoiam. Neste texto apresentamos os objetivos do projeto, uma síntese das estratégias de pesquisa mobilizadas e breves apontamentos sobre os resultados alcançados, na forma de recomendações aos interlocutores.

Introdução

Este texto deriva diretamente do Relatório da pesquisa “Quilombos e Acesso à Justiça: a atuação da Defensoria Pública”, mantendo ainda as marcas do gênero. O relatório resulta de dois anos de pesquisa, realizada em parceria e co-financiada pelo Fórum Justiça,

Afro-Cebrap e Unicamp, e reúne todo o material acumulado em 4 capítulos, que respondem, de forma transversal, plena ou parcialmente, aos objetivos expressos no projeto inicial. O objetivo do projeto foi definido como oferecer um diagnóstico da atuação das Defensorias Públicas no acesso das comunidades quilombolas à justiça, identificando as “trajetórias” dessas comunidades no interior do sistema de justiça, as formas privilegiadas de ação das Defensorias Públicas, as concepções e as redes de atores em que se apoiam. Este objetivo geral foi detalhado em ações ou objetivos específicos. Mapear e caracterizar as configurações regionais e locais da atuação das Defensorias Públicas junto às comunidades quilombolas em todo o país. Criar banco de dados com os documentos provenientes dos processos judiciais envolvendo comunidades quilombolas, para a criação de um sistema de monitoramento das ações em reconhecimento, defesa e efetivação dos seus direitos. Identificar casos de destaque para a elaboração de repertório de boas experiências e jurisprudência e as principais dificuldades e entraves para a atuação das DPs na defesa e promoção dos direitos quilombolas. Traçar perfil dos defensores e defensoras atuantes junto às comunidades quilombolas, assim como da atuação institucional das Defensorias Públicas junto a tais comunidades e indivíduos, tendo em vista três campos de ação: judiciais, extrajudiciais e, dentre estas, as ações em educação para direitos.

Nós decidimos apresentar o projeto desta forma (quase um sumário executivo), com a intenção de submeter o próprio esforço de pesquisa ao escrutínio dos colegas. Assim, depois de recuperarmos os objetivos da pesquisa, apresentamos uma síntese das estratégias de pesquisa mobilizadas, com breves apontamentos sobre os resultados alcançados, para em seguida passarmos às considerações sobre o judicial e o extrajudicial, dos pontos de vista normativo e doutrinário, assim como do ponto de vista da prática da Defensoria, conforme observado em nossa pesquisa. Note-se que a formulação deste último ponto ainda guarda as marcas de um discurso de diagnóstico e de recomendações, derivado do diálogo com os interlocutores diretos da pesquisa, ou seja, os próprios defensores e defensoras públicas e suas instituições de classe ou política. Finalmente, em lugar de fecharmos com conclusões, optamos por desenhar uma pauta de pesquisa, que nasce tanto dos avanços quanto dos seus limites da pesquisa que estamos encerrando.

Estratégias de pesquisa

A extensão da matéria, o ineditismo da abordagem que pretendemos imprimir à pesquisa, assim com o compromisso com os interlocutores, no campo do movimento social quilombola e no campo da Defensoria Pública, que adiante serão referidos nominalmente, implicou em um desenho de pesquisa que recorreu a várias fontes e diferentes métodos, que

traduzimos em sete estratégias de pesquisa articuladas e complementares.

1. Ler sistematicamente as informações institucionais públicas

A primeira estratégia de pesquisa passou pelo mapeamento das informações institucionais disponíveis sobre qual o lugar ocupado pelas comunidades quilombolas na organização das Defensorias Públicas, seja nos expedientes de atendimento de usuários, nas pautas ou temas de trabalho ou mesmo como objeto ou interlocutores na produção de conhecimento. O objetivo desta estratégia é organizar uma visão integral, a mais completa e detalhada possível da atuação da DP junto às comunidades quilombolas, por meio de sua auto-apresentação institucional. Isso foi feito por meio do levantamento de informações e documentos disponibilizados nos sites institucionais das próprias Defensorias Públicas, o que resultou na consulta de 28 sites de todas as defensorias do país - 26 sites de Defensorias Públicas Estaduais, um site da Defensoria Pública do DF e outro da Defensoria Pública da União (DPU), em busca de registros documentais, notícias e relatórios sobre a atuação de cada uma delas junto aos quilombolas.

Este levantamento foi realizado entre os meses de junho a setembro de 2022, no caso dos sites das Defensorias Estaduais e do DF e no caso da Defensoria Pública da União, no mês de abril, com a atualização de algumas informações no mês de dezembro de 2022. Em todos os casos o levantamento teve por base em um roteiro de leitura sistemático que se dividiu em 6 blocos principais: i) informações sobre histórico; ii) informações sobre cobertura; iii) ferramenta de busca; iv) informações sobre núcleos especializados; v) normas e editais; e vi) produção relativa a quilombos. A primeira informação útil trazida por esta investigação, portanto, diz respeito à própria disponibilidade pública e de fácil acesso (nos próprios sites das defensorias) sobre cada um desses itens. A segunda, evidentemente, é a resposta que encontramos para cada item.

2. Aplicar questionários individuais

Esta estratégia de pesquisa consistiu na aplicação de questionários individuais junto à totalidade das Defensoras e Defensores Públicos, tendo por objetivo identificar aquelas e aqueles que mantêm algum nível de interlocução com povos e populações tradicionais e as características básicas desta interlocução. Adotou-se a opção de elaborar um questionário na

forma de um formulário de auto-preenchimento on-line para a coleta de informações junto aos defensores públicos de todos os estados sobre perfil das DPs e defensoras/es, com perguntas

sobre seus percursos institucionais e pessoais, redes e mediações políticas e intelectuais de suporte às suas atuações com as comunidades quilombolas, modos de atuação das DPs, seus fundamentos e efeitos.

O questionário foi distribuído por meio dos canais de comunicação oficiais da Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos (ANADep) e da DPU, além de ter sido divulgado por meio de notícias e seminários regionais voltados especificamente aos defensores e defensoras públicas. É esperado que a soma desses dois procedimentos tenha permitido o questionário alcançar um número muito próximo do total de defensores públicos no país. Também é esperado que o contato com o anúncio dos seminários regionais da pesquisa, quando não a efetiva participação nesses seminários, tenha alertado tais defensores sobre a utilidade e importância de responder ao questionário. Como resultado disso, alcançamos o número de 99 questionários respondidos, dentro do prazo estipulado para a coleta, sendo que 88 deles foram considerados válidos para a análise. Infelizmente outros 10 questionários foram respondidos depois do prazo final da coleta e não puderam ser considerados em nossa abordagem quantitativa, ainda que tenham sido preservados para análises futuras.

3. Levantar ações judiciais

A terceira estratégia de pesquisa passou pela investigação da atuação judicial das Defensorias Públicas em processos que envolvessem pessoas ou comunidades quilombolas. O objetivo, neste caso, é observar as características mais gerais da atuação judicial junto aos quilombolas, com a intenção gerar um mapeamento desta atuação, assim como uma descrição das suas características: quais defensorias atuam mais neste campo, assumindo quais papéis processuais; quais tipos de ações são movidas e quais são privilegiadas; se tais ações são predominantemente coletivas ou individuais e, conforme sejam de um tipo ou de outro, sobre quais assuntos ou direitos elas tratam, contra quais oponentes; o nome da comunidade envolvida; se houve solicitação de deslocamento de competência; o grau de reconhecimento da comunidade envolvida etc.

O método, neste caso, consistiu na busca de processos nos sites dos tribunais estaduais, de julgados proferidos em segunda instância, que os tribunais denominam por “jurisprudência”. Destes julgados foram selecionados apenas os “acórdãos”, ou seja, decisões

proferidas de forma colegiada (tomada com a participação de ao menos três magistrados, denominados Relator, Revisor e 3º Juiz), disponíveis para consulta on-line, até o ano de 2020. A busca foi feita pela palavra chave “quilombo” e, eventualmente, quando os resultados eram

muito numerosos e impertinentes (casos nos quais a palavra quilombo aparecia como nome de município ou de curso d'água, sobrenome próprio, nome de empresa, trechos de legislação incluídos por outros motivos etc.), a busca foi refinada, acrescentando-se as expressões “comunidade quilombola” e “remanescente de quilombo”. A outra parte dos processos levantados resultou de consulta ao Banco de Dados disponível no site da DPU, o “DPU em Números”, que organiza informações sobre processos instaurados, judicializados, arquivados e atendimentos prestados a partir de 01/01/2018.

Como as informações e documentos disponibilizados assumem formas muito variadas nos sites dos Tribunais Estaduais e Federais, isso nos obrigou a reunir todos os resultados estaduais e federais em um mesmo banco de dados, no qual aproveitamos os descritores disponíveis nos sites dos tribunais estaduais e no “DPU em Números” (em geral de caráter formal processual), mas também acrescentamos novos descritores, de caráter substantivos, relacionados aos interesses da pesquisa.

Nos tribunais estaduais das 26 unidades da federação, o levantamento preliminar identificou 576 acórdãos de potencial interesse, dos quais conseguimos validar e ter acesso aos documentos, de apenas 146 acórdãos. Como em alguns tribunais localizamos mais de um acórdão proferido dentro de um mesmo processo, a reunião desses acórdãos nos levou a um conjunto de 116 processos ou casos válidos. Destes, por sua vez, apenas 30 acórdãos contavam com a Defensoria Pública como parte demandante, demandada ou terceira interessada. Já nos processos referentes à atuação da Defensoria Pública da União, o levantamento preliminar identificou 249 PAJ's (Procedimento de Assistência Jurídica), que englobam o registro de atendimentos em geral, dos quais validamos ou tivemos acesso aos documentos de 190 processos judiciais após a consulta nos sites dos respectivos tribunais federais. Assim foi constituído um Banco de Dados com 213 processos: 23 estaduais e 190 federais.

4. Garimpar ações extrajudiciais

A quarta estratégia de pesquisa consistiu na investigação sobre a atuação extrajudicial das defensorias públicas junto ao público quilombola. O objetivo é compreender em que medida as defensorias têm se organizado para cumprirem sua função de mediação e

de educação para direitos junto a esse público, considerada inclusive um tipo de atuação prioritário. Como não existe nenhum repositório pronto sobre este tipo de atuação nos sites das defensorias e nem mesmo nos seus relatórios anuais, o levantamento de indicações sobre esse tipo de atuação teve que ser realizado por meio de múltiplas fontes. A principal delas foi

a pesquisa nas seções de notícias dos sites das próprias defensorias públicas estaduais e da DPU, mas também nos sites da ANADEP e da Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Federais (ANADEF). Para isso, durante o ano de 2022, 4 estudantes do curso de graduação em ciências sociais da Unicamp, bolsistas do Serviço de Apoio ao Estudante (SAE), se dedicaram à coleta, leitura e classificação dessas notícias. A partir da massa de mais de 600 notícias localizadas, entre os anos de 2009 e 2022, foram selecionadas aquelas que traziam informações sobre ações extrajudiciais. Este trabalho, somado à leitura dos sites e à relatoria dos Seminários Regionais, nos permitiu reunir informações sobre alguns projetos de destaque, selecionados por possuírem características mínimas de ação programática e continuada. A partir daí nosso trabalho consistiu na leitura dos materiais disponíveis sobre cada projeto para o preenchimento de uma ficha de identificação contendo as seguintes informações: o termo de busca utilizado, os locais da busca e seus resultados, de forma a dar uma dimensão da visibilidade do projeto; um resumo dos seus objetivos; a identificação da autoria da iniciativa, assim como a relação de parcerias mobilizadas na execução da iniciativa; os nomes dos defensores envolvidos; a vigência e a cronologia do projeto; o seu foco ou abrangência e, finalmente, a produção documental ou analítica a que eventualmente tenha dado origem. Este levantamento resultou em uma relação de 8 projetos, 3 no Norte, 3 no Nordeste e 2 no Centro Oeste, desenvolvidos pelas Defensorias Públicas dos estados do Pará e de Tocantins, Piauí, Alagoas e Bahia, Goiás e Mato Grosso.

5. Ouvir ouvidores

Esta estratégia de pesquisa consistiu em entrevistas longas (média de 2 horas cada) com os ou as atuais ocupantes de cargos de Ouvidores Externos das Defensorias Públicas. Tais entrevistas nos pareceram importantes por ser uma oportunidade de ouvir atores que têm por função principal observar e mesmo facilitar a interface entre o órgão e seus usuários, tendo portanto, uma visão privilegiada sobre o tema do acesso à justiça.

Com o apoio do Conselho Nacional De Ouvidorias Externas, localizamos essas ouvidorias e ouvidores, enviando-lhes previamente um roteiro de entrevista padrão, para que todas-os estivessem plenamente cientes do conteúdo da pesquisa e da entrevista e pudessem

concordar em colaborar de forma livre e informada. A esse roteiro acrescentamos tópicos que emergiram das demais estratégias de pesquisa. Este procedimento foi de grande importância para que pudessemos ter uma visão mais articulada da interação entre as Defensorias e seus públicos. Entre os meses de março e novembro de 2022, foram realizadas 12 entrevistas com ouvidores dos estados de RO, RS, PR, MT, CE, MA, PI, PA, SP, RJ e BA. Em alguns casos

onde identificamos que o atual ocupante tinha tomado posse do cargo há pouco tempo, optamos por entrevistar aqueles que ocupavam a função no período anterior, dado que nosso interesse residia na experiência de atuação dessas ouvidorias.

Apesar de terem sido conduzidas de forma sistemática, essas entrevistas não foram convertidas em tópico de análise autônoma neste relatório, servindo apenas como fonte de dados e de informação sobre o seu campo empírico. Evidentemente, nem todas as entrevistas tiveram o mesmo rendimento, na medida em que as e os Ouvidores Externos tendem a ser escolhidos entre os públicos ou colaboradores da instituição e, assim, estarem vinculados a determinados temas ou públicos específicos. De qualquer forma, o lugar ocupado lhes oportuniza uma visão geral sobre a relação de acesso à instituição. Assim, foi por meio dessas entrevistas, por exemplo, que descobrimos ou localizamos documentos e pessoas que não haviam sido localizados nas pesquisas documentais, foi com base nelas que ampliamos o rol de pessoas e instituições convidadas para os seminários regionais, assim como identificamos tópicos que deveriam ser destacados nos debates desses seminários.

6. Criar contextos de diálogo entre defensores públicos, lideranças quilombolas e observadores qualificados

A última estratégia de pesquisa consiste na realização dos Seminários Regionais, cujo objetivo foi reunir os principais personagens envolvidos no acesso quilombola à justiça em cada uma das grandes regiões do país, tendo em vista produzir balanços sobre a atuação direta ou indireta, judicial ou extrajudicial, das Defensorias Públicas Estaduais e da União no acesso das comunidades quilombolas à justiça. Nesse sentido, tais seminários foram tanto um momento de apresentar e discutir coletivamente alguns dos acúmulos realizados pelo projeto, quanto também foram imaginados como mais uma estratégia de pesquisa, na medida em que operaram como espaço no qual os agentes locais, lideranças quilombolas e defensores públicos, apresentaram e discutiram suas percepções sobre o tema.

A convocação para os seminários foi feita de forma específica para cada evento e contou com diferentes estratégias. Com relação aos defensores e defensoras públicas, os

seminários contaram a divulgação na rede de associados da ANADEP, na rede de contatos do Fórum Justiça e no sistema interno de informação e comunicação oficial da Defensoria Pública da União. Esta ampla divulgação aberta, realizada por meio de redes especializadas, foi complementada por uma busca ativa em dois níveis. No primeiro, foram enviadas correspondências específicas sobre a proposta do projeto aos Defensores Públicos Gerais de

cada Defensoria Estadual, solicitando que estes transmitissem os convites aos possíveis interessados. No segundo nível, foram contactados diretamente defensores, ouvidores e funcionários cujos nomes haviam ganhado algum destaque em nossas pesquisas realizadas nos sites das Defensorias e em entrevistas complementares. Com relação às lideranças quilombolas, o procedimento privilegiou a mediação da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq). A cada seminário regional, a coordenação da Conaq, representada neste processo por Sandra Andrade (MG) e Denildo Rodrigues, o Biko (SP), que também são membros do Coletivo Jurídico da Conaq, indicava um repertório de nomes. As pessoas indicadas eram, assim, convidadas para o seminário, mas também para um encontro preparatório, no qual nossa equipe de pesquisa apresentava a proposta do seminário regional, esclarecia dúvidas e buscava antecipar problemas logísticos. Finalmente, os seminários também foram abertos ao público mais amplo, o que permitiu a participação de um número relevante de pesquisadores e acadêmicos universitários.

Os seis seminários atraíram a inscrição de mais de 600 pessoas, entre quilombolas, defensores públicos, membros das ouvidorias externas das defensorias públicas, pesquisadores e estudantes universitários e gestores públicos. Enquanto os seminários das regiões Sul, Centro Oeste, Norte e Nordeste I mantiveram-se na faixa entre 60 e 90 participantes, o seminário Nordeste II chegou a 113 inscritos e 84 participantes, e o seminário Sudeste alcançou os números de 189 inscritos e 116 participantes. Foi acertada, portanto, a decisão de repartir a região Nordeste em dois seminários, o que permitiu abordar cada estado com mais atenção, dado o volume total de participantes que, somando os dois seminários, alcançou o número de 205 participantes.

7. Firmar um compromisso ético: o Termo de Cooperação e o grupo de apoio e monitoramento

No início do projeto, o Fórum Justiça (FJ), Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras

Rurais Quilombolas (Conaq), Associação Nacional de Defensoras e Defensores Públicos (Anadep), Defensoria Pública da União (DPU), Conselho Nacional de Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas, Laboratório de Pesquisa e Extensão com Povo Ameríndios e Afroamericanos (Lappa, Ceres/Ifch/Unicamp), firmaram Termo de Cooperação (TC), visando

colaboração para o desenvolvimento da pesquisa¹. Tal colaboração previu a realização de consultas de assuntos de interesse comum e a troca de informações e documentações em domínio público, e dispôs sobre a criação de um Conselho Consultivo, composto por representantes indicados por cada uma das partes signatárias. A criação do Conselho Consultivo (CC) viabilizou tanto consultas pontuais, como o diálogo e colaboração para a realização de determinadas atividades como a distribuição dos questionários individuais ou as convocações para os Seminários Regionais.

O TC previu a cooperação para identificação das defensoras e defensores que mantêm algum nível de interlocução com povos e populações tradicionais e na aplicação do questionário exploratório para a coleta de informações junto a eles e elas. Previu o compromisso com a organização, divulgação e participação nos seminários regionais, a fim de informar e discutir os objetivos da pesquisa com movimentos regionais e estaduais quilombolas, assim como com defensores-as federais e estaduais, coordenadores de grupos de trabalho, núcleos especializados e ouvidorias, levantando informações sobre as configurações regionais do tema do acesso à justiça por parte das comunidades quilombolas. Previu também a possibilidade de reunião de documentos sobre ações e procedimentos das DPs junto às comunidades quilombolas, visando a constituição de um sistema de monitoramento das ações em reconhecimento, defesa e efetivação dos direitos dessas comunidades, respeitados os limites da Lei nº 13.709/2018 (LGPD). Por fim, convencionou-se sobre a publicação deste relatório final entre os colaboradores e mídias sociais, imprensa e sítios eletrônicos.

Considerações sobre a atuação da Defensoria Pública

Ao buscarmos definir um ponto de vista antropológico sobre a atuação da Defensoria Pública, alguns temas ganharam destaque. Uma questão passa, por exemplo, pela relação entre unidade e diversidade que marca o discurso oficial sobre a ou as defensorias públicas: ela é definida como única na CF88 e legislação complementar, mas de fato ganha atribuições diversas tanto quando observamos a Defensoria da União em relação às Defensorias estaduais, assim como ganha estruturas bastante distintas quando observamos as próprias defensorias estaduais entre si. Outro tema interessante é relativo à definição do público-alvo ou usuários privilegiados da Defensoria, cuja definição foi sendo ampliada progressivamente, do campo semântico dos “pobres” e “necessitados” ao campo semântico bem mais amplo dos

¹ O TC foi redigido em agosto de 2021, mas as últimas assinaturas só foram colhidas em fevereiro de 2022.

“vulneráveis”, cobrindo primeiro as crianças e adolescentes e idosos, depois mulheres, população carcerária, para depois chegar ao campo dos direitos coletivos e difusos, onde o sujeito pode ser o próprio meio ambiente ou os coletivos de identidade social, como os técnicos ou de gênero e sexuais.

Outro tema que instiga curiosidade antropológica é a distinção entre as duas principais formas de classificar as diferentes formas de atuação da(s) Defensoria(s), as ações judiciais e as ações extrajudiciais. É curioso que, tendo surgido para viabilizar o acesso dos “necessitados” ao aparelho de justiça por meio de uma advocacia gratuita, com o tempo as definições normativas e doutrinárias da Defensoria Pública passaram a enfatizar uma atuação fora daquele aparelho, ou dos tribunais. E, mesmo a justificativa da precedência da atuação extrajudicial sobre a judicial foi também mudando com o tempo, de tal forma que a função de “mediação de conflitos” foi dando espaço cada vez maior à função de “educação para direitos”, o que implica em mudanças relevantes do ponto de vista da sua ação social. O tema interessava à nossa pesquisa na medida em que buscamos entender a diversidade e a eficácia das formas de atuação da Defensoria Pública sobre o acesso da população quilombola à justiça.

Neste paper nós não teremos oportunidade de explorar analiticamente cada um desses temas ou outros, dos vários que vêm emergindo da análise do material coletado. Em lugar disso, apresentaremos um conjunto de breves reflexões pragmáticas, que foram oferecidas ao próprio campo de instituições vinculadas à Defensoria Pública na forma de Recomendações. Elas oferecem um atalho entre os materiais coletados e a demanda por aperfeiçoamento institucional.

(In)formação dos usuários.

A partir de relatos colhidos durante o desenvolvimento da pesquisa e, em especial, nos Seminários Regionais, está evidente a dificuldade do público quilombola em compreender as diferenças entre as instituições do Sistema de Justiça. Além disso, muitas vezes confundiu-se Defensoria Pública e Ministério Público, pelo simples fato deste público não ter tido jamais

qualquer contato com um representante da Defensoria Pública. É possível dizer, enfim, que a Defensoria é desconhecida de uma grande fração da população quilombola. Estamos diante do problema mais elementar do acesso à justiça, que é o conhecimento sobre as instituições responsáveis por promover esse acesso. Assim, nossa primeira recomendação é uma ação geral e coordenada da Defensoria Pública no sentido de produzir os recursos e canais adequados para comunicar a sua existência, organização, atribuições, localização e formas de

atendimento ao público quilombola. Recomendamos que tais estratégias e materiais de comunicação, sejam eles impressos, em vídeo e em áudio (tendo em vista a generalização dos aplicativos de mensagens), sejam produzidos e disseminados em parceria com a CONAQ, mas também adaptados a partir da relação com as organizações quilombolas regionais ou estaduais.

Núcleos Especializados e Grupos de Trabalho.

A pesquisa evidenciou que os Núcleos Especializados (NE) e Grupos de Trabalho (GT) podem variar muito na função desempenhada, que pode estar voltada à abordagem de temas ou populações, mas também pode servir à função puramente administrativa de organizar o atendimento por regiões ou áreas processuais. Evidenciou também que, quando estão voltados à abordagem de temas ou populações, podem variar muito no enquadramento destes, indo dos recortes temáticos mais genéricos, como os Núcleos de Direitos Humanos ou de Minorias, que acolhem vasto leque de públicos, até o recorte de temas e públicos específicos como, por exemplo, Populações Tradicionais, Indígenas ou Quilombolas. Além disso, a pesquisa permite sugerir duas considerações sobre a eficácia e produtividade dessas modalidades de organização de NE e GT. Primeiro entendemos que, quando desempenham a função de abrigar temas ou populações, os NE e GT tendem a proporcionar um acolhimento mais adequado do usuário, ampliando a capacidade institucional de se aproximar e atender adequadamente às demandas populares, em especial aquelas que envolvem causas coletivas. Segundo, entendemos que tal efeito é tão mais efetivo quanto mais específica é a definição da temática do NE ou GT. Assim, recomendamos que as Defensorias Públicas promovam a organização de NE e GT; que tais NE e GT sejam especificamente voltados às populações tradicionais, ou especificamente quilombolas, sempre que o volume desta população justifique; e que os NE e GT da DPU e das diferentes DPE se articulem transversalmente em torno da temática quilombola, por meio de redes, eventos, ou sistemas de comunicação ou informação, de forma a melhor administrar atendimentos, qualificar os próprios defensores e defensoras e adensar sua cobertura e capilaridade.

Itinerância

A itinerância consiste no deslocamento físico dos defensores e defensoras para o atendimento aos usuários situados em municípios nos quais a Defensoria Pública não conta com unidades físicas ou em locais distantes ou de difícil acesso. Trata-se, portanto, de um tipo de atendimento importante do ponto de vista das populações quilombolas e, de fato, o tema é abordado em todos os capítulos deste relatório. O relatório evidencia uma grande variedade de

tempos e modos pelos quais a itinerância é concebida e organizada: podem surgir como iniciativas eventuais, em resposta a urgências e demandas pontuais, ou como projetos ou programas organizados de forma frequente ou permanente, com cronograma e planejamento, apoio de veículos adaptados com todo aparato tecnológico necessário para o atendimento. Muito raramente, porém, há informações sobre a preparação ou qualificação dos defensores públicos para essas ações, para as singularidades de situações e de públicos que eles encontrarão. Também não é informado se tais defensores são designados especificamente para esta finalidade ou se isso implica em custas adicionais, de que monta e como são distribuídas. É possível entender tais ações como uma resposta ao não cumprimento, por parte das Defensorias, da Emenda Constitucional 80/2014, mas ainda que as defensorias alcancem todas as unidades jurisdicionais, continuarão existindo usuários situados em locais afastados, de difícil acesso ou de acesso excessivamente oneroso. A importância da itinerância, a variedade de formas que ela assume e o evidente desequilíbrio na qualidade dos atendimentos prestados, levam à recomendação de que ela deva ser objeto de atenção sistemática, padronização mínima e planejamento periódico por parte da Defensoria Pública. Recomenda-se sistematizar as experiências bem sucedidas e elaborar estudos, caso a caso, da situação geográfica e territorial dos usuários, para racionalizar a prática e aperfeiçoar seu impacto real sobre o acesso quilombola à justiça.

Ações Afirmativas

A pesquisa registrou diferentes experiências e modalidades de ações afirmativas nas DPs que eventualmente se estendem a indivíduos autodeclarados quilombolas, além das mais comuns, voltadas para pretos, pardos e indígenas. Por vezes tais ações estavam restritas aos cargos de estagiários e, mais raramente, se estenderam ao concurso para Defensores Públicos. Recomendamos que esta iniciativa seja generalizada não só em função do seu valor geral de reparação histórica, mas também em função do seu valor específico ao trabalho das DP, no que diz respeito ao acesso quilombola à justiça. A distância cultural (linguagem, comportamento, condições de acesso etc.), quando não o próprio racismo estrutural, são obstáculos importantes no acesso quilombola à Defensoria Pública. A incorporação de técnicos, estagiários e defensores e defensoras públicas quilombolas por meio de ações afirmativas são um mecanismo legítimo de produção de uma maior proximidade com este público específico, que ainda não consegue se ver representado e, por este meio, reconhecido pelas instituições públicas e, em especial, as instituições de justiça.

Ouvidorias Externas

O processo de pesquisa deste relatório incluiu a consulta sistemática às e aos ocupantes das Ouvidorias Externas das Defensorias Públicas, permitindo dimensionar a importância desta instituição no processo de democratização da Defensoria. Para isso as Ouvidorias atuam tanto por meio do monitoramento dos canais e ritmos de atendimento ao público, quando pela proposição de processos de sensibilização, formação e aperfeiçoamento dos próprios defensores em temáticas marginalizadas, mas também pelo desenvolvimento de estratégias de aproximação entre defensores-as e movimentos sociais e mesmo da academia. Disso resulta uma recomendação voltada ao movimento quilombola e mais de uma recomendação à Defensoria Pública. Ao movimento recomendamos que as associações quilombolas e representações estaduais e regionais da CONAQ estejam atentas e se façam ativas no processo de escolha dos Ouvidores externos das Defensorias Públicas dos seus respectivos estados. À Defensoria recomendamos não só da implementação das Ouvidorias em todas as Defensorias Públicas (conforme já previsto na LC 132/09), mas também de uma maior atenção e, talvez, melhor regulamentação sobre os processos de escolha dos ouvidores, assim como para os mecanismos de publicidade e visibilidade desse processo. Muitos sites institucionais das Defensorias não apresentam adequadamente as suas Ouvidorias, suas funções e as formas de acesso a ela, e apenas uma minoria disponibiliza (por vezes em locais de difícil acesso) os documentos relativos ao processo de escolha dos Ouvidores, como, por exemplo, a lista de entidades habilitadas a votar.

Formação continuada

Este relatório buscou identificar indicadores sobre a formação dos defensores e defensoras públicas na temática quilombola, no que diz respeito tanto à sua formação acadêmica básica, quanto a processos complementares, sob a forma de cursos ou eventos, promovidos pelas Defensorias, pela academia ou pela militância social. A exemplo do que ocorre no campo dos profissionais da educação, optamos por nos referir a tais processos como “formação continuada”. O relatório evidenciou a importância da disponibilidade desses processos de formação complementares, assim como sugere que seu alcance é maior quando eles são promovidos pela própria Defensoria Pública. Está claro que o conhecimento jurídico não esgota todas as dimensões implicada nas demandas e conflitos sociais, e que a atualização ou ampliação de saberes dos profissionais alocados nas Defensorias Públicas, tendo em conta a diversidade social e cultural dos seus públicos, em especial quando dotados de relações territoriais específicas, é essencial para assegurar uma melhor qualidade no acolhimento desses públicos e suas demandas, na gestão de litígios e, enfim, na efetivação do acesso à

justiça. Recomendamos que a Defensoria Pública assuma como parte das suas atribuições e das obrigações dos defensores e defensoras, a “formação continuada”, entendida como qualificação ou aperfeiçoamento permanente nos conteúdos, habilidades e sensibilidades exigidas por sua atividade profissional. Recomendamos que as atividades, mesmo quando promovidas ou realizadas por suas Escolas Superiores, contemplem o diálogo com interlocutores importantes para a atuação da Defensoria Pública no campo acadêmico e do movimento social. Portanto, esta recomendação inclui que a formação continuada dos defensores públicos nas questões quilombolas estejam marcadas pela inter ou transdisciplinaridade, além de incluírem a participação do próprio público, tomado como interlocutor dotado de saberes que são próprios e que devem ser reconhecidos e integrados à prática da Defensoria Pública.

Memória institucional e pública

A causa talvez mais explícita e constantemente exposta pelas lideranças que participaram de nossos Seminários Regionais, sobre as dificuldades no acesso aos serviços da Defensoria Pública, em especial das estaduais, foi a descontinuidade da relação com as defensoras e defensores, provocada por sua intensa circulação entre diferentes unidades de atendimento. Esta prática, que está fundada em dinâmicas funcionais próprias, mas que também pode ser valorizada internamente, por promover a impessoalidade na oferta dos serviços, tem um efeito negativo no atendimento das comunidades quilombolas. A constante troca de defensores obriga os quilombolas a passarem frequentemente pelas dificuldades inerentes à reconstituição e exposição dos conflitos em que estão envolvidos para pessoas totalmente externas aos seus contextos. Some-se a tais dificuldades, de reconstituição e compreensão das dimensões históricas e culturais dos conflitos, a existência de dimensões dificilmente verbalizáveis (por sua complexidade social, por medo ou censura local), assim como as idiosincrasias e sensibilidades de cada nova ou novo defensor. Além disso, a constante troca de defensores não cria por si, mas agrava outro problema, a dificuldade dos e das quilombolas monitorarem o curso formal ou institucional dos seus litígios, não apenas em função da dificuldade de acompanhamento dos processos judiciais (acesso a eles e à sua linguagem), mas também em função da ausência de uma rotina ou de canais de informação, por parte da Defensoria Pública, sobre os expedientes, judiciais ou extrajudiciais, adotados em cada caso. Isso nos leva à recomendação relativa à construção e disponibilização de uma memória institucional e pública sobre a atuação da Defensoria Pública em cada caso e em relação ao tema de forma mais ampla. Uma memória capaz de sobreviver à descontinuidade no trabalho dos seus defensores e de construir as condições de um acesso permanente das

comunidades à situação de seus processos (judiciais ou extrajudiciais). A proposição da reflexão sobre uma memória institucional pública corresponde, deste ponto de vista, à uma reflexão sobre como fazer com que a mediação da Defensoria Pública no acesso à justiça seja uma mediação da emancipação e da autonomia, e não uma mediação de reforço da dependência e da alienação que fundamentam a relação jurídica. Algumas das recomendações acima já apontam nesta direção, mas é necessário avançar sobre dimensões mais concretas desta memória institucional pública: a construção de mecanismos e rotinas que informem periodicamente seus usuários, com linguagem acessível, sobre o andamento de seus atendimentos e demandas; a produção do registro constante, organizado e acessível dos atendimentos e do andamento dos procedimentos, inclusive pelo melhor uso dos seus sites oficiais; a constituição de instâncias supra-individuais para manter e garantir o acesso a esta memória, do que são exemplos os Núcleos e Grupos de Trabalho, mas também as Mesas Quilombolas e as parcerias com as Universidades, entre outras.