

Concurso de Práticas: XV Congresso Nacional das Defensoras e Defensores Públicos

Proponente: Júlio Camargo de Azevedo

Tema: Defensoria Pública, futuro e democracia: superação de retrocessos e novos desafios

Título: “*Legal Design de interesse público: o uso do visual law como mecanismo de ampliação do acesso à justiça e combate à erosão democrática dos organismos de controle social*”

1. Descrição: a presente prática resume uma atuação exitosa da Defensoria Pública paulista envolvendo o combate à erosão democrática praticada no Conselho Municipal de Saúde de São José dos Campos/SP. Diante de denúncias apresentadas por cidadãos e movimentos sociais acerca de irregularidades envolvendo o acesso à informação, controle social e publicidade dos atos administrativos, a Defensoria Pública iniciou uma série de reuniões extrajudiciais com a Mesa Diretora do COMUS/SJC, visando adequar suas posturas aos ditames democráticos. As negociações conduziram à assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que reestruturou o funcionamento burocrático do COMUS/SJC, abrangendo 3 eixos de sustentação ao controle social envolvendo as políticas de saúde: a) *direito à informação*; b) *direito à participação*; c) *direito à publicidade dos atos*. Para além da resolução consensual do conflito, que evitou o ajuizamento de uma ação civil pública, o TAC aplicou o *Visual Law* como metodologia de comunicação dirigida aos cidadãos, facilitando a comunicação com o público usuário a respeito da importância da participação popular no controle social das políticas municipais de saúde e da fiscalização de comportamentos antidemocráticos pela Defensoria Pública.

2. Contextualização da prática ao tema do concurso

Nos últimos anos, tem-se assistido a um indesejado avanço de episódios abusivos no seio das instituições brasileiras, que evidenciam um padrão de conduta do Poder Executivo no sentido de enfraquecer os *guardrails* da democracia,¹ fenômeno que se convencionou denominar de *constitucionalismo abusivo* (*abusive constitutionalism*).²

Expressamente adotado pelo Min. Luis Roberto Barroso no julgamento da ADPF nº 622, o termo designa o uso de mecanismos formais e institutos democráticos para ceifar espaços de pluralismo e controle social em um determinado país. Essa *cupinização normativa dos órgãos de controle social* em nosso país, a que se referiu a Min. Carmen Lúcia no julgamento da ADPF nº 760, não tem se restringido apenas à esfera federal (Conselhos Nacionais), alcançando também as esferas regionais e locais, como no caso do Conselho Municipal de Saúde de São José dos Campos/SP.

Chegou ao conhecimento da Defensoria Pública paulista, por meio de denúncias apresentadas por conselheiros e representantes dos cidadãos, que a Mesa Diretora do COMUS/SJC vinha adotando posturas restritivas ao acesso à informação e à participação de conselheiros e cidadãos nas reuniões ordinárias, sendo, igualmente, inviabilizada a divulgação dos atos administrativos produzidos por aquele órgão. Tais medidas vinham obstaculizando o poder-dever de atuação de conselheiros e usuários no controle da execução da política pública de saúde municipal, inclusive na aprovação de contas públicas.

¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Editora Zahar, 2018.

² LANDAU, David. *Abusive constitutionalism*. UC Davis Law Review, Estados Unidos, v. 47, n. 1, p. 189-260, nov. 2013.

Na ocasião, foram apontadas as seguintes barreiras relacionadas à tríade do princípio democrático (*informação-participação-publicidade*): i) ausência de acesso prévio às informações e documentos que compõem a pauta das reuniões; ii) ausência de resposta tempestiva aos requerimentos envolvendo o acesso à informação; iii) ausência de envio de atas das reuniões ordinárias e extraordinárias; iv) ausência de definição da metodologia e dos mecanismos de participação nas reuniões por parte dos cidadãos, conselheiros de CGU e suplentes do Conselho; v) não garantia do direito à voz aos cidadãos, conselheiros de CGU e suplentes do Conselho; vi) realização de reuniões presenciais e aprovações de contas municipais a portas fechadas, com limitação de participação dirigida apenas a cidadãos, conselheiros de CGU e suplentes; vii) não transmissão de reuniões presenciais e virtuais.

Diante do noticiado, a Defensoria Pública expediu *Recomendação Administrativa* ao COMUS/SJC local, a fim de cientificar o órgão a respeito das denúncias recebidas e convocá-lo a empreender os aprimoramentos e ajustes necessários à regularização do acesso à informação, participação e publicidade dos atos do Conselho.

No dia 09 de novembro de 2021, tendo por local a sede da Defensoria Pública Regional de São José dos Campos, realizou-se reunião extrajudicial com representantes do COMUS/SJC e da sociedade civil, na qual foram iniciadas tratativas e exposta a realidade enfrentada pelos conselheiros e populares, acenando-se para a necessidade de adequação das atividades e procedimentos aos preceitos acima mencionados.

Nas sucessivas reuniões administrativas travadas com o COMUS/SJC, foi traçada uma linha de atuação extrajudicial voltada a solucionar os pontos burocráticos da política de funcionamento do órgão de saúde que mais careciam de adequação normativa. Ao todo, *cinco* foram os eixos trabalhados: 1) o direito ao acesso prévio de conselheiros titulares e suplentes às informações e documentos referentes às pautas de reuniões; 2) o direito à informação adequada e o cumprimento da Lei nº 12.527/11 (Lei de Acesso à

Informação); 3) o direito à participação ativa nas reuniões, por meio de instrumentos e metodologias que permitam o direito à voz; 4) o dever de publicidade aos atos da mesa, inclusive quanto aos processos eleitorais pertinentes ao COMUS/SJC e CGUs; 5) o dever de monitoramento de práticas e procedimentos futuros.

Alcançado o consenso, no dia 27 de maio de 2022, foi finalmente assinado o presente termo de ajustamento de conduta, comprometendo-se os signatários a garantir:

- a) *o direito à informação*, garantindo-se que qualquer interessado possa apresentar pedido de informações ao COMUS/SJC, nos termos da Lei de Acesso à Informação;
- b) *o direito à participação e controle social*, garantindo-se a participação ativa de conselheiros, suplentes e cidadãos interessados nas reuniões do COMUS/SJC, assegurada a participação *online* em casos de restrições advindas da necessidade de isolamento social;
- c) *o direito à publicidade*, representado pela divulgação dos atos do COMUS/SJC (convocações, deliberações e processos eleitorais), inclusive por meios digitais.

Para além da resolução consensual do conflito, que evitou o ajuizamento de uma ação civil pública, o TAC aplicou o *Visual Law* como metodologia de comunicação ativa dirigida aos cidadãos destinatários do serviço público de saúde municipal.

Nesse sentido, foram utilizadas técnicas como a *síntese do documento (one page)*, a *linguagem planificada (plain language)*, a *hierarquia das informações*, *elementos visuais*, além de *Qr Code's com conteúdo audiovisual explicativo*.

Como meta seguinte, o TAC em *Visual Law* foi disponibilizado em todas as Unidades Básicas de Saúde do Município, assim como no próprio Conselho Municipal de Saúde. O objetivo foi o de permitir aos munícipes usuários do SUS não apenas o acesso ao conteúdo do ajustamento, mas também informações explicativas a respeito do próprio TAC enquanto *instrumento consensual de resolução de conflitos coletivos* e do COMUS/SJC enquanto *órgão fiscalizador do sistema de saúde local*.

Entende-se que a prática atende aos critérios temáticos antes indicados (*Defensoria Pública, futuro e democracia: superação de retrocessos e novos desafios*), afinal evidencia a utilização de novas tecnologias (metodologias de *legal design*) para superar os recentes desafios impostos às instituições democráticas, alinhando-se, ainda, à missão constitucional da Defensoria Pública, a quem cumpre, enquanto *expressão e instrumento do regime democrático*, o dever constitucional de *orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa extrajudicial dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos*.

3. Aperfeiçoamento do acesso à justiça

A presente prática se baseia em quatro modernos pilares de atuação da Defensoria Pública que aperfeiçoam o acesso à justiça:

i) extrajudicialidade: inova no sentido de priorizar, desenvolver e concretizar uma postura consensual de resolução de conflitos, prescindindo da lógica da judicialização como o remédio para todos os males. A abertura deste novo caminho de pacificação não apenas ressignifica o anêmico modelo adjudicativo de resolução de disputas, mas contribui para o fortalecimento da autonomia e independência funcional da Defensoria Pública, permitindo a utilização de um amplo cabedal de técnicas consensuais (ex: negociação, mediação, facilitação assistida etc.) e instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos (Recomendação Administrativa, Termo de Ajustamento de Conduta etc.), potencializando a efetividade, tempestividade e adequação da resolução do conflito;

ii) tratamento estrutural de conflitos: a prática possui a virtude de tratar adequadamente um litígio de caráter estrutural, que envolve uma situação burocrática e institucionalizada de obstaculização dos pilares do princípio democrático (*informação-participação-publicidade*). Por meio do TAC, foram instituídas medidas estruturantes multilaterais e flexíveis, capazes de corrigir o próprio “modo de ser” do órgão de saúde envolvido e projetar responsabilidades temporalmente organizadas em torno de metas previamente instituídas. Este perfil funcional de atuação, que se revela proativo, interdisciplinar, referencial à rede de serviços e preventivo em relação a futuros focos conflituos, supera a malsinada lógica da monetarização das relações sociais (v.g. *ações de reparação de danos*), que tem na reparação pecuniária a única proposta para composição de problemas envolvendo instituições e políticas públicas. Por fim, a estruturação do acordo em torno de eixos e cláusulas predefinidas, *permite a replicação deste modelo resolutivo em outras localidades, acentuando a possibilidade de exportação da prática;*

iii) cooperativismo: abrindo mão da lógica adversarial ou de investidas de cunho intimidatório, a prática evidencia um pacto colaborativo entre Defensoria Pública, Conselho Municipal de Saúde e sociedade civil, inaugurando uma “comunidade de trabalho” que direciona energias para a resolução do conflito estrutural identificado. Evidencia, ademais, um contemporâneo modo de pensar a tomada de compromissos públicos, o qual pressupõe paridade no diálogo, transparência nas decisões, possibilidade de esclarecimento e consulta, além do auxílio mútuo na implementação do acordo. Esta atividade concertada dos agentes envolvidos favorece uma atmosfera de corresponsabilidade, facilitando o cumprimento em torno do ajuste construído;

iv) empoderamento social-democrático: afastando-se de uma concepção “paternalista” de tratamento de conflitos, a prática manteve-se imbricada à metodologia participativa, baseando-se, inicialmente, nos depoimentos de cidadãos e conselheiros do COMUS/SJC, assim como no diálogo constante com os compromissários. Todos participaram da elaboração das cláusulas do termo de ajustamento de conduta. Ademais, a proposta resolutiva centrou-se em medidas de emancipação social, representadas pelo uso do *visual law* como técnica facilitadora da comunicação/compreensão do cidadão usuário do serviço público de saúde municipal, seguida da divulgação irradiada do TAC nas Unidades Básicas de Saúde e no próprio COMUS/SJC, auxiliando, com isso, a fiscalização comunitária em torno do ajuste pactuado. A proposta tende a conferir legitimação política ao presente compromisso de ajustamento de conduta à luz da coparticipação popular. Ganha-se, por fim, com o processo de *educação da visão popular sobre a importância do controle social na política pública de saúde*.

4. Principal inovação da prática

Para além de implementar um modelo sustentável, cooperativo e extrajudicial de reestruturação da burocracia institucional do COMUS/SJC, a presente prática se destaca pela utilização do Visual Law como *técnica de ampliação do acesso à justiça na dimensão informativa aos cidadãos*.

Na gênese do pensamento crítico de Cappelletti e Garth, já se alertava para a *falta de aptidão dos cidadãos para o reconhecimento de direitos juridicamente exigíveis*.³ Não à toa, Kazuo Watanabe inclui como o primeiro pilar para concretização do acesso à

³ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 22.

ordem jurídica justa, o *direito à informação e o perfeito conhecimento do direito substancial* por parte dos destinatários da justiça.⁴

A equação é lógica: se o cidadão não toma consciência de seus direitos e deveres, deixa de desenvolver uma consciência crítica necessária para afirmá-los e reivindicá-los. Daí a importância da educação em direitos para a cidadania, eis que a *ignorância alija do conhecimento a própria dignidade humana e o acesso aos direitos*.⁵

Esse debate, antigo na história do acesso à justiça, tem reocupado o seu lugar de importância nos estudos interdisciplinares envolvendo Direito e Tecnologia. Nesse sentido, o *Legal Design* vem sendo designando a aplicação de aportes do *Design* ao mundo do Direito, tendo por escopo tornar os sistemas de resolução de conflitos e os serviços jurídicos mais *utilizáveis, satisfatórios e centrados no ser humano*.

Como aponta Margaret Hagan, o *Legal Design* teria por finalidade aumentar a capacidade de tomada de decisões estratégicas por parte de um indivíduo, a partir de ambientes, interfaces e ferramentas que apoiem a inteligência das pessoas.⁶

Enquanto espécie do *Legal Design*, o *Visual Law* (Direito Visual) corresponde ao *design da informação jurídica*, ou seja, uma ferramenta voltada a repensar a comunicação no Direito por meio da utilização de estímulos visuais e audiovisuais. Assim, as técnicas de *Visual Law* buscam tornar a informação jurídica mais clara e compreensível aos jurisdicionados e profissionais do Direito.⁷

Estes foram exatamente os resultados positivos buscados com a presente prática, afinal o uso de técnicas como a síntese do documento (*one page*), a linguagem

⁴ WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça) - processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 10.

⁵ GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil: Introdução ao Direito Processual Civil. Vol. I.* 5ª e. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 10

⁶ HAGAN, Margaret. *Law by Design*. Disponível em: <http://www.lawbydesign.co/en/home/> Acesso em: 9 de junho de 2022.

⁷ SOUZA, Bernardo de Azevedo; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org). *Visual law: como os elementos visuais podem transformar o Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

planificada (*plain language*), a hierarquia das informações, o uso de elementos visuais e audiovisuais, são instrumentos que tendem a ampliar o acesso dos cidadãos à justiça reproduzida no TAC, melhorando o acesso à comunicação jurídica dirigido aos destinatários do serviço público.

Clique [aqui](#) para acessar o TAC em *Visual Law*.

5. Conclusão

Entende-se que a prática atende aos critérios temáticos antes indicados (*Defensoria Pública, futuro e democracia: superação de retrocessos e novos desafios*), afinal evidencia a utilização de novas tecnologias (metodologias de *legal design*) para superar os recentes abusos, desafios e retrocessos impostos atualmente às instituições de controle social democrático em nosso país.

Alinha-se também a relevância da missão imposta à Defensoria Pública, a quem cumpre, enquanto *expressão e instrumento do regime democrático*, o dever constitucional de *orientação jurídica, promoção dos direitos humanos e defesa extrajudicial dos direitos individuais e coletivos dos cidadãos*. Ganha-se, ainda, com o processo de *educação jurídica* da população acerca da importância do controle social nas políticas públicas de saúde.

A temática envolve, ademais, direitos humanos sensíveis, considerando que o controle social e a participação ativa dos cidadãos nas discussões atinentes às políticas públicas de saúde, incluindo-se prestações de contas e aprovações orçamentárias, impactam diretamente a dignidade humana e os demais direitos sociais da população.

Por derradeiro, a técnica de *Visual Law* estruturada *permite a replicação deste modelo resolutivo em outras localidades*, acentuando a possibilidade de exportação da presente prática.

6. Bibliografia

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 22.

GRECO, Leonardo. Instituições de Processo Civil: Introdução ao Direito Processual Civil. Vol. I. 5ª e. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 10

HAGAN, Margaret. Law by Design. Disponível em: <http://www.lawbydesign.co/en/home/> Acesso em: 9 de junho de 2022.

LANDAU, David. Abusive constitutionalism. UC Davis Law Review, Estados Unidos, v. 47, n. 1, p. 189-260, nov. 2013.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. Como as democracias morrem. Editora Zahar, 2018.

SOUZA, Bernardo de Azevedo; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org). Visual law: como os elementos visuais podem transformar o Direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, Thomson Reuters Brasil, 2021.

WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça) - processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 10.