

# Democracia Digital e Governo Eletrônico

Florianópolis, 2013

Catálogo na Publicação:  
Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

D383

Democracia Digital e Governo Eletrônico 2013 / Aires Rover...[et al.];  
organizadores. – Florianópolis : FUNJAB, 2013

315p.

ISBN 978-85-7840-144-3

1. Inclusão Digital. 2. Governo Eletrônico. 3. Democracia.  
4. Tecnologia da Informação. 5. Internet na administração pública.  
6. Cidadania. 7. Administração pública – Inovações tecnológicas.  
I. Rover, Aires José.

CDU – 35

### **Comitê Editorial**

Dr. Orides Mezzaroba - Universidade Federal de Santa Catarina - Brasil

Dr. Aires Rover - Universidade Federal de Santa Catarina - Brasil

Dr. Fernando Galindo – Universidad de Zaragoza - Espanha

Dr. José Miguel Busquets - Universidad de la República - Uruguai

Dr. Ricardo Sebastián Piana - Universidad Nacional de La Plata - Argentina

### **Secretaria**

Ms. Paloma Maria Santos - Universidade Federal de Santa Catarina - Brasil

## APRESENTAÇÃO

O *Livro Democracia Digital e Governo Eletrônico* reúne os trabalhos apresentados e debatidos no decorrer do 16º Encontro Ibero-Latino-Americano de Governo Eletrônico e Inclusão Digital, realizado junto ao Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, no decorrer dos dias 02, 03 e 04 de maio de 2013.

O referido Encontro foi realizado em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Estado de Santa Catarina (FAPESC), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Universidade de Zaragoza e Universidade Federal de Santa Catarina. Destacamos que a produção deste livro só foi possível graças ao financiamento da CAPES.

A realização do Encontro representa mais uma atividade, dentre outras que podem ser acessadas no endereço <http://www.egov.ufsc.br/portal/>, do Grupo de Pesquisa em Governo Eletrônico, Inclusão Digital e Sociedade do Conhecimento, cadastrado no CNPq. O grupo de pesquisa é formado por professores e alunos de Pós-Graduação (mestrandos e doutorandos) dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento e em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

Os textos apresentados neste livro foram avaliados por no mínimo dois especialistas, pelo sistema *double blind review*. Agradecemos aos que colaboraram enviando seus artigos. Por fim, esperamos que os artigos aqui apresentados possam proporcionar novas e profícuas discussões. Boa leitura a todos!

Aires José Rover  
Orides Mezzaroba  
Paloma Maria Santos  
Mariana Pessini Mezzaroba  
**Organizadores**

## SUMÁRIO

### **Constitucionalismo.com e o Estados Nacionais: o choque do futuro e a força do agora dos movimentos sociais em prol da cibercidadani@.....7**

*Valéria Ribas do Nascimento*

*Aline Trein*

### **Polêmicas envolvendo o processo eletrônico.....35**

*Caio Miachon Tenório*

*Orides Mezzaroba*

### **Um olhar pela janela dos IFs – a pesquisa e a extensão que é vista pelo e-cidadão nos websites dos institutos federais.....61**

*Susana Nunes Taulé Piñol*

*Alexandre Oliveira de Meira Gusmão*

*Rafael Macedo da Silva Moraes*

### **Justiça em números: uma análise comparativa entre os sistemas judiciais brasileiro e de países europeus.....79**

*Cesar Antonio Serbena*

*Eduardo Seino Wiviurka*

*Francielle Pasternak Montemezzo*

*Priscila Barboza*

### **Aspectos normativos de governo eletrônico no Brasil.....99**

*Rodrigo Cardoso Silva*

### **Aceleração Processual e o Processo Judicial Digital: Um Estudo Comparativo de Tempos de Tramitação em Tribunais de Justiça.....132**

*Maurício José Ribeiro Rotta*

*Priscila Vieira*

*Aires José Rover*

*Egon Sewald Junior*

**Avaliação dos sítios das assembleias legislativas do Brasil  
utilizando a métrica da usabilidade.....161**

*Francieli Lorenski*

*Mariana Mezzaroba*

*Valter Moura do Carmo*

*Aires José Rover*

**A cooperação judiciária no Brasil em face do e-  
Judiciário.....188**

*Patricia Eliane da Rosa Sardeto*

*Aires José Rover*

**Ensinando democracia pela web: as experiências da escola do  
legislativo e do parlamento jovem dentro dos portais  
legislativos brasileiros.....201**

*Sérgio Soares Braga*

*Júlia Tadra*

**La tecnología de la información en la prevención y control de  
infecciones.....226**

*Diego Arcidiácono*

*Roberto Giordano Lerena*

*Laura Fernandez*

*Carolina Díaz*

**Efeitos da lei da transparência e da lei da informação na  
administração pública paranaense: o caso dos municípios de  
Curitiba, Londrina, Maringá, Foz do Iguaçu e Ponta Grossa ..  
..... 245**

*Miriane Pires Rodrigues*

*Sérgio Soares Braga*

**Lei de acesso à informação e o debate acerca da divulgação de  
dados remuneratórios de servidores públicos..... 284**

*Marciele Berger*

*Paloma Santos*

*Aires Rover*



# CONSTITUCIONALISMO.COM E OS ESTADOS NACIONAIS: O CHOQUE DO FUTURO E A FORÇA DO AGORA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS EM PROL DA CIBERCIDADANI@

*Valéria Ribas do Nascimento<sup>1</sup>, Aline Trein<sup>2</sup>*

*Ao futuro ou ao passado, a uma época em que o pensamento seja livre, em que os homens sejam diferentes uns dos outros e que não vivam sós – a época em que a verdade e o que foi feito não puder ser desfeito: Cumprimento da era da uniformidade, da era da solidão, da era do Grande Irmão, da era do duplipensar! (George Orwell)*

## **Resumo**

O momento histórico em que se encontram os Estados Nacionais contemporâneos desafia que ocorram outras formas de observação do constitucionalismo, já que este movimento é influenciado por diversos fatores políticos, econômicos, sociais, culturais, dentre outros, que se cruzam no âmbito interno e internacional. Nesse contexto, é importante perceber a influência das novas tecnologias, no âmbito de conceitos jurídicos, como por exemplo, constitucionalismo eletrônico, cidadania global, ciberdemocracia, etc. A partir disso, procura-se desenvolver os

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), com período de pesquisa na Universidade de Sevilha (US); Mestre em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Professora do Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” – Mestrado em Direito da UFSM; Professora Adjunta do Departamento de Direito da UFSM; Integrante do Núcleo de Direito Informacional (NUDI) e coordenadora do grupo de pesquisa intitulado “A reconstrução de sentido do constitucionalismo”, vinculados à UFSM, este com patrocínio do CNPQ/CAPES Edital Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES – n.º 07/2011. Link do curriculum Lattes:

<http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?metodo=apresentar&id=K4735235T9>

<sup>2</sup> Acadêmica do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), membro do Núcleo de Direito Constitucional (NDC) e Núcleo de Direito Informacional (NUDI) - ambos da UFSM. E-mail: [trein.aline@gmail.com](mailto:trein.aline@gmail.com).

argumentos em duas partes, relacionando a reconstrução de sentido do constitucionalismo com a nova sociedade da era da informação. Delimita-se o estudo em torno dos riscos de perspectivas que perpassam os movimentos sociais até a possível formação da cibercidadani@. Quanto à metodologia, opta-se pela hermenêutica fenomenológica, pois o direito não deixa de sofrer as contingências histórico-culturais do universo em que se integra, desse modo, os conceitos jurídicos revelam-se como fenômenos históricos orientados à reflexão crítica.

### **Palavras-chave**

Constitucionalismo. Novas tecnologias. Cidadania global. Democracia.

### **Abstract**

The historical time in which the contemporary National States find themselves now challenges new ways of observing constitutionalism, since it is influenced by several political, economical, and cultural factors among others, which cross each other nationally and internationally. In this context, it is important to notice the influence of new technologies in the scope of juridical concepts, such as electronic constitutionalism, global citizenship, etc. From this point, we aim to develop the research in two parts, by relating the reconstruction of the sense of constitutionalism with the new society of the information era. We limit the study around the risks of the perspectives that pass by the social movements until the possible definition of cyber-citizenship. As methodology we use the phenomenological hermeneutic approach, since Law also suffers the historical-cultural contingencies of the universe where it is; thus, the juridical concepts are revealed as historical phenomena leading to critical reflection.

### **Keywords**

Constitutionalism. New technologies. Global citizenship. Democracy.



## 1. Introdução

O tema deste trabalho remete as alterações na concepção clássica de constitucionalismo, no que se pode denominar de neoconstitucionalismo - nomenclatura que pressupõe, via de regra, uma concepção antipositivista - com predominância dos princípios e valores sobre as regras, tendo como consequência uma amplitude da jurisdição constitucional, em diversos países e o surgimento de novos desenvolvimentos teóricos, para dar conta dessa sociedade em constante transformação e interação. Também, no período atual, é notório o crescimento das novas tecnologias, o que leva a necessidade de outros olhares sobre determinados conceitos tradicionais como Constituição e Estado Nação.

Nesse sentido, primeiramente, é questionado sobre o significado do prefixo “neo”, inserido na palavra constitucionalismo, bem como, sobre a época de surgimento e significado desse movimento, que atualmente, abarca uma diversidade de conceitos que se cruzam e entrecruzam entre vozes positivistas e pós-positivistas. Posteriormente, pretende-se relacionar este movimento, com o novo conjunto tecnocultural do final do século XX - impulsionado pela propagação das novas tecnologias, principalmente, a informacional, que surge com o vertiginoso avanço da internet - intitulado ciberdemocracia.

Com isso, é importante se repensar o próprio conceito tradicional de “Constituição”, que traz em seu bojo certas implicações como, “cidadania”, “direitos fundamentais”, “limitações de poderes”, etc, para se fazer uma relação com as novas sociedades em rede. Não é mais possível, entender o constitucionalismo contemporâneo, fechado em torno da pirâmide kelseniana; ao contrário, usando a terminologia de Antonio-Enrique Pérez Luño, pode-se imaginar a figura de uma “abóboda”, ou seja, a confluência de um conjunto de arcos esféricos, ou vários sistemas policêntricos (2012, p. 38). Assim, é possível perceber claramente a importância da abertura e amplitude de conceituações mais antigas, até a formação de um movimento global, que poderia levar a denominação *constitucionalismo.com*.

Na segunda parte do trabalho, discute-se sobre os efeitos que a sociedade da informação, com a utilização principalmente da internet, lança sobre a cidadania. Destaca-se os riscos e perspectivas de seu desenvolvimento até a formação de uma possível cibercidadani@ (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 100).

Ainda que a pesquisa indique a utilização de método de abordagem dialético, em vertentes conservadoras, não é possível a interpretação sem a compreensão, uma vez que, para interpretar, antes é preciso compreender. Por isso, opta-se por não fazer uso de métodos tradicionais, já que esses se fecham à realidade, bem como podem ser todos e nenhum com o decorrer do tempo. Assim, entende-se que a metodologia da fenomenologia é mais adequada aos objetivos desta proposta de pesquisa<sup>3</sup>.

## **2. O Neoconstitucionalismo e o Constitucionalismo.Com: a ressignificação da concepção estatal**

O constitucionalismo é um movimento social, cultural, político e jurídico que surge vinculado à formação, manutenção e transformação das Constituições. Retomando estudos anteriores, já realizados sobre o tema, pode-se dizer que mesmo destacando seu avanço a partir da segunda versão do Estado Moderno, no século XVIII, com as revoluções americana e francesa, e as posteriores Constituições, respectivamente de 1787 e 1791, é possível se perceber formas de organização social na antiguidade e, também, no período medieval (NASCIMENTO, 2011)<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Vale afirmar, também, que a discussão ora apresentada relaciona-se com problemáticas já trabalhadas em projetos do CNPq/CAPES, no interior de Grupos de Pesquisa da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM/RS), denominados “Núcleo de Direito Informacional” (NUDI) e “A reconstrução de sentido do constitucionalismo”, este com patrocínio do Edital Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES – n.º 07/2011.

<sup>4</sup> Além da minha tese de doutoramento, cita-se alguns referenciais teóricos utilizados para realização da mesma, como por exemplo, a obra de Maurizio Fioravanti, intitulada, “Constitución: de la antigüedad a nuestros días”, onde o autor italiano utiliza “antigos” para se referir aos gregos, bem como aos romanos e “modernos”, para dirigir-se aos homens e mulheres da sociedade ocidental pós-medieval. Entretanto, esses termos em castelhano e com esse significado não são usados pela unanimidade doutrinária. (FIORAVANTI,

Na verdade, acredito que mais importante do que definir o momento de seu surgimento, seja questionar propriamente qual o sentido atribuído a este movimento nos diferentes momentos ao longo da história da humanidade. Nesse viés, é pacífica a afirmação de que a ideia de limitação de funções do Estado e de proteção dos direitos fundamentais é fruto do período oitocentista, e, em torno destes dois eixos paradigmáticos, surgem os alicerces do constitucionalismo clássico, que paulatinamente irão se reestruturando no tempo, até a fase, atualmente, denominada de neoconstitucionalismo ou constitucionalismo contemporâneo.

### *2.1 Ambivalências do termo: neoconstitucionalismo(s)*

O constitucionalismo contemporâneo - do Estado Democrático de Direito - estabeleceu seus principais traços característicos nos últimos cinquenta anos, sobretudo a partir da Segunda Guerra Mundial. Com isso, ocorreram transformações significativas nas Constituições, principalmente nos textos fundamentais da Itália, em 1947; da Alemanha, em 1949; de Portugal, em 1976; da Espanha, em 1978. Também, em diversos países da América Latina, como na Argentina, com as respectivas reformas de 1957 e de 1994; na Colômbia, de 1991; e, logicamente, no Brasil, com a Carta de 1988 (CARBONELL, 2007, p. 9; CARBONELL, 2005).

Entretanto, vale mencionar a ressalva exposta por Pérez Luño, quando o mesmo destaca que, hoje, as variantes e prolongamentos de doutrinas tradicionais, denominadas de pós-positivismos e as neodogmáticas, implicam no risco de gerar doses de indeterminação conceitual incompatíveis com o rigor e a clareza exigidos pela teorização do direito. Ademais, “la pretensión de resolver problemas conceptuales como meras adjetivaciones o innovaciones terminológicas (...) pueden degenerar en una ideseable logomaquia” (2003, p. 57-58). Dessa forma não são poucos os autores que se perguntam se, realmente, surge um novo constitucionalismo - neoconstitucionalismo - ou

---

2001). Salienta-se, também, o livro de Charles Howard McILWAIN, no qual está elencado que o traço característico mais antigo, constante e duradouro do constitucionalismo continua sendo, como foi desde o começo, a limitação do governo pelo direito (McILWAIN, 1991. p. 37).

apenas se trata de uma nova roupagem para os mesmos problemas do passado.

Nesse sentido, recorrendo à posição de Miguel Carbonell, acredita-se que, como explicação para a complexidade de fenômenos jurídicos, é possível admitir essa nova nomenclatura na teoria e na prática do Estado Constitucional. Talvez, ainda, para além de neoconstitucionalismo, igualmente se projete o termo neoconstitucionalismos, no plural, dependendo do enfoque abordado (2005, p. 9-10). Convém ter presente que, quando se fala de neoconstitucionalismo, é necessário observar um processo complexo de questões, as quais podem ser experimentadas em separado, dificultando ainda mais a atribuição de uma definição.

Constata-se que são muitas as variações terminológicas que costumam ser encontradas para o referido fenômeno, tais como constitucionalismo do pós-guerra, pós-positivismo, neoconstitucionalismo ou constitucionalismo contemporâneo, sendo que todas remetem a diferentes relações entre os poderes estatais e ao grau de importância dos valores existentes nos ordenamentos jurídicos.

Carbonell acredita que existem três distintos níveis a serem analisados ao tratar de neoconstitucionalismo. Dentre eles está a época histórica, pois este novo movimento constitucional pretende explicar um conjunto de textos constitucionais que surgem depois da Segunda Guerra Mundial, mais particularmente a partir dos anos setenta do século XX. Nas palavras do jurista, são Constituições que não se limitam à disposição de competências ou à separação dos poderes públicos, mas, para além disso, contêm um alto nível de normas materiais ou substantivas que condicionam o Estado por meio de fins e objetivos (2005, p. 10).

Em segundo lugar, estão as práticas jurisprudenciais, que exigem dos juízes novos parâmetros interpretativos. Aqui, entram em jogo técnicas hermenêuticas apoiadas em princípios constitucionais e em diferentes teorias, como a da ponderação, a da proporcionalidade, a da razoabilidade, a da maximização dos

efeitos normativos dos direitos fundamentais, dentre outras<sup>5</sup>. Isso leva os juízes a trabalharem com valores constitucionalizados, mas muitas vezes de difícil aplicação, o que pode acarretar em decisões disfarçadas de real poder constituinte (2007, p. 9). A partir do que foi mencionado, é perceptível a dificuldade de se manter o equilíbrio das três funções estatais.

O terceiro e último nível para tratar do neoconstitucionalismo está ligado a novos desenvolvimentos teóricos, que partem do sentido material de textos constitucionais para tentar explicar os fenômenos jurídicos. Podem-se citar várias doutrinas, como por exemplo, a de Ronand Dworkin, Robert Alexy, Gustavo Zagrebeky, Luigi Ferrajoli, Carlos Nino e Luis Prieto Sanchís, para provar que diferentes âmbitos culturais têm contribuído não apenas para compreender as Constituições e práticas jurisprudenciais, mas também para ajudar a criá-las. Nessa linha de orientação, é possível encontrar referência aos autores ora mencionados, nas Cortes Constitucionais de Colômbia, México, Brasil e vários outros países (2007, p. 9.).

Para Lenio Luiz Streck, a invasão da filosofia pela linguagem, em uma era da pós-metafísica objetiva a (re)inclusão da faticidade, que principalmente depois da década de cinquenta

---

<sup>5</sup> Sublinham-se as obras brasileiras de Lenio Luiz Streck, na quais aparece uma posição firme ao diferenciar o novo constitucionalismo (compromissário, principiológico e dirigente) do positivismo em suas mais variadas formas. “Qualquer postura que, de algum modo, se enquadre nas características ou teses que sustentam o positivismo, entra em linha de colisão com esse (novo) tipo de constitucionalismo.” Assim, compactuando com a teoria ora apresentada, marcada pela viragem da hermenêutica filosófica, acredita-se que o neoconstitucionalismo deve ser entendido como superação e não mera continuidade do modelo anterior. Ademais, Streck é contra toda forma de discricionariedade judicial, uma vez que a discricionariedade está ligada a subjetivismo (esquema sujeito-objeto), avesso ao Estado Democrático de Direito. Com base na hermenêutica da faticidade, no que denomina de Crítica Hermenêutica do Direito (Nova Crítica do Direito), recoloca-se a discussão do enfretamento do positivismo e da indeterminabilidade do direito no contexto, não da simples dicotomia texto e norma, mas sim a partir da filosofia da diferença, que é ontológica entre texto e sentido do texto (2009; 2007).

atravessa o esquema sujeito-objeto para abarcar a “circularidade”<sup>6</sup> da compreensão (2009, p. 9).

Cabe lembrar que o direito se rege pela palavra. É interpretando a palavra escrita na lei que se faz a justiça do caso concreto. Por isso, a necessidade da retomada da filosofia pelo direito, na denominação de Streck, de “filosofia no direito” e não do direito. Atualmente, os operadores jurídicos permanecem reféns da metafísica, o que leva ao distanciamento entre fato e legislação, entre necessidade de aplicação dos direitos fundamentais e a Constituição (2009, p. 97-100).

Nesse contexto, verifica-se que o neoconstitucionalismo é um termo que entrou na linguagem jurídica há pouco tempo e que, mesmo não possuindo um significado unívoco, adquiriu grande aceitação. Geralmente, é empregado para indicar uma perspectiva jusfilosófica que se caracteriza por ser um constitucionalismo antipositivista.

Streck critica as teses discursivo-procedimentais habermasianas, bem como as teorias da argumentação baseadas em Alexy; ambas, segundo Carbonell, podem ser também classificadas sob o prisma do neoconstitucionalismo. Observa-se

---

<sup>6</sup> Considerando a teoria desenvolvida por Heidegger de radicalização da fenomenologia, em que o mesmo liga hermenêutica e faticidade, recoloca-se a questão da ontologia, mas não para abandoná-la, e sim, para buscar uma ontologia fundamental do ser, como filosofia hermenêutica, abrangendo a circularidade. “(...) Superada estava, assim, a idéia da fundamentação na consciência e na representação da humanidade.” Ernildo Stein dispõe que, com isso, introduziu-se uma dupla estrutura na fenomenologia. “A compreensão de ser sempre se dá no modo prático de ser do ser-aí, enquanto este se explicita (interpreta, compreende), e só a partir daí podemos dominar a lógica dos entes.” (2007. p. 105). Ocorre que a hermenêutica deve ser observada a partir dos dois teoremas fundamentais: o círculo hermenêutico e a diferença ontológica, vale dizer através da existência de um “logos” que se bifurca, “o logos da compreensão da linguagem, que comunica e o “logos” no qual se dá o sentido que sustenta a linguagem. Heidegger depois irá chamar esse primeiro “logos” da compreensão de uma proposição, do “logos apofântico”, o logos que se manifesta na linguagem. É o outro “logos”, aquele que se dá praticamente no compreender enquanto somos um modo de compreender, irá chamar do “logos hermenêutico”. Estes dois elementos, o “logos apofântico” e o “logos hermenêutico” irão constituir a distinção que dará material para que se possa depois falar numa hermenêutica filosófica” (1996, p. 27).

que mesmo sob enfoques diversos é importante a reflexão em torno de diferentes posicionamentos para tentar melhor compreender o mosaico de fenômenos que abarcam o constitucionalismo contemporâneo. Ao concluir os três distintos níveis de observação do neoconstitucionalismo, Carbonell acredita que a novidade consista no conjunto, não tanto em seus aspectos isolados, mas quando analisados no mesmo tempo e no mesmo espaço (2007, p. 11). Igualmente, Luis Prieto Sanchís afirma que o constitucionalismo europeu do pós-guerra adquiriu uma singularidade tão grande que alguns autores não somente vislumbram uma nova e peculiar forma política do continente, mas inclusive o surgimento de uma nova cultura jurídica. Assim, vale a pena citar alguns alcances do neoconstitucionalismo:

(...) no cabe la menor duda de que ese constitucionalismo ha propiciado el alumbramiento de una teoría del Derecho en muchos aspectos distintas y hasta contradictoria con la teoría positivista que sirvió de marco conceptual y fecundas consecuencias: constitucionalismo de los derechos o, si se prefiere, Constituciones materiales y garantizadas. Que una Constitución es material significa aquí que presenta un denso contenido sustantivo formado por normas de diferente denominación (valores, principios, derechos o directrices) pero de un idéntico sentido, que es decirle también qué es lo que puede e incluso, a veces, qué es lo que debe decidir. Constitución material se opone así a Constitución formal o meramente procedimental. Que una Constitución se halla garantizada significa sencillamente que, como ocurre con cualquier otra norma primaria, su protección o efectividad se encomienda a los jueces; o si se prefiere, que en el sistema existen normas secundarias, de organización y procedimiento, destinadas a depurar o sancionar la infracción de las normas

sustantivas o relativas a derechos. (2004, p 47-48).

O novo constitucionalismo de direitos ou essa supremacia material da Constituição funciona como uma diretiva fundamental a orientar as três funções estatais, servindo, ao mesmo tempo, como limite e garantia do Estado Democrático de Direito<sup>7</sup>. E, quando se menciona sobre este novo paradigma estatal, é importante destacar que atualmente vive-se na sociedade da informação. A internet já é realidade mundial, interligando todos os países do planeta. Em uma sociedade internacional, mesclando o local e o global, pode-se pensar um novo sentido de constitucionalismo, relacionado com a ciberdemocracia.

## 2.2 *Constitucionalismo.com e a cibercultura em uma necessária interconexão*

As linhas que seguem estão baseadas, principalmente, nos livros de Cass Sunstein – *Republic.com* e *Republic.com 2.0* – de Joaquim José Gomes Canotilho – “*Brançosos*” e *interconstitucionalidade. Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional* e de Antonio Enrique Pérez Luño – *¿Cibercidadani@ o ciudadani@.com?* Elas pretendem sugerir, como afirma o professor coimbrano, que *as través mestras do constitucionalismo poderão estar perante uma total mudança de paradigma* (CANOTILHO, 2006, p. 335).

Vale referir que Canotilho menciona o fato de que os desafios do constitucionalismo eletrônico, em uma primeira aproximação escrita em 2006, seriam apenas literárias. Entretanto, atualmente, com a força da internet e os varios movimentos sociais que são acionados através da mesma, pode-se pensar que já se ultrapassou esse inicial momento.

---

<sup>7</sup> Sobre as atuais crises do Estado Democrático de Direito, cita-se, a nova edição do livro do prof. Dr. José Luis Bolzan de Moraes, o qual trata de aspectos relativos à Ciência Política, Teoria do Estado e Teoria do Direito Constitucional, para além das possibilidades que se põem ao cidadão, buscando compreender os reflexos que se produzem a partir das mutações produzidas pela(s) globalização(ões) (BOLZAN DE MORAIS, 2011).



As pessoas, atualmente, ligam-se não apenas através dos computadores, mas também, com telefones convencionais ou celulares em franca expansão, os serviços de governo eletrônico são implementados, comunidades e redes sociais surgem com as ferramentas da *web 2,0*, formas de ativismo político e protestos nascem, utilizando-se de tecnologias das mais diferentes redes informacionais. Com a utilização desses fatores, pode-se pensar o constitucionalismo, através de um novo olhar eletrônico, como um movimento democrático, influenciado pela internet, no que se pode denominar *constitucionalismo.com*.

Nesse sentido, a cibercultura apresenta-se como um conjunto tecnocultural emergente do final do século XX, impulsionado pela sociabilidade pós-moderna em sinergia com a microinformática e o aparecimento das redes telemáticas mundiais. Ou, uma forma sociocultural que modifica hábitos sociais, práticas de consumo, ritmos de produção e difusão de informação, criando outras formas de relações de trabalho, lazer, sociabilidade e comunicação social (LEMOS, 2010, p 21-22). Esse conjunto de novas informações e tecnologias comanda o ritmo das transformações sociais, econômicas, culturais e políticas do século XXI.

As consequências da cibercultura se fazem presentes em todos os países do globo, e somente um pensamento global pode dar conta dos desafios da atual sociedade da comunicação e da informação planetária (LEMOS, 2010, p. 22). Neste atual modelo de Estado Democrático do Direito, deve-se dar especial atenção ao qualificativo “democrático”, para tentar entender como estas novas formas de conexão mundial influenciarão a ciberdemocracia global e o sentido do constitucionalismo. André Lemos e Pierre Lévy, trazem alguns dados:

(...) Segundo a *Internet WordStats*, números de junho de 2008, há 1,5 bilhão de usuários da internet no mundo e em todas as regiões. África, Oriente Médio, América Latina e Caribe são as regiões que mais crescem, mostrando uma descentralização, embora a taxa de penetração seja maior em países

desenvolvidos (Sudeste asiático, Europa e América do Norte). Mas já podemos afirmar que o crescimento do acesso é exponencial e mundial. O Brasil tem hoje 45 milhões de usuários (sendo 24,4 milhões de usuários residenciais), segundo dados do *Ibopel/NetRating*. Embora não haja estatísticas definitivas, o Brasil está entre os 10 países em números absolutos de usuários, embora uma taxa de penetração muito pequena e inferior mesmo em comparação a países vizinhos da América do Sul. Os brasileiros são ativos produtores de informação e participação de redes sociais. Os internautas brasileiros são aqueles que ficam mais tempo *on-line* por mês e usam muito ferramentas da computação social. De acordo com o *Ibotel/NetRatings*, chegamos a nove milhões de usuários que acessam a leem *blogs* em um universo de aproximadamente 170 milhões de blogueiros. O número representa 46% de internautas ativos no país (2010, p. 22).

Além desses números, que demonstram o Brasil como um país com muitos usuários de internet, destaca-se novas modalidades, como telefones celulares, redes 3G e internet sem fio *Wi-Fi*, além de várias comunidades oferecerem redes sem fio de graça. Ademais, as iniciativas em governos eletrônicos crescem exponencialmente. Todas as manifestações federais estão ligadas no portal Redegoverno, com inúmeras informações em nível federal, estadual e municipal. Algumas experiências brasileiras são consideradas de ponta, como a declaração do Imposto de Renda e o voto eletrônico (LEMOS, 2010, p 24).

A ascensão das redes sociais deve-se perceber em perspectiva global: cresce vertiginosamente o espaço de redes como MySpace – mais popular entre os músicos –, o Facebook e Twitter. Esses espaços possibilitam que internautas menos

dotados de capital cultural e financeiro entrem em cena de maneira mais rápida.

Segundo dados, o recém nascido Google+ , lançado no fim de junho de 2011, em um mês já contava com 25 milhões de inscritos. O Facebook somente chegou nesta cifra com três anos de existência e o Twitter com 33 meses, recebendo uma injeção de capital, em agosto, valorizou U\$ 8 bilhões, levando ao surgimento do termo “bolha especulativa” (CHOLLET, LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL, 2011, p. 36).

No Twitter tudo é público, o que porque é postado ou porque se é seguido. Enquanto no Facebook o acesso restrito é a regra, raramente são os usuários do Twitter que ativam a função “proteger seus *tweets*”. O objetivo do Twitter está na circulação mais ampla de mensagens. Fotos de uma viagem ou de uma festa encontrarão sempre lugar mais apropriado no Facebook. Entretanto, o Twitter longe e ser um telégrafo neutro, criou uma relação nova com a informação, a qual é amplamente transmitida por meio de links para várias fontes. A twittosfera abarca uma mistura inédita de informações, fofocas e comentários dos mais diversos, recebendo o apelido de “canivete suíço”. Esse fato pode provar a desconfiança e o desprezo daqueles que não estão familiarizados com ele. Equivocadamente, segundo Cardon, “se a afirmação da subjetividade, a flexibilização das formas de enunciação, a ludificação da informação (...) estão se tornando tendências centrais da relação com a informação, a exigência de veracidade e a busca por novos dados (...) não param de se fortalecer”. De fato, verdades e mentiras são facilmente identificados (CHOLLET, LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL, 2011, p. 37).

Devido a esses fatores, as redes sociais crescem em popularidade e a extrema diversidade de usuários permite que um conjunto de códigos comunitários se fortifique. Todos compartilham a mesma interface virtual e o resultado é um esperanto digital cujos componentes foram reproduzidos nos cartazes de manifestantes árabes no inverno (do Hemisfério Norte) de 2011, ou dos “indignados” espanhóis, como sinais de reconhecimento (CHOLLET, LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL, 2011, p. 37). Além, é claro, do “Ocupe Wall Street” nos

Estados Unidos da América, no qual manifestantes mantêm uma ocupação constante de Wall Street, o setor financeiro da cidade de Nova Iorque, em protesto contra a desigualdade social, a ganância empresarial e o sistema capitalista como um todo.

Assim, é possível se pensar o constitucionalismo em uma nova perspectiva policêntrica, como um movimento global, em defesa da democracia e dos direitos humanos/fundamentais. Consoante Pérez Luño deve-se substituir a imagem piramidal kelseniana, por um horizonte plural de normas jurídicas, de procedência heterogênea e, que, em conjunto, formarão um panorama do ordenamento mais parecido com uma abóboda (2012, p. 38). Nessa perspectiva, é possível, igualmente, fazer a relação com vários princípios interconectados com o direito informacional, a cibercultura e a ciberdemocracia, como referido por Lemos e Lévy.

Em primeiro lugar parece estar em jogo, no que se relaciona à dimensão política da sociedade informacional uma nova ligação entre a tecnologia e os processos comunicacionais sociais. Daí que o primeiro princípio da cibercultura seria a “liberação” da palavra. Segundo esses autores este traz consequências para a constituição da opinião e da esfera públicas, pois o círculo da conversação mundial se ampliou, com “blogs, wikis, podcasting, softwares sociais como o Orkut e o Facebook”, permitindo a troca de informações entre pessoas e comunidades (LEMOS, 2010, p. 25).

Da liberação da palavra em redes telemáticas surge um segundo princípio, “o da conexão e da conversação mundial” (ou o que Lévy chamou de “inteligência coletiva”). A circulação da palavra em redes abertas, faz surgir um interconexão planetária fomentando uma opinião pública ao mesmo tempo local e global (LEMOS, 2010, p. 25), o que se poderia entender como glocal. Aparecendo aqui o terceiro princípio da cibercultura denominado de “reconfiguração, social, cultural e política”:

As mídias de massa surgem a partir de século XVI com a formação da opinião, do público, primeiro pela imprensa e, mais tarde, pelos meios audiovisuais como o rádio e a televisão. O transporte à

distância do “pensamento e da força” (de Tarde, 2005) vai criar as redes das primeiras cidades modernas ganhando novas dimensões nos séculos XIX com a revolução industrial e com as mídias de emergência de processos comunicativos com funções pós-massivas e a emergência de processos comunicativos com funções pós-massivas, surgem formas de produção e circulação da opinião pública abertas multimidiáticas e interativas (LEMOS, 2010, p. 26).

Há, portanto, além do sistema infocomunicativo massivo, em que os cidadãos apenas recebiam as informações, o sistema pós-massivo, no sentido da produção da palavra pelos antigos receptores. Dessa forma, o ciberespaço, faz emergir um sistema de retroalimentação (LEMOS, 2010, p. 26). Daí, que o sistema pós-massivo permite um novo espaço para debate não mediado, de conversação ampla e desterritorialização estatal. Porém, ao mesmo tempo em que se verificam aspectos positivos, pode-se perceber também vários riscos neste processo.

### **3. O Choque do Futuro e a força do agora: os movimentos sociais e a cibercidadani@**

Há, mais ou menos, duas décadas atrás, Alvin Toffer alertou para os sintomas de uma nova doença, a qual chamou *choque do futuro*, como sendo um estado psicobiológico provocado pelo fato das pessoas serem submetidas a *mudanças excessivas* num espaço demasiado curto. Como consequência disso, um grande número de indivíduos começava a demonstrar aspectos de confusão, o que levava a uma enorme desorientação provocada pela chegada prematura do futuro (TOFFER apud BERTMAN, 1998, p.13-14). De fato, o rápido desenvolvimento da tecnologia pode levar a uma perda de direção.

Esses fatores levaram Stephen Bertman a escrever sobre uma nova força, que denominou de *força do agora*, representativa de um presente descomprometido com qualquer outra dimensão, ao mesmo tempo em que *substitui o longo prazo pelo curto*

*prazo, o duradouro pelo imediato, a permanência pela transitoriedade, a memória pelas sensações, a reflexão pelos impulsos* (1998, p. 15). A partir daí, a pressa opressora caracteriza um ambiente de estímulos sensoriais velozes, aleatórios e pouco pensados, acarretando em desorientação espacial e temporal.

Levando em consideração essas duas premissas negativas de abordagem sobre o *choque do futuro* e a *força do agora*, poderia-se observar um horizonte deveras pessimista em torno das novas tecnologias e da atual sociedade informacional. Entretanto, não há como retroceder no tempo ou fugir das inovações que compõe a própria formação social, nem seria aconselhável, pensar-se em termos maniqueístas, dividindo o mundo em oposições polares, como bem ou Deus, mal ou mau; matéria, intrinsecamente má e espírito, intrinsecamente bom. Parece ser prudente enxergar e detectar os problemas na tentativa de enfrentá-los para se construir um novo futuro.

### *3.1 A construção do futuro e a busca pela cibercidadani@*

A teledemocracia pode ser considerada como a projeção das novas tecnologias aos processos de participação política das sociedades democráticas. Para Pérez Luño, os elementos constitutivos dessa noção se cifram em três exigências básicas: do ponto de vista metodológico, trata-se de aplicações das novas tecnologias em grande escala, como televisão, informática, telemática, internet; no que se refere ao seu objeto, projeta-se sobre processos de participação política dos cidadãos; e no que se refere ao seu contexto de aplicação, apenas possível em sociedades democráticas (2004, p. 60).

Essas novas tecnologias, sobretudo, a internet, ao entrarem no mundo jurídico-político suscitam dilemas que afetam diretamente a discussão em torno da cidadania. Conforme o professor espanhol, esta importante palavra pode ser desdobrada em dois pólos: um pólo positivo - a cibercidadani@ - que implica em um novo modo mais autêntico e profundo para participação política de vocação planetária; outro pólo negativo – cidadania.com – em cujo titular permanece como mero sujeito passivo à manipulação de poderes públicos e privados (2004, p.

100). De mesma forma, com base na teoria de Yoneji Masuda, apresenta a versão fraca e forte da teledemocracia. Aquela, tem por objetivo reforçar o procedimento de representação parlamentar, não implicando uma substituição ou alternativa ao sistema de participação política, baseado na democracia indireta, que se articula com base nos partidos políticos; enquanto esta, implica em formas ativas de participação do cidadão (2004, p. 61).

Atualmente, é inimaginável uma eleição em países democráticos, sem a forte influência das novas tecnologias. Além das propagandas eleitorais, dos sites e e-mails dos candidatos, os mesmos possuem várias páginas na internet como Blogs, Twitter e Facebook, apenas para citar alguns exemplos. Isso permite ao candidato e aos eleitores trocarem informações, bem como, em brevíssimo espaço de tempo, verificar as reações sobre propostas e planos de governo.

Dessa forma, os novos meios de comunicação permitem uma aproximação entre candidatos e eleitores, além de facilitar o processo eleitoral. No Arizona, um juiz nas eleições presidenciais norteamericanas, autorizou o exercício do sufrágio através da internet. A votação pela rede simplifica os trâmites do atuação sistema eleitoral (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 63-64). No Brasil, é possível citar a urna eletrônica ou máquina de votar brasileira, que é um computador responsável pelo armazenamento de votos durante as eleições. O dispositivo foi desenvolvido em 1996, e deste então, diversos outros países vêm testando equipamentos semelhantes.

As repercussões das novas tecnologias, não param nos processos eleitorais, mas se projetam em um amplo mosaico de relações entre os poderes públicos e os cidadãos. É indispensável se pensar, cada vez mais, em uma rede de comunicação direta entre a Administração e os administrados para facilitar a transparência e eficiência da atividade pública. Em países anglo-saxões e escandinavos existe, já, há alguns anos, experiências de conexão dos cidadãos e redes virtuais aplicadas a Administração Pública (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 64).

O Brasil, da mesma forma, possui experiências inovadoras neste sentido, como sites oficiais, vinculados às três

funções estatais, Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, que para além de informar sobre as últimas notícias vinculadas ao governo, possibilitam muitas vezes, a coleta de opinião direta do cidadão sobre diferentes projetos e temáticas. Vale mencionar, a criação da TV Justiça, que surge como um canal de televisão – sem fins lucrativos – relacionado à ampliação da visibilidade do Supremo Tribunal Federal (STF) e administrado pela Secretaria de Comunicação do STF, com o auxílio de um Conselho Consultivo. Ela começou suas transmissões em 11 de agosto de 2002, com objetivo de divulgar os julgamentos, debates e programas didáticos essenciais à promoção da justiça, sendo seu sinal captado por antenas parabólicas, além do sistema a cabo e via satélite (DHT). Ainda, importa destacar o programa “Direito do plenário”, transmitido nas quartas e quintas-feiras em tempo real, ou seja, ocorre a transmissão imediata dos julgamentos submetidos às sessões plenárias da Corte Constitucional. Isso apresenta-se como uma iniciativa inédita em âmbito global, uma vez que o Brasil foi o primeiro Estado a dar tamanha viabilidade aos seus julgamentos.

Retomando, o debate sobre as novas tecnologias no processo eleitoral, importa também mencionar sobre algumas vozes discrepantes ou que manifestam determinadas reservas sobre a propagação dessas ideias.

Dentre os autores que manifestam grande preocupação com o tema, destaca-se Giovanni Sartori, pois o mesmo denuncia riscos ineludíveis dessas novas tecnologias. Como fundamentação, primeiramente, afirma que a telepolítica, em lugar de contribuir com a maturidade dos cidadãos, enfraquece sua responsabilidade política. O fluxo de informações e seu crescimento quantitativo não se traduzem na ampliação de conhecimento, nem no desenvolvimento da capacidade crítica dos cidadãos. Basta ver o efeito da televisão na vida das pessoas, já que as mesmas empobrecem drasticamente a informação e a formação do cidadão (1998, p.127).

Sartori denomina os novos usuários das tecnologias de “homens-bestas”, sem noções clara, genuínas e diferentes. Longe de formar cidadãos livres e responsáveis, a sociedade informacional, gera um proletariado intelectual sem nenhuma



consistência intelectual (1998, p. 127). A forma fácil, rápida e sem rigor conceitual acarretaria em conclusões simples e simplificadoras.

Mais comedido nas críticas, Cass Sunstein, não vacila em reconhecer as possibilidades para uma renovação na política através da utilização das novas tecnologias, mas apresenta algumas ponderações. Sustenta que há muita fragmentação na opinião pública, já que cada usuário, individualmente, com o acesso aos diversos meios de comunicação forma seu próprio entendimento sobre os mais diversos temas, o que pode levar a uma difícil coesão estrutural da experiência republicana. (2001, p 13). Isso geraria as chamadas câmaras de eco e os casulos de informação (2007).

Sunstein afirma que a rede pode levar ao surgimento de um tipo de usuário consumidor, que apenas pensaria em seus interesses egoísticos, voltados ao consumo próprio e não na aceção coletiva e solidária (2001, p 105; 2007). Citando estes dois autores, Pérez Luño, entende não ser possível negar a contribuição das novas tecnologias nos processos de participação política, porque algumas vantagens que derivam da teledemocracia na versão fraca, são hoje, avanços irrenunciáveis à sociedade contemporânea. No entanto, as críticas apresentadas, indiscutivelmente, possuem o mérito de denunciar os riscos de determinadas opiniões simplificadas ou não genuínas (2004, p. 66-67). Como foi afirmado, anteriormente, particularmente o Brasil, apresenta muitos progressos, com relação a este tema, como o voto eletrônico, por exemplo.

Com relação à versão forte de teledemocracia, Pérez Luño, trazendo Masuda, assevera que existe um especial interesse em desenvolver formas de democracia direta e baseadas na participação imediata do cidadão, o que favoreceria a decisiva descentralização e desconcentração do poder. A internet, venho a facilitar a realização dessa prática, já que cada domicílio pode estar conectado a uma rede comunicativa universal. Nas palavras do professor espanhol “el sistema permite maximizar y optimizar la comunicación directa, sin ningún tipo de mediatizaciones, entre los ciudadanos y quienes tienen a su cargo el poder político responsable de tomar las decisiones” (2004, p. 68). Assim, a

votação eletrônica instantânea, permite aos governantes condições de conhecerem a vontade dos governados de forma muito mais rápida e eficaz.

Ainda, Pérez Luño, citando Arterton, Bennett e Tribe, traz a possibilidade dos referendos instantâneos e permanentes substituírem os trâmites institucionais das eleições pela possibilidade de uma “urna ininterrupta”, constantemente aberta (2004, p. 68). Como é sabido, para Rousseau, a soberania não poderia ser representada. Porém, importa trazer alguns perigos de uma democracia plebiscitária, pois a mesma pode gerar fenômenos políticos involutivos evidenciando lideranças personalíssimas, o que pode gerar regimes totalitários, assim como dificultar o processo de tomada de decisões deliberativas pela administração pública.

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional espanhol, sustenta uma concepção restritiva e excepcional da democracia direta. Pérez Luño, oferece o exemplo de uma sentença relativa ao recurso de amparo apresentado contra uma lei do Parlamento vasco que limitava o exercício da democracia direta dos cidadãos de mencionada comunidade. Invocou-se, o direito fundamental da participação política direta, derivado do exercício da soberania popular. A Corte espanhola não acatou o pedido, considerando como excepcional os casos de democracia semidireta ou direta, afirmando que a regra seria a democracia representativa. Cita-se trecho elencado pelo respectivo Tribunal:

“El derecho a participar directamente en los asuntos públicos, como todos los derechos que la Constitución establece, no puede sino ejercerse en la forma jurídicamente prevista en cada caso. Lo contrario, lejos de satisfacer las exigencias de la soberanía popular, supondría la imposibilidad misma de la existencia del ordenamiento, a cuya obediencia todos – ciudadanos y poderes públicos – vienen constitucionalmente obligados” (PERÉZ LUÑO, 2004, p. 70).

Percebe-se que a Corte espanhola sustenta uma interpretação restritiva do exercício das formas de democracia direta, afirmando que o Estado democrático equivale à democracia representativa. Com efeito, não se objetiva negar o valor desta forma de democracia, mas sim demonstrar que é necessário um equilíbrio e complementaridade entre as espécies de sistemas democráticos.

“Estas observaciones no pretenden abolir o infravalor la democracia representativa, porque, como hemos recordado oportunamente, ésta resulta imprescindible para segurar la deliberación, mientras que la democracia direta es más eficaz para garantizar la participación (Fishekin, 1995:50-51). Por eso, para la plena garantía no se debe optar por uno de esos tipos alternativos de democracia, sino que debe reforzarse su complementariedad. Por decirlo en términos de Luigi Ferrajoli (1995: 948): En ausência de democracia directa, en efecto, la democracia representativa únicamente puede valerse de un consenso vacío y pasivo y se halla expuesta a todas las aventuras y perversiones. En ausência de democracia representativa, la democracia directa está destinada a replegarse sobre si misma , reproduciendo en su interior las formas de la representación y sucumbiendo a largo plazo por defecto de garantías jurídicas y políticas (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 72-73).

Pode-se perceber que sem a democracia direta a democracia representativa é vazia e exposta a perversões, ao passo que, sem a democracia representativa, a democracia direta pode reproduzir vícios de representação e ser desprovida de garantias constitucionais, pois carece de recursos para deliberação. Em que pese, as insuficiências de democracia direta, a teledemocracia, em sua versão forte, mostra-se como um

instrumento para tornar viável experiências políticas de democracia direta, que anteriormente resultavam problemáticas (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 73). Assim, os defensores desta ampliação tecnológica entendem que essa nova versão guarda um salto qualitativo, em seu sentido político, jurídico e moral, como será demonstrado a seguir.

A contribuição política representa, um determinada opção das novas tecnologias para se renovar e melhorar o processo político das sociedades democráticas. Os postulantes dessa perspectiva, entendem que graças as experiências teledemocráticas se reforçará a presença imediata da cidadania, em todas as esferas da vida pública, pois os novos métodos possibilitam a operatividade democrática real e efetiva do povo, que não ficará apenas nas mãos de uma ditadura dos partidos políticos, ademais, de representar um meio de evitar as disfunções dos sistemas eleitorais, já que em muitos locais, o sistema majoritário eleitoral deixa de representar as minorias, que muitas vezes representam um grande número de eleitores. Ainda, é possível citar, o recurso a teledemocracia em seu sentido político, como uma forma de impedir a corrupção da democracia representativa, muitas vezes manipulada por *lobbies*, por grupos públicos ou privados das mais diversas naturezas. No sentido jurídico, a teledemocracia consiste em uma colaboração no próprio processo legislativo, consistindo na formação da vontade legislativa do Estado, e, quanto à inovadora contribuição em seu sentido moral, pode-se mencionar a existência de uma ética ciberespacial, que gera e estimula atitudes de consciência coletiva sobre das liberdades e bens, o que deflagra a formação de vínculos solidários em rede local, regional e global (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 73-84).

De tudo que foi exposto, nota-se a ampla gama de opções e remodelações pelas quais tem passado a noção tradicional de democracia, com o crescimento do ciberespaço, até a crescente expansão da ciberdemocracia, que traz em seu âmago a formação e desenvolvimento de novos atores sociais. Estes, em conexão mediata e imediata formam um conjunto assimétrico em escala glocal, que podem ser denominados de cibercidadãos.

As razões que se postulam para desqualificar a teledemocracia, igualmente, podem ser separadas em três frentes: riscos políticos, jurídicos e morais. Quanto aos riscos políticos, pode-se destacar o receio de que as novas tecnologias promovam uma estrutura vertical das reações sociopolíticas, levando a despersonalização do cidadão e alienação política. Isso porque, o sistema teledemocrático tenderia a esvaziar as estruturas associativas e comunitárias de caráter intermediário entre o Estado e o indivíduo, como por exemplo, partidos, sindicatos, associações e movimentos cívicos coletivos, que são os que reforçam a coesão da sociedade civil. Facilmente é possível lembrar do poder hipnótico, muitas vezes com mensagens subliminares, que a televisão exerce sobre as grandes massas da população, acarretando apatia e despolitização do cidadão. Da mesma forma pode ocorrer com as novas tecnologias, que ao invés da formação crítica das pessoas, resultaria em um instrumento de manipulação política. Citando Nicholas Negroponte, Pérez Luño, traz a informação de que teledemocracia longe de contribuir com o aprofundamento de uma autêntica participação cívica, representa uma via para manipulação e controle ideológico dos cidadãos, degenerando em uma “democracia totalitária”, sendo controlada por uma elite tecnológica, que comandaria meros súditos, por uma adesão incondicional (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 84-89).

Em outro sentido, Daniel M. Downes e Richard Janda, em seu estudo sobre “cidadania virtual”, propõe captar a ambivalência que comporta a projeção das novas tecnologias no âmbito da cidadania, ou seja, a internet levaria a quatro grandes deslocamentos: 1. Do Estado à comunidade virtual; 2. Da localização territorial ao ciberespaço; 3. Da cidadania à cidadania virtual; 4. Da comunidade de Estados ao mercado global (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 90). Daí que seria ingênuo pensar que o aumento de comunicação levaria a mais cidadania, pois a mesma pode ser controlada por grandes empresas comerciais.

Com relação aos riscos jurídicos, esse são facilmente perceptíveis, pois é complicado se pensar em um processo legislativo unicamente teledemocrático. Na maioria dos procedimentos tradicionais, a deliberação legislativa ocorre com a

submissão às diferentes Casas legislativas, posteriormente, uma segunda fase, com a possibilidade de emendas para reanálise, dentre outras formas de debate. Com as novas tecnologias, em que os cidadãos participariam desse processo diretamente de suas residências, ocorreria um empobrecimento normativo com a perda da qualidade das leis. Ademais, o sistema teledemocrático, poderia ser violado por determinadas formas de crimes da internet, já que os *hakers*, podem conseguir a manipulação do sistema. É importante, destacar ainda, o grave perigo de desrespeito ao direito à intimidade, garantido constitucionalmente, na grande maioria dos países democráticos. Segundo Pérez Luño:

(...) Junto con las incuestionables ventajas derivadas de las inmensas posibilidades de conocimiento, actuación y comunicación que permite la navegación por el ciberespacio, Internet há hecho surgir em los últimos tiempos graves motivos de inquietud. El escándalo de contínuos atentados contra la vida privada de los ciudadanos, perpetrados a través de la Red por entes públicos y privados, ha creado una fundada inquietud sobre los abusos que pueden derivarse de tales prácticas (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 95).

Os atentados à vida privada e à intimidade, podem ser facilmente percebidos em diversos programas, sites e páginas da internet, o que leva à sérios riscos aos direitos do cidadão. Também, o controle de dados pessoas é um outro problema, já que é possível se verificar preferências musicais, artísticas, literárias, hábitos de vida, viagens, operações financeiras, crenças religiosos, problemas de saúde, etc., apenas com um monitoramento *on-line*. Com o cruzamento desses dados, se origina, conforme o doutrinador espanhol, a “síndrome do aquário”, ou seja, os cidadãos vivem em uma casa de cristal, em que todas as ações podem ser controladas (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 96). Devido a esses fatores é importante, que cada vez mais, se

desenvolvam normas jurídicas, nacionais e internacionais, de proteção de dados.

No tocante aos riscos morais, a teledemocracia pode acarretar em um atomismo ético e que, longe de fomentar relações solidárias, propõe-se um vazio de valores comunitários. Nesse sentido, Jean Baudrillard, conforme a semiótica, afirma que os símbolos cumpriram três tarefas ao longo do tempo: nas civilizações pré-industriais, apresentavam o reflexo da realidade, como os brasões e as cores de Banderas; nas sociedades capitalistas, dirigiam-se a encobrir ou mascarar a realidade, como por exemplo, os anúncios de cigarro com mulheres e homens bonitos e de porte atlético, etc; já, nas sociedades tecnológicas dos dias atuais, o símbolo pretende mascarar a carência de realidade (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 97). Do mesmo modo, as consequências das novas tecnologias, podem gerar, até mesmo, uma forma real de incomunicação, como denunciam pediatras e pedagogos, com a denominação de “síndrome do autismo provocado”. As crianças deixam de se comunicar e brincar com colegas de classe, preferindo o mundo virtual (PÉREZ LUÑO, 2004, p. 98).

Todos esses fatores, para além de demonstrar os perigos da teledemocracia, demonstram que mesma é um caminho sem volta. Assim, melhor que recorrer aos seus pontos negativos é pensar os porquês de sua existência e surgimento, e, ao mesmo instante, tentar usufruir de seus benefícios sem cair no abismo de uma “ágora virtual” sem ligação com o real.

#### **4. Conclusão**

Trazendo a epígrafe citada nesse texto, verifica-se a citação de uma importante obra de George Orwell, *1984*. Neste livro, o enredo, sob a perspectiva de um dos três grandes superestados, mostra como teletelas permitem que o chefe supremo do Partido, o Grande Irmão – o Big Brother no original em inglês -, vigie os indivíduos e mantenha um sistema político cuja coesão interna é obtida não só pela opressão, mas pela construção de um idioma totalitário, a Novilíngua, que, quando estivesse completo, impediria a expressão e qualquer opinião

contrária ao Partido. Nessa metáfora sobre o poder, liberdade, comunicação e sociedade, Winston Smith (personagem central), funcionário do Ministério da Verdade da Oceania, incentivado por seu amor por Júlia e por um membro do Partido Interno, passa da indiferença à rebelião contra a sociedade em que vive (GEORGE ORWELL, 2004).

Com esse brevíssimo comentário do livro de Orwell, pretende-se salientar a importância da discussão em torno da liberdade, direito humano/fundamental, assegurado no âmbito internacional, por diversos tratados, e, na arena nacional, por meio das Constituições e demais legislações. Mas, qual a ligação com o título ora apresentado: *Constitucionalismo.com* e os Estados Nacionais: o *choque do futuro* e a *força do agora* dos movimentos sociais em prol da cibercidadani@?

Na verdade, o constitucionalismo eletrônico - na acepção de Canotilho - busca uma rede de constitucionalismos, em prol da defesa democrática e dos direitos humanos/fundamentais de cunho cosmopolita, para assim se tentar defender uma sociedade mais solidária e preocupada com valores essenciais à existência humana.

Atualmente, as novas tecnologias, principalmente a internet, corroboram com a liberdade de informação, a tal ponto, em que se pode falar em um “mundo virtual”, em “cidadania global”, ou “ágora virtual”, apenas para exemplificar alguns termos. Ocorre que esta mesma liberdade, incentivadora de vários movimentos sociais e da própria cibercidadani@ é permeada por diversos perigos e riscos, como foi exposto no decorrer do trabalho. No entanto, não é negando o avanço tecnológico que será possível a construção de um novo futuro, mas sim com mais debates, pesquisas e estudos em torno desse novo paradigma que é a sociedade informacional.

Dessa maneira, Winston, personagem principal da obra de Orwell afirma: “Não é fazendo ouvir a nossa voz, mas permanecendo são de mente que preservamos a herança humana. Ele voltou à mesa, molhou a pena e escreveu (...)”. Para finalizar, retorna-se a citação inicial do trabalho: (...) “Ao futuro ou ao passado, a uma época em que o pensamento seja livre, em que os homens sejam diferentes uns dos outros e que não vivam sós – a



época em que a verdade e o que foi feito não puder ser desfeito: Cumprimento da era da uniformidade, da era da solidão, da era do Grande Irmão, da era do duplipensar!”(ORWELL, 2004, p. 29).

## 5. Referências

BERTMAN, Stephen. **Hipercultura. O preço da Pressa.** Lisboa: Instituto Piaget, 2001.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos Humanos.** 2. ed. rev. Ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **“Brançosos” e Interconstitucionalidade.** Itinerários dos discursos sobre a historicidade constitucional. Coimbra: Almedina, 2006.

CARBONELL, Miguel (ed). **Neoconstitucionalismo(s).** 2. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.

\_\_\_\_\_. **Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos.** Madrid: Editorial Trotta, 2007.

CHOLLET, Mona. Twitter ou o triunfo da plasticidade. In: **Le Monde Diplomatique Brasil.** Outubro, 2011.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitución: da la antigüedad a nuestros días.**

Traducción de Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

LEMOS, André. **O futuro da internet: em direção a uma ciberdemocracia / André Lemos e Pierre Lévy.** São Paulo: Paulus, 2010.

McILWAIN, Charles Howard. **Constitucionalismo antigo y moderno.** Traducción de Juan Solozábal Echavarría. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **O tempo das reconfigurações do constitucionalismo. Os desafios para uma cultura cosmopolita.** São Paulo: LTr, 2011.

ORWELL, George. **1984.** Tradução de Wilson Velloso. 29 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique **¿Cibercidadani@ o ciudadani@.com?** Barcelona: Editorial Gedisa, 2004.

- \_\_\_\_\_. **Perspectivas e Tendências atuais do Estado Constitucional**; tradução de José Luis Bolzan de Moraes e Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Trayectorias contemporáneas de la filosofía y la teoría del derecho**. Sevilla: Innovación Lagares, 2003.
- STEIN, Ernildo. **Aproximações sobre hermenêutica**. Porto Alegre: EDIPUC, 1996.
- \_\_\_\_\_. Breves considerações históricas sobre as origens da filosofia no direito. In: **Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídico**. A filosofia no direito e a filosofia do direito. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2007. p. 97- 110.
- STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e Consenso. Constituição, Hermenêutica e Teorias Discursivas**. Da possibilidade à necessidade de respostas corretas em direito. 3.ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.
- SUNSTEIN, Cass. **Republic.com**. Princeton: University Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Republic.com 2.0**. Princeton: University Press, 2007.

# POLÊMICAS ENVOLVENDO O PROCESSO ELETRÔNICO

Caio Miachon Tenório<sup>8</sup> Orides Mezzaroba<sup>9</sup>

## Resumo

O processo eletrônico surgiu com vistas à concretização do princípio constitucional da razoável duração do processo. A morosidade do Poder Judiciário brasileiro foi um dos maiores estimuladores à utilização do processo eletrônico como forma de concretização deste princípio constitucional. Embora a utilização dos meios eletrônicos para as práticas processuais não chegue a ser uma novidade no direito brasileiro, a Lei n.11.419/2006 foi o marco inicial da *virtualização* do processo, eliminando-se o papel do processo judicial. Na prática, entretanto, as vantagens trazidas pelo processo digital parecem, neste momento, questionáveis. De questões que passam pela exclusão digital, como cerceamento ao exercício profissional, ilegalidade regulamentar e vícios de constitucionalidade, o processo eletrônico apresenta muitas imperfeições. Longe de esgotar o assunto, o presente trabalho procura analisar os principais problemas apresentados pela lei n. 11.419/2006, propondo algumas soluções, na esperança de contribuir para um processo judicial mais equilibrado, inovador e que de fato contribua como instrumento de se fazer justiça.

## Palavras-Chave

Processo Eletrônico. Internet. Lei n. 11.419/2006.

---

<sup>8</sup> Mestrando em Direito pela Universidade Nove de Julho, advogado e pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa/CNPQ “Reforma e Inovação do Poder Judiciário”.

<sup>9</sup> Professor associado em dedicação exclusiva nos programas de graduação e pós-graduação em direito (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Santa Catarina. Pesquisador de Produtividade do CNPq. Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes.

## **Abstract**

The digital process was created seeking protection to the constitutional right to an expeditious trial, specially considering the frequent and unreasonable delay of the Judicial Branch to render judgments or decide motions. Even though usage of digital means in the Judicial branch is not innovative in Brazil, the Act No.11.419/2006 was a significant improvement for digital proceedings by replacing physical/paper court files by digital files. However, some concerns show up in regards to litigation by digital means. In fact, the lack of access to computers by some litigators, the lessening of the right to practice law of some attorneys, the lack of specific regulations regarding the digital process and some constitutional violations, are currently considered as the most obvious weaknesses of the digital process. Considering the above, this paper aims to point out the main issues of the Act no.11.419/2006 and of the digital process itself, and to present some solutions to them that may contribute to achieve a judicial process more balanced, innovative and helpful as a means to guarantee justice in Brazil

## **Keywords**

Eletronic Process. Internet. Act no.11.419/2006.

### **1. Introdução**

A rápida expansão da internet durante a década de noventa, marcou o início de uma profunda mudança no comportamento social da população brasileira e mundial. A possibilidade de compartilhamento instantâneo de informações sem respeito às fronteiras geográficas e globais, possibilitado por este fascinante avanço tecnológico, se refletiu em todos os campos sociais, principalmente nas relações econômicas e culturais da população brasileira.

Nascida de experiências militares desenvolvidas nos Estados Unidos da América durante a década de sessenta e, posteriormente, aplicada para fins civis e comerciais, a internet revolucionou a comunicação, impingindo uma nova dinâmica social às relações profissionais e interpessoais.

Definida como uma rede mundial de computadores conectados entre si, ninguém jamais imaginou que a internet seria a responsável por boa parte da interação humana moderna. A internet se mostra cada vez mais presente na vida cotidiana das pessoas, seja no trabalho ou na vida privada, por meio de *smarthphones*, *notebooks* e *tablets*.

Atualmente, é praticamente impossível imaginar a vida sem reflexos no plano virtual. Um bom exemplo desta expansão é o número cada vez maior de brasileiros com acesso à internet, que, em 2005, segundo pesquisa realizada pelo IBGE, chegava à cifra aproximada de 60 milhões de usuários.<sup>10</sup>

Hoje, se preveem 100 milhões de usuários de internet no Brasil. Seria ingênuo, portanto, acreditar que essa transformação da realidade ocasionada pela internet não traria consequências também para o processo judicial.

A informatização do processo judicial por intermédio do processo eletrônico participa da ideia de realizar concretamente o princípio inserido pela emenda constitucional n. 45/2004, no artigo 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, de que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Ao vislumbrar a consecução prática da distribuição rápida da justiça e do atendimento aos princípios da eficiência no âmbito processual, o processo eletrônico, infelizmente, ainda apresenta significativas deficiências, que, muitas vezes, tornam inócuos os benefícios oferecidos pela internet ao processo judicial. Por tal razão, apresentar propostas e soluções para os problemas apresentados pelo processo eletrônico, não é tarefas das mais simples.

O presente trabalho tem por intuito analisar, através do método dedutivo, as principais deficiências do processo eletrônico frente a almejada razoável duração do processo, frente

---

<sup>10</sup> BRASÍLIA (Distrito Federal). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso à Internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. 2005, disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet/tabelas/tab1\\_44\\_1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet/tabelas/tab1_44_1.pdf). Acesso em 29 de junho de 2012, p. 1.

ao respeito aos direitos e garantias fundamentais e à necessidade de garantir aos profissionais do direito o acesso ao processo virtual.

Inicialmente, com um capítulo dedicado à análise da morosidade do Poder Judiciário brasileiro como fator estimulador à utilização do processo eletrônico, é apresentado o princípio da duração razoável do processo ante a fascinante revolução tecnológica oferecida pela internet, como fator que levou à transformação, ao menos parcial, do processo judicial convencional em processo judicial eletrônico.

Após estas importantes colocações iniciais, contextualizar-se-á que a Lei n. 11.419 não surgiu como primeira iniciativa do gênero a permitir a prática processual por meio eletrônico. Normas anteriores à referida lei, já estabeleciam regras processuais que se utilizavam das inovações tecnológicas à época para prática de atos processuais, o que denota uma evolução da ciência jurídica processual.

Superadas estas questões relativas as razões que levaram a implantação do processo eletrônico e da evolução do direito frente as novas tecnologias, analisar-se-á, essencialmente, pelo raciocínio lógico dedutivo, os principais problemas atualmente enfrentados pelos usuários e não usuários do processo eletrônico.

De questões que transpassam a *exclusão digital* ao cerceamento ao exercício profissional, o presente trabalho abordará desde questões relativas a ilegalidade regulamentar de alguns dispositivos da Lei n. 11.419/2006, como a própria (in)constitucionalidade do artigo que prevê tal regulamentação.

Para ser mais específico, serão abordadas com maior profundidade as principais polêmicas envolvendo o artigo 10, §3º e o artigo 18 da já referida Lei 11.419/2006.

Por fim, caracterizar-se-á a conclusão do trabalho, posicionando o leitor acerca das alterações regulamentares e legislativas aparentemente necessárias à correção de algumas imprecisões da Lei n. 11.419/2006, bem como, necessárias à correção de algumas imperfeições dos sistemas processuais eletrônicos vigentes nos Tribunais brasileiros, na esperança de

contribuir para um processo judicial mais equilibrado e que de fato se concretize num importante instrumento de se fazer justiça.

## 2. Crise de morosidade e o processo eletrônico

Segundo José Carlos de Araujo Almeida Filho, a informatização do processo judicial brasileiro se deu principalmente em decorrência da morosidade apresentada pelo Poder Judiciário brasileiro na solução dos conflitos sociais. A morosidade foi fator decisivo e impulsionador do desenvolvimento de um Direito Processual adaptado à era da informática e da internet.<sup>11</sup>

Inicialmente, as primeiras discussões envolvendo a aplicação do direito à internet se concentravam nos conflitos de jurisdição acerca do espaço virtual, dada a possibilidade das pessoas acessarem *websites* localizados em outros países e praticarem atos jurídicos fora de seus países de origem.<sup>12</sup>

Superado este início, os benefícios oferecidos pela internet passaram também a ser cogitados para o processo judicial. A flagrante crise de morosidade vivida pelo Poder Judiciário aliada à revolução tecnológica oferecida pela internet, foi, sem dúvida alguma, fator que levou à transformação, ao menos em parte, do processo judicial convencional em processo judicial eletrônico.

A crise no sistema de justiça brasileiro, todavia, não é um fenômeno recente. Segundo pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, no ano 2010, desde o início da década de 80, a legitimidade do Judiciário vem sendo questionada, em virtude de sua morosidade, intensificando-se a partir do início do ano 2000.

<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *Processo Eletrônico e Teoria Geral do Processo Eletrônico*. Rio de Janeiro: Forense, 3ª Edição, Ano 2010, p. 1 e p. 15.

<sup>12</sup> ROHRMANN, Carlos Alberto. *Curso de direito virtual*. Belo Horizonte: Delrey, 2005, p. 08.

<sup>13</sup> CUNHA, Luciana Gross. *Relatório ICJ Brasil. 4 Trimestre/2010*. Fundação Getúlio Vargas, 2010, disponível em: <http://www.direitogv.com.br/subportais/RelICJBrasil4TRI2010.pdf>. Acesso em 14 de março de 2011.

Nas palavras de Marcio de Sessa “Os números do congestionamento do judiciário são alarmantes, sintomas de um sistema de justiça que não suporta a demanda social que lhe é entregue (...)”<sup>14</sup>

Carlos Henrique Abrão, por sua vez, afirma que o processo moroso, a prestação jurisdicional defasada e a complexidade ligada ao acesso à justiça, tudo isso desmotiva e faz com que a cidadania perca frutos. A análise crítica do Poder Judiciário transporta sérias críticas à sua lentidão, ineficiência, e demora na prestação jurisdicional.<sup>15</sup>

Com a reforma do Judiciário aprovada em dezembro de 2004 e a criação do Conselho Nacional de Justiça em 2005, tivemos alguns avanços na produção e publicação de dados sobre o Judiciário brasileiro, entretanto a prestação jurisdicional ainda fica aquém das necessidades da população.<sup>16</sup>

De longa data conhecemos essa expressão de crise do judiciário, crise da morosidade processual, etc. Tentativas já foram empreendidas para superar essa crise que afeta a distribuição da justiça e que se caracteriza, especialmente, pela intempestividade da prestação jurisdicional, pelas diferenças no acesso à justiça e pelo conflito de Poderes do Estado. Tal situação lança o Judiciário e seus atores no descrédito e demonstra as dificuldades do desenvolvimento institucional com conseqüências para o desenvolvimento do país.<sup>17</sup>

Dados recentes do Conselho Nacional de Justiça apontam na direção de volume, no Brasil, superior a 70 milhões de processos em todas as esferas da Justiça, cujo grau de

---

<sup>14</sup> SESSA, Marcio. A morosidade e o gerenciamento de processos cíveis: da crise à instituição da razoabilidade no sistema de justiça in Revista Eletrônica de Direito Processual. REDP. Ano 5. Volume VIII, disponível em [http://www.redp.com.br/arquivos/redp\\_8a\\_edicao.pdf](http://www.redp.com.br/arquivos/redp_8a_edicao.pdf). p. 765.

<sup>15</sup> ABRÃO, Henrique Carlos. Processo Eletrônico. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª ed. Ano 2009, p. 19.

<sup>16</sup> CUNHA, Luciana Gross. Relatório ICJ Brasil. 4 Trimestre/2010, op., cit., p. 03.

<sup>17</sup> SESSA, Marcio. A morosidade e o gerenciamento de processos cíveis, op. cit., p. 758/759.



congestionamento se afigura elevado e as metas estabelecidas visam sobretudo atender aos anseios da sociedade.<sup>18</sup>

A incapacidade do Poder Judiciário em atender a demanda social, mas, principalmente, dos setores mais pobres da população, denotam um terrível obstáculo ao desenvolvimento econômico e social do país. Por esta razão, é que a informatização da prestação jurisdicional e a utilização da internet foram também cogitadas às práticas processuais por meio eletrônico.

Ao vislumbrar a consecução prática da distribuição rápida da justiça, do atendimento aos princípios da duração razoável do processo e da dignidade da pessoa humana, o processo eletrônico vislumbrou impingir uma nova dinâmica à relação jurídico processual.

A Lei n. 11.419/2006 fez da internet um instrumento à desmaterialização dos atos processuais, criando uma nova realidade aos demandantes, ao Poder Judiciário e aos operadores do direito. O processo eletrônico parece ser um caminho sem volta ao processo judicial moderno. Em contrapartida, a utilização do meio eletrônico na comunicação de atos e transmissão de peças em processos judiciais não chega a ser uma novidade no Brasil.

Normas anteriores à Lei n. 11.419/2006, já estabeleciam regras processuais que se utilizavam das inovações tecnológicas da época, para prática de atos processuais. A Lei do Inquilinato (8.245/1991), a “Lei do Fax” (9.800/99), por exemplo, já previam a realização de algumas práticas processuais por meio eletrônico no processo judicial convencional.

### **3. Práticas processuais por meio eletrônico**

A Lei n. 11.419/2006 ao eliminar o papel, permite, em tese, a aceleração da prestação jurisdicional e possibilita a prática de atos processuais por meio eletrônico, bem como a transmissão de peças processuais por meio da rede mundial de computadores, também conhecida como internet.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> ABRÃO, Henrique Carlos. op., cit., p 133.

<sup>19</sup> DESTEFENNI, Marcos. Curso de Processo Civil. Processo de Conhecimento convencional e eletrônico. São Paulo: Saraiva, Tomo 1, 2009, 2ª Edição, p. 167.

Segundo Alexandre Atheniense, a lei dispõe sobre a informatização do processo judicial e promove alterações no Código de Processo Civil, estabelecendo diretrizes básicas para informatização do processo judicial brasileiro, eliminando o papel como meio físico e uniformizando o uso da tecnologia de informação (TI) na prestação da tutela jurisdicional, contribuindo, para a redução das despesas e da morosidade da justiça brasileira.

<sup>20</sup>

A utilização do meio eletrônico na comunicação de atos e transmissão de peças em processos judiciais, por outro lado, não chega a ser uma novidade no Brasil, isto porque a Lei n. 8.245/1991, também conhecida como lei do inquilinato, já admitia a utilização do telex ou do fac-símile para realização da citação, intimação ou notificação de uma pessoa jurídica ou firma individual.<sup>21</sup>

Desde o ano de 1991, com a promulgação da referida lei, o legislador se mostrou atento às modernas tecnologias de comunicação, fazendo inserir no artigo 58, inciso IV, a possibilidade de citação por meio do *fac-símile*.<sup>22</sup>

A utilização dos meios eletrônicos dispostos pela Lei do Inquilinato, no entanto, eram raramente utilizados, seja porque a jurisprudência era relutante em admitir citações por intermédio de *fac-símile*, temendo eventuais nulidades, seja porque a cultura jurídica é historicamente conservadora e avessa a mudanças.

Somente a partir da Lei n. 9.800/1999, é que poder-se-ia afirmar que a utilização do meio eletrônico de fato se consumou como prática corriqueira dos atos processuais. A referida lei permitiu um sistema de transmissão de dados para prática de atos processuais implementando novo procedimento à relação jurídica

---

<sup>20</sup> ATHENIENSE, Alexandre. Comentários à lei 11.419/2006 e Práticas Processuais por meio eletrônico nos Tribunais brasileiros. Curitiba: Juruá, 2010, p. 25.

<sup>21</sup> TARTUCE, Fernanda. Processo Eletrônico. Palestra proferida na Escola Paulista de Direito. São Paulo – SP, em 10/12/2010.

<sup>22</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. op., cit., p. 03.

processual, sendo o primeiro modelo legislativo a revolucionar a natureza física.<sup>23</sup>

Na esteira da Lei n. 9.800/99, em 14 de abril de 2004, foi editada a resolução n. 287, que instituiu o *e-STF*, sistema que permitia o uso do correio eletrônico para prática de atos processuais no âmbito do Supremo Tribunal Federal. O acesso ao sistema era feito por meio da página do Tribunal na internet, e permitia aos usuários o envio de petições por meio eletrônico, pelo uso de uma senha. Uma vez recebida, a petição era impressa e protocolada. Outros Tribunais estaduais, todavia, recusavam aceitar petições protocoladas por *email* com assinatura digital e certificação eletrônica.<sup>24</sup>

Apesar do anacronismo de parte da jurisprudência que não admitiu o *email* como similar ao *fax* e, mais do que isso, do entendimento que prevaleceu no Superior Tribunal de Justiça que procurou minimizar os efeitos da referida lei, a lei do fax foi um grande salto no sistema processual.<sup>25</sup>

Para Alexandre Atheniense a “Lei do Fax”, foi o marco inicial para a admissão da via eletrônica como meio hábil para remessa de peças processuais a distância, tanto das partes quanto dos magistrados.<sup>26</sup>

Dentro desta perspectiva, a Lei n. 11.419/2006, não surgiu como única ou primeira iniciativa do gênero na legislação brasileira de permitir a prática processual por meios eletrônicos. A lei ora em voga, surgiu simplesmente como uma evolução natural da ciência jurídica processual sensível às novas tecnologias e às novas situações de fato decorrentes da evolução tecnológica.

No âmbito das inovações trazidas pela Lei n. 11.419/2006, e seus desdobramentos, vale citar o Provimento 1.920/2011 do Tribunal de Justiça de São Paulo, que finalmente admitiu a possibilidade de citação por meio de correio eletrônico,

---

<sup>23</sup> RULLI JÚNIOR, Antonio. Processo Virtual em jurisdição da sociedade da informação. São Paulo: Revista da Escola da Magistratura Paulista, 2007, Ano 8, n. 1.

<sup>24</sup> ROHRMANN, Carlos Alberto. op., cit., p. 91.

<sup>25</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. op., cit., p. 03/04.

<sup>26</sup> ATHENIENSE, Alexandre. op., cit., p. 29.

mediante prévia anuência do citando manifestada por meio de assinatura de termo de convênio ou de termo de adesão a convênio. Vejamos:

Art. 1º. – Salvo em processos penais e por prática de atos infracionais, a citação poderá realizar-se por meio eletrônico com o emprego do correio eletrônico institucional da serventia (e-mail ), independentemente do acesso eletrônico à íntegra dos autos, mediante prévia anuência do citando manifestada por meio de assinatura de termo de convênio ou de termo de adesão a convênio, conforme modelos integrantes do anexo I deste Provimento.

Art. 2º. – Considerar-se-á realizada a citação no dia em que o advogado constituído pelo réu consultar os autos ou no décimo dia contado da data do envio da citação eletrônica (art. 5º, § 3º da Lei 11.419/2006), o que ocorrer primeiro, ressalvada a hipótese do art. 241, III do Código de Processo Civil.

Art. 3º. – Caberá à Corregedoria Geral da Justiça celebrar termos de convênio e de adesão para difusão desta forma de citação, conforme modelos do anexo I.<sup>27</sup>

Em outras palavras, a Lei n. 11.419/2006 oferece aos Tribunais e aos jurisdicionados novas opções à realização prática da justiça, trás um caminho sem volta, um caminho que leva à aplicação da tecnologia em benefício da prática jurídica forense e da evolução da lei processual.

As práticas processuais por meio eletrônico dão início a uma nova ordem jurídica “virtual”, onde o processo civil se adéqua a nova Lei processual, e a Lei processual eletrônica se adéqua ao Código de Processo Civil, obviamente, naquilo que não lhe for contrário.

---

<sup>27</sup> Provimento 1.920/2011 do Tribunal de Justiça de São Paulo (inteiro teor anexo).

Obviamente que a utilização de novas tecnologias não significa que as garantias constitucionais do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal devam ser mitigadas. Pelo contrário, o processo eletrônico não deve e nem pode ser desculpa para tanto.

As garantias constitucionais permanecem, devendo a nova realidade tecnológica se adequar a tais garantias constitucionais, não o contrário.

O processo eletrônico, de fato, tende a colaborar para o descongestionamento da justiça, dando-lhe maior transparência e simplificação aos ritos.<sup>28</sup> As vantagens trazidas pelo processo *virtual*, todavia, pelo menos na prática, ainda parecem bastante questionáveis.

Ainda que vislumbre a consecução prática do princípio da eficiência no âmbito processual, o processo eletrônico tem apresentado significativas deficiências, tanto pela falta de acesso dos profissionais do direito a equipamentos de informática, como à internet. Há também a questão da multiplicidade de sistemas processuais eletrônicos nos Tribunais brasileiros, que transformam o processo judicial eletrônico numa verdadeira “salada digital”, de excessiva complexidade.

Insuficiência de acesso aos meios eletrônicos, falta de respeito às garantias fundamentais dos jurisdicionados e dos profissionais que se utilizam e não se utilizam do sistema processual eletrônico e imprecisões da própria Lei n. 11.419/2006, são apenas alguns desafios enfrentados por aqueles que vêm no processo eletrônico um importantíssimo instrumento de se fazer justiça.

#### **4. (In)Eficiência do processo eletrônico**

Segundo pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2005, mais de 120 milhões de brasileiros não tinham acesso à internet, seja porque não sabiam

---

<sup>28</sup> ABRÃO, Henrique Carlos. op., cit., p 13.

utilizá-la, seja pelo alto custo de sua utilização ou porque não possuíam computador em casa.<sup>29</sup>

Trata-se de um número alarmante ainda que consideremos que o acesso à internet e ao computador tenha sensivelmente melhorado nos últimos anos no Brasil. A pesquisa é datada de 2005, no entanto, mostra que poucos anos atrás, mais da metade da população brasileira não tinha acesso à internet.

O processo eletrônico exerce uma relação de dependência com a internet, assim como o computador e os certificados digitais. Por esta razão, levando em consideração o baixo índice de acesso aos meios digitais da população e dos profissionais do direito, é preciso calma e prudência com a ideia de substituição e supressão imediata do papel no processo judicial.

Segundo José Carlos de Araújo Almeida Filho, privilegiar apenas o meio eletrônico em detrimento do meio físico é uma temeridade, pois dispensar, neste momento, os tradicionais trâmites do processo, seria elitizar o processo e intensificar a exclusão digital.<sup>30</sup>

Em São Paulo, por exemplo, o Tribunal de Justiça promulgou a Resolução n. 551/2011, para regulamentar o processo eletrônico, estabelecendo no artigo 21, que não serão admitidos protocolos em petição de papel dirigidas à jurisdição digital de primeira ou segunda instância.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> BRASÍLIA (Distrito Federal). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso à Internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. 2005, disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet/tabelas/tab1\\_44\\_1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acesoainternet/tabelas/tab1_44_1.pdf). Acesso em 29 de junho de 2012, p. 01.

<sup>30</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. *op.*, cit., p. 51.

<sup>31</sup> Resolução 551/2011: Art. 21 - Não será admitido o protocolo integrado para petições dirigidas aos processos que tramitam eletronicamente, em primeiro e segundo grau de jurisdição.

§ 1º Os Setores de Protocolo dos Fóruns do Estado de São Paulo e do Tribunal de Justiça não poderão receber petições físicas dirigidas aos órgãos jurisdicionais digitais de primeiro e segundo grau.

§ 2º Não será admitido o protocolo de petições em papel para direcionamento a outros Foros através dos Fóruns Digitais, ressalvada a hipótese de único Fórum na Comarca ou Distrito.

A despeito de suas boas intenções, a Resolução 551/2011 do Tribunal de Justiça de São Paulo, cria uma barreira intransponível de acesso à justiça e ao exercício profissional para muitos advogados e jurisdicionados. Tal resolução suprimiu o acesso ao Judiciário digital daqueles que não se adequaram ao peticionamento eletrônico, ignorando o baixo índice de acesso aos meios digitais e negando vigência ao artigo 10, §3º, da Lei n. 11.419/2006.

Mesmo considerando que a comunidade jurídica tenha uma melhor performance do que a média da população brasileira quando se trata de acesso aos meios digitais, ainda assim, é indiscutível que os profissionais do direito ainda vivem uma relativa *exclusão digital*, carecem de acesso a internet de qualidade e, principalmente, carecem de conhecimentos técnicos necessários para utilização do processo digital.

Não é nenhum absurdo que o processo eletrônico, neste momento, conviva harmoniosamente com o peticionamento convencional (em papel), de modo a permitir a todos o acesso à justiça digital. Esta, aliás, é a expressão legal constante do artigo 10, §3º, da Lei n. 11.419/2006.

Segundo o artigo 10, §3º, da citada Lei n. 11.419/2006, “Os órgãos do Poder Judiciário deverão manter equipamentos de digitalização e de acesso à rede mundial de computadores à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais”.

Pela leitura do referido dispositivo, os Tribunais devem manter equipamentos de digitalização à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais. Neste contexto, a própria lei do processo eletrônico estabelece expressamente que o Tribunal deve manter equipamentos de digitalização à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais. Por esta razão, não parece que uma simples resolução poderia, em tese, restringir o alcance do dispositivo legal. O artigo 21 da Resolução n. 551/2011 do Tribunal de Justiça de São Paulo parece negar vigência ao artigo 10, §3º, da Lei n. 11.419/2006.

Segundo Alexandre Atheniense:

(...) o §3º prevê que o Poder Judiciário é responsável exclusivo pela criação e manutenção de infraestrutura, principalmente, com equipamentos que possibilitem a digitalização e o acesso à internet de modo a oferecer o serviço de forma eficiente para todos os usuários. Sem adoção dessa medida, não haverá meios para que essas novidades se tornem realidade. É indispensável que o número de equipamentos de digitalização e acesso à rede mundial de computadores deva ser proporcional à demanda de cada órgão jurisdicional sob pena de inviabilizar o fluxo normal de atividades forenses.<sup>32</sup>

Desmaterializar o processo não significa fazer exigências desmedidas, desarrazoadas e que impliquem em impedir o acesso à justiça ou ao exercício profissional. Pelo contrário. A desmaterialização do processo visa garantir a celeridade do processo, eliminação de procedimentos físicos desnecessários, economia de espaço físico, mas com respeito aos direitos e garantias processuais e de exercício profissional.

#### *4.1 O polêmico art. 18 da Lei n. 11.419/2006 (Lei do processo eletrônico)*

Já não bastasse a situação de *exclusão digital* em que vive boa parte dos profissionais do direito, bem como, a restrição indevida à atuação vivida por alguns advogados e jurisdicionados, percebe-se também que o processo eletrônico tem alcançado níveis de complexidade altíssimos, que parecem distanciar as pessoas deste fascinante instrumento tecnológico processual.

Em virtude do artigo 18 da Lei n. 11.419/2006, permitir que cada Tribunal, a sua maneira, regulamente o processo eletrônico no âmbito de sua jurisdição, o processo digital se transformou numa verdadeira “salada digital”, de difícil utilização, com 5 (cinco) diferentes tipos de sistemas processuais

---

<sup>32</sup> ATHENIENSE, Alexandre. op., cit., p. 211.



vigentes e regidos por diferentes tipos de programas de informática.<sup>33</sup>

Para piorar, muitas vezes, até mesmo processos eletrônicos cujos sistemas são supostamente idênticos, não têm padronização. Exemplo disso são sistemas PROJUDI de diferentes estados, cujo tamanho máximo de arquivo admitido varia significativamente,<sup>34</sup> o que torna a utilização do meio eletrônico, neste momento, demasiadamente complexa inclusive para aqueles que são mais familiarizados com o assunto.

O fato do artigo 18 da Lei n. 11.419/2006, autorizar o Poder Judiciário a regulamentar o processo eletrônico, infelizmente, permite que cada órgão do Judiciário regulamente a Lei de um jeito diferente, tornando o processo eletrônico, na prática, demasiadamente complexo e sem padrão.

Até o momento, entretanto, ninguém se deu conta do quão perigoso é o artigo 18 da Lei 11.419/2006. Permitir a regulamentação de lei pelo Poder Judiciário abre precedente não só para que tenhamos um processo eletrônico complexo e desarmonizado, mas abre precedentes também para os Tribunais regulamentem, indiretamente, questões de natureza processual, ultrapassando os limites que cada órgão tem de regulamentar a lei, criando normas e regulamentações de validade jurídica questionável.

O artigo 18 da Lei n. 11.419/2006, estabelece que “Os órgãos do Poder Judiciário regulamentarão esta Lei, no que couber, no âmbito de suas respectivas competências.”

Embora o artigo 18 da lei do processo eletrônico tenha estabelecido que cada Tribunal regulamentará o processo

---

<sup>33</sup> São eles: o e-STF (para os processos que tramitam no Supremo Tribunal Federal); o e-STJ (para os processos do Superior Tribunal de Justiça); o e-PROC (para os processos da Justiça Federal); e-DOC (para os processos da Justiça do Trabalho); e, o PROJUDI ou o e-SAJ (para os processos da Justiça Comum Estadual).

<sup>34</sup> PROJUDI DA BAHIA: Tamanho máximo do arquivo admitido é de 1 (um) Mega byte. Disponível em: <https://projudi.tjba.jus.br/projudi/download/ManualProjudiNaj.pdf>, página 14. PROJUDI DE ALAGOAS: Tamanho do arquivo admitido é de no máximo 2 (dois) Mega bytes. Disponível em: <http://www5.tjal.jus.br/projudi/faq.html#17>. Ambos acessados em 29/06/2012.

eletrônico no âmbito de suas competências, isso não significou que a lei deu “cartão verde” para que cada Tribunal faça o que quiser, ou que dê uma nova regulamentação ao processo civil brasileiro.

José Carlos de Araújo Almeida Filho faz esta mesma crítica, ao afirmar que “a ideia do art. 18 não é a de se possibilitar ao judiciário *normatizar* o processo eletrônico. Ao contrário, é a de permitir que as normas internas se adéquem ao sistema processual eletrônico. Isto porque os Tribunais não podem editar normas. Quando muito, editarão portarias e resoluções, que são atos administrativos e somente atingem seus subordinados, não podendo ter o alcance de afetar os jurisdicionados. Não poderão os Tribunais criar novos requisitos e pressupostos, nem tão pouco determinar, por exemplo, que a chave a ser adotada será ICP-XXX. A única chave pública a ser adotada em toda a sistematização do processo eletrônico será a da ICP-Brasil”.<sup>35</sup>

Aludido artigo 18 poderá inclusive ser atacado por inconstitucionalidade, e, possui uma redação que não permite outra interpretação senão a literal. Pode ser que o legislador tenha querido atribuir aos Tribunais a possibilidade de se adaptarem aos termos da Lei do Processo Eletrônico. Ao contrário de assim tratar, permite que o judiciário *regulamente* a norma. Ademais não seria no *âmbito de suas respectivas competências*, mas a redação deveria reproduzir a ideia do parágrafo único do art. 154 do CPC: “*no âmbito de suas respectivas jurisdições.*”<sup>36</sup>

Os alertas sobre o artigo 18 começam a se materializar pelos atos normativos, Resoluções e Provimentos que os Tribunais promulgam para regulamentar o processo eletrônico. Note-se, por exemplo, o Ato Executivo nº. 320 do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, destinado a regulamentar o processo virtual naquele estado.

Segundo o artigo 11 do Ato Executivo nº. 320, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

Uma vez cadastrada no sistema, a parte só poderá apresentar petições e documentos

---

<sup>35</sup> ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. op., cit., p. 239.

<sup>36</sup> Ibidem, p. 239.

pelo sistema eletrônico. Parágrafo único. Na hipótese prevista no caput, a contestação e documentos destinados às audiências serão apresentados eletronicamente até o horário de sua realização, vedado o recebimento destes em papel, ressalvado o disposto no §5º do art. 11 da Lei nº 11.419/06.<sup>37</sup>

Embora a redação do dispositivo do Ato Executivo nº. 320, do Tribunal Fluminense, seja muito similar à redação do artigo 21 da Resolução 551/2011 do Tribunal de Justiça Paulista. Parece indiscutível, neste momento, que tanto a Resolução do Tribunal Paulista como o Ato Executivo do Tribunal Fluminense, negam vigência ao artigo 10, §3º da Lei n. 11.419/2006, já que não admitem o peticionamento convencional (em papel) à jurisdição digital.

É bastante razoável ser permitido às partes, mesmo àquelas já cadastradas no sistema, apresentar em papel os documentos que sejam necessários à realização de um ato processual, não podendo o Tribunal exigir por meio de um ato normativo interno, uma formalidade não exigida pela Lei n. 11.419, ainda mais para cercear o direito de uma das partes de praticar um ato processual.

Imaginemos, por exemplo, a situação de uma pessoa jurídica, já representada no processo eletrônico, mas que intimada para uma audiência de conciliação no Juizado Especial Cível, resolva apresentar, como é de praxe, carta de preposição, contestação e substabelecimento do advogado em audiência. Pela leitura de tal ato normativo, mesmo que a pessoa jurídica compareça à audiência, com preposto, advogado, documentos de representação e contestação, ainda assim será revel.

Se a lei do processo eletrônico estabelece expressamente que o Tribunal deva manter equipamentos de

---

<sup>37</sup> Ato Executivo n. 320 de 19 de Janeiro de 2011, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.tj.rj.gov.br/scripts/weblink.mgw?MGWLPN=DIGITAL1A&PGM=WEBBACLE66&LAB=BIBxWEB&AMB=INTER&TRIPA=32%5E2011%5E320&PAL=&JUR=ESTADUAL&ANOX=2011&TIPO=32&ATO=320&START=>. Acesso em 09 de janeiro de 2012. (inteiro teor anexo).

digitalização à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais, nenhum ato normativo proveniente do Poder Judiciário poderia fazer leitura contrária à Lei.

Por outro lado, sob o aspecto constitucional, verificar-se-á que a questão não se resume apenas ao fato destes atos normativos negarem vigência ao artigo 10, §3º da Lei 11.419/2006. O artigo 18 da lei do processo eletrônico, que dá fundamento legal aos atos normativos provenientes do Poder Judiciário, parece também ser de constitucionalidade questionável.

Segundo o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República, o poder regulamentar de sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

O Poder regulamentar é uma espécie do poder normativo que confere ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de editar atos gerais e abstratos, complementares à lei, sem inovar, de forma original, a ordem jurídica.

Para Geraldo Ataliba:

Consiste o chamado poder regulamentar na faculdade que ao Presidente da República – ou chefe do Poder Executivo, em geral, Governador e Prefeito – a Constituição confere para dispor sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la.<sup>38</sup>

A legalidade do artigo 18 é questionável e demanda, no mínimo, manifestação de nossa Suprema Corte sobre o alcance de seus termos, afinal, não é atribuição do Poder Judiciário

---

<sup>38</sup> ATALIBA, Geraldo. Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 1969, p. 23.

regulamentar a lei, salvo quando tratar-se de atos normativos de organização judiciária *interna corporis*.

Sobre o artigo 18, irretocáveis as palavras de Alexandre Atheniense:

Nota-se que o legislador não foi feliz com a precisão técnica ao utilizar o verbo “regulamentar” neste artigo, uma vez que tal prerrogativa tal prerrogativa não é atribuição do Poder Judiciário, e, sim, função privativa do Presidente da República, ante o teor do art. 84, IV, da Lei Fundamental.

A delegação legislativa a órgãos do Poder Judiciário, prevista pelo art. 18, a par de desarrazoada, uma vez que cada tribunal a regulamentará como bem entender, cria uma confusão regulamentar e ofende prerrogativa do chefe do poder executivo.

Por tal razão entendemos que o art. 18 da Lei 11.419 deve ser declarado inconstitucional ou, pelo menos, que o Supremo Tribunal Federal esclare que o significado desse verbo se limite a edição de normas de normas de organização judiciária.

Depreende-se da leitura deste artigo que poderíamos estar voltando ao tempo em que havia vários códigos de processo civil no âmbito de cada jurisdição estadual.

Essa controvérsia ensejou o ajuizamento da ADI n.º 3880 pelo Conselho Federal da OAB, para que o STF possa aclarar correta interpretação distintiva de que a assertiva “os órgãos do Poder Judiciário regulamentarão esta lei” esteja se referindo apenas à possibilidade de esse Poder instituir normas de organização judiciária.

Em outras palavras: existe a preclara necessidade interpretativa de que seja distinguido o conceito entre o que são

normas de organização judiciária e o que são regras processuais.

Existe um limite muito tênue entre ambos os conceitos na esfera processual eletrônica. Isso ocorre em decorrência de uma séria vulnerabilidade que poderá causar transtornos durante a implantação dos sistemas procedimentais por meio eletrônico.<sup>39</sup>

Alexandre Atheniense, aliás, coloca muito bem os perigos da redação do artigo 18 quando afirma existir um limite muito tênue entre normas de organização judiciária e as regras de natureza processual. Obviamente, que a internet é composta por sistemas e códigos de programação com características próprias e que não estão sujeitos, por razões óbvias, à regulamentação legislativa. Todavia, estes códigos de programação e sistemas por mais diferentes que sejam, estão sujeitos aos limites impostos pela lei.

Desta afirmativa, se extrai que a única regulamentação a ser permitida aos Tribunais é a de organização judiciária, como adaptação de sistemas e programas para implantação de um processo judicial eletrônico onde são atendidas todas as garantias legais e constitucionais aos demandantes, sem inovação legislativa.

Não se ignora que um Tribunal de um estado do norte possa utilizar um sistema diferente de um Tribunal da região sul. Todavia, mesmo que diferentes, ambos os sistemas devem obedecer o império da lei e da constituição, devendo o programador adequar ambos os sistemas ao ordenamento jurídico vigente, não criar uma nova lei processual.

Não pode cada Tribunal regulamentar a lei da maneira que bem lhe convier, ou de modo a violar normas de caráter processual e constitucional. Neste aspecto, andou mal a Lei n. 11.419/2006.

Ao estabelecer em seu artigo 18 que cada Tribunal regulamente a Lei no âmbito de sua competência, não se

---

<sup>39</sup> ATHENIENSE, Alexandre. op., cit., p. 238/239

estabeleceram limites para tal regulamentação. Tal permissiva regulamentar é inconstitucional. É grande a possibilidade de que cada um dos Tribunais brasileiros crie seu próprio “código de processo” na implantação do processo eletrônico e, na ânsia de fazer justiça, prejudicar os jurisdicionados com o sacrifício do contraditório e da ampla defesa, apesar de justos os clamores por justiça da sociedade.

O processo eletrônico, assim como as demais iniciativas de mudança da realidade brasileira, permanece aquém da necessidade da população, o que esvazia o conteúdo dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, tornando-os, neste momento, apenas princípios programáticos.

## **5. Conclusão**

A Lei que instituiu o processo eletrônico surgiu com vistas a concretização do princípio constitucional da razoável duração do processo, justamente porque o processo judicial convencional foi incapaz de atender a demanda social por acesso a justiça.

A morosidade do Poder Judiciário brasileiro foi um fator preponderante e um dos maiores estimuladores à utilização do processo eletrônico como forma de concretização do princípio constitucional da razoável duração do processo. A possibilidade de concretização deste princípio constitucional, frente a fascinante revolução tecnológica oferecida pela internet, levou a transformação, ao menos parcial, do processo judicial convencional em processo judicial eletrônico.

A utilização dos meios eletrônicos para as práticas processuais, por outro lado, não chega a ser uma novidade no direito brasileiro, já que a Lei do Inquilinato (8.245/1991), bem como a “Lei do Fax” (9.800/99), já previam a realização de algumas práticas processuais por meio eletrônico no processo judicial convencional.

Mesmo que as práticas processuais por meio eletrônico não sejam uma novidade no direito brasileiro, a Lei n. 11.419/2006 inovou ao admitir a *virtualização* do processo,

eliminando o papel e inúmeras etapas do procedimento da relação jurídica processual.

As vantagens trazidas pelo processo *virtual*, ao menos na prática, ainda parecem todavia bastante questionáveis. O processo eletrônico apresenta deficiências que transpassam pela *exclusão digital*, pelo cerceamento ao exercício profissional, até pela ilegalidade regulamentar e vícios de constitucionalidade.

O primeiro ponto debatido se refere ao baixo índice de acesso dos profissionais do direito à equipamentos de informática e à internet, o que de certo modo, inviabiliza o acesso dos profissionais e jurisdicionados ao processo digital.

Como foi visto, em 2005, mais de 120 milhões de brasileiros não tinham acesso à internet. Mesmo considerando que a comunidade jurídica tenha uma melhor performance em relação a média da população brasileira quando se trata de acesso aos meios digitais, ainda assim, é indiscutível que os profissionais do direito ainda vivem uma relativa *exclusão digital*, carecem de acesso a internet de qualidade e, principalmente, carecem de conhecimentos técnicos necessários para utilização do processo digital.

O processo eletrônico exerce uma relação de dependência com a internet, assim como o computador e os certificados digitais. Por esta razão, levando em consideração o baixo índice de acesso aos meios digitais da população e dos profissionais do direito, seria necessário calma e prudência com a ideia de substituição e supressão imediata do papel no processo judicial.

O maior problema atual é que a calma e a prudência na supressão do papel do processo judicial parece não existir. Infelizmente, pelos menos na jurisdição digital dos Tribunais Paulista e Fluminense, não são aceitas petições em formato convencional (de papel) a serem digitalizadas e inseridas no processo digital.

Por força da Resolução 551/2011 e do Ato Executivo nº. 320, os Tribunais Paulista e Fluminense, respectivamente, impedem que os protocolos em petição de papel sejam dirigidas à jurisdição digital. Tal regulamentação infelizmente elitiza o processo, causa exclusão, impede o acesso à justiça, ao exercício



profissional e vai de encontro a importantes garantias e direitos constitucionais de advogados e jurisdicionados.

Ainda que seja necessário estimular a utilização do processo eletrônico, não é cerceando o acesso a jurisdição que isso mudará. A utilização do processo eletrônico depende de treinamento, acesso aos meios digitais e incentivo. O que fará um advogado trocar o processo convencional se deverá gastar ainda mais para obter um certificado digital?

São questões importantes que devem ser enfrentadas e discutidas antes de qualquer imposição. O processo eletrônico, neste momento, pode e deve conviver harmoniosamente com o peticionamento convencional (em papel), de modo a permitir a todos o acesso à justiça digital. Esta, aliás, é a expressão legal constante do artigo 10, § 3º, da Lei n.11.419/2006.

Segundo o artigo 10, §3º, da Lei n. 11.419/2006, “Os órgãos do Poder Judiciário deverão manter equipamentos de digitalização e de acesso à rede mundial de computadores à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais”.

Parece indiscutível, neste momento, que tanto a Resolução do Tribunal Paulista como o Ato Executivo do Tribunal Fluminense, negam vigência ao artigo 10, §3º da Lei do Processo Eletrônico, já que não admitem o peticionamento convencional (em papel) à jurisdição digital.

É mais do que razoável permitir às partes, mesmo àquelas já cadastradas no sistema, apresentar em papel os documentos que sejam necessários à realização de um ato processual, não podendo o Tribunal exigir por meio de um ato normativo interno, uma formalidade não exigida pela Lei 11.419, ainda mais para cercear o direito de uma das partes de praticar um ato processual.

Se a lei do processo eletrônico estabelece expressamente que o Tribunal deve manter equipamentos de digitalização à disposição dos interessados para distribuição de peças processuais, nenhum ato normativo proveniente do Poder Judiciário poderia fazer leitura contrária à Lei. Tal questão inevitavelmente poderá e deverá ser objeto de análise por nossos Tribunais Superiores.

Por outro lado, a multiplicidade de sistemas utilizados pelos Tribunais brasileiros também se mostra um grande obstáculo a utilização em massa do processo judicial eletrônico. O processo eletrônico tem alcançado níveis de complexidade altíssimos, que parecem distanciar as pessoas deste fascinante instrumento tecnológico processual.

Em virtude do artigo 18 da Lei n. 11.419/2006 permitir que cada um dos Tribunais brasileiros regulamente o processo eletrônico, o processo *virtual* acabou se transformando numa verdadeira “salada digital”, de difícil utilização, com 5 (cinco) diferentes tipos de sistemas processuais vigentes, regidos por diferentes programas de informática.

Para piorar, muitas vezes, até mesmo processos eletrônicos cujos sistemas são supostamente idênticos, não têm padronização, o que torna a utilização do meio eletrônico, neste momento, demasiadamente complexo inclusive para aqueles que são familiarizados com o assunto. Não há unicidade de entendimentos, nem de sistema. Por isso, há necessidade urgente de uma regulamentação, em nível federal, de regras universais que deem um arcabouço mínimo e padrão a ser observado pelos sistemas processuais eletrônicos hoje em utilização nos Tribunais.

Ao permitir que cada órgão do Poder Judiciário regulamente a Lei n. 11.419, o artigo 18 padece de inconstitucionalidade, pois não é atribuição do Poder Judiciário regulamentar a Lei, salvo obviamente quando tratar-se de atos normativos de organização judiciária *interna corporis*.

Tal permissiva legal, abre precedentes para que os diferentes Tribunais brasileiros regulamentem inclusive questões de natureza processual, ultrapassando os limites legais de permissão que cada órgão tem de regulamentar a lei, criando aberrações jurídicas e processuais. Tal questão, aliás, já é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 3880), atualmente em trâmite no Supremo Tribunal Federal, mas cuja importância, até o momento, ninguém se deu conta.

A única regulamentação admissível de ser feita pelos Tribunais é a de organização judiciária, como adaptação de sistemas e programas para implantação de um processo judicial eletrônico onde são atendidas todas as garantias legais e

constitucionais, sem inovação legislativa. Enfim, o processo eletrônico, assim como as demais iniciativas de mudança da realidade brasileira, infelizmente, permanecem aquém da necessidade da população, o que esvazia o conteúdo dos princípios constitucionais da eficiência e da razoável duração do processo, tornando-os, até este momento, princípios apenas de ordem programática.

## 6. Referências

- ABRÃO, Henrique Carlos. **Processo Eletrônico**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Edição. Ano 2009.
- ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo. **Processo Eletrônico e Teoria Geral do Processo Eletrônico**. Rio de Janeiro: Forense, 3ª Edição, Ano 2010.
- ATALIBA, Geraldo. **Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro**. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1969.
- ATHENIENSE, Alexandre. **Comentários à lei 11.419/2006 e Práticas Processuais por meio eletrônico nos Tribunais brasileiros**. Curitiba: Juruá, 2010.
- CUNHA, Luciana Gross. **Relatório ICJ Brasil. 4 Trimestre/2010**. Fundação Getúlio Vargas, 2010, disponível em: <http://www.direitogv.com.br/subportais/RelICJBrasil4TRI2010.pdf>. Acesso em 14 de março de 2011.
- DESTEFENNI, Marcos. Curso de Processo Civil. **Processo de Conhecimento convencional e eletrônico**. São Paulo: Saraiva, Tomo 1, 2009.
- ROHRMANN, Carlos Alberto. **Curso de direito virtual**. Belo Horizonte: Delrey, 2005.
- RULLI, JÚNIOR Antonio. **Processo Virtual em jurisdição da sociedade da informação**. São Paulo: Revista da Escola da Magistratura Paulista, 2007.
- SESSA, Marcio de. **A morosidade e o gerenciamento de processos cíveis: da crise à instituição da razoabilidade no sistema de justiça** in Revista Eletrônica de Direito Processual. REDP. Ano 2011. Volume VIII. Disponível em [http://www.redp.com.br/arquivos/redp\\_8a\\_edicao.pdf](http://www.redp.com.br/arquivos/redp_8a_edicao.pdf).

TARTUCE, Fernanda. Processo Eletrônico. Palestra proferida na Escola Paulista de Direito. São Paulo – SP. 10/12/2010.

### **SITES DA INTERNET**

Ato Executivo n. 320 de 19 de Janeiro de 2011, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.tj.rj.gov.br/scripts/weblink.mgw?MGWLPN=DIGITAL1A&PGM=WEBBCLE66&LAB=BIBxWEB&AMB=INTER&TRIPA=32%5E2011%5E320&PAL=&JUR=ESTADUAL&ANOX=2011&TIPO=32&ATO=320&START=>. Acesso em 09 de janeiro de 2012. (inteiro teor anexo)

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Acesso à Internet e posse de telefone móvel celular para uso pessoal. 2005, disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acessoainternet/tabelas/tab1\\_44\\_1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/acessoainternet/tabelas/tab1_44_1.pdf). Acesso em 29 de junho de 2012.

Provimento 1.920/2011 do Tribunal de Justiça de São Paulo (inteiro teor anexo).

Resolução 551/2011 do Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em:

<http://www.tjsp.jus.br/Download/PeticionamentoEletronico/Resolucao551.pdf>. Acesso em 19 de fevereiro de 2013. (inteiro teor anexo)

Site do PROJUDI Bahia:

<<https://projudi.tjba.jus.br/projudi/download/ManualProjudiNaj.pdf>>. Acesso em 29 de junho de 2012.

Site do PROJUDI de Alagoas:

<<http://www5.tjal.jus.br/projudi/faq.html#17>>. Acesso em 29 de junho de 2012.

# UM OLHAR PELA JANELA DOS IFs – A PESQUISA E A EXTENSÃO QUE É VISTA PELO E-CIDADÃO NOS WEBSITES DOS INSTITUTOS FEDERAIS

*Susana Nunes Taulé Piñol<sup>40</sup>, Alexandre Oliveira de Meira Gusmão<sup>41</sup>, Rafael Macedo da Silva Moraes<sup>42</sup>*

## **Resumo**

Pesquisa exploratória que analisa as ações das Pró-reitorias de Pesquisa e de Extensão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) divulgadas em seus respectivos websites. Conclui que é necessário aprimorar o design dos websites a fim de alavancar um relacionamento mais próximo com a sociedade e que agregue valor tanto às ações dos IFs perante a sociedade quanto às iniciativas desta última.

## **Palavras-chave**

Arquitetura da informação. Websites. E-educação. Imagem institucional.

## **Abstract**

Exploratory research that examines the actions of Pro-rectors of Research and Extension of Federal Institute of Education, Science and Technology (FIs) published on their respective websites. Concludes that it is necessary to improve the design of websites in order to leverage a closer relationship with society and that adds value to the actions of FIs to society as the initiatives of the latter.

---

<sup>40</sup> IFMT / Professora, Rua Ananias Martins de Souza, 37, Vila Mineira, Rondonópolis/MT, susana.pinol@roo.ifmt.edu.br.

<sup>41</sup> UFMT / Professor Adjunto 1, Rodovia MT 270 KM 6 Rondonópolis Guiratinga, aomgusmao@hotmail.com.

<sup>42</sup> IFMT/Bolsista PROIC/PROPES, Rua Ananias Martins de Souza, 37. Vila Mineira, Rondonópolis/MT.

## **Keywords**

Information architecture. Websites. E-education. Institutional image.

### **1. Introdução**

Muitos investimentos em pesquisa e em extensão são destinados aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) e muitas ações com foco nestas áreas são realizadas pelas respectivas pró-reitorias em todo o Brasil. O registro dos recursos destinados é uma condição básica para os procedimentos administrativos que envolvem recursos financeiros desde a participação em editais até a conclusão do processo na ocasião de prestação de contas. De um modo geral, os organismos que investem em pesquisa exigem a publicação dos resultados em eventos científicos e os organismos que investem em extensão requisitam o registro da quantidade de pessoas atendidas pelas atividades extensionistas.

Os públicos diretamente envolvidos nestas ações, pelo contato inerente, supõe-se, terminam por conhecer, total ou parcialmente, e quase sempre pontualmente, a atividade de pesquisa e/ou de extensão desenvolvida por aquele IF. Quando em publicações ou em eventos específicos as informações passam a ser compartilhadas por um número maior de pessoas, mas não mais que isto, exceto pela postagem no website institucional.

Sob esta perspectiva, este estudo avaliou quais ações das Pró-reitorias de Pesquisa e de Extensão dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) eram divulgadas em seus respectivos websites. Muitas ações de pesquisa e de extensão são realizadas pelos IFs e pelo caráter procedimental são registradas, mas quais efetivamente são divulgadas pelas pró-reitorias em seus websites institucionais? Que ações podem ser vistas pelo mercado invisível que navega na Web? O quanto os e-cidadãos tem acesso a estas informações? Como base nestes questionamentos adotaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a. apurar que ações de pesquisa são divulgadas nos websites institucionais dos IFs;

- b. apurar que ações de extensão são divulgadas nos websites institucionais dos IFs;
- c. identificar qual IF/Região divulga mais as ações relacionadas à pesquisa e à extensão;
- d. identificar que ações de pesquisa e de extensão predominam nas diferentes regiões do país, considerando a divulgação destas nos websites institucionais dos IFs.

Embora haja registros no âmbito administrativo dos IFs sobre estas ações, este estudo é original por apontar dados relacionados à disponibilidade de informação ao público que escolhe por visitar o website institucional e por acessar tais dados. E traz um resultado novo que não aborda somente a ação executada, mas sim a executada e divulgada no website institucional de todos os IFs.

A importância desta pesquisa está na intenção de que os resultados ajudem a fomentar a reflexão junto às pró-reitorias dos IFs no que tange a divulgação de suas ações. E a viabilidade estava associada ao acesso aos websites por região, cujas URLs estão disponíveis na página do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (CONIF), bem como pelo padrão das páginas dos IFs que permitem a localização dos dados em seus websites.

## **2. A importância da divulgação das informações dos Institutos Federais para o e-cidadão**

A imagem institucional decorre da missão estratégica das organizações e é fruto da percepção de seus públicos. Uma percepção de imagem divergente da projetada para os propósitos institucionais, quando detectada, sinaliza que investimentos relacionados à imagem e mesmo à estratégia não estão sendo empregados adequadamente pela organização.

Em situação de turbulência no macroambiente serão os relacionamentos baseados nas conexões de ações envolvendo o IFs e a sociedade e na imagem percebida que estas organizações estabelecem com a sociedade que irão ajudá-las a superar as adversidades e alcançar novos patamares de desenvolvimento estabelecidos em sua credibilidade.

Credibilidade é a palavra-chave quando o assunto é relacionamento visto que é a base inicial para que a confiança se estabeleça. As pessoas que regem as organizações se aproximam daquilo em que confiam e isto passa diretamente pela percepção da imagem institucional.

A Web têm se estabelecido como um forte canal de contato entre as instituições educacionais e seus públicos. O público com acesso a web e a convergência das mídias (telefonia celular e Internet), apresenta quantitativos que transbordam as mais otimistas previsões de conexão.

A dimensão deste segmento de mercado invisível pode ser subestimada se for observada somente o número de computadores com acesso à Internet, ou se pensarmos que os candidatos ao processo seletivo dos IFs só visitam o website institucional no período de seleção de novos candidatos.

Ainda que, Piñol, Lara e Cavalcante (2012), apontem que o acesso ao website institucional seja um fato fundamental na escolha pelo IF como instituição educacional pelos jovens, deve-se aceitar que há um público muito maior que tem interesse disperso e difuso quanto àquilo que está inscrito à esfera de uma instituição educacional.

Kotler e Fox (1994) sinalizam alguns públicos internos que se relacionam com as instituições educacionais: professores, funcionários, voluntários, participantes não remunerados que podem exercer funções de instrutores, auxiliares de ensino ou assistentes de cargos administrativos.

Quanto ao público externo é possível identificar os políticos, os empresários, os empreendedores, os cientistas, o cidadão, as empresas, as indústrias, a mídia, entre tantos outros que tenham ou possam a vir despertar interesse por determinada instituição educacional.

O público midiático inclui as empresas de mídia que publicam notícias e opiniões editoriais: jornais, revistas, estações de rádio e televisão. Para obter uma melhor cobertura destes veículos é importante compreender quais assuntos eles realmente se interessam.

Outros grupos são formados por:



- a) alunos e os pais de alunos que esperam que a instituição educacional transmita conhecimento;
- b) educadores que desejam preparar pessoas conforme as necessidades do mercado;
- c) os contribuintes que esperam a formação de pessoas hábeis e tecnicadas;
- d) os ex-alunos que esperam que a instituição faça coisas notáveis para torná-los orgulhosos ou que os apresentem opções de educação continuada (KOTLER e FOX, 1994).

Por fim, cada um dos públicos estabelece algum tipo de troca com a instituição e a Teoria Geral da Administração, desde sua origem, aponta concepções e modelos de gestão para as organizações, respaldando o modelo econômico do capitalismo. Para Barreto (2006) fica evidente sua articulação com o propósito de aumento da produtividade e garantia de estabilidade do mercado consumidor.

Contudo, para a produção de bens e serviços, faz-se necessária a gestão de todo processo de trabalho, prática que tem sido fundamentada nos preceitos e dogmas da ciência da administração. Durante, praticamente, quase um século, as organizações mantiveram padrões administrativos estáveis, suas estratégias de competitividade lhe exigiam, apenas, a manutenção da qualidade dos serviços e produtos (BARRETO, 2006).

Porém no cenário atual as estratégias para a competitividade não se referem apenas à produção, mas às maneiras de gerir a informação, tendo em vista a torná-la insumo para a produção de conhecimentos que fundamentem a resolução dos problemas. Conforme Barreto (2006) o fato altera a forma de conceber a estrutura organizacional, sua configuração e os próprios fluxos de trabalho, transformando, assim, os processos de gestão.

A gestão da informação e do conhecimento em ambientes organizacionais, segundo Valentim (2008), contribui para amenizar diferentes aspectos que afetam o crescimento da organização como: a) o desenvolvimento de atividades/tarefas; b) a aprendizagem organizacional; c) as práticas organizacionais; d) a criatividade; e) o grau de incerteza no processo decisório; entre outros aspectos que influenciam o dia-a-dia das organizações.

Esses modelos atuam objetivando diminuir situações ambíguas e com diferentes graus de incerteza, possibilitando o acesso, o compartilhamento e o uso de informações que agirão sobre essas situações. O ambiente organizacional necessita de condições que amenizem a complexidade dos processos existentes, por esse motivo, a gestão da informação e do conhecimento se torna essencial, pois perpassa todo o ambiente organizacional.

A gestão da informação e do conhecimento tem, portanto, propósitos bem específicos de capitalizar o conhecimento para agregá-lo como valor aos bens e serviços, ampliando o potencial competitivo da organização. Para que isto ocorra, há necessidade de ações de compartilhamento e socialização do conhecimento individual de cada trabalhador (BARRETO, 2006).

Oliveira & Bertucci (2008) consideram que a economia da informação revolucionou o processo de produção, ao dar ênfase à informação como um recurso estratégico e imprescindível à sobrevivência das organizações. O rompimento com os paradigmas da sociedade industrial, baseada no capital, na produção em série e no trabalho, como formas de gerar riqueza provocou impactos na forma de enxergar e gerir a informação.

Assim, o gerenciamento da informação tornou-se um instrumento estratégico necessário para controlar e auxiliar decisões, através de melhorias no fluxo da informação, do controle, análise e consolidação da informação para os usuários. Estratégia e informação tornam-se aliadas porque esta é instrumento da primeira, para alcançar vantagens competitivas e melhorar a eficiência operacional.

McGee e Prusak (2006) destacam que o avanço tecnológico não conseguiu solucionar o principal problema das empresas: definir a informação correta, em tempo hábil, e no local adequado. Fato também aceito por Farias e Vital (2007) que afirmam que a falta de uma estrutura organizacional sensível e atenta à gestão da informação aliado ao acesso de forma inadequada aos conteúdos de informação pode levar os membros da organização a trabalharem com elevados níveis de tensão e imprecisão.

Para que uma organização consiga adotar uma estratégia eficaz de gestão da informação, é necessário que ela desenvolva algumas atividades em relação às fontes de informação que utiliza, dentre as quais: prospectar/monitorar informação; tratar informação; comunicar a informação e usar informação. A gestão da informação proporciona uma visão crítica e abrangente da atmosfera competitiva; por conseguinte, é possível desenvolver ações estratégicas visando maior competitividade.

Conforme Oliveira e Bertucci (2008) os objetivos da gestão estratégica da informação são: promoção da eficiência organizacional de forma a organizar e suprir as demandas por informações vindas de dentro e de fora da organização; planejamento de políticas de informação; desenvolvimento e manutenção de sistemas e serviços de informação; otimização de fluxos de informação e; controle da tecnologia de informação.

Para a empresa a política de gestão da informação tem como função apoiar sua política global no que diz respeito às tomadas de decisões, a operacionalização das metas estabelecidas, a formação e a consolidação da imagem institucional por meio da qualidade dos serviços, dos produtos e do bem-estar das pessoas que trabalham na organização (OLIVEIRA; BERTUCCI, 2008).

Atualmente, nos ambientes corporativos, a informação e o conhecimento, aliados às novas tecnologias da informação e da comunicação, se tornaram fundamentais para o aumento da produtividade e da qualidade dos serviços e produtos da organização, e com isso passaram a serem utilizados com estratégia de gestão pelas empresas, uma vez que todas as atividades desenvolvidas dentro de uma organização, desde o planejamento até sua execução, assim como o processo decisório, utilizam a informação e o conhecimento.

Neste mercado competitivo a gestão da informação, a gestão do conhecimento e a inteligência competitiva aparecem como atividades fundamentais para a sobrevivência das organizações e quando integradas se tornam fator de vantagem competitiva e criam novos caminhos para o desenvolvimento corporativo.

Esse novo contexto de mudanças rápidas exige que os diferentes segmentos econômicos pensem e adotem novas

maneiras de gerenciamento e novos padrões de trabalho, eficiência e produtividade. Diante disso faz-se necessário que os gestores e os administradores tenham clareza quanto aos aspectos inerentes à informação e ao conhecimento.

No caso de instituições educacionais, o marketing institucional também contribui para o sucesso organizacional e pode produzir quatro benefícios principais: a) alcançar o sucesso da missão da instituição; b) alcançar ou melhorar a eficiência das atividades educacionais; c) melhorar a captação de recursos para a instituição e; d) melhorar a satisfação dos públicos da instituição.

Ainda assim é possível encontrar diferentes respostas apresentadas pelas instituições: a) instituição educacional que não responde aos anseios da sociedade, uma instituição burocrática que supõe conhecer as necessidades da sociedade; b) instituição educacional que responde casualmente a sociedade, ela possui melhor conhecimento dos públicos, aproxima quem atende de quem é atendido, mas depende do nível da pergunta e da resposta apresentada; c) instituição educacional que responde totalmente à sociedade, ela faz levantamentos sobre a satisfação atual, pesquisa necessidades e preferências não manifestadas para encontrar maneiras de melhorar seus serviços, selecionam e treinam seus funcionários continuamente, os quais são orientados para aos usuários (KOTLER; FOX, 1994).

A conquista do endosso da sociedade é vital para o êxito da organização e é determinado em grande parte pelas percepções das pessoas que fazem parte do meio ambiente interno e externo. As organizações precisam encontrar formas de gerar credibilidade. Precisam ser e parecer seguras e dignas de confiança aos olhos de da sociedade ou particularmente de seu público. Precisam construir um alicerce sólido que sobreviva às mudanças inevitáveis da sociedade (McKENNA, 1992).

No âmbito individual, todos nós temos uma visão de mundo. Recriamos nossas informações a partir das percepções e das informações que já temos. De forma similar, como concluem Raich e Dolan (2010, p. 101), “o conhecimento que nunca é transferido ou transmitido, é recriado na nossa mente com base no que foi divulgado do que já temos armazenado”. Ora, se uma organização não divulgar-se apropriadamente, como poderia

disseminar informações acerca de si e construir percepções positivas diante de seu público a respeito de sua imagem institucional? Os questionamentos de Raich e Dolan remetem a uma outra indagação:

[...] será que o mundo fictício descrito em um livro existe fora da mente do escritor ou do leitor? O mundo virtual existe quando não está sendo acessado por ninguém? (RAICH e DOLAN, 2010, p. 101).

A ascensão das comunicações sem fio e da televisão interativa oferece maneiras novas e distintas para interagir com as organizações. A existência de acesso on-line e de instalações físicas é razoavelmente óbvia (WIND; MAHAJAN; GUNTHER, 2003). E a necessidade de criar uma experiência em múltiplos canais também está se tornando cada vez mais evidente. As pessoas desejam rapidez, conveniência, relevância nas opções de canais. Se as organizações integrarem com êxito os canais on-line e off-line o ganho para o usuário será maior que o uso isolado destas opções. Para proporcionar o máximo de vantagens, é preciso reconhecer os pontos fortes e os pontos fracos de ambos os métodos de interação.

O cidadão ao interagir com a instituição não deveria ser obrigado a escolher entre um e outro; ele poderia optar pelos dois modos de interação conforme lhe aprouvesse, usando o melhor método para ele naquele momento. Esta flexibilidade agrega valor, mas para isto o website institucional deve disponibilizar adequadamente informações que favoreçam este relacionamento com a sociedade.

O acesso às informações via website não pode ser delegado a um segundo plano pelos gestores institucionais. A visão do ser humano está se tornando mais orgânica e holística. Como afirmam Raich e Dulan (2010, p. 103) “Só enxergamos o que estamos olhando. Qualquer elemento que não esteja no nosso campo de visão é subestimado ou ignorado”. E tanto nossas percepções como nosso comportamento sofrem impacto desta visão de mundo nem tão neutra e nem tão objetiva das coisas. Neste contexto, a disseminação da informação, de forma estratégica, é peça fundamental para as organizações que buscam

uma proximidade com a sociedade considerando todas as possibilidades de comunicação, preciosamente, como o website institucional.

### **3. Aspectos metodológicos**

Nesta pesquisa para abordagem do tema adotou-se o método exploratório, quanto aos objetivos adotou uma pesquisa descritiva, quanto aos fins seguiu-se uma pesquisa aplicada, enquanto que a delimitação dos procedimentos técnicos se deteve a uma pesquisa bibliográfica, com consulta a livros, revista e anais de eventos e posteriormente uma pesquisa de campo, que culminou com a avaliação dos websites dos institutos federais.

A técnica de avaliação adotada foi à análise de conteúdo. Para Malhotra (2001) este é o método apropriado quando o fenômeno a ser observado é a comunicação. Para Vergara (2006), esta técnica abraça tanto transcrições de entrevistas como documentos institucionais, embora inicialmente fosse aplicada ao tratamento de materiais jornalísticos.

Os websites analisados tiveram como fonte de seu endereço eletrônico as informações contidas no site do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia ([www.conif.org.br](http://www.conif.org.br)) e as análises se centraram nas informações disponíveis nas páginas principais de todos os IFs e nos links das Pró-reitorias de Pesquisa e de Extensão disponíveis no website institucional dos respectivos IFs.

A população designada para este estudo foi formada por 43 institutos federais e as respectivas páginas principais e das Pró-reitorias de pesquisa e de extensão, consultadas durante os dias 6 e 12 de março de 2013.

Por consistir em uma fonte cujo conteúdo é volátil, a análise de websites requer uma delimitação temporal, e os dados coletados são atrelados ao período de coleta considerando data e hora de acesso. Para este estudo a coleta de dados concentrou-se em uma semana, sendo efetivada por regiões pré-definidas no website do CONIF. Este procedimento metodológico possibilitou acesso a informações conjuntas de todos os IFs e a análise comparada por regiões.

Para a definição das categorias de análise foi adotado o procedimento de grade aberta, onde as categorias de análise foram identificadas conforme iam surgindo diante do pesquisador. Segundo Vergara (2006), na grade aberta, procede-se ao rearranjo das categorias durante o andamento da pesquisa e estabelecem-se categorias finais de análise. Durante este processo é possível apoiar a análise em procedimentos estatísticos, interpretativos ou ambos.

#### **4. Análise dos registros de divulgação dos websites para o e-cidadão e demais públicos**

A observação dos websites institucionais dos IFs pautou-se na página principal e quando presente e acessível, na página específica da pró-reitoria de extensão e/ou de pesquisa. Em termos de análise, considerou-se importante esta distinção visto que as informações presentes na página principal podem ser visualizadas por qualquer usuário que ingressa no website institucional, portanto considera-se que a mesma atinge o grande público que visita o website. Por outro lado, o usuário que clica em links específicos, geralmente busca informações mais específicas.

Sob este prisma, durante o período de coleta de dados, identificou-se que o cidadão que acessou o website do IF por qualquer motivo tinha proporcionalmente maiores chances de encontrar na página principal informações sobre ações extensionistas relacionadas a Projetos e Programas de Extensão (25,27%) ou sobre o Programa Mulheres Mil (19,78%); e sobre ações de pesquisa, informações sobre a Pró-Reitoria de Pesquisa e sobre Programas de Bolsas e de Voluntariado (19,47%).

Em termos regionais, se este visitante escolhe-se websites de IFs da Região Nordeste ou Norte, as chances de visualizar divulgações sobre o Programa Mulheres Mil, aumentariam em 25,81% e 31,25%, respectivamente. E se visitasse websites de IFs da Região Sudeste, visualizaria mais informações sobre Núcleos de Pesquisa (32,35%) e sobre Eventos Científicos (20,59%) na página principal destes websites.

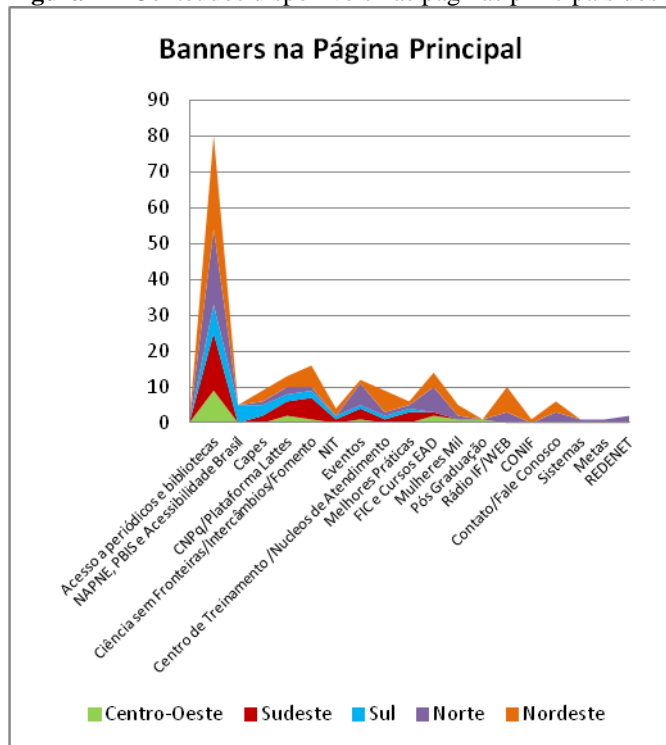
Normalmente, o visitante de um website visualiza na página principal alguns banners que dão acessos a outras páginas

do mesmo proprietário ou direcionam para novas URLs, situação que permite a navegação na rede de endereços que possuam conteúdo similar ao visitado e julgado que tenham algo a oferecer relacionado ao contexto do conteúdo inicialmente pesquisado.

No caso dos websites dos IFs, os banners que predominam, em praticamente todas as regiões, são aqueles que possibilitam acesso a periódicos e bibliotecas (41,03%).

Ainda assim, é possível identificar alguma oscilação de predominância entre as diferentes regiões conforme o propósito do banner. Na Região Sul, banners relacionados ao NAPNE e a outras questões de acessibilidade estão mais presentes. Já na Região Nordeste, o destaque está nos banners que Acessam a Rádio IF ou a Rádio Web (Figura 1).

**Figura 1** – Conteúdos disponíveis nas páginas principais dos IFs.



**Fonte:** Pesquisa direta.



Em um segundo plano, o usuário que deseja explorar mais o website institucional ou aquele que está em busca de mais informações sobre pesquisa e/ou extensão, em sua experiência de visitação, ao clicar ou passar o mouse no link pesquisa ou no link extensão, pode ter acesso a diversos tópicos relacionados a estas áreas.

Nesta situação, no âmbito nacional, os tópicos que mais aparecem são àqueles relacionados à Apresentação das Pró-Reitorias de Pesquisa (20,15%) e de Extensão (29,33%) e sua organização administrativa (Tabela 1 e 2).

Ações de pesquisa como Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) (3,73%) e Núcleos e Grupos de Pesquisa (6,72%), entre outras, apresentaram baixa visibilidade e pouco conteúdo em nível nacional, quando o usuário busca mais informações sobre estas áreas no menu Pesquisa do website institucional dos IFs.

**Tabela 1 - Tópicos no menu do link pesquisa.**

Tópicos do Menu do Link Pesquisa	Centro Oeste	Sudeste	Sul	Norte	Nordeste	Nacional	
	FA	FA	FA	FA	FA	FA	FR
Editais	1	5	6	5	6	23	8,58
Documentos	3	9	9	5	3	29	10,82
Eventos	1	4	6	0	4	15	5,60
NIT	0	2	5	0	3	10	3,73
Núcleos e Grupos de Pesquisa	1	5	6	2	4	18	6,72
Publicações	1	5	3	4	9	22	8,21
Pós Graduação	3	5	4	1	2	15	5,60
Convênios/Acordos/Parcerias	0	3	2	0	1	6	2,24
Links Úteis	0	2	0	1	1	4	1,49

Contato/Fale Conosco	2	3	0	1	6	12	4,48
Ciência sem Fronteiras, Bolsas e Agencias de Financiamento	7	4	4	2	1	18	6,72
Pesquisa e Inovação	3	10	2	2	10	27	10,07
Apresentação e organização administrativa	8	13	11	6	16	54	20,15
Programas e Projetos de Pesquisa	0	0	5	0	0	5	1,87
Sistemas	0	0	1	0	0	1	0,37
Agenda e Notícias	0	0	0	0	6	6	2,24
Cursos	0	0	0	2	0	2	0,75
Metas	0	0	0	1	0	1	0,37
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>70</b>	<b>64</b>	<b>32</b>	<b>72</b>	<b>268</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Pesquisa direta.

No que tange a extensão, o tópico Projetos e Atividades de Extensão teve alguma expressividade na abrangência nacional (17,79%), em especial na Região Centro-Oeste, contudo, o tópico relacionado a Estágio, oportunidade e empregos contou com uma ocorrência de 8,17% no menu Extensão e corresponde a um percentual pouco expressivo.

**Tabela 2 - Tópicos no menu do link extensão**

Tópicos do Menu do Link Extensão	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Norte	Nordeste	Nacional	
	FA	FA	FA	FA	FA	FA	FR
Editais	0	4	6	0	3	13	6,25
Documentos	4	9	2	4	2	21	10,10
Eventos	3	2	5	1	1	12	5,77
Estágio, oportunidades e emprego	2	4	3	3	5	17	8,17

Projetos e atividades de extensão	9	9	10	2	7	37	17,79
Mulheres Mil	1	0	2	0	2	5	2,40
Visitas Técnicas	0	0	2	0	0	2	0,96
Apresentação e organização administrativa	10	23	8	7	13	61	29,33
Publicações	0	2	0	1	0	3	1,44
Assistência Estudantil	1	2	0	0	3	6	2,88
Sistemas	1	1	1	0	0	3	1,44
Cursos	3	2	0	2	2	9	4,33
Contato e Localização	3	4	2	1	2	12	5,77
Convênios	1	0	0	2	1	4	1,92
Napne	1	0	0	0	0	1	0,48
Metas	1	0	0	1	0	2	0,96
<b>Total</b>	<b>40</b>	<b>62</b>	<b>41</b>	<b>24</b>	<b>41</b>	<b>20</b>	<b>100,0</b>
						<b>8</b>	<b>0</b>

**Fonte:** Pesquisa direta.

Quanto a este aspecto, cabe uma reflexão, se, conforme Wind, Mahajan e Gunther (2003), o usuário for a primeira e mais importante consideração para integrar experiências on-line e off-line, é necessário que os gestores analisem se para o cidadão é mais importante ter mais informações sobre a Pró-Reitoria e sua organização administrativa ou sobre estágios, oportunidades e empregos, ou ainda, para o pequeno ou médio empreendedor, informações sobre possibilidades de inovação tecnológica e estudos que estão sendo realizados por grupos de pesquisadores, com vistas ao emprego da tecnologia social.

O usuário que busca informações mais específicas sobre pesquisa e/ou sobre extensão, ou mesmo formas de contato que corroboram para proporcionar economia de tempo e maior comodidade, não encontram em todos os websites dos IFs formas

de contato direto com as Pró-reitorias de Pesquisa ou de Extensão.

Este estudo identificou também que em algumas regiões mais de 50% dos websites investigados, durante o período de coleta, não informaram qualquer forma de contato direto com estes setores. E em alguns casos o website estava indisponível ou o link de acesso ao menu ou a página específica estavam inoperantes (Tabela 3).

**Tabela 3** – Contatos disponíveis nos sites dos IFs

<b>Região</b>	<b>Frequência de IFs</b>	<b>Pró-reitoria de Pesquisa</b>	<b>de</b>	<b>Pró-reitoria de Extensão</b>
Sul	07	03		03
Norte	07	04		05
Nordeste	12	08		07
Centro-Oeste	05	05		04
Sudeste	12	06		05
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>26</b>		<b>24</b>

**Fonte:** Pesquisa direta.

## **5. Considerações finais**

A avaliação efetivada junto aos websites institucionais dos IFs mostrou que ainda é necessário aprimorar o design dos websites a fim de alavancar um relacionamento mais próximo com a sociedade e que agregue valor tanto às ações dos IFs perante a sociedade quanto às iniciativas desta última. O potencial deste modo de interação está sendo subestimado e a utilização deste recurso disponível não está sendo otimizada pela maioria dos IFs.

Há, sim, alguns casos de divulgação valorativa pensando-se o público cidadão, como o Programa Mulheres Mil no Norte e no Nordeste, os Núcleos e Grupos de Pesquisa no Sudeste, a divulgação de Projetos e Atividades de Extensão no Centro-Oeste, o NAPNE e as questões voltadas à acessibilidade

no Sul. O Acesso a periódicos e bibliotecas em nível nacional também é um aspecto bastante positivo, entretanto, não é suficiente.

A organização governamental que busca um relacionamento eficaz com o cidadão precisa reunir todas essas possibilidades em um todo sem descontinuidade. Para o usuário o que importa é a experiência, para a organização cabe o desafio logístico de fazer esta experiência acontecer e frutificar relacionamentos que agreguem valor e que colaborem para o desenvolvimento da sociedade.

## 6. Referências

BARRETO, Ângela Maria. Gestão da informação: ferramenta da produção ou da significação? **Informação e Sociedade**: estudos, João Pessoa, v.16, n.2, p.51-61, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/623/1476>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

FARIAS, Gabriela Belmont de; VITAL, Luciane Paula.

Informação para negócios e políticas de informação. **Revista ACB**: Biblioteconomia em Santa Catarina, Florianópolis, v.12, n.1, p. 87-98, jan./jun., 2007. Disponível em: <<http://revista.acb.org.br/index.php/racb/article/view/497/642>>. acesso em: 14 fev. 2013.

KOTLER, P.; FOX, K. F. A. **Marketing estratégico para instituições educacionais**. São Paulo: Atlas, 1994.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

McGEE, James V.; PRUSAK, Laurence. **Gerenciamento estratégico da informação**. Rio de Janeiro: Elsevier Campus, 2006.

McKENNA, R. **Marketing de relacionamento**: estratégias bem-sucedidas para a era do cliente. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

OLIVEIRA, Marlene; BERTUCCI, Maria da Graça Eulálio de Souza. A pequena e média empresa e a gestão da informação. **Informação e Sociedade**: estudos, João Pessoa, v. 13, n. 2, p. 65-87, jul./dez. 2003. Disponível em:

<<http://www.ies.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/91/1558>>

. Acesso em: 05 fev. 2013.

PIÑOL, S. N. T.; LARA, A. B.; CAVALCANTE, N. C. Processo seletivo às avessas: o IFMT como candidato no processo seletivo dos alunos. In: JORNADA CIENTÍFICA DO IFMT

RONDONÓPOLIS, 1., 2012, Rondonópolis. **Resumos expandidos da 1ª. Jornada Científica e do 1º. Simpósio Caminhos da Extensão do IFMT Campus Rondonópolis.**

Rondonópolis: IFMT ROO, 2012.

RAICH, M.; DOLAN, S. **Adiante**: as empresas e a sociedade em transformação. São Paulo: Saraiva; Vigília, 2010.

VALENTIM, Marta Lúcia Pomim. Gestão da informação e gestão do conhecimento em ambientes organizacionais: conceitos e compreensões. **Tendências da Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação**, Brasília, v. 1, n. 1, 16p., 2008. Disponível em:

<<http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/3/14>>.

Acesso em: 10 mar. 2013.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisas em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

WIND, Y.; MAHAJAM, V.; GUNTHER, R. E. **Marketing de convergência**: estratégias para conquistar o novo consumidor.

São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2003.

# JUSTIÇA EM NÚMEROS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS SISTEMAS JUDICIAIS BRASILEIRO E DE PAÍSES EUROPEUS

Cesar Antonio Serbena<sup>43</sup>, Eduardo Seino Wiviurka<sup>44</sup>, Francielle  
Pasternak Montemezzo<sup>45</sup>, Priscila da Silva Barboza<sup>46</sup>

## Resumo

O presente artigo reproduz os resultados preliminares de uma análise comparativa que permitirá visualizar quantitativamente, com números e estatísticas mais objetivas, a situação do sistema judicial brasileiro, a fim de aferir o grau do seu desenvolvimento tanto em relação a países europeus com indicadores de eficiência judicial de melhor qualidade como em relação a países com indicadores inferiores qualitativamente. O estudo comparativo também pretende focar sua atenção sobre países com características mais próximas ao caso brasileiro, ou seja, países continentais com população de uma ou duas centenas de milhões de habitantes. Este painel comparativo pretende aferir em quais itens o sistema judicial brasileiro avançou mais em relação a outros países, como quais itens necessitam de melhor desempenho. A análise promete muitos resultados interessantes: em primeiro lugar, as metodologias e índices de métrica judicial adotados pelos relatórios do CNJ e pela *European Commission for the Efficiency of Justice* – CEPEJ são semelhantes. Em segundo lugar, a atuação do CNJ, como indutor de políticas de reforma do Poder Judiciário brasileiro, está prestes a completar

---

<sup>43</sup> Professor dos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito da UFPR; coordenador do Grupo de Pesquisa em e-Justiça (Justiça Eletrônica) da UFPR.

<sup>44</sup> Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR; pesquisador do Grupo de Pesquisa em e-Justiça da UFPR.

<sup>45</sup> Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR; pesquisadora do Grupo de Pesquisa em e-Justiça da UFPR.

<sup>46</sup> Professora do curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Curitiba-Unicuritiba; doutoranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPR; pesquisadora do Grupo de Pesquisa em e-Justiça da UFPR.

uma década. Neste sentido é preciso avaliar os resultados alcançados nestes anos em uma perspectiva comparativa e globalizada.

### **Palavras-chave**

Justiça em Números. Análise comparativa Brasil Europa. Índices de métrica judicial.

### **Abstract**

This article reproduces the preliminary results of a comparative analysis which aims to visualize quantitatively, through numbers and statistics, the situation of the Brazilian judicial system, to visualize the degree of its development in relation to European countries. The comparative study also intends to focus its attention on countries that have closer characteristics to the Brazilian judicial system, and continental countries with populations of one or two hundred million. This research aims to show, in a comparative panorama, which points the Brazilian judicial system is more advanced compared to other countries, such as which items need better performance, an analysis that promises many interesting results. The methodologies and indices adopted by the CNJ and reports by the European Commission for the Efficiency of Justice - CEPEJ are similar. The performance of the CNJ, as an inducer of reform policies of the Brazilian Judiciary, is about to complete one decade. Therefore, we must evaluate the results achieved in these years in a comparative and globalized perspective.

### **Keywords**

Justice in Numbers brazilian report.. Comparative analysis of Brazil and Europe Judiciary. Indices of judiciary measure.

## **1. Introdução**

O Conselho Nacional de Justiça-CNJ, através do seu Departamento de Pesquisas Judiciárias, vem produzindo e divulgando ao longo dos últimos anos relatórios estatísticos anuais sobre o sistema judicial brasileiro, através do seu sistema



denominado “Justiça em Números”. Os relatórios praticamente não existiam nos anos 90 ou eram produzidos de forma muito fragmentária. Atualmente, com os relatórios “Justiça em Números” produzidos pelo CNJ, já é possível visualizar o sistema judicial brasileiro através de dados mais consistentes, os quais permitem um conhecimento mais exato da realidade do Poder Judiciário no Brasil.

Outros sistemas judiciais com maior tradição de planejamento e organização, como os de países da União Européia e dos Estados Unidos, divulgam há mais tempo seus relatórios. Na Europa temos a CEPEJ - *European Commission for the Efficiency of Justice* (Comissão européia para a eficiência da Justiça) e seu relatório “*European judicial systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice*”; nos Estados Unidos temos os relatórios do NCSC - *National Center for State Courts* ([www.ncsc.org](http://www.ncsc.org)).

### **EXPOSIÇÃO DA METODOLOGIA UTILIZADA**

No presente artigo efetuamos uma comparação entre o relatório brasileiro do Justiça em Números (dados de 2010) com o relatório da CEPEJ - ano 2010 e dados 2008, sob as perspectivas orçamentária, da litigiosidade e de recursos humanos. Estas três perspectivas são adotadas por ambos os relatórios, de modo que os índices de métrica judicial adotados pelos relatórios do CNJ e pela *European Commission for the Efficiency of Justice* – CEPEJ são bastante semelhantes.

No presente artigo não efetuamos uma abordagem teórica, sendo privilegiada a abordagem exclusivamente empírica. Os dados levantados são analisados comparativamente. No presente artigo, o principal objetivo dos autores é uma análise por contraste dos indicadores judiciais objetivos. As análises de caráter teórico, jurídico-dogmático, sociológico, e filosófico são consideradas importantes, mas por opção metodológica não serão adotadas no presente artigo.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Para maiores detalhes sobre a metodologia para estatísticas, indicadores e índices judiciais, cf. Santos Pastor, *Cifrar y Descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales* - Vol. I e Vol. II, Publicações virtuais do CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las

Na literatura brasileira, ainda são poucos e recentes os estudos sobre o desempenho do sistema judicial brasileiro. Um estudo recente é o artigo produzido pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça em 2011, intitulado Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas<sup>48</sup>. Dada a escassez de literatura específica sobre este tema no Brasil, consideramos importante a investigação do presente artigo.

## **2. Análise comparativa entre os sistemas judiciais brasileiro e de países europeus sob a perspectiva orçamentária**

Seguindo a metodologia apresentada, passa-se a analisar a alocação orçamentária. No ano de 2010, o Judiciário brasileiro teve despesas que somaram R\$41 bilhões de reais, o que corresponde a 1,12% do PIB Nacional. Outra forma de visualizar o montante alocado é considerar que o gasto com o Judiciário por ano é de R\$ 212,37 por habitante, e é neste ponto que é possível realizar comparações mais verticais com os países europeus. O relatório apresentado pelo CNJ, neste quesito, apresenta um detalhamento sobre onde a verba apresentada é alocada, como em recursos humanos, dentre outros detalhes como o quanto soma as receitas oriundas de custas processuais, bem como a proporção entre magistrados a cada 100 mil habitantes (BRASIL, 2010, p. 3-4).

O Brasil alocou para o Judiciário em média 127,46 dólares<sup>49</sup> por habitante. A média dos 40 membros da União Europeia é de 54,95 dólares destinados ao sistema judicial por habitante. Evidentemente, este número varia muito entre os países. Monaco, Suíça Luxemburgo apresentam os maiores

---

Américas, 2002, e Dory Reiling, Technology for Justice: How Information Technology Can Support Judicial Reform, 2009.

<sup>48</sup>Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas / Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília: CNJ, 2011.

<sup>49</sup>Os valores em Euro do relatório do CEPEJ e os valores em Reais do relatório do CNJ foram convertidos para dólares, possibilitando uma melhor comparação.

números, sendo a Suíça, por exemplo, que apresenta o maior número neste quesito, indicando a quantia de 177,29 dólares por habitante. O país europeu que mais se aproxima do Brasil neste ponto é a Espanha, com o investimento de 108,83 dólares por habitante. A Grécia, que apresenta um dos menores números, investe 72 dólares por habitante. Azerbaijão, Albânia, Geórgia, Ucrânia, Armênia e Moldávia, são os países que menos investem, tendo valores inferiores a 10 euros, ou 13,37 dólares (COUNCIL OF EUROPE, CEPEJ, 2010, p. 35).

O Brasil é um país de dimensão continental, de forma que visualizar o investimento per capita apresenta um ângulo restrito para realizar comparações com o judiciário de diferentes países europeus. Ciente desta característica, é oportuno apresentar dados observáveis de outra perspectiva, no caso, o investimento a partir do PIB per capita. Em 2010, o PIB per capita foi calculado pelo IBGE em R\$19.016,00 (BRASIL, 2011), sendo que o valor investido no Judiciário por habitante representa o montante de 1,11% do PIB per capita. Esse percentual é maior do que qualquer país da União Europeia. Na Europa, Montenegro lidera esse quesito, com investimento de 0,81% do PIB per capita. Não obstante Montenegro tenha um valor de dólares por habitante superior ao Brasil, obtém um valor percentual inferior por ter um PIB per capita mais elevado. A Espanha, que mais se aproximou do Brasil no quesito anterior, possui 0,34% de PIB per capita destinado para o sistema judicial. Os índices mais baixos pertencem aos países escandinavos, tendo a Noruega 0,06% e Dinamarca com 0,11% (COUNCIL OF EUROPE, CEPEJ, 2010, p. 36).

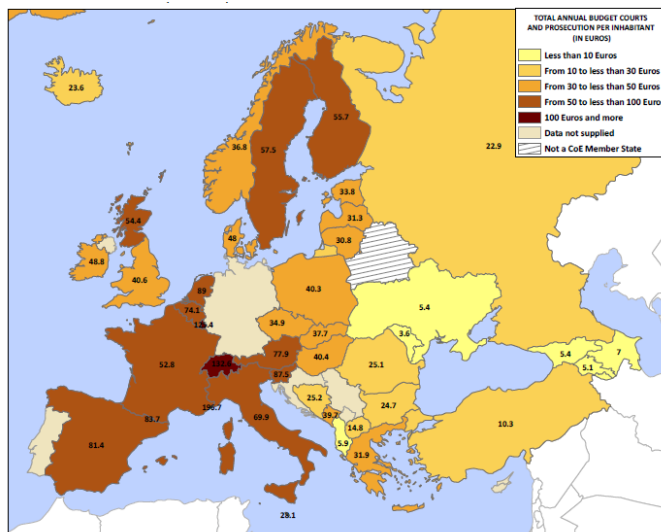
Por estas simples comparações estatísticas, fica evidente que o Brasil realiza uma dotação orçamentária para o sistema judicial maior do que a média da União Europeia. No quesito de dólares por habitante, o Brasil fica atrás apenas de países com baixa população e uma economia forte, como Suíça, Montenegro e Luxemburgo. Já no critério de PIB per capita, o Brasil, proporcionalmente, investe mais que qualquer país Europeu.

Outrossim, é possível também comparar a destinação dada a estes recursos. No Brasil, tem-se que 89,6% do total é investido em recursos humanos, enquanto o restante é utilizado

em outras despesas (estrutura, equipamentos, treinamentos etc.). Na União Europeia, a média de gasto com salários é de 69%, sendo que o país que mais destina verbas para recursos humanos é a Grécia, com 96%. Por sua vez, o que menos destina verbas para recursos humanos é o Reino Unido, com pouco mais de 20%. A Ucrânia, Romênia e San Marino são os países que destinam um percentual equivalente ao do Brasil.

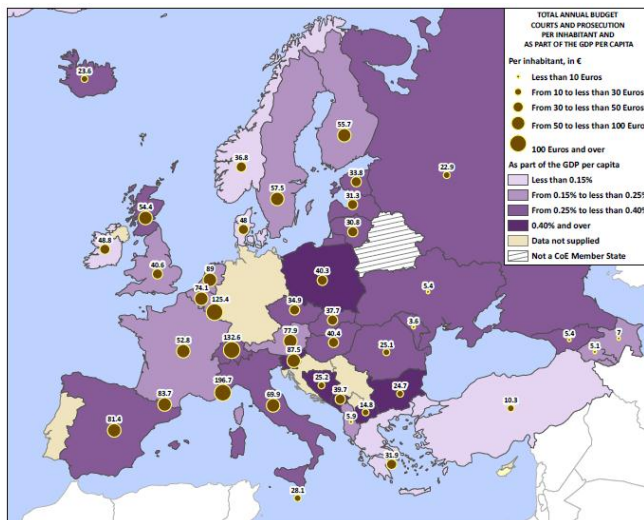
Segue abaixo imagens da CEPEJ que dimensionam esta comparação:

**Figura 1**



**Fonte:** Council of Europe, CEPEJ (2010, p. 35).

**Figura 2**



**Fonte:** Council of Europe, CEPEJ (2010, p. 36).

### **3. Análise comparativa entre os sistemas judiciais brasileiro e de países europeus sob a perspectiva da litigiosidade**

Ainda que a estrutura organizacional do Judiciário dos países pesquisados seja diverso (principalmente quanto às dimensões territoriais), traçar alguns paralelos entre a realidade judiciária do Brasil e da União Européia (EU) mostrou-se bastante profícuo. No que se refere à litigiosidade entre instâncias/cortes de pequenas causas, optou-se por extrair significados a partir da relação entre número de cortes/magistrados entre os países e a quantidade de processos indicados e findados nos respectivos períodos pesquisados (2010 no Brasil e 2008 na EU). A pergunta que se colocou foi a

seguinte: diante de certo vetor estrutural (número de magistrados/cortes) qual dos países foi mais eficiente em conduzir as demandas na Justiça?

De acordo com o relatório consolidado da Justiça em Números (2010) no Brasil:

Durante o ano de 2010 ingressaram 24,2 milhões de processos nas três esferas da Justiça (17,7 milhões na Justiça Estadual, 3,2 milhões na Justiça Federal e 3,3 milhões na Justiça trabalhista), sendo que havia no mesmo período 59,2 milhões de processos pendentes. Dessa forma, tramitaram, nos três ramos da Justiça pesquisados, cerca de 83,4 milhões de processos, em 2010, quantitativo que equivale à soma dos casos novos e dos processos pendentes. Importa destacar que, do total de processos em tramitação, mais de 71% ingressaram antes de 2010 (ou seja, já se encontravam pendentes no início de 2010).

Aproximadamente 22,2 milhões de sentenças foram proferidas com base na seguinte subdivisão: 15,8 milhões na Justiça Estadual (representando 71% do total), 2,9 milhões na Justiça Federal e 3,5 milhões na Justiça do Trabalho. (BRASIL, 2010, p. 6).

Ou seja, em 2010, as novas demandas (que teriam ingressado na Justiça em 2010) perfazem um total de 24,2 milhões de processos, restando cerca de 59,2 milhões de processos pendentes (que já estariam no sistema de Justiça esperando alguma solução). Dentro desse universo, 22,2 milhões foram o número total de sentenças proferidas.

No que se refere em específico aos números nos tribunais de primeira instância no Brasil em 2010 (ou de pequenas causas como teria sido denominado na sua origem), importa observar a sequência de tabelas abaixo quanto à litigiosidade:

**Tabela 1.1**

Variável	Justiça			Total
	Estadual	Federal	Trabalho	
Litigiosidade nos Juizados Especiais				
Casos novos por magistrado no 1º Grau	1.374	3.060	na	1.607
Servidores da área judiciária por magistrado no 1º Grau	6	11	na	6
Carga de trabalho dos magistrados no 1º Grau	3.524	7.199	na	4.224
Taxa de congestionamento na fase de conhecimento do 1º Grau	43,4%	57,4%	na	47,5%
Taxa de congestionamento na fase de execução do 1º Grau	50,7%	56,4%	na	51,1%
Sentenças por magistrados no 1º Grau	1.495	2.485	na	1.638
Índice de processos baixados por caso novo no 1º Grau	108,9%	96,8%	na	105,3%

**Fonte:** Brasil, CNJ (2010, p. 20-21).

**Tabela 1.2**

Variável	Justiça			Total
	Estadual	Federal	Trabalho	
Litigiosidade				
Total de casos novos	17.743.996	3.166.766	3.316.965	24.227.727
Total de casos novos no 1º Grau	11.550.034	915.773	2.756.785	15.222.592
Total de casos novos nos Juizados Especiais	3.936.951	1.366.828	na	5.303.779
Total de casos pendentes	47.960.519	7.927.287	3.278.918	59.166.724
Total de casos pendentes no 1º Grau	41.919.265	4.607.748	3.034.320	49.561.333
Total de casos pendentes nos Juizados Especiais	4.421.974	1.737.811	na	6.159.785

**Fonte:** Brasil, CNJ (2010, p. 20-21).

**Tabela 2**

Variável	Justiça			Total
	Estadual	Federal	Trabalho	
Litigiosidade				
Total de processos baixados	18.476.308	3.386.186	3.454.456	25.316.950
Total de processos baixados no 1º Grau	11.821.627	1.205.483	2.872.402	15.899.512
Total de processos baixados nos Juizados Especiais	4.620.308	1.322.663	na	5.942.971
Total de sentenças	15.827.697	2.870.562	3.454.119	22.152.378

**Fonte:** Brasil, CNJ (2010, p. 20).

Como se observa, o número de novas demandas na primeira instância perfaz uma média total de 11.550.034 e o número de processos baixados, cerca de 11.821.697. Assim, assistiu-se a uma quase equivalência entre as novas demandas e as demandas solucionadas.

Com relação em específico aos Juizados Especiais observou-se uma média total de 5.303.779 processos novos e cerca de 5.942.971 (média total) de processos baixados, ambos os dados no período de 2010. Aqui a diferença entre as novas e as demandas solucionadas é um pouco maior que a equivalência mostrada nos números atinentes à primeira instância (parágrafo anterior).

No entanto, chamou bastante a atenção o total de casos novos e processos pendentes na instância de 1º grau como um todo (11.550.034 e 11.821.627 respectivamente) quando comparada aos números atinentes aos Juizados Especiais em específico (5.303.779 e 5.942.971 respectivamente) isto é, as demandas relativas aos Juizados possuem bastante representatividade dentro do contexto dos tribunais de primeira instância no Brasil.

Com relação à litigiosidade das Cortes da União Européia no que tange aos processos iniciados e solucionados no ano de 2008 na primeira instância (utilizando-se como o padrão a



correlação com 100.000 habitantes), o relatório do CEPEJ observou que:

On average, at the European level in 2008, the first instance courts were able to resolve more or less (slightly more) the same number of cases than the number of new incoming cases: in average 2.203 incoming cases per 100.000 inhabitants and 2.289 resolved cases per 100.000 inhabitants. Nevertheless, at the state or entity level, main variations can be highlighted. [...] When considering the volume of civil (commercial) cases addressed by first instance courts, serious discrepancies can be noticed according to the member states. Citizens seem to be more prone to go to court to solve disputes (more than 3000 new cases per 100.000 inhabitants) in the Central and Eastern European states (Russian Federation, Lithuania, Czech Republic, Croatia), South-eastern European states (Bosnia and Herzegovina, Romania, Serbia) and in the countries of the South of Europe (Italy, Portugal, Spain) than in the countries of the North of Europe (Finland, Norway, Sweden) and the states of the Caucasus (Georgia, Azerbaijan, Armenia) where less than 1.000 new cases were filed per 100.000 inhabitants per year. This report is not the place for a sociological analysis of these trends, but it might be useful to exploit this information for in-depth researches. (UNIÃO EUROPEIA, 2010, p. 143)

Isto é, na União Europeia, o relatório do CEPEJ (2008) considerou que as Cortes de primeira instância, em uma proporção de 100.000 habitantes, teriam conseguido solucionar processos na mesma medida em que novas demandas foram integradas ao seu sistema de Justiça, parâmetro bastante próximo ao brasileiro no ano de 2010, ainda que os índices dos números

obtidos não sejam os mesmos (média total de processos no Brasil e processos a cada 100.000 habitantes na União Europeia).

Nesse sentido, pontua-se que o grande problema brasileiro não seria a desproporção entre as demandas que integram e que deixam o sistema, assim como na União Européia, mas a grande quantidade de processos pendentes de julgamento, os quais atribulam excessivamente o judiciário brasileiro. A fim de ilustrar essa perspectiva, observe:

**Tabela 3**

Justiça Estadual	Casos novos	Casos pendentes de baixa	Total de processos baixados	Sentenças
1º Grau	11.550.034	41.919.265	11.821.627	9.630.254
Juizado Especial	3.936.951	4.421.974	4.620.308	4.077.731
<b>Total 1ª instância</b>	<b>15.486.985</b>	<b>46.341.239</b>	<b>16.441.935</b>	<b>13.707.985</b>

**Fonte:** Brasil, CNJ (2012, p. 56).

Dentro desse contexto, há que se fazer a correlação entre a estrutura judiciária dos dois países para julgar tais demandas que ingressam o sistema, deixam o sistema e, no caso brasileiro, continuam pendentes de julgamento, no intuito de pensar a eficiência entre os dois sistemas de justiça.

#### **4. Análise comparativa entre os sistemas judiciais brasileiro e de países europeus sob a perspectiva de recursos humanos**

O estudo comparativo dos Relatórios Justiça em Números do Brasil e da União Europeia revela-se também bastante interessante quando se compara a quantidade de magistrados em relação ao número de habitantes nos países objeto da pesquisa. Ambos os relatórios apresentam análises específicas sobre este assunto, que são bastante importantes tanto para o fornecimento de um retrato panorâmico da estrutura do Poder Judiciário quanto para apontar a necessidade ou não de eventuais modificações no número de juízes para a eficiente prestação jurisdicional.

Isso porque a leitura do número de órgãos judiciários em comparação com outros dados – tais como carga do trabalho por juiz, taxa de congestionamento, gastos e produtividade, especialização quanto à matéria – pode fornecer importantes dados a respeito da real necessidade de aumento ou não do número de magistrados, de modo a desmistificar a real influência no aumento ou não do número de órgãos judiciários para a eficiência do sistema para a população.

É importante ressaltar que os relatórios foram feitos com base nos dados colhidos entre os anos de 2007 e 2010, e que, para que se obtenham conclusões seguras, devem ser feitas as pertinentes ressalvas quanto à cultura e à eficiência do acesso ao Judiciário em cada país sob análise. Entretanto, a comparação dos relatórios já revela importantes dados a serem examinados preliminarmente. Ambos os relatórios fornecem informações na fórmula 1:100.000 habitantes.

O relatório Justiça em Números, elaborado pelo CNJ, calculou o número de magistrados por habitantes nas Justiças Estadual, Federal e Trabalhista. A partir dos números fornecidos pelos próprios tribunais, foram feitas análises dos dados percentuais dessas competências em relação a cada Estado brasileiro. Para o presente estudo comparativo – que busca analisar os quantitativos entre o Brasil e os Estados Europeus –, serão citados apenas os indicadores globais, que quantificam uma média de todo o país.

Através dos gráficos fornecidos no relatório Justiça em números, é possível verificar que a Justiça Estadual conta com 6,2 magistrados por cem mil habitantes. A Justiça do Trabalho, por sua vez, apresenta uma média de 1,6 magistrados para cada cem mil habitantes. Por fim, a Justiça Federal conta com 0,9 magistrados para cada cem mil habitantes. Ao todo, o relatório indica a existência de 16.804 magistrados nestas 3 esferas de competência – estadual, federal e trabalhista – e um aumento de 3% em relação ao ano anterior (2009). A média total obtida, somando as três esferas de competência analisadas, foi a de 8,70 magistrados por cem mil habitantes.

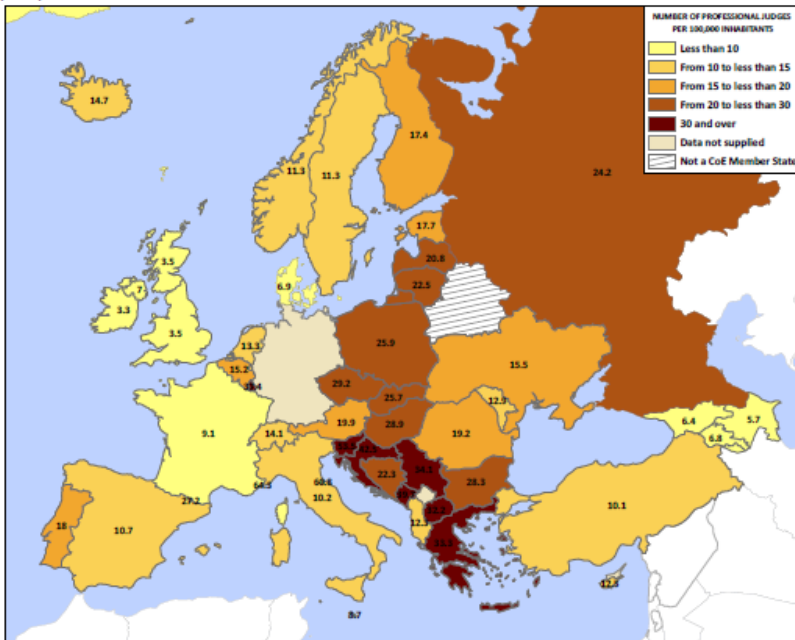
Por sua vez, o relatório da CEPEJ partiu de três diferentes espécies de juízes para agrupá-los no mesmo termo

“juiz”: os juizes profissionais – aqueles que são formados e remunerados como tal, os juizes que atuam ocasionalmente e que são remunerados e os juizes não profissionais.

Em relação ao número de juizes profissionais por 100.000 habitantes, observou-se, segundo o relatório, que poucos países têm a média do número de juizes abaixo da brasileira. A média dos países europeus é de 17,4 juizes por 100.000,00 habitantes, variando entre a máxima de 64,3 (Mônaco) e a mínima de 3,3 (Irlanda) juizes por 100.000 habitantes. Somente 8 países europeus possuem menos magistrados por 100.000 habitantes que o Brasil. São eles: Irlanda do Norte (7,0), Escócia (3,5), Inglaterra (3,5), Irlanda (3,3), Armênia (6,8), Arzerbaijão (5,7), Dinamarca (6,9), Geórgia (6,4).

A figura abaixo, fornecida pelo relatório europeu, revela a diferença entre os números de magistrados por 100.000 habitantes nos países do velho continente.

**Figura 03**



**Fonte:** Council of Europe, CEPEJ (2010, p. 119).

Importante ressaltar que o número varia em relação aos sistemas judiciários dos Estados, de modo que, a quantidade de juízes por número de habitantes não implica, por si só, na conclusão de uma melhor prestação judiciária, tampouco uma melhor estrutura do Poder Judiciário. É possível se constatar, ainda, conforme o relatório europeu, um desequilíbrio entre a parte ocidental e a parte oriental da Europa, sendo que esta possui um maior número de juízes que aquela. O relatório também constatou que, desde 2004, a Europa, globalmente, cresce em número de juízes profissionais em uma média de 3% por ano, o mesmo percentual de crescimento dos juízes no Brasil entre 2009 e 2010.

#### *4.1 Os juizados especiais em uma perspectiva comparada*

No Brasil, as causas de menor complexidade e potencial ofensivo são de competência dos Juizados Especiais, cíveis e criminais, disciplinados pela Lei Federal nº 9.099/95. A implantação dos Juizados Especiais teve como finalidade a garantia de um maior acesso à justiça para todos, uma vez que buscou simplificar o procedimento, tornando-o mais célere, informal, simples.

Além de um procedimento simplificado, outra característica que facilita o acionamento pelos jurisdicionados da justiça de pequenas causas é a gratuidade do processo perante o primeiro grau de jurisdição. Tal medida, juntamente com prescindibilidade da assistência de advogado para causas cíveis de até 20 salários mínimos, viabilizou o acesso à justiça para pessoas que não poderiam despende dinheiro com processos judiciais.

No Brasil, os juizados especiais no âmbito estadual têm o limite de 40 salários mínimos (US\$ 14.000, em média) como valor da causa, enquanto que os juizados especiais no âmbito da Justiça Federal – instituídos pela Lei 10.259/2001 – têm limite de 60 salários mínimos (US 21.000, em média). O relatório Justiça em números traz importantes informações a respeito dos Juizados Especiais no Brasil, conforme o gráfico a seguir, colhido do próprio relatório.

**Tabela 4**

Variável	Justiça			Total
	Estadual	Federal	Trabalho	
Índice de processos baixados por caso novo no 2º Grau	91,8%	100,0%	103,9%	95,5%
<b>Litigiosidade no 1º Grau</b>				
Casos novos por magistrado no 1º Grau	1.169	597	784	1.036
Servidores da área judiciária por magistrado no 1º Grau	13	10	8	11
Carga de trabalho dos magistrados no 1º Grau	5.897	4.437	2.450	5.085
Taxa de congestionamento na fase de conhecimento do 1º Grau	64,9%	59,7%	35,8%	61,6%
Taxa de congestionamento na fase de execução do 1º Grau	89,8%	85,0%	67,8%	87,6%
Sentenças por magistrados no 1º Grau	1.051	697	1.060	1.018
Índice de processos baixados por caso novo no 1º Grau	102,4%	131,6%	104,2%	104,4%
<b>Litigiosidade nos Juizados Especiais</b>				
Casos novos por magistrado no 1º Grau	1.374	3.060	na	1.607
Servidores da área judiciária por magistrado no 1º Grau	6	11	na	6
Carga de trabalho dos magistrados no 1º Grau	3.524	7.199	na	4.224
Taxa de congestionamento na fase de conhecimento do 1º Grau	43,4%	57,4%	na	47,5%
Taxa de congestionamento na fase de execução do 1º Grau	50,7%	56,4%	na	51,1%
Sentenças por magistrados no 1º Grau	1.495	2.485	na	1.638
Índice de processos baixados por caso novo no 1º Grau	108,9%	96,8%	na	105,3%

**Fonte:** Brasil, CNJ (2010, p. 20).

Os dados demonstram que o número de casos novos por magistrado no primeiro grau somam o total de 1.607 processos por magistrado. Além disso, que a carga de trabalho dos magistrados de 1º grau é de 4.224 processos, em média.

O relatório elaborado pelo CEPEJ também buscou avaliar como os sistemas judiciários tratam as ações de pequeno porte nos países europeus. Forneceu dados a respeito do número

de órgãos judiciais especializados em causas dessa natureza, bem como sobre o valor da causa estabelecido por cada um.

O relatório europeu concluiu que há um número relativamente grande de órgãos judiciais de primeira instância competentes para a apreciação de causas de pequeno valor. Como exemplo, citou Rússia, Espanha, Mônaco e Suíça, que possuem, respectivamente 5,32, 3,63, 3,22 e 3,04 órgãos judiciais especializados para cada 100.000 habitantes. Em contrapartida, há números relativamente pequenos em países como a Irlanda, Holanda, Estônia, que não superam 0,5 órgãos judiciais para cada 100.000 habitantes. (COUNCIL OF EUROPE, CEPEJ, 2010, p. 88-89).

Também foram comparados os valores estabelecidos em cada país como limite para as pequenas causas. Neste quesito, pode-se observar, os valores indicados são bastante diversificados. Para citar, o valor limite mais baixo é o da Lituânia (o equivalente a U\$ 94,16, em média) e o valor mais alto é o de San Marino (o equivalente a U\$ 65.027, em média). Em comparação com o Brasil, quanto ao valor da causa, que chega até a U\$ 21.000,00 para matérias de competência da Justiça Federal, temos Portugal, Noruega, Itália como similares (COUNCIL OF EUROPE, CEPEJ, 2010, p. 89).

Observa-se, no entanto, que a maior parte dos países analisados pelo CEPEJ têm como valor limite das ações de pequeno porte valores inferiores aos estabelecidos no Brasil. Tais diferenças podem ser explicadas, conforme indica o próprio relatório europeu, por conta das situações econômicas nacionais, as regras de procedimento aplicáveis e nível de especialização das unidades judiciárias nessa área. (COUNCIL OF EUROPE, CEPEJ, 2010, p. 89).

## **5. Conclusões**

Apesar de nosso estudo ser um estudo preliminar, algumas conclusões podem ser inferidas nesta primeira abordagem. As análises comparativas que efetuamos foram dos dados de 2010 do Relatório Brasileiro (Justiça em Números) com os dados de 2008 do relatório da CEPEJ, e não de uma série temporal.

Está claro que o Brasil aloca uma quantidade significativa de recursos financeiros para o seu sistema judicial, inclusive em quantidade comparativamente superior à média dos países da comunidade europeia. Análises mais avançadas precisariam medir a qualidade do gasto, e se este gasto traduz-se em um sistema judicial mais eficiente. Por exemplo, é preciso analisar, no decorrer do projeto de pesquisa, se o investimento no Brasil é precário em assistência judicial ou excessivo em recursos humanos e materiais, como, por exemplo, os edifícios dos Fóruns e Tribunais, em uma perspectiva comparada. Ressalta-se que o gasto médio com salários do sistema judicial brasileiro é superior à média da comunidade europeia, o que atesta que o sistema poderia ser mais eficiente neste parâmetro.

Outra conclusão importante é que o grande problema brasileiro não seria a desproporção entre as demandas que integram e que deixam o sistema, com índices próximos ao da média da comunidade europeia, mas a grande quantidade de processos pendentes de julgamento, os quais impactam a taxa de congestionamento.

Por fim, ressalta-se que o aumento da quantidade de juízes por número de habitantes não implica, por si só, na conclusão de uma melhor prestação judiciária, tampouco uma melhor estrutura do Poder Judiciário. O relatório da CEPEJ constatou que, desde 2004, a Europa, globalmente, cresce em número de juízes profissionais em uma média de 3% por ano, o mesmo percentual de crescimento dos juízes no Brasil entre 2009 e 2010. Agregado ao aumento do número de juízes deve estar atrelada uma análise de outros instrumentos que poderiam melhorar a eficiência e a produtividade do sistema judicial brasileiro. A grande promessa neste sentido no Brasil é a adoção do Processo Eletrônico. Como, nas últimas edições do Relatório “Justiça em Números” do CNJ, há um índice específico para o Processo Eletrônico, pretendemos aprofundar a análise deste instrumento a fim de avaliar, quantitativamente e estatisticamente, seu impacto nos indicadores de eficiência e qualidade do sistema judicial brasileiro.



## 6. Referências

BRASIL, Justiça em Números. CNJ / Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília: CNJ, 2012. 451 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros/relatorios>> Acesso em: 15 fev. 2013.

BRASIL. Justiça em Números: Resumo Executivo. CNJ / Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2010. 23 p. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sum\\_exec\\_por\\_jn2010.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/sum_exec_por_jn2010.pdf)> Acesso em: 15 fev. 2013.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Sala de Imprensa. Comunicação Social. 03 mar. 2011. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=1830](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830)>. Acesso em: 20 fev. 2013.

COUNCIL OF EUROPE *European judicial systems Edition 2010 (data 2008): Efficiency and quality of justice* - European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ). French edition: Les systèmes européens judiciaires. Edition 2010. Disponível em

<[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp)>

Acesso em: 16 fev. 2013.

FLORENCIO, Pedro de Abreu e Lima; SILVA, Jeovan Assis. Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas. Conselho Nacional de Justiça. Série CNJ Acadêmico 5. Departamento de Pesquisas Judiciárias. Brasília: CNJ, 2011. 37 p. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/dpj/seer/index.php/CNJA/article/view/40/69>> Acesso em: 16 fev. 2013

PASTOR, Santos. Cifrar y Descifrar: Manual para generar, recopilar, difundir y homologar estadísticas e indicadores judiciales - Vol. I e Vol. II. Chile: Publicações virtuais do CEJA – Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2002. Disponível em

<[http://www.cejamericas.org/librosvirtuales/Cifrar\\_Descifrar\\_v1/index.html](http://www.cejamericas.org/librosvirtuales/Cifrar_Descifrar_v1/index.html)> Acesso em: 30 mar. 2013.

REILING, Dory. *Technology for Justice: How Information Technology Can Support Judicial Reform*. Leiden: Leiden University Press, 2009. ISBN 978908-7280710.

# ASPECTOS NORMATIVOS DE GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

*Rodrigo Cardoso Silva*<sup>50</sup>

## **Resumo**

Em que medidas os aspectos normativos de e-GOV no Direito Brasileiro podem ser caracterizados como Política de Estado ou Política de Governo? Para responder a esta reflexão, o presente artigo analisou o cenário jurídico de e-GOV do Brasil em cotejo com os critérios definidos internacionalmente pela ONU e os parâmetros de boas práticas institucionalizadas nos EUA. A pesquisa adotou como método científico o Direito Comparado.

## **Palavras chave**

Governo Eletrônico. Direito Internacional. Direito Brasileiro. Direito dos Estados Unidos da América. Organização das Nações Unidas.

## **Abstract**

To what extent the normative aspect of e-GOV in Brazilian Law can be characterized as State Policy or Government Policy? To answer this reflection, this article analyzed the legal scenario of e-GOV of Brazil in comparison with the criteria defined internationally by the UN and parameters of best practices institutionalized in the USA. The research adopted the scientific method as Comparative Law.

## **Keywords**

Electronic Government. International Law. Brazilian Law. Law of the United State of America. United Nations.

---

<sup>50</sup> Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Santos, SP. É Professor Mestre em Direito Internacional e Cientista da Computação. E-mail: prof.rodrigossilva@live.com

## 1. Introdução

Inicialmente, é importante tentar entender, como a sociedade e o poder público foram obrigados a imergir na Era da Informação e do Conhecimento Digital até os dias de hoje.

O mundo está em constante transformação. A história tem demonstrado que a mudança mais significativa e impactante na sociedade civil é impulsionada pela tecnologia. Em 24 de maio de 1844, Samuel Morse enviou sua primeira mensagem pública por meio de uma linha telegráfica entre as cidades de Washington e Baltimore, nos Estados Unidos da América (EUA), inaugurando com este simples ato o início da era das telecomunicações.

Aproximadamente dez anos depois, o telégrafo já era o meio comunicacional mais utilizado pela sociedade civil. No entanto, as linhas telegráficas não atravessavam as fronteiras transnacionais. Cada país utilizava um sistema diferente, pelo qual as mensagens eram transcritas e traduzidas, antes de serem transmitidas pela rede telegráfica do país vizinho. Em razão dessa delimitação territorial, lentidão e das dificuldades operacionais do modelo de sistema da época, muitos países decidiram estabelecer acordos que facilitassem a interconexão das redes nacionais.

A contínua expansão das redes de telégrafos, em um número crescente de Estados-nações, finalmente resultou na reunião de vinte países com o objetivo de formar um acordo de interconexão internacional. Na ocasião, o grupo acordou normas para facilitar a interconexão internacional e, também, estabelecer regras de funcionamento, que deveriam ser respeitadas pelos países membros.

Em 17 de maio de 1865, após dois meses e meio de negociação entre os vinte Estados-nações, foi assinada em Paris, França, a primeira Convenção Internacional do Telégrafo, a *Convention Telegraphique Internationale*, e criada a União Internacional do Telégrafo, para facilitar eventuais alterações futuras ao acordo inicial. Anos depois, essa organização passou a ser denominada União Internacional de Telecomunicações (UIT) ou *International Telecommunication Union (ITU)*, tornando-se a

organização permanente mais antiga da Organização das Nações Unidas (ONU)<sup>51</sup>.

A próxima revolução tecnológica somente ocorreu um século depois, no ano de 1955, com um projeto militar e aeroespacial norte-americano e, em 1969, com o projeto acadêmico denominado ARPANET<sup>52</sup>. Todavia, em 1990, com o surgimento da *Web*, a globalização consolidou-se no mundo.

Com esta tecnologia de hipertextos da *Web* para a *Internet*, o criador e físico inglês Tim Berners-Lee, alterou para sempre o paradigma global de acesso à informação e liberdade de expressão, sem mencionar assuntos recorrentes da humanidade como a política, cultura, economia e tecnologia.

O reflexo deste mundo novo na sociedade tornou clara a descentralização social e física, dando ensejo a uma nova forma de geografia mundial (sem fronteiras) e comportamental da sociedade. Em consonância com esta assertiva, segue as palavras do filósofo Pierre Lévy:

O espaço do novo nomadismo não é o território geográfico das instituições ou dos Estados, mas um espaço invisível dos conhecimentos, dos saberes, das forças de pensamento no seio da qual se manifestam e se alteram as qualidades do ser, os modos de fazer sociedade. Não dos organismos do poder, nem das fronteiras disciplinares, nem das estatísticas de mercados, mas sim o espaço qualitativo, dinâmico e vivo da humanidade, que se inventa ao mesmo tempo, que produz o seu mundo (LEVY, 1997, p.17).

Logo, a ciência jurídica do ciberespaço tornou-se um tema bastante complexo da atualidade. Enquanto a *Internet* está sob a égide *soft law* do Tratado Internacional das Telecomunicações ou *International Telecommunications Regulations (ITR)*, a *Web* rege-se por suas próprias regras, por

---

<sup>51</sup> Cf. website <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/uit/>

<sup>52</sup> Este projeto se tornou o modelo da *Internet* até os dias atuais.

vezes indefinidas, necessitando de instrumentos jurídicos internacionais para dar unidade e coesão ao tema para a aldeia global<sup>53</sup>.

Diante desse breve histórico de como a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) se desenvolveu para interligar os povos dos quatro cantos do mundo, e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento das inovações tecnológicas. O advento da globalização em 1990 fez o cenário mundial na era digital surgir como uma sociedade que adquiriu consciência de sua própria unidade e controla um território sem fronteiras.

Recentes fatos internacionais têm demonstrado que, desde a última década do século XX e duas décadas do atual, a Era da Informação e do Conhecimento Digital não tolera tiranias e regimes ditatoriais. Ademais, com o uso de suas ferramentas eletrônicas ou *on-line tools*, a inovação da *Internet* e da *Web*, ampliou o espectro democrático de democracias já consolidadas e trouxe reforço especial, para a democratização de nações oprimidas por regimes totalitários.

Os serviços *on-line*, materializados nos portais governamentais (federal, estadual e municipal) transformaram o cenário político e social, facilitando o acesso e a comunicação com o poder público, e criando novas possibilidades de interação, organização e mobilização social. O Estado é o principal ator dessa transformação política chamada e-GOV e a TIC tem auxiliado a reinventar essa nova forma de governo.

Portanto, o e-GOV é um importante meio para o exercício da democracia descentralizada e uma nova modalidade de política governamental das democracias contemporâneas e posteriores. Hoje, os *websites* governamentais são o instrumento mais importante de defesa da ordem democrática no século XXI.

## **2. A Origem do e-GOV**

Não é a ideia central deste artigo científico, comentar a evolução, os objetivos, os benefícios e os desafios do e-GOV no Brasil e no mundo. Todavia, vale ressaltar que o e-GOV surgiu

---

<sup>53</sup> Definição criada pelo filósofo e educador canadense Marshall McLuhan, autor do livro *War and Peace in the Global Village* de 1968.

como um experimento ousado e que hoje é considerado pelas Nações Unidas como um importante instrumento de transformação da administração pública. Ou seja, tanto de âmbito nacional ou no plano doméstico, o seu progresso atingiu um ponto com força suficiente para exercer uma governabilidade efetiva e um envolvimento mais acentuado do cidadão no campo das políticas públicas.

Neste sentido, o papel do poder público é fundamental na adoção das práticas de governo apoiadas às ferramentas de TIC, para sustentar a harmonia da gestão de políticas públicas com os processos de negócios, pois somente assim, o líder de governo (presidente ou primeiro ministro, governador e prefeito) poderá atuar com responsabilidade, transparência, democracia e fomentar a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão.

### *2.1 e-GOV e os Players: EUA, ONU e Brasil*

Desde a globalização, o cenário internacional não é mais apenas único dos Estados-nações, e diante desse novo paradigma, os EUA anteciparam-se estrategicamente, tornando-se o primeiro modelo de boas práticas de e-GOV.

Após o sucesso dos EUA, no final da década de noventa, a ONU criou o programa denominado *United Nations Public Administration Network* (UNPAN), com o objetivo de aconselhar a adoção das boas práticas de e-GOV, para governos com democracias já consolidadas, países emergentes, nações de regimes híbridos ou totalitários, que ainda lutam na busca de uma democracia perfeita ou imperfeita<sup>54</sup>.

O mais recente relatório da UNPAN, divulgado em 2012, apresentou um ranking dos 193 Estados-membros que adotam as boas práticas de e-GOV em suas políticas de governo, com base em indicadores elaborados pela própria ONU.

Na pesquisa, o Brasil ocupa a 59ª posição, isto significa que o país não está relacionado na listagem dos 25 primeiros do ranking mundial, que é liderado pela República da Coreia por

---

<sup>54</sup>*Index* criado pela revista britânica *The Economist* “A Report from the Economist Intelligence Unit”, Cf. website <http://www.eiu.com>

dois anos consecutivos. Nas posições seguintes estão Holanda, Grã Bretanha/Irlanda do Norte, Dinamarca, EUA, França, Suécia, Noruega, Finlândia, Cingapura, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Liechtenstein, Suíça, Israel, Alemanha, Japão, Luxemburgo, Estônia, Áustria, Islândia, Espanha, Bélgica e Eslovênia<sup>55</sup>.

No quadro da América Latina, em especial, a América do Sul, o Brasil ocupa a 5ª colocação dentre 12 países. As quatro primeiras nações latinas do continente sulista são: Chile, Colômbia, Uruguai e Argentina.

Em vista disso, a posição do governo federal brasileiro reflete um cenário preocupante, pois o que está em jogo é a eficácia prática e jurídica do programa de e-GOV e o seu reflexo em cada ator subnacional.

### 2.1.1 EUA

O melhor *case* de sucesso de e-GOV ocorreu no governo dos EUA<sup>56</sup>. Após Bill Clinton ser eleito presidente dos EUA em 1992, o primeiro plano de governo foi transformar o governo federal em um governo praticamente quase sem papel, mais eficiente e produtivo. O presidente dos EUA percebeu que, para o país se manter competitivo e consolidar ainda mais a sua democracia, a adoção da TIC no governo federal era a decisão certa a ser tomada. E, após quatro anos de esforços consecutivos, o governo Clinton logrou êxito.

Em janeiro de 1996, o governo federal teve uma redução de 240.000 funcionários, mais de 2.000 escritórios federais foram fechados, cerca de 200 projetos federais e órgãos executivos foram realocados, e as despesas baixaram em aproximadamente 118 bilhões de dólares. Quanto aos serviços públicos, as empresas e os cidadãos estavam apreensivos, pois mais de 3.000 novos padrões de serviços, havia sido disponibilizado em 200 departamentos e agências federais. Diante

---

<sup>55</sup>*E-Government Survey 2012*. Cf. website <http://www.unpan.org/egovkb>

<sup>56</sup>Os EUA se destacaram no cenário internacional, diferente do Reino Unido e outros países, em razão da praticidade dos resultados positivos alcançados, somados ulteriormente a normatização de e-GOV, e a liderança no ranking da UNPAN nos anos de 2001, 2003, 2004 e 2005.



disso, o setor privado tomou as mesmas medidas governamentais, e as empresas de tecnologia produziram mais tecnologias para suprir a necessidade do povo norte-americano e responder as exigências do governo federal. Além disso, com a reengenharia das informações, aproximadamente 16.000 páginas de regulamentos do governo federal foram anulados e 31.000 páginas de outros regulamentos foram simplificadas (UNPAN, 2008).

A positividade do projeto ganhou notório reconhecimento que os EUA, honrados em serem os primeiros a tomar essa iniciativa, não foram modestos em colocar o nome do portal do governo federal de FIRSTGOV - *The U.S. Government's Official Web Portal* (<http://www.firstgov.gov>). Com o passar dos anos, os EUA optaram em adotar o mesmo protocolo que as demais nações, e hoje o *website* pode ser encontrado na *Web* como USA.gov - *The U.S. Government's Official Web Portal* (<http://www.usa.gov>).

Os métodos adotados pela equipe que definiu o teor do conteúdo do *website* foram reflexos de um trabalho ambicioso, que requereu ampla expertise em TIC voltada, especialmente, para esse novo mundo denominado de ciberespaço. Pois, houve a necessidade de criar, aprender e implementar novas linguagens de programação e estruturas de algoritmos para os hipertextos da *Web*, um ambiente totalmente inexplorado, surgido apenas em 1994.

Diante disso, o processo de construção do *website* do governo federal dos EUA listou as melhores boas práticas para o seu portal, tornando-se um modelo piloto para as transgerações de *websites* governamentais.

O projeto se baseou em três segmentos: conteúdo *web*, arquitetura do sistema *web portal* e política de *links* ou *hiperlinks*. Para o conteúdo *web*, os especialistas definiram o objetivo e o público-alvo para proporcionar uma maior interação com as pessoas. Com efeito, os procedimentos foram implementados para que todos os usuários, através do portal, pudessem acessá-los para manifestar as suas opiniões e, posteriormente, recebessem constantes *feedbacks*. Em suma, o foco de convergência de todos os serviços e informações é para o público em geral.

Outros pontos também foram cruciais para o sucesso inicial do portal do governo norte-americano, são eles: manter constante definição do seu público-alvo; oferecer caminhos para informações e serviços de diferentes formas; evitar a duplicação e confusão de serviços e informações; facilidade no acesso para obtenção de formulários e serviços *on-line*; click de fácil interação com o usuário para os serviços e informações disponibilizados; conteúdo estruturado e eficiente; evitar páginas de rolagens muito longas; boa aparência visual do portal para navegação consistente; adotar parceria com organizações, agências, estados e municípios; utilizar linguagem simples para a *Web*; definir um guia (mapa do *website*) com estilo e convergência dos tópicos; manter o conteúdo atualizado e verificar, frequentemente, o aparecimento de *links* com problemas de conexão; adotar políticas de segurança e privacidade, e publicá-las no *website*; tornar *web portal* acessível e utilizável para pessoas com deficiência física; e tornar o *website* compatível para outros navegadores *web*.

Quanto à arquitetura do sistema, o projeto foi construído em torno de um design para um paradigma seguro para as informações; baseado em padrões abertos (portabilidade); desenvolvimento constante para agregar novas tecnologias e serviços; alto grau de modularidade para o design do sistema; ter conhecimento das necessidades dos usuários; antecipar as necessidades de integração; garantir a tolerância a falhas; entender o gerenciamento de risco; e reavaliar constantemente a necessidade do sistema.

Por último, o projeto contemplou a política de acesso aos *links*, que se baseou em: suporte oficial do próprio governo; serviços ou informações do governo oficial; complementação de informações e serviços; acessibilidade para todos os usuários; relevância e utilidade; atualização constante; concordância com as políticas de privacidade e segurança; ambiente amigável; permitir transações *on-line*; capacidade de interagir com o governo oficial; fornecer informações sobre o desempenho do serviço; fornecer o

nível das informações e serviços para o público; estabelecer limites intergovernamentais ou agências<sup>57</sup>.

Em suma, o sucesso do e-GOV nos EUA teve um impacto positivo para o desenvolvimento do e-GOV em toda a sociedade global.

### 2.1.2 ONU

O e-GOV é uma das apostas das Nações Unidas para alcançar a eficiência plena nos serviços governamentais oferecidos para o povo e a manutenção do estado democrático de direito na aldeia global. Nos últimos cinquenta anos, a moderna TIC e a *Internet* têm comprovado que são os responsáveis por essa alteração de paradigma governamental.

A ONU é uma organização internacional de personalidade jurídica própria, contudo, derivada, e que exerce um importante papel para a prática de e-GOV. Em 1999, a Assembleia Geral através da Divisão para Administração Pública ou *Division for Public Administration and Development Management* (DPADM) e a Gestão do Desenvolvimento do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas ou *United Nations Department of Economic and Social Affairs* (UNDESA), desenvolveu e implementou o programa intitulado UNPAN, que originalmente era denominado *United Nations Online Network in Public Administration and Finance*.

O objetivo do programa é de instrumentalizar os processos de e-GOV para auxiliar os países membros da ONU na Era da Informação e do Conhecimento Digital, por meio da *Internet* e da *Web*, ligando as instituições nacionais e regionais da administração pública e facilitar a troca de informações, experiências e treinamento na área de gestão de políticas públicas.

No mesmo ano, fez parceria com a *American Society for Public Administration* (ASPA), e no ano de 2001 começou a pesquisa de campo nos Estados-membros. Em 2002, divulgou o relatório final dessa pesquisa, o *Benchmarking E-government: A Global Perspective - Assessing the Progress of the UN Member States*. O relatório fez um minucioso estudo analítico do grau de

---

<sup>57</sup>UNPAN, 2001.

mensuração dos indicadores de e-GOV que uma nação deve alcançar, segundo a metodologia da UNPAN. No ano de 2003, o programa substituiu o nome do relatório global para *Survey*. Assim, o *Survey* já foi realizado nos anos de 2003, 2004, 2005, 2008, 2010 e 2012.

A análise dos países é feita em todos os níveis de desenvolvimento, apresentando uma avaliação sistemática do uso e potencial da TIC, na transformação do setor público em um ambiente com mais eficiência, transparência, *accountability*, acesso aos serviços públicos disponibilizados e participação do cidadão.

A UNPAN com o portal (<http://www2.unpan.org/egovkb/>) disponibiliza um conjunto de recursos de acesso às informações sobre o e-GOV de todos os países membros. O Banco de Dados das Nações Unidas para o Desenvolvimento de Governo Eletrônico ou *The United Nations E-Government Development Database* (UNeGovDD) é uma ferramenta de *benchmarking* que fornece uma avaliação comparativa para monitorar o progresso do desenvolvimento dos países membros. A principal fonte de dados para o banco de desenvolvimento do e-GOV, é da Base Global de Relatórios Eletrônicos e Pesquisa das Nações Unidas ou *United Nations Global E-Government Readiness Knowledge*.

### 2.1.3 Brasil

Após o sucesso do e-GOV nos EUA na década de noventa, muitos países desenvolvidos, iniciaram a sua jornada, para o novo paradigma de Poder Estatal na Era da Sociedade da Informação. A política de e-GOV surgiu no País no ano 2000 e o seu portal foi denominado na época de (<http://www.redegoverno.gov.br>), sendo posteriormente renomeado para o atual (<http://www.brasil.gov.br>).

O desenvolvimento de programas de e-GOV do governo brasileiro, tem como princípio, a utilização das modernas TIC, para democratizar o acesso à informação, ampliar discussões e dinamizar a prestação de serviços públicos, com foco na eficiência e efetividade das funções governamentais. Ademais, segue um conjunto de diretrizes, que atuam em três frentes

fundamentais: junto ao cidadão, na melhoria da sua própria gestão interna, na integração com parceiros e fornecedores.

O objetivo principal do e-GOV brasileiro é a transformação das relações do governo com os cidadãos, empresas e, também, entre os órgãos do próprio governo, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços prestados, promoverem a interação com empresas e indústrias, e fortalecer a participação da sociedade civil por meio do acesso a informação, resultando numa administração mais eficiente.

O decreto presidencial de 03 de abril de 2000, criou o Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI)<sup>58</sup>, com a finalidade de analisar e propor políticas, diretrizes e leis relacionadas às novas ferramentas de TIC da atualidade. Assim, o GTTI concentrou seus esforços em três frentes do programa: universalização de serviços públicos, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada<sup>59</sup>.

Após dois meses, o GTTI apresentou um relatório de diagnóstico da situação da infraestrutura e serviços do governo federal, as aplicações existentes e desejadas e a situação da legislação sobre o assunto. O principal objeto da pesquisa foi propor uma nova política de interação eletrônica do governo com a sociedade civil organizada. Com efeito, o Programa Sociedade da Informação publicou o livro Sociedade da Informação no Brasil - Livro Verde e dedicou o capítulo 6 a uma das frentes de trabalho do programa, Governo ao Alcance de Todos - às atribuições do Governo Eletrônico. No dia 20 de setembro de 2000, o GTTI apresentou o documento intitulado Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Este documento foi a origem do decreto-lei de 18 de outubro de 2000, que institucionalizou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do e-GOV<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup>Portaria da Casa Civil nº 23 de 12/05/2000, e incorporada às metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia.

<sup>59</sup>Cf. portal [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br).

<sup>60</sup>Cf. portal [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br).

No ano de 2002, com o propósito de incentivar a continuidade do programa, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, juntamente com a colaboração dos membros do Comitê Executivo (Chefe da Casa Civil da Presidência da República - Presidência do Comitê; Secretários-Executivos dos Ministérios; Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores; Subchefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa; Subsecretário-Geral da Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretário de Avaliação, Promoção e Normas da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República; Procurador-Geral da União), publicou um documento de avaliação das atividades dos dois anos do e-GOV, e relatou os principais avanços e desafios do futuro.

Em 29 de outubro do ano seguinte, o decreto-lei instituiu os Comitês Técnicos do CEGE e delegou as atribuições da Secretaria Executiva ao Ministério do Planejamento por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), que passou a ter as atribuições de apoio técnico administrativo e de supervisão dos trabalhos dos oito Comitês Técnicos: Implementação do Software Livre, Inclusão Digital, Integração de Sistemas, Sistemas Legados e Licenças de *Software*, Gestão de Sítios e Serviços *On-line*, Infraestrutura de Rede, Governo para Governo ou *Government to Government* (G2G), Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica<sup>61</sup>.

Em 07 de julho de 2004, através do decreto nº 5.134<sup>62</sup>, foi criado o Departamento de Governo Eletrônico, com atribuições de coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de e-GOV, como atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, legalizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações do e-GOV na Administração Pública Federal, de acordo com a disciplina do artigo 35, do decreto nº. 7.675/2012:

---

<sup>61</sup> Apesar de revogado pelo decreto nº. 5.433, de 2005, o departamento ainda está vigente.

<sup>62</sup> Revogado pelo decreto nº. 7.675, de 2012 para reestruturação regimental de cargos.

Art. 35. Ao Departamento de Governo Eletrônico compete: I - coordenar, disciplinar e articular a implantação de ações integradas de governo eletrônico na administração pública federal; II - promover atividades relacionadas à integração da prestação de serviços públicos por meios eletrônicos na administração pública federal; III - estimular a digitalização de serviços públicos eletrônicos e a ampliação do nível de sofisticação tecnológica dos serviços disponibilizados; IV - definir e publicar padrões e melhores práticas de uso da internet, inclusive de redes sociais, para melhoria da gestão e disponibilização de conteúdos públicos digitais; e V - sistematizar e disseminar informações relacionadas às ações de governo eletrônico da administração pública federal.

Assim, a primeira versão do documento, Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING) é disponibilizada. No ano seguinte, foi a vez da publicação do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), que recomenda a acessibilidade nos portais eletrônicos da administração pública, para o uso das pessoas com necessidades especiais. No mesmo sentido, em 2005, surge o Portal de Inclusão Digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes, contendo informações sobre diferentes iniciativas governamentais nessa área<sup>63</sup>.

No ano de 2006, é realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-GOV, utilizando-se os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico brasileiro. Essa metodologia buscou avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Os resultados dessa

---

<sup>63</sup>Cf. portal [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br).

pesquisa foram concluídos em 2007, de acordo com a conveniência para o cidadão, tornando-se a primeira iniciativa com esse foco já desenvolvida no país. Ainda em 2007, o e-MAG passa a ser institucional e obrigatório no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), pela Portaria nº 03 de 07 de maio de 2007. Em dezembro do mesmo ano, a SLTI disponibilizou o Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios (ASES), *software* de código livre para avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios ou portais. Esse programa é resultado de uma parceria entre a SLTI e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Acessibilidade Brasil<sup>64</sup>.

Em 2008, a padronização de e-GOV surge como recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas. A Cartilha de Codificação foi a primeira a ser lançada, com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos, pelos órgãos do Governo Federal. Destaque para a cartilha de Padrões *Web* em e-GOV (e-PWG), na qual é formada pelos seguintes documentos: cartilha de codificação, cartilha guia de administração, cartilha de usabilidade, cartilha de redação *web* ou *webwriting*<sup>65</sup>.

Segundo o Governo Federal, a adoção de padrões é vantajosa para garantir o resultado final dos portais governamentais, ou seja, a excelente qualidade de serviços eletrônicos disponibilizados para cidadãos, empresas e governos. Com isso, os objetivos de acordo com o modelo adotado no Brasil serão alcançados da seguinte maneira: estabelecer padrões de qualidade de uso, desenho, arquitetura de informação e navegação; estabelecer um fluxo de criação, desenvolvimento e manutenção na gestão dos sítios governamentais; consolidar a acessibilidade; criar artefatos de acordo com os padrões estabelecidos pelo *The World Wide Web Consortium* (W3C).

Por fim, há o Comitê Gestor da Internet (CGI) criado em 1995 pela portaria interministerial de nº 147 e, posteriormente

---

<sup>64</sup>Cf. portal [www.governoeletronico.gov.br](http://www.governoeletronico.gov.br).

<sup>65</sup>As duas últimas cartilhas, ainda estão em desenvolvimento, segundo os dados do Governo Federal.



alterada pelo decreto presidencial nº 4.829, em 03 de setembro de 2003. O objetivo principal é coordenar e integrar todas as iniciativas de serviços da *Internet* no país, promovendo a qualidade técnica, a inovação e a disseminação dos serviços ofertados. O CGI tem como princípios basilares a multilateralidade, a transparência e a democracia, e suas atribuições se remetem no país a proposição de normas e procedimentos (resoluções) relativos à regulamentação das atividades na *Internet*; a recomendação de padrões e procedimentos técnicos operacionais para a *Internet*; o estabelecimento de diretrizes estratégicas relacionadas ao uso e desenvolvimento da *Internet*; a promoção de estudos e padrões técnicos para a segurança das redes e serviços; a coordenação da atribuição de endereços *Internet* (*Internet Protocol* ou IP) e do registro de nomes de domínios usando (.br); e a coleta, organização e disseminação de informações sobre os serviços de *Internet*, incluindo indicadores e estatísticas.

### **3. O e-GOV e a Interdependência com o Direito Internacional**

A ontologia das Ciências Jurídicas é essencial para a sociedade civil, pois é nela que estão os mecanismos de regulação para os conflitos internos e externos de uma nação. Hoje, a multiplicidade de ciências envolvidas na comunidade internacional, e que refletem no plano doméstico dos países que exercem a sua soberania, é maior do que no início do século XX.

Neste sentido, é oportuno citar a revolução tecnológica, ascensão de atores privados transnacionais, globalização jurídica, fortalecimento das organizações transnacionais, valorização do indivíduo (cidadão) e ascensão da sociedade civil transnacional (MATIAS, 2005).

Ao longo da história, pode-se observar que o papel do Direito é buscar o desenvolvimento para transformar as relações sociais em algo novo e continuado. Logo, o Direito é parte do processo evolutivo do e-GOV e da confluência de seus valores na sociedade global.

### 3.1 O Cenário Normativo de e-GOV dos EUA, ONU e Brasil

Para entender e compreender o quadro jurídico atual de e-GOV do Brasil, é necessário analisar previamente o governo federal norte-americano que, mediante o ex-presidente Bill Clinton, em 1992, popularizou o tema e-GOV, tornando-o amplamente aceito por outros governos até os dias atuais. E como outro paradigma, as Nações Unidas, pois ela é uma organização reconhecida internacionalmente que exerce forte influência nos 193 Estados-membros e não membros.

#### 3.1.1 EUA

O sistema jurídico norte-americano é o *Common Law*, e o país é formado por uma confederação de estados independentes. A Constituição foi promulgada pela Convenção da Filadélfia em 1787, e é mais simplificada do que a brasileira, em razão do sistema jurídico adotado. Entretanto, há um ponto em comum, ambas são alteradas por emendas à Constituição.

A Constituição Federativa dos EUA, também não traz em seu texto normativo o tema e-GOV, mas há regramento jurídico especial. No âmbito federal, a estrutura do e-GOV está centralizada no Escritório de Gestão e Orçamento do governo ou *The Office of Management and Budget (OMB)*, onde surgiu o *E-Government Strategy: Simplified Delivery of Services to Citizens*, em 27 de fevereiro de 2002, documento que norteou a seriedade do governo federal nesta questão.

O OMB é um escritório com *status* de gabinete e o maior na Casa Branca, que faz parte do Escritório Executivo do Presidente dos EUA ou *Executive Office of the President of the United States (EOP)*. Neste gabinete, o seu comando está com o Oficial Chefe Executivo de Informação Federal ou *The Federal Chief Information Office*, que é também o gestor do Gabinete de Governo Eletrônico ou *Office of Electronic Government*. É um cargo de nomeação do Presidente dos EUA, sem a necessidade de aprovação do Senado, criado pelo Ato Normativo *An Act E-*

*Government*, de 17/12/2002 ou Lei de Governo Eletrônico de 2002<sup>66</sup>.

A Lei Federal de e-GOV norte-americana, promulgada há onze anos, foi um marco normativo importante para o país, e além de tudo, estratégico perante as outras nações. Em breve resumo, a Lei foi estruturada em títulos enumerados de I à V: *Office of Management and Budget Electronic Government Services; Federal Management and Promotion of Electronic Government Services; Information Security; Authorization of Appropriations and Effectives Dates; and Confidential Information Protection and Statistical Efficiency*.

Destaque para o Título I, seção 101, § 3601, da referida Lei, que traz em seu texto legal a definição de e-GOV:

(3) ‘electronic Government’ means the use by the Government of web-based Internet applications and other information technologies, combined with processes that implement these technologies, to: “(A) enhance the access to and delivery of Government information and services to the public, other agencies, and other Government entities; or “(B) bring about improvements in Government operations that may include effectiveness, efficiency, service quality, or transformation.

Ademais, há outras definições multidisciplinares de TIC, que complementam o vocabulário para a ilação da própria Lei e-GOV de 2002. Pode-se observar também que, a Lei abrange todos os aspectos regulatórios pertinentes ao governo federal norte-americano, tanto no âmbito permissivo como coercitivo, por exemplo, o título V da seção 513 desta lei.

Fundamentou-se, ainda, no objetivo de melhorar a gestão e promoção de processos e serviços do seu e-GOV, estabeleceu um quadro de medidas com base no uso da *Internet* e

---

<sup>66</sup>Cf. *website* <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>. *The LIBRARY of CONGRESS*.

da *Web*, para tornar eficiente o acesso dos cidadãos, empresas e outros governos as informações e serviços governamentais. Com efeito, é uma lei minuciosa que contempla o e-GOV como uma estratégia do governo federal para o desenvolvimento nacional e de seus atores subnacionais.

A pesquisa encontrou dois apoios importantes para essa estrutura de e-GOV, a *Federal Chief Information Council - CIO Council*<sup>67</sup> e a *HowTo.gov*<sup>68</sup>. O CIO Council é a principal instituição quando o assunto é e-GOV. No seu portal, o CIO foi criado em 1996 e institucionalizada pela Lei de Governo Eletrônico norte-americana com o objetivo de melhorar a gestão e desenvolvimento dos serviços eletrônicos, atendimento aos cidadãos e processos governamentais sob a supervisão do Gabinete de e-GOV.

Em agosto de 2012, o CIO Council publicou o documento *DIGITAL SERVICES GOVERNANCE RECOMMENDATIONS: Supporting Implementation of Digital Services Governance Structures in the Federal Government*, com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento de suas agências na estrutura de governança em três camadas (*layers*): informação (conteúdo *on-line*, documentos, transações e dados), plataforma (sistema de gerenciamento de conteúdo *website*, aplicativos e serviços) e apresentação ou “mecanismo de entrega” (aplicativos para tecnologias móveis e mídia social). Por último, há a camada de segurança e privacidade que foi tratada em separado.

O CIO Council é constituído pelo alto comissariado executivo e governamental de Ciência e Tecnologia da Informação dos EUA. São ao todo, vinte e oito departamentos que compõem o governo e incorporados em três comitês: Arquitetura de Sistemas de Informação e TIC, Infraestrutura de TIC, Boas Práticas e Capital Humano Qualificado. Em seu *website*, há uma rica estrutura de documentação que envolve os três segmentos dos comitês, inclusive na área de Segurança da Informação.

Notou-se durante a pesquisa que, uma das maiores preocupações do governo federal norte-americano é manter a

---

<sup>67</sup>Cf. website <http://www.cio.gov>

<sup>68</sup>Cf. website <http://www.howto.gov>

diversidade de assuntos discutidos que envolvem TIC e e-GOV, sempre com foco no desenvolvimento continuado. Há também uma forte relação com a disseminação das boas práticas na administração pública norte-americana.

Outrossim, o governo federal dos EUA possui também o apoio do *website* HowTo.gov. É um portal de governança para *websites* do governo dos EUA, para os estados e cidades da Confederação. O objetivo é fornecer todo tipo de ajuda, para que os servidores públicos alcancem as boas práticas de e-GOV, no atendimento direto e indireto à sociedade civil norte-americana. O HowTo.gov é gerenciado pela Agência de Serviços ao Cidadão e Administração de Serviços Gerais de Tecnologias Inovadoras<sup>69</sup>, e pelo Conselho Federal de Gestores da Web<sup>70</sup>.

Todo esse engajamento envolve auxílio a diversos meios e procedimentos de e-GOV: planejamento estratégico e coordenação dos canais de atendimento aos cidadãos, políticas e requisitos federais sobre os *websites*, apoio na infraestrutura de *Internet* para novas tecnologias, como a *cloud computing*, participação do cidadão mediante as mídias sociais e do governo aberto, gerenciamento do conteúdo dos portais e central de atendimento ou *call center*.

As políticas e os procedimentos do portal estão regrados na epístola *Website Governance: Center for Excellence in Digital Government (CEDG), Office of Citizen Services and Innovative Technologies General Services Administration (GSA)*<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Cf. *website* <http://www.gsa.gov>. É o centro de convergência do país para dados, informações e serviços (diversos) oferecidos pelo governo federal aos cidadãos.

<sup>70</sup> Disciplinado na *Sections 207(f)(1) and (2) of the E-Government Act of 2002*, é responsável pela gestão dos portais do governo federal com foco centrado no cidadão. Além de gerenciar o HowTo.gov, supervisiona um grande programa de treinamento e desenvolvimento de ferramentas práticas para agências de *websites*. Coordena o *Web Content Managers Forum*, um grupo criado no ano 2000 com cerca de 3.000 gestores do governo e membros da Política de todo o país, que colaboram para melhorar a qualidade e usabilidade dos portais do governo dos EUA.

<sup>71</sup> O documento está disponível on-line no *website* <http://www.howto.gov>

### 3.1.2 ONU

Com relação às Nações Unidas, a aceção jurídica internacional para o Governo Eletrônico permanecia *in albis* até a Resolução A/66/437 "*Information and Communications Technologies for Development*", aprovado pela Assembleia Geral<sup>72</sup> em 22 de dezembro de 2011.

As recomendações do e-GOV se referiam apenas a buscar modelos de boas práticas adotadas pelos Estados-membros, pois não havia no programa da UNPAN a égide de um princípio norteador do sistema de *soft law*, que é comumente utilizado no Direito Internacional.

A resolução é uma demonstração do novo pensamento jurídico internacional, que reconheceu pela primeira vez o notório papel do e-GOV na atual Era da Sociedade da Informação e do Conhecimento Digital, fazendo deste ato, um marco regulatório para a sociedade global e demais organizações da ONU, como a *Internet Governance Forum* (IGF).

No texto, são explanadas as tendências positivas do e-GOV, salientando a importância do papel governamental na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços à sociedade em geral com o apoio das TIC.

Destarte, conforme, *ipsi literis*, aduz a seção III *Recommendation of the Second Committee*, da mencionada resolução:

Acknowledging the positive trends in global connectivity and affordability in the field of information and communications technologies, in particular the steady increase in Internet access to one third of the world's population, the rapid diffusion

---

<sup>72</sup>Órgão parlamentar da ONU e é formada por representantes de todos os Estados-membros, que são atualmente em número de 193 nações. De acordo com o artigo 4º da Carta da ONU, a condição de membro é aberta a todos os outros Estados amantes da paz que aceitam as obrigações contidas na presente Carta e, segundo o juízo da organização, estejam dispostos e aptos a desempenhar essas obrigações, e é efetivada através de uma decisão da Assembleia Geral, mediante recomendações do Conselho de Segurança. (SHAW, 2010, pág. 896, com atualização do autor).

of mobile telephony, the increased availability of multilingual content and Internet addresses and the advent of new services and applications, including m-health, mobile transactions, **e-government**, e-education, e-business and developmental services, which offer great potential for the development of the information society. (Resolution A/6/437, The General Assembly, 22/12/2011).

Ademais, a resolução enfatizou o papel do Grupo das Nações Unidas sobre a Sociedade da Informação ou *United Nations Group on the Information Society* (UNGIS), elevando-o como especial mecanismo das interagências e projetado para coordenar a implementação da ONU na cúpula mundial sobre a Sociedade da Informação ou *World Summit on the Information Society* (WSIS).

Vale ressaltar que, a pesquisa observou nesta resolução somente menção do que é o e-GOV e sua importância para a sociedade contemporânea. Ela não disciplinou o conceito em sentido amplo (com medidas permissivas e coercitivas), para ulterior aplicabilidade técnico-jurídica no Direito Internacional.

Para a pesquisa, o embate pode estar na divergência entre os dois conceitos de *soft law*: Resolução e Tratado Internacional. Esta análise se baseia na limitação do Direito Internacional para a construção normativa de instrumentos jurídicos no cenário global.

Na acepção doutrinária de Malcolm N. Shaw:

O Direito Internacional consuetudinário apoia-se na prática dos Estados corroborada pela *opinio juris*, e em geral, embora nem sempre, é um processo progressivo e demorado. Por outro lado, os tratados constituem um método mais direto e formal de criação do Direito Internacional. E o princípio fundamental do Direito dos Tratados é sem dúvida a proposição de que

são de cumprimento obrigatório para as partes envolvidas e devem ser celebrados de boa-fé. Essa norma é denominada *pacta sunt servanda*, e pode-se afirmar que é o princípio mais antigo do Direito Internacional (SHAW, 2010, p. 670).

Outrossim, é importante mencionar que a primeira Convenção Internacional sobre o Direito dos Tratados ou Convenção de Viena foi firmada em 1969, mas entrou em vigor somente em 1980. Portanto, para fins de explanação jurídica internacional, um tratado é definido, segundo a disciplina do artigo 2º da Convenção de Viena, como um acordo internacional concluído entre os Estados-nações sob a forma escrita e regido pelo Direito Internacional, quer consubstanciado num único instrumento, quer em dois ou mais instrumentos relacionados, e qualquer que seja sua designação específica.

As resoluções da Assembleia Geral da ONU têm, na prática, atuado num campo muito abrangente, inclusive nas questões que envolvem a área de TIC, como por exemplo, as resoluções A/RES/56/182 *Science and technology for development*, de 24/01/2002; A/RES/56/183 *World Summit on the Information Society*, de 31/01/2002; A/RES/56/239 *Information technology*, de 29/01/2002; A/RES/56/281 *Participation in the plenary meetings of the Meeting of the General Assembly devoted to information and communication technologies for development*, de 03/05/2002, entre outras.

Contudo, as resoluções não tem caráter vinculativo, ou seja, mesmo com o caráter institucional reconhecido internacionalmente, como é o caso da ONU, as resoluções aprovadas e adotadas pela Assembleia Geral não possuem poderes idênticos aos dos Tratados Internacionais. Logo, os Estados-membros são condicionados apenas a seguir, opcionalmente, tais resoluções com *status* de recomendações para assuntos específicos ou de âmbito global.

Todavia, o aspecto dúbio ainda é pertinente. A razão disso é saber se as resoluções podem ser consideradas uma norma internacional cogente, ou seja, podem ser reconhecidas como uma lei material e imperativa para todos os Estados membros? Para



responder esta questão, a pesquisa buscou na doutrina jurídica internacional de Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet (1992), fazer um breve resumo do entendimento dos modos de formação dos atos voluntários no Direito Internacional contemporâneo, correlacionados com o objeto da pesquisa.

Os atos jurídicos são classificados de duas formas: unilateralmente e a autonomia frente ao Direito dos Tratados. Aquele tipo é muito diferente do tradicional modelo baseado apenas na vontade dos Estados em face de outros Estados. Em vista disso, por não serem formas tradicionais no Direito Internacional, o aspecto normativo é bastante contestado e de incertezas quanto a sua aplicabilidade.

O início da construção do direito na sociedade internacional baseou-se em atos de autonomia entre as nações. Este tipo conceitual é ainda vigente no sistema jurídico internacional, e pode ser definido como a oponibilidade frente a um único sujeito de Direito Internacional, sendo imprescindível a sua anuência para gerar efeitos. Deste modo, o Estado age por vontade própria, com o objetivo de produzir os seus próprios efeitos no cenário internacional, podendo até atuar sem vínculo com algum tipo de tratado ou costume.

O alcance jurídico, neste caso, é restrito e material, pois a sua autonomia ou modelo autonormativo, atua de maneira que independe da aprovação de outros Estados (expressão de soberania absoluta). Para exemplificar melhor esta observação, eis os diferentes tipos de ações autônomas: a notificação, o reconhecimento, o protesto, a renúncia e a promessa, salvo esta quando condiciona o Estado a novos direitos em proveito de outros Estados ou órgãos de organizações internacionais (consentimento necessário).

Com relação ao modelo unilateral hodierno, os órgãos das organizações internacionais são considerados os novos sujeitos do Direito Internacional, que complementam o atual paradigma social global. Eles adotam como instrumentos jurídicos institucionais as resoluções, as recomendações, as decisões, os pareceres consultivos, os acórdãos ou as sentenças.

E, diante de tantos mecanismos que permitem a aplicação da manifestação institucional de vontade desses órgãos

na sociedade internacional, a pesquisa encontrou entendimentos conflituosos medrados no cotidiano de suas tarefas pelos próprios órgãos.

Por isso, a pesquisa entende que é importante que tais conceitos busquem esclarecimentos mais consolidados, para não estagnar ou obstar o desenvolvimento jurídico internacional.

Com efeito, segundo a acepção doutrinária de Dihn, Dailler e Pellet (1992):

Às vezes, há um laxismo terminológico que agrava o comportamento das organizações na sua prática cotidiana, por exemplo, a Assembleia Geral da ONU aprova algumas de suas resoluções como declaração, carta, programa, programa de ação, sem procurar especificar a sua natureza. Assim, a falta de rigor na denominação de tais atos é favorecida pelo fato de, muitas vezes, ser o mesmo processo de adoção que se aplica aos diversos atos (DIHN et al., 1992).

Do mesmo modo foi com a aprovação da Resolução A/66/437 da Assembleia Geral, que ratificou as recomendações, já desenvolvidas desde o ano de 2001, no programa de e-GOV da UNPAN. Para Dihn, Dailler e Pellet (1992), as recomendações são um ato que emana, em princípio, de um órgão intergovernamental, e que propõe aos seus destinatários um determinado comportamento, atuando como destinatários os Estados e outras organizações internacionais públicas ou privadas.

O ponto das incertezas que envolvem as recomendações é por que não geram efeitos obrigatórios para ambos os sujeitos internacionais, salvo em caso de aceitação expressa ou tácita. Logo, os destinatários não são obrigados à submissão das recomendações e a qualquer tipo de coerção legal. Não obstante, quando a pressão política é utilizada como um mecanismo de coerção no jogo de cooperação internacional entre os Estados.

Contudo, isto não significa que o seu valor normativo seja ignorado, pois o impacto político, que na maioria das vezes é

promovido pelo debate, dá força para a aplicabilidade das recomendações e demais instrumentos semelhantes.

Ademais, a pesquisa encontrou fundamentação legal na Carta da ONU, artigo 2º, §§ 5 e 6 e artigo 56, disciplinando que qualquer Estado membro é obrigado a examinar a recomendação que lhe é notificada de boa fé. Destarte, a recomendação expressa certa valoração permissiva, consubstanciando em uma verdadeira obrigação jurídica para as nações e organizações internacionais.

Um exemplo comumente observado nas assembleias da ONU e outros órgãos internacionais é o uso das recomendações para aprovar projetos em formato de Convenções, com o intuito de transformá-la em lei ou adotá-la como medidas de outra ordem.

Os efeitos jurídicos de algumas recomendações possuem características excepcionais que, dado a diversidade de instrumentos existentes e o aparente conflito comportamental, podem ser analisadas sob dois panoramas:

a) em virtude dos princípios já evocados, deve-se reconhecer a força obrigatória a três categorias de resoluções: as que foram aceitas antecipadamente pelos Estados têm, com efeito, força obrigatória para estes Estados; do mesmo modo para as resoluções que se limitam à recitação do direito costumeiro, sob a reserva de que não é próprio ato jurídico cujo valor se modifica, mas o alcance do seu conteúdo material que beneficia do mesmo valor obrigatório que a norma costumeira; numa organização, as recomendações de um órgão hierarquicamente superior impõem-se aos órgãos subsidiários deste; e b) certas recomendações beneficiam de efeitos jurídicos reforçados embora permanecendo, em si mesmas, atos não obrigatórios. Os meios de pressão indiretos aplicados para este fim diferem conforme a aplicação que deve ser obtida dos Estados ou dos órgãos de organizações internacionais, e conforme

o problema se põe num contexto de simples cooperação ou numa organização integral (DIHN, et. at., 1992).

Por fim, a pesquisa observou que o programa da ONU sobre e-GOV e suas recomendações são considerados como positivos pelos 193 Estados membros. A prova disso está na disputa de posições entre os países no ranking de classificação global que, indubitavelmente, é o reflexo de que o programa atingiu o seu alcance universal.

### 3.1.3 Brasil

O sistema jurídico brasileiro adotado é o modelo romano-germânico, ou seja, é o direito organizado em códigos. A Constituição é federativa e a atual foi promulgada em 1988. Até os dias atuais, não há menção sobre e-GOV, apenas existe referência na área de Ciência e Tecnologia no Capítulo IV, artigo 218, §§ 1º ao 5º e artigo 219, de acepção técnico-científica à pesquisa e desenvolvimento de capital humano, com apoio do governo federal.

A Lei 2.126/2011, denominada como Marco Civil na *Internet*, está em *status* procrastinatório desde o ano passado. É um dos pesares do processo legislativo brasileiro, que caminha aparentemente com o desenvolvimento global, contudo, atua vagarosamente na prática. A referida Lei estabelece os princípios, as garantias, os direitos e deveres para uso da *Internet* no Brasil. O capítulo IV e seus artigos 19, 20, 21, 22 e 23 da lei, trazem especial atenção, pois discorre sobre a atuação do poder público no desenvolvimento da *Internet* no país.

Todavia, a lei não adotou por completo o e-GOV no texto normativo e, também, é ainda muito vaga quanto à adoção de seus outros segmentos. Destaque positivo para o artigo 19, incisos I e II, e o artigo 20, inciso I, IV e V, onde são mencionados alguns pontos conceituais de Governo Eletrônico e Governança Eletrônica.

Quanto à Lei de Acesso à Informação ou Lei 12. 527/11 em vigor é sem dúvida um importante avanço para a democracia do país, pois está de acordo com disposições legais internacionais ratificados pelo país, como o artigo XIX da Declaração Universal

dos Direitos Humanos (DUDH), o artigo 13 da Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos, o artigo 09 da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos e o artigo 10 da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos. Ainda assim, há alguns óbices de cunho político que prejudicam o acesso da sociedade civil a todas as informações de interesse geral que fazem parte da história do Brasil.

No mesmo sentido, o CGI, órgão vinculado aos Ministérios das Comunicações e da Ciência, Tecnologia e Inovação, tem autoridade para criar resoluções com *status* de recomendações para as questões relacionadas à ciência do ciberespaço.

Em vista disso, a resolução CGI.br/Res/2009/03/P ou Princípios para a Governança e o Uso da *Internet*, publicada em 2009, trouxe, além da perspectiva de direito interno, uma acepção jurídica internacional que foi apresentada em seus dez princípios: liberdade, privacidade e direitos humanos; governança democrática e colaborativa; universalidade; diversidade; inovação; neutralidade da rede; inimizabilidade da rede; funcionalidade, segurança e estabilidade; padronização e interoperabilidade; ambiente legal e regulatório. Deste modo, a resolução do CGI foi o ponto de partida para o regramento da *Internet* no país que, neste caso, deve-se incluir a *Web*, passou a ter uma regulação derivada de preceitos normativos internacionais.

Em vista disso, o pilar jurídico do e-GOV brasileiro é formado por decretos presidenciais e portarias, já mencionadas anteriormente, que criam apenas programas e órgãos departamentais, sem efeito permissionário ou coercitivo legal. Com efeito, a estrutura do e-GOV é também baseado apenas em documentos e cartilhas de recomendações, todas de âmbito federal, sendo facultativa a adoção pelos atores subnacionais.

#### **4. Considerações Finais**

Não há dúvidas, quanto à disparidade de ações governamentais que envolvem o planejamento de e-GOV entre as duas administrações públicas federais do Brasil e EUA. No caso brasileiro, mesmo com os documentos produzidos que fornecem

suporte diversificado aos órgãos governamentais, inclusive para os estaduais e municipais, o alcance de apoio é muito inferior ao observado nos EUA.

É notório que o Brasil não acompanhou o desenvolvimento tecnológico mundial. O que lhe restou durante anos, desde a abertura da economia para as importações de tecnologia, apenas foi copiar projetos estrangeiros, principalmente de origem norte-americana. Com isso, o desenvolvimento técnico e a expertise brasileira não se encontram no mesmo patamar das instituições e especialistas norte-americanos.

Demais, soma-se a estes fatores um processo legislativo lento e dúbio, principalmente com relação a sua eficiência técnico-jurídica e interesse nacional.

Assim, com base na pesquisa e o quadro comparativo entre os dois governos federalistas e uma organização internacional, é possível vislumbrar que o e-GOV no Brasil é mais voltada para a Política de Governo, isto é, ações objetivas no exercício do poder executivo, do que para a Política de Estado, ou seja, uma política institucional com apoio normativo (imposta por lei). Logo, a ausência de uma legislação própria traz insegurança jurídica para a sociedade civil (empresas privadas, cidadãos, organizações não governamentais) e outros governos.

De outra parte, nos EUA o aspecto legal de e-GOV é fundamentado na Política de Estado, pois possui norma específica instituída em lei (Lei de e-GOV de 2002). A lei federal norte-americana é obedecida pelos atores subnacionais que, ainda, criam seus próprios programas de e-GOV, sem desvirtuá-la do seu objetivo legal.

Com relação às Nações Unidas, a adoção de um programa de e-GOV é a tentativa de se buscar constantemente o desenvolvimento da sociedade internacional. E os *Surveys* implementados pela UNPAN são um complemento à viabilidade dos Estados membros que adotam, especialmente no âmbito nacional, este sistema de administração pública inovador e sem previsibilidade de extinção. E o governo brasileiro também mostrou fragilidade nesta questão, necessitando urgentemente de mecanismos para se adequar aos critérios da ONU.

Portanto, a pesquisa demonstrou que a institucionalização normativa do e-GOV no Brasil, inclusive nos estados e municípios, é de suma importância para positivá-lo no ordenamento jurídico pátrio, ampliar a democracia e fortalecer a sua cooperação internacional entre as demais nações do mundo.

## 5. Referências

- ACCIOLY, Hildebrando et al. Manual de Direito Internacional Público. 18ª edição. Saraiva. São Paulo, 2010.
- ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL. Disponível em: <http://www.acessoinformacao.gov.br/acessoinformacaogov/destaques/entrada-em-vigor.asp>. Acesso em: 06/03/2012.
- AN ACT E-GOVERNMENT 2002. Disponível em: < <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>>. Acesso em: 06/10/2012.
- ARAKAKI, C.A. A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais. Brasília: UnB, 2008.
- AZAMBUJA, Darcy. Introdução à Ciência Política. 15ª edição. Globo. São Paulo, 2003.
- BARBOSA, A. F. Governo eletrônico: dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão. Dissertação de Doutorado em Administração de Empresas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV. São Paulo, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. Curso Teoria do Estado e Ciência Política. 5ª. edição. São Paulo, 2002.
- BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política Vol.1. UnB. 11ª edição. Brasília, 1983.
- \_\_\_\_\_. Direito e Estado no Pensamento de Emanuel Kant. Mandarim. São Paulo, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. 10ª edição. Malheiros. São Paulo, 2003.
- BROWNLIE, Ian. Principles of Public International Law. Fifth edition. Oxford University Press, 2001.
- CALDAS, Luiz Carlos Agner. Arquitetura de Informação e Governo Eletrônico: Diálogo Cidadãos-Estado na World Wide Web: estudo de caso e avaliação ergonômica de usabilidade de interfaces humano-computador. Tese de Doutorado. PUC RIO DE JANEIRO, 2007.

CALLEJA, Pilar Lasala. La administracion electrónica como herramienta de inclusión digital. Zaragoza : Prensas Universitarias de Zaragoza, 2011.

CONSTITUTION OF UNITED STATES OF AMERICA.

Disponível em:

[http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm).

Em: 04/02/2013. Acesso em: 01/02/2013.

COURT, Julius et al. GOVERNANCE PERFORMANCE: THE AGGREGATE PICTURE. United Nations University, 2002.

CHADWICK, Andrew; MAY, Christopher. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e-Government” in the United States, Britain, and the European Union. Governance, 2003.

CHAHIN, A; CUNHA, M. A; KNIGHT, P. T; PINTO, S. L. E-gov.br, a próxima revolução brasileira: eficiência, qualidade e democracia. O governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

CLINTON PRESIDENTIAL MATERIALS PROJECT. National Archives and Records Administration. Disponível em:

<http://clinton.archives.gov/>. Acesso em: 06/09/2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elemento de Teoria Geral do Estado. 24ª edição. Saraiva. São Paulo, 2003.

DECRETO Nº 7.675, DE 20 DE JANEIRO DE 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htm)>. Acesso em: 11/01/2013.

DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (DESA). Disponível em:

<http://www.un.org/en/development/desa/>. Acesso em: 09/01/2012.

DIHN, N; Dailler P; Pellet, A. Direito Internacional Público. Fundação Calaouste Gulbenkian. Lisboa, 1992.

DIVISION FOR PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT MANAGEMENT (DPADM). United Nations E-Government Surveys. Disponível em:

<http://www.unpan.org/DPADM/EGovernment/UNEGovernmentSurveys/tabid/600/language/en-US/Default.aspx>. Acesso em: 09/01/2012.



ELAZAR, D. J. American federalism: a view from the states. 3ª edição. Harper & Row. New York, 1984.

EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT (EOP). Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/administration/eop>. Acesso em: 06/10/2012.

FILHO, Raimundo Nonato Lima et al. Accountability e Governo Eletrônico: Uma análise sobre a participação popular. XIV SemeAD. Seminário em Administração, 2011.

FREY, Klaus. Development, good governance and local democracy. In: Brazilian Political Science Review. Disponível em: <[http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1981-38212008000100007&script=sci\\_arttext](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=S1981-38212008000100007&script=sci_arttext)>. Rio de Janeiro, v.2 n.2, July/December, 2008.

GALINDO, Fernando; MARCO, Francisco Javier García; CALLEJA, Pilar Lasala. Eletronic Government. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, 2009.

\_\_\_\_\_ ; ROVER, Aires José. (eds). Derecho, gobernanza y tecnologías de la información en la sociedade del conocimiento. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. Revista de Administração de Empresas. São Paulo: FGV, 2006.

HOESCHL, H. C. Quarta instância: Os principais aspectos do Governo Eletrônico. Consultor Jurídico Magazine, 2002.

HOVELL, Devika. The deliberative deficit: transparency, access to information and UN sanctions. In: Farrall, Jeremy, (ed.) Sanctions, accountability and governance in a globalized world, pp. 92-122. Cambridge University Press, United Kingdom, 2009.

HOWTO.GOV. DIGITAL GOVERNMENT STRATEGY. Disponível em: <http://www.howto.gov>. Acesso em: 26/09/2012.

JÚNIOR, Alberto do Amaral. Introdução ao Direito Internacional Público. Atlas S.A. São Paulo, 2008.

KAUSHIK, Avinash. Web Analytics 2.0: The Art of Online Accountability and Science of Customer Centricity. Publisher: Sybex. New Jersey, 2009.

KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. Arménio Amado. Coimbra, 1979.

LAMY, Marcelo. Metodologia da Pesquisa Jurídica. Técnicas de Investigação, Argumentação e Redação. Elsevier. Rio de Janeiro, 2011.

LEI 12.527/2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>.

LEI 2.126/2011. Marco Civil na Internet. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=517255>>.

LÉVY, Pierre. As tecnologias da inteligência: o futuro do pensamento na era da informática. Editora 34. Rio de Janeiro, 1993.

MATIAS, Eduardo Felipe P. A Humanidade e suas Fronteiras: do Estado soberano à sociedade global. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

PARDO, T. Realizing the promise of digital government: It's more than building a web site. Albany. Center for Technology in Government. New York: 2000.

PEREIRA, José Matias; BARBALHO, Fernando Almeida. Governo Eletrônico: Estudo Comparativo entre as experiências dos EUA e Brasil. Revista Gestão & Regionalidade, Vol. 24, nº 69, 2008.

PROGRAMA DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br>. Acesso em: 03/09/2012.

RODRIGUES, Gilberto M. A. O que são relações internacionais. 2ª edição atualizada e revisada. São Paulo: Brasiliense, 2009.

\_\_\_\_\_. Relações Internacionais Federativas no Brasil. Revista Dados de Ciências Sociais, Vol. 51, nº 4, pp. 1015 a 1034. Rio de Janeiro, 2008.

ROVER, José Aires. Inclusão Digital e Governo Eletrônico. LEFIS SERIES 3. Prensas Universitarias de Zaragoza, 2008.

\_\_\_\_\_. GALINDO, Fernando. O Governo Eletrônico e suas Múltiplas Facetas. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

\_\_\_\_\_. MEZZARROBA, Orides. Democracia Digital e Governo Eletrônico. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

\_\_\_\_\_. Novas tecnologias: o governo eletrônico na perspectiva da governança. In: (Org.) Vladimir Oliveira da Silveira e Orides Mezzaroba. Empresa, sustentabilidade e funcionalização do Direito. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SHAW, Malcolm N. Direito Internacional. Martins Martins Fontes. São Paulo, 2010.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. Editora Malheiros. São Paulo, 2008.

THE ECONOMIST. Democracy index 2011: Democracy under stress. A report from the Economist Intelligence Unit, 2011.

THE LIBRARY OF CONGRESS. Disponível em:

<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:HR02458:|TOM:/bss/d107query.html>. Acesso em: 06/10/2012.

UNITED NATIONS (UN). Benchmarking E-Government: a Global Perspective 2001. New York: United Nations and American Society for Public Administration, 2001.

\_\_\_\_\_. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. New York: United Nations and American Society for Public Administration, 2012.

UNITED NATIONS PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK (UNPAN). Disponível em: <http://www.unpan.org/>. Acesso em: 09/01/2012.

WHITE HOUSE. Office of Management and Budget (OMB). Office of E-Government & Information Technology. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/omb/e-gov/>. Acesso em: 06/12/2012.

# ACELERAÇÃO PROCESSUAL E O PROCESSO JUDICIAL DIGITAL: UM ESTUDO COMPARATIVO DE TEMPOS DE TRAMITAÇÃO EM TRIBUNAIS DE JUSTIÇA

*Maurício José Ribeiro Rotta<sup>73</sup>, Priscila Vieira<sup>74</sup>, Aires José Rover<sup>75</sup>, Egon Sewald Junior<sup>76</sup>*

## Resumo

Este artigo pretende discutir o tempo médio de julgamento de processos em meio físico e digital de diversos Tribunais da Justiça Estadual do Brasil, e os resultados obtidos pela implantação do processo judicial digital nestes Tribunais. Para tanto, foi realizada revisão de literatura sobre processo judicial digital, e análise quanti-qualitativa de séries temporais de dados e informações obtidas junto ao CNJ – Justiça em Números, nos anos de 2009, 2010 e 2011, da Justiça Estadual Brasileira, e também dos relatórios de produtividade e movimentação processual divulgados pelas Corregedorias Estaduais. Como resultado, foi possível verificar a ocorrência de variação muito grande entre o tempo decorrido do ajuizamento dos processos e o respectivo trânsito em julgado, para processos de mesma classe em unidades de igual competência, no mesmo período. Ao analisar com mais cuidado aquelas unidades onde há tramitação majoritária de processos digitais, onde boas práticas relacionadas ao processo digital são empregadas, onde há utilização de sistema de gestão eletrônica de processos judiciais, e uma equipe de serventuários e magistrados bem dimensionada em relação a carga de trabalho, os resultados são muito positivos,

---

<sup>73</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, maurotta@gmail.com

<sup>74</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, priscilasperb@gmail.com

<sup>75</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, aires.rover@gmail.com

<sup>76</sup> Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, egonsj@gmail.com

demonstrando que a aceleração processual em meio digital pode ser três a quatro vezes mais rápida do que no meio físico.

### **Palavras chaves**

Governança de TI. Tribunais de Justiça Estaduais. Modernização do Poder Judiciário. Governo Eletrônico.

### **Abstract**

This article discusses the average time of trial processes in both physical and digital media, from the Brazilian State Courts of Justice, and the results obtained by the implementation of the digital judicial process in these Courts. Therefore, a literature review on digital judicial process was performed, and quantitative and qualitative analysis of time series data and information obtained from the CNJ - Justice in Numbers, in the years 2009, 2010 and 2011, from the Brazilian State Courts of Justice. As a result, it was possible to verify the occurrence of very large variation between the time of the filing of cases in trial and its transit to the same class processes into courts of equal competence, in the same period. By analyzing more carefully those courts where best practices related to digital process are employed, where there is use of electronic management system of lawsuits, and a staff of clerks and magistrates well scaled with respect to work load, the results are very positive, demonstrating the procedural acceleration in digital media can be three to four times faster than in the physical media.

### **Keywords**

IT Governance. State Courts of Justice. Modernization of the Judiciary. Electronic Government.

## **1. Introdução**

As inovações de ordem tecnológica, de gestão pública e jurídico-legislativa estão transformando, de forma contínua e a largos passos, o organismo judicial brasileiro, alterando a rotina dos operadores do direito, gerando benefícios para as Cortes de Justiça e para a população em geral.

Este cenário de rápidas mudanças se traduz em geração de economia e redução de custos para o erário público. Os avanços jurídico-legislativos e a adoção de sistemas informatizados para a virtualização dos processos, resultam na diminuição paulatina da necessidade de espaço físico, materiais de papelaria e mobília para os cartórios. Futuramente, não se farão mais necessários o aluguel ou a construção de prédios para o arquivamento de processos físicos.

Há também a economia processual, com a abolição de rotinas manuais que não agregam valor a tramitação dos processos (tempo morto do processo), a automação de diversos atos processuais, e também aumento considerável da segurança e autenticidade dos atos processuais, transparência, celeridade e maior controle da sociedade sobre o Poder Judiciário.

Os Tribunais estão investindo, em maior ou menor grau, na virtualização da justiça, na mudança de cultura e de rotinas de trabalho. Em que pese os benefícios a serem obtidos pela adoção dos sistemas de gestão de processos judiciais digital, restam ainda muitas questões a serem tratadas no futuro próximo, algumas atinentes ao modelo de gestão e métodos de trabalho. Outras, são decorrentes da tarefa de irromper as barreiras culturais instituídas nas rotinas seculares de trabalho, aprendidas e firmadas por décadas de prática.

É cediço não ser mais possível lograr o incremento da eficiência do Poder Judiciário Brasileiro apenas pela simples ampliação de pessoal - Magistrados e servidores ou de suas estruturas de funcionamento, ou pela manutenção das atuais rotinas de trabalho e da cultura do papel - autos do processo, capas de cartolina ou de plástico, fitas adesivas coloridas, livros e fichas de registro, carimbos, carrinhos para transporte de autos, armários para arquivamento de pastas.

Para que o incremento da eficiência do Poder Judiciário realmente se concretize, as atuais habilidades e conhecimentos dos magistrados e servidores, os padrões de operação, as políticas, regras e critérios adotados para o funcionamento e a estruturação das atividades para prestação de serviço jurisdicional, dentre outros componentes, precisam evoluir em direção a adoção irrestrita do processo judicial digital, aliado as

boas práticas do governo eletrônico, de forma ampla e incondicional, para o incremento e modernização da Justiça Brasileira.

Tendo em vista as ponderações supramencionadas, este artigo pretende discutir, com base em análise quanti-qualitativa de séries temporais de dados e informações obtidas junto ao CNJ – Justiça em Números, nos anos de 2009, 2010 e 2011, da Justiça Estadual Brasileira, e também dos relatórios de produtividade e movimentação processual divulgados pelas Corregedorias Estaduais, o tempo médio de julgamento de processos em meio físico e digital de diversas Cortes de Justiça Estadual do Brasil, e os resultados obtidos pela virtualização daquelas Cortes.

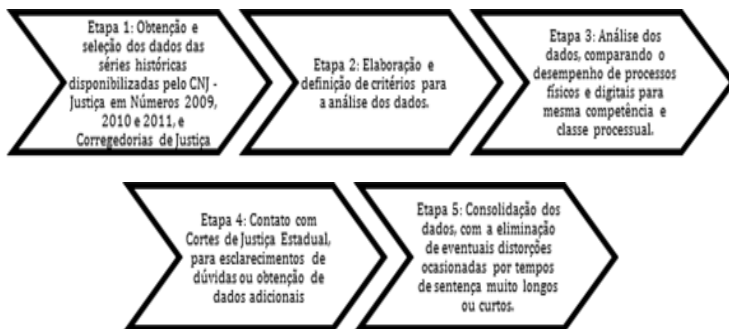
## **2. Metodologia**

Em relação ao delineamento metodológico, trata-se de uma pesquisa de natureza quantitativa, sendo classificada quanto aos fins como: exploratória e descritiva e em relação aos meios: um estudo de caso (VERGARA, 2010).

Para obtenção dos dados referentes a quantidade de processos novos, sentenças, aceleração e tramitação processual e congestionamento, foi realizada a análise de séries temporais de dados e informações obtidas junto ao CNJ – Justiça em Números, nos anos de 2009, 2010 e 2011, em relação a Justiça Estadual Brasileira, e também dos relatórios de produtividade e movimentação processual divulgados pelas Corregedorias Estaduais. Trata-se de dados públicos, disponíveis ao acesso de qualquer interessado no sítio do CNJ.

A análise foi focada no quesito aceleração processual, buscando identificar ganhos de celeridade proporcionados pela adoção do processo judicial digital, realizando-se comparações entre unidades jurisdicionais que operam com processos em meio físico e digital, desde que operando sob condições similares e com mesmas classes processuais.

Figura 1 – Apresentação do procedimento metodológico da pesquisa, dividido em 5 etapas de execução.



Fonte: Acervo dos autores (2012).

Os procedimentos metodológicos seguiram as seguintes etapas demonstradas na Figura 1:

- Na etapa 1, ocorrida entre durante os meses de outubro e novembro de 2012, foi realizada a obtenção e seleção dos dados das séries históricas disponibilizadas pelo CNJ – por meio do relatório da Justiça em Números 2009, 2010 e 2011, e também dos relatórios de produtividade e movimentação processual divulgados pelas Corregedorias Estaduais, com o foco na quantidade de processos novos, sentenças, aceleração, tramitação processual e congestionamento, considerando processos físicos e digitais. A seleção dos dados, bem como o critério de agrupamento levou em consideração principalmente, a vivência e a experiência empírica dos pesquisadores.
- Na etapa 2, os critérios para a análise dos dados foram definidos. Para tanto, visando realizar a comparação de dados com maior grau de similaridade e proximidade, considerou-se como critérios de análise os processos de mesma competência e classe processual, cuja tramitação se desenvolveu em unidades jurisdicionais pertencentes à mesma Corte de Justiça Estadual.



- Na etapa 3, foi realizada tabulação e análise dos dados, comparando o desempenho de processos físicos e digitais para mesma competência e classe processual.
- Na etapa 4, utilizou-se a estratégia de efetuar contato por telefone com algumas Cortes de Justiça, bem como visitar os respectivos Portais e Sítios dos Tribunais, visando esclarecer dúvidas e compreender melhor o contexto e a situação de cada Estado analisado.
- Em relação à consolidação dos dados, referente a Etapa 5, foi realizada a eliminação de eventuais distorções ocasionadas por tempos de sentença muito longos ou curtos, bem como ajustes nas análises, considerando-se o contexto das respectivas cortes de justiça.

Tendo sido demonstrados os procedimentos metodológicos, segue-se para a fundamentação teórica e para a breve apresentação do caso analisado: a aceleração processual resultante da adoção do processo judicial digital pela Justiça Estadual Brasileira.

### **3. Processo Judicial Digital**

Com o sancionamento da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, foi instituído o marco regulatório do Brasil no uso de meios eletrônicos na tramitação de processos, na comunicação de atos e transmissão de peças em todos os graus de jurisdição nos processos civil, penal e trabalhista, conforme previsão do art. 1º. Com este avanço jurídico, o processo judicial digital foi legitimado, gerando condições para a prestação de serviços jurisdicionais de maneira mais célere, com baixos custos e a eliminação do papel.

O que vem a ser um processo judicial digital? Conforme Rover (2008), processo digital é resultado da informatização de um conjunto mínimo e significativo de ações e, por consequência, de documentos organizados e ordenados em uma sequência definida de fluxos de trabalho – representando fases processuais, atendendo a requisitos de autenticidade, temporalidade e integridade, com a eliminação do uso do papel.

Tomando por base a definição acima, pode-se aferir que o processo judicial digital é fruto de avanços legislativos, jurídicos, tecnológicos, de gestão e governo eletrônico, e acima de tudo, da conscientização da sociedade e dos operadores do direito da necessidade de prestação jurisdicional com maior qualidade e celeridade. Para que o processo judicial digital seja realmente factível, segundo o estudo de Krammes (2008), sistemas informatizados especializados se fazem necessários, visando criar as condições necessárias para a automatização das rotinas de trabalho, com o foco na virtualização dos processos judiciais. Nesta senda, Silva et al (2008) assevera que a incorporação de novas tecnologias tende a promover ganhos de eficiência nas atividades e serviços prestados pelos entes públicos, e Rifkin (2005) afirma que a intensificação da introdução de novas e sofisticadas tecnologias de informação e comunicação e das novas técnicas de gestão permitem uma elevação constante da produtividade.

Tal situação não é somente desejável, mas necessária, pois, de acordo com Rotta et al (2011), a análise das metas de 2010 e 2011 do CNJ demonstram o foco no incremento da produtividade e a celeridade no julgamento das lides por parte dos Tribunais de Justiça, e também na redução do tempo de tramitação de processos.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Resolução nº 90, de 29 de setembro de 2009, determinou o uso de sistemas de gestão de processos judiciais digital, e a virtualização de parcela significativa dos processos em tramitação nos Tribunais.

O uso de sistemas informatizados especializados pode resultar em celeridade e produtividade, principalmente na execução de tarefas mais rotineiras e repetitivas, com a eliminação do chamado tempo morto do processo, o qual é conceituado por Olivieri (2010), como sendo “aquele em que o processo está em andamento, sem que estejam ocorrendo atos processuais que efetivamente levem ao fim do processo”.

Segundo Botelho (2007), aproximadamente, dois terços do tempo total de tramitação das ações de rito ordinário dos processos judiciais brasileiros é consumido com o chamado

tempo morto do processo, o qual é a totalização dos períodos de tempo destinados a juntadas (petições e documentos em papel), carimbos, encadernamentos, vistas a partes/advogados, membros do Ministério Público, movimentações físicas de andamento, com idas-e-vindas a gabinetes, escritórios e residências de juízes, promotores de justiça, advogados, procuradores e defensores. Em contrapartida, o tempo útil – tarefas intensivas em conhecimento executadas pelos operadores do direito - fica contingenciado à terça parte do tempo total de tramitação. Tal situação demonstra que a burocracia demandada para manutenção e gestão de processos físicos atingiu níveis críticos para os parâmetros mínimos de eficiência da atuação estatal; constitui pesado ônus para a eficiência do serviço de prestação jurisdicional.

Por outro lado, com a eliminação ou redução drástica do tempo morto do processo judicial, propiciado pela tramitação digital dos processos judiciais, atos processuais que demandam atividade intelectual, tais como elaboração de petições, recursos, pareceres e decisões, podem se tornar gargalos na tramitação processual digital.

### *3.1 Benefícios oriundos do Processo Judicial Digital*

Para Rotta et al (2011), os impactos proporcionados pelas inovações tecnológicas (relacionadas ao processo judicial digital), no trabalho dos operadores do direito é de considerável extensão. A digitalização de arquivos, legislações e jurisprudências, em conjunto com ferramentas de busca e facilidade de acesso pela internet, facilitam e tornam ágeis uma das principais etapas do trabalho jurídico, a pesquisa. A facilidade de armazenamento e recuperação de documentos resulta em economia de tempo na fase preparatória dos pareceres, decisões e teses, permitindo aos operadores do Direito dedicar tempo e atenção às atividades de maior valor agregado (como as fases de análise jurídica e elaboração de teses), e aumenta em muito a produtividade desses profissionais, além da ampla redução de custos de todo o processo.

Os benefícios do uso da tecnologia no trabalho dos operadores do Direito estão em conformidade com Brock et al (1999) e Hinings (2005): os benefícios proporcionados pela

aplicação da tecnologia nos serviços de prestação jurisdicional diminuem o volume do esforço e dos custos necessários, bem com o tempo para a execução de atividades importantes, porém rotineiras (como a pesquisas em bases de dados de legislações e jurisprudências).

Ao realizar a análise de diversos autores, como Botelho (2007), Leal (2006), Leal (2009), Lima (2002), Maciel (2000), Madalena (2007), Madalena (2012), Krammes (2008), Rover (2008), Silva (2010), é possível identificar e destacar mais benefícios propiciados pelo processo judicial digital:

- a) Ubiquidade do processo judicial digital: Com a adoção de sistema de informatização para gestão de processos judiciais digital, as partes podem acompanhar os atos praticados nos processos, a qualquer momento e em qualquer lugar – salvo processos que tramitam em segredo de justiça ou documentos sigilosos - visualizando na íntegra as peças dos processos, e em algumas circunstâncias podendo se manifestar. De igual forma, magistrados, advogados, defensores e promotores têm acesso aos seus processos e a suas peças em qualquer lugar que estejam, por meio da internet;
- b) Acesso remoto: os advogados podem ajuizar suas ações, realizar consulta de processos e peças, interpor seus recursos, solicitar certidões, realizar o recolhimento de custas, receber intimações, diretamente de seu escritório, sem a necessidade do deslocamento físico até os prédios do Juízo.
- c) Segurança Digital: Magistrados, advogados, promotores, defensores e procuradores se utilizarão de certificação e assinatura digital, a qual permite a realização dos atos processuais com a segurança, autenticidade e celeridade.
- d) Eliminação do papel: As Cortes de Justiça estão eliminando as petições e recursos em papel, seja através da digitalização de processos em tramitação, ou por meio da disponibilização de recursos de peticionamento eletrônico.
- e) Realização de Correições Virtuais: O alcance dos benefícios proporcionados pelo processo digital é amplo,

vide, a título de exemplificação, o caso das correições, as quais passam a ser realizadas na própria Corregedoria de Justiça, sem a necessidade de deslocamento até a comarca ou juízo que sofrerá correição. O Juiz Corregedor poderá verificar os atos praticados nos processos e intervir, caso julgue necessário.

Observa-se, também, como benefício do processo judicial digital, uma diminuição do tempo, objeto principal desta pesquisa.

### *3.2 Gestão Pública e o processo judicial digital*

Conforme Bresser Pereira (2005), a reforma da gestão pública de 1995 determinou princípios para a operação dos órgãos do Poder Público, com o sistema de responsabilização gerencial: controle por resultados, a busca pela excelência e o controle social por organizações da sociedade civil e pela mídia. Assim, os administradores públicos devem observar os princípios de organização burocrática do Estado e seus controles de supervisão, regulamentação, auditoria e também de respeito às leis e impessoalidade. Os gestores devem adotar a administração por objetivos e resultados definidos em função dos usuários.

Para Monteiro (2005), os Tribunais de Contas realizam exaustivo exame da legalidade dos atos, no cumprimento das formalidades e aspectos burocráticos, ao analisar a prestação de contas dos órgãos públicos. E vão além: também estão realizando cobrança sobre os planos e resultados dos órgãos.

Logo, a soma destas práticas de gestão pública precisa ser incorporada pelo Poder Público. A responsabilização gerencial torna-se obrigatória aos administradores públicos que, além de seguirem as leis e as regras burocráticas, devem também buscar e apresentar resultados para a sociedade. Em especial, no âmbito do Poder Judiciário, existem questões a serem respondidas pela sua administração, as quais destacamos, a seguir:

- a) Celeridade e efetividade da prestação dos serviços jurisdicional;
- b) Democratização e alargamento do acesso da população à Justiça;

c) Transparência, controle e coordenação administrativa.

As questões acima devem ser pautadas pelo controle e coordenação administrativa e pela busca permanente da eficiência, conforme previsão do art. 37 da Constituição Federal (1988). Neste sentido, a análise de séries temporais de dados e informações obtidas junto ao CNJ – Justiça em Números 2009, 2010 e 2011, verifica-se que os índices de eficiência da Justiça estão decrescendo nos últimos anos, pois o tempo de tramitação de processos em meio físico tem subido concomitantemente com o crescimento do seu custo de tramitação.

Entretanto, ao se avaliar a mesma questão em relação aos processos com tramitação eletrônica, os resultados obtidos são muito animadores.

*3.3 Alterações resultantes da adoção do processo judicial digital*

De acordo com Botelho (2007), Madalena (2007), Krammes (2008), Rover (2008), Rotta (2011) e Silva (2010), a Lei 11.419 introduziu significativas alterações no funcionamento da Justiça e viabiliza muitas mudanças nas rotinas de trabalho para a adoção do processo judicial digital, conforme segue abaixo:

- a) Rompimento com a estruturação do processo tradicional;
- b) Os atos processuais são praticados diretamente no sistema pelos operadores do direito, mediante a assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada;
- c) Interação entre todos os operadores do direito por meio do sistema;
- d) A juntada de documentos e expedição de certidões é automatizada, eliminando a burocracia;
- e) Possibilidade de Consulta e Controle, em tempo real e de maneira remota, do andamento dos processos pelas partes e operadores do direito;
- f) Celeridade na distribuição, tramitação e julgamento de todo tipo de processo ou recurso, pois os atos processuais são realizados de forma totalmente eletrônica;

- g) Acesso instantâneo aos dados e autos processuais;
- h) Publicação de atos no Diário da Justiça Eletrônico.

Desta forma, observa-se uma quebra de paradigmas quando comparados com o processo judicial em papel.

#### *3.4 Requisitos para adoção do processo judicial digital*

Para Botelho (2007), Madalena (2007), Krammes (2008), Rover (2008) e Silva (2010), a completa adoção do processo judicial digital e sua tramitação demanda os seguintes requisitos, os quais devem ser implementados e disponibilizados:

- a) Documentos Eletrônicos - são considerados originais para todos os efeitos legais, e aqueles digitalizados têm a mesma força probante dos originais;
- b) Assinatura e Certificação Eletrônica - Assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada (Padrão ICP-Brasil);
- c) Protocolo Eletrônico – Os Tribunais deverão fornecer protocolo eletrônico dos atos processuais realizados em meio eletrônico, com data e hora do envio ao sistema;
- d) Diário da Justiça Eletrônico - Publicação eletrônica que substitui, para todos os efeitos legais, outros meios ou publicação oficial à exceção daqueles casos previstos em lei que exigem intimação ou vista pessoal;
- e) Portal de Serviços – as partes interessadas e os respectivos representantes legais irão realizar a prática de atos processuais por meio de portal próprio da Justiça;
- f) Intimação das partes - As intimação poderá ser realizada via portal de serviços, dispensando a publicação no órgão oficial. A intimação eletrônica é considerada intimação pessoal, inclusive para a Fazenda Pública. A consulta do intimando deve ser certificada eletronicamente nos autos;
- g) Governança de processos - Acesso instantâneo aos dados dos processos pelos operadores de direito, atentando para as cautelas nas situações de sigilo e segredo de justiça e garantindo a integridade dos dados e andamentos.

Cita-se também, uma mudança cultural, visto que por muitos, a percepção que o processo eletrônico não se adapta

corretamente aos ritos processuais definidos pela legislação, principalmente no tocante da assinatura. Isso poderia abrir ampla discussão, apesar de não se tratar do objeto deste trabalho.

### *3.5 Impactos resultantes da adoção do processo judicial digital*

Com a adoção do processo judicial, observa-se que sofrem impacto:

- a) Rotinas e processos de trabalho tradicionais: Para Botelho (2007), Madalena (2007) e Krammes (2008), a adoção do processo judicial digital requer a reestruturação das rotinas e processos de trabalhos de 1a, 2a Instância e Instância Superior, possibilitando que muitas das atividades realizadas hoje pelos servidores e magistrados sejam repensadas e cumpridas de forma automática e distinta da prática atual, congregando as expectativas dos jurisdicionados e do Poder Judiciário, atendendo desta maneira as modificações e possibilidades técnicas previstas na Lei 11.419/06. A implantação de juízos exclusivamente digitais, bem como o início de operação em unidades que já possuem processo tramitando em papel, deve ser antecedida por análise da estrutura física e capacitação dos serventuários nas novas rotinas de trabalho e sistemas. Cabe considerar que a complexidade e a variedade de ritos e classes processuais, são obstáculos que podem tornar a tarefa de mudança das rotinas tradicionais de trabalho mais difícil e demorada;
- b) Atribuições dos operadores do direito: Conforme Madalena (2007) e Krammes (2008), a implantação de sistemas informatizados resulta em importantes mudanças no escopo de trabalho dos operadores da justiça, nas rotinas das unidades judiciárias e em suas estruturas organizacionais.
- c) Carga de trabalho: De acordo com Madalena (2007) e Krammes (2008), o processamento digital dos autos representa significativa redução da atual carga de trabalho dos serventuários envolvidos, resultando em



modificações do dimensionamento e da distribuição de magistrados e servidores pelas unidades judiciárias.

- d) Rotinas de trabalho dos magistrados: Para Botelho (2007), Madalena (2007) e Rotta (2011), a adoção do processo judicial eletrônico resulta em alterações nas rotinas trabalho dos magistrados podendo, inclusive, ampliar-lhes a carga de trabalho num primeiro momento.
- e) Instalações físicas: eliminação gradual dos processos em papel, com redução da necessidade de espaços físicos destinados ao armazenamento de processo nas instalações da Justiça. Além disso, faz-se necessário realizar a adaptação das instalações físicas das unidades, considerando a diminuição do fluxo de pessoas.
- f) Atendimento ao público: De acordo com Atheniense (2007), o uso intensivo da Internet resulta na redução do fluxo de pessoas pelas unidades da Justiça - a exceção do caso das audiências, embora, mesmo neste caso, está em discussão a autorização legislativa para a realização de audiências em formato de teleconferência.
- g) Integração entre as instituições que operam no cenário da Justiça: O modelo nacional de interoperabilidade definido pelas equipes técnicas dos órgãos: STF, CNJ, STJ, CJF, TST, CSJT, AGU e PGR, conforme as metas do termo de cooperação técnica numero 58/2009, visa estabelecer os padrões para intercâmbio de informações de processos judiciais e assemelhados entre os diversos órgãos de administração de justiça, e além de servir de base para implementação das funcionalidades pertinentes no âmbito do sistema processual. Assim, a padronização de requisitos de interoperabilidade e o próprio processo judicial digital efetivamente contribuem para a integração do Poder Judiciário com os sistemas informatizados de outras instituições, para o aumento da eficiência e da eficácia na prestação jurisdicional.
- h) Indicadores estatísticos e de desempenho: Conforme Madalena (2007), a inclusão de funcionalidades estatísticas no sistema, pode apoiar a adoção de um modelo de gestão que considere os indicadores de

desempenho e produtividade no processo de tomada de decisão administrativa. Para as unidades jurisdicionais, principalmente aquelas que operam com processos em papel, a obtenção de dados e indicadores estatísticos para o apoio à gestão dos tribunais e para atender à determinação da Resolução número 15 do CNJ pode demandar muito esforço. A modernização dos Tribunais deve acrescentar funcionalidades relativas à coleta e tratamento de dados sobre a gestão dos processos judiciais.

- i) Rotinas de trabalho dos demais operadores do direito: Para Madalena (2012) e Atheniense (2007), as atividades típicas do advogado, ou mesmo dos promotores, defensores ou procuradores, poderão ser totalmente realizadas por meio eletrônico.
- j) Produção de Decisões Judiciais com apoio de Sistemas de Conhecimento: com a adoção de sistemas informatizados e de conhecimento, torna-se plenamente factível a produção automatizada de decisões judiciais, bem entendido, com a indispensável revisão e correção pelo magistrado competente. Para Madalena (2012), a produção automatizada de decisões apoiadas por processamento eletrônico inteligente irão impulsionar os serviços de prestação jurisdicional, resultando em celeridade, eficiência, modernidade e baixo custo operacional.

Desta forma, observamos diversas alterações, impactantes e, de certa forma, relacionadas diretamente ao tempo de tramitação das ações judiciais.

### *3.6 Morosidade e a Justiça Brasileira*

Conforme Madalena (2007), o valor do processo judicial digital reside na obtenção de vantagem produtiva, com a eliminação de tarefas atribuídas aos operadores do direito (juízes, promotores, advogados e serventuários da justiça). A maior parte do serviço de prestação jurisdicional deve ser substituída pela informatização automatizada, de modo a promover a celeridade dos julgamentos judiciais. Tal assertiva é corroborada por Silva

(2010), ao considerar o processo judicial digital a solução para a morosidade, uma vez que a morosidade é a antítese da justiça. Ainda neste sentido, o relatório Justiça em Números 2010 do CNJ, apresenta a morosidade como risco indesejável, que pode resultar em menor procura dos serviços judiciários por descrença.

O relatório Justiça em Números 2010 aproxima a lente sobre o funcionamento do Judiciário, constatando intensa movimentação processual nas varas e tribunais. A Justiça brasileira apresenta um alto índice de congestionamento – mais de 70% na Justiça Estadual, com cerca de 60,1 milhões de processos esperando julgamento. Tais dados demonstram o alto custo do Judiciário para o país, com seus reflexos sociais negativos, responsáveis por minar a confiança dos jurisdicionados, afastar investimentos e empresas estrangeiras e retrainir o mercado, afetando toda a economia.

Estes números evidenciam o crescimento de litigiosidade pelo qual passa o país, de modo que o aumento da carga processual e a dificuldade em julgar com celeridade os processos embarçam a prestação de serviços jurisdicionais com qualidade e eficiência.

#### **4. Análise dos dados**

Durante a análise dos dados, foram selecionados alguns estados onde foi possível comparar os tempos de sentença entre processos físicos e digitais. Para tanto, os respectivos sítios foram acessados e escrutinados, visando confrontar os dados dos relatórios Justiça em Números e os dados divulgados pelos Tribunais de Justiça Estadual. Importante ressaltar que os sítios, na sua grande maioria, apresentam Portal ou Página própria da corregedoria de justiça, onde são divulgados relatórios referentes a tramitação processual daquele estado.

Ao realizar a análise dos dados, foi possível verificar a ocorrência de variação muito grande entre o tempo decorrido entre o ajuizamento dos processos e o respectivo trânsito em julgado, para processos de mesma classe em varas de igual competência, no mesmo período analisado. Inclusive, foi verificada a ocorrência de casos onde o tempo médio de

juízo dos processos digitais superou o tempo médio de juízo de processos físicos, muito provavelmente devido aos seguintes fatos:

- a) O tempo médio de tramitação e sentença de um processo digital pode ter sido diretamente influenciado pela digitalização de processos físicos, em unidades jurisdicionais onde há a tramitação de processos físicos e digitais;
- b) Boas práticas relacionadas ao processo digital não estão sendo empregadas ou observadas, em virtude do apego a rotinas de trabalho obsoletas. Neste sentido, existem unidades jurisdicionais operando com processos digitais, mas empregando rotinas de trabalho e normatizações como se estivessem tramitando processos físicos;
- c) Aumento da carga de trabalho dos magistrados, uma vez que o processo digital elimina o tempo morto dos processos, o magistrado acaba recebendo mais depressa os processos para despachos e sentenças.
- d) Contudo, ao analisar com mais cuidado aquelas unidades onde há tramitação majoritária de processos digitais, onde as boas práticas relacionadas ao processo digital são empregadas, com uma equipe de serventuários e magistrados bem dimensionada em relação a carga de trabalho, os resultados são muito positivos.

Considerando a disponibilidade dos dados encontrados nos sítios dos Tribunais e a implantação bem-sucedida de sistemas de gestão de processos digitais, foram escolhidos para a análise os seguintes Tribunais Estaduais: Amazonas, Alagoas, Bahia, Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Norte.

#### *4.1 Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (TJMS)*

O sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul informa que aproximadamente 99% das comarcas de todo o estado já se encontram com sistema de gestão de processos digital implantado, e cerca de 60% de todos os

processos em tramitação se encontram em meio digital. Tal fato é confirmado pela análise da série histórica de dados, pois a tramitação média de processos em meio físico é de 903 dias, enquanto que processos em meio digital é de 442 dias, o que representa uma aceleração processual de 205%.

O sítio do TJMS informa que a comarca da Capital – Campo Grande, implantou o processo judicial digital desde 2005, e os resultados são promissores, conforme apresentado abaixo, para processos da competência cível, criminal e família:

Comarca	Competência	Tempo médio de tramitação processo físico (dias)	Tempo médio de tramitação processo digital (dias)	Aceleração Processual (perc)
Campo Grande	Cível	1.065	472	225%
	Criminal	1.438	436	329%
	Família	1.179	301	391%

#### 4.2 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP)

A Justiça Estadual do Estado de São Paulo encontra-se em situação singular, por ser a maior Corte de Justiça do Brasil, e pela imensa quantidade de processos em tramitação. O relatório Justiça em Números informa que aproximadamente 50% de todos os processos em tramitação da Justiça Estadual se encontram no TJSP.

O sítio do TJSP informa que a maior Corte de Justiça do país está implantando seu sistema de gestão de processos digitais em todo o estado, com meta para finalização em 2014. Apesar do tamanho e complexidade do TJSP, a tramitação média de processos na Justiça Paulista em meio físico é de 808 dias, enquanto que processos em meio digital é de 497 dias, o que representa uma aceleração processual de 162%.

Na tabela abaixo, apresentamos alguns resultados referentes ao Foro Central dos Juizados Especiais Cíveis da comarca de São Paulo, cuja implantação foi realizada em 2010:

<b>Comarca</b>	<b>Competência</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo físico (dias)</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo digital (dias)</b>	<b>Aceleração Processual (perc)</b>
São Paulo - Foro Central dos Juizados Especiais Cíveis	Despejo	537	126	426%
	Execução de Título Extrajudicial	1.346	264	509%
	Procedimento do Juizado Especial	760	215	353%

#### *4.3 Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL)*

Conforme informado no sítio do Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas, o biênio 2011-2012 foi marcado por investimentos na implantação do sistema de gestão de processo judicial digital nas varas da comarca de Maceió. Como resultado, tem-se a tramitação média de processos em meio físico na capital é de 1.009 dias, enquanto que processos em meio digital é de 481 dias, o que representa uma aceleração processual de 209%. Abaixo, apresentamos alguns resultados obtidos, para processos da competência cível, execução penal e família:

<b>Comarca</b>	<b>Competência</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo físico (dias)</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo digital (dias)</b>	<b>Aceleração Processual (perc)</b>
Maceió	Cível	1.505	261	578%
	Execuções Penais	1.387	920	150%
	Família	860	280	307%

#### *4.4 Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM)*

O sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas relata que 100% das varas de Manaus já se encontram com sistema de gestão de processos digital implantado. Como resultado, tem-se a tramitação média de processos em meio físico de 1.450 dias, enquanto que processos em meio digital é de 680 dias, o que representa uma aceleração processual de 213%. Abaixo, apresentamos alguns resultados obtidos, com processos da competência cível, criminal e família:

<b>Comarca</b>	<b>Competência</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo físico (dias)</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo digital (dias)</b>	<b>Aceleração Processual (perc)</b>
Manaus	Cível	1.337	833	160%
	Criminal	2.039	432	471%
	Família	1.886	694	271%

#### *4.5 Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN)*

Em 2010, conforme informado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, foi iniciado a execução de projeto para a implantação de sistema de gestão de processos em meio digital nas varas de fazenda pública e execução fiscal da comarca de Natal, e em todas as varas da comarca de Parnamirim. Após a análise dos dados colhidos deste Tribunal, verificou-se que a tramitação média de processos em meio físico é de 888 dias, enquanto que processos em meio digital é de 226 dias, o que representa uma aceleração processual de 392%. Abaixo, apresentamos alguns resultados obtidos, com processos da competência cível, criminal e família:

<b>Comarca</b>	<b>Competência</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo físico (dias)</b>	<b>Tempo médio de tramitação processo digital (dias)</b>	<b>Aceleração Processual (perc)</b>
Parnamirim	Cível	1.675	226	741%
	Criminal	1.523	569	267%
	Família	987	163	605%

#### *4.6 Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC)*

Desde Dez/2006, de acordo Ribeiro (2011), o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e a Prefeitura do Município de Florianópolis (PMF) estão desenvolvendo em conjunto o projeto de execução fiscal municipal digital, com a integração da Secretaria de Fazenda, a Procuradoria Geral do Município, Tribunal de Justiça e os Correios. Ainda conforme Ribeiro (2011), podem ser apontados os seguintes ganhos:



- a) Desde a implantação e integração de sistema de gestão de processos em meio digital nas varas de execução fiscal da comarca de Florianópolis, mais de 471.822 páginas de papel deixaram de ser impressas;
- b) Segundo dados históricos da Prefeitura de Florianópolis e do TJSC, um processo de cobrança em papel tem um custo entre R\$ 700,00 a R\$ 530,00 para a PMF. Em meio eletrônico, esse custo cai para valores em torno de R\$ 3,00;
- c) A dívida estimada a ser cobrada pela PMF para ajuizamentos eletrônicos é de aproximadamente R\$ 225.000.000,00, e existem por volta de 100.000 processos de execução fiscal tramitando em meio eletrônico, representando mais de 280.000 CDAs ajuizadas;
- d) O Município de Florianópolis irá gastar R\$ 300.000,00 (100.000 x R\$ 3,00) para cobrar a dívida de R\$ 225.000.000,00. Se estes processos tramitassem em meio físico, o custo da cobrança aumentaria para R\$ 5,3 milhões (100.000 x R\$ 530,00);
- e) Com a integração com os Correios e adoção do AR Digital, ocorreu um ganho significativo no prazo de citação de um devedor: média de 4 meses;
- f) O volume médio de 30.000 processos é ajuizado em até quatro dias;
- g) 30% (9.000) dos contribuintes notificados regularizaram suas dívidas em menos de seis meses. Antes de 2006, a média era de 5% de contribuintes que regularizavam as dívidas. Nos anos imediatamente seguintes, esse valor já cresceu para 15 a 20%. Estima-se que, em um ano, ter-se-ão 50% dos devedores regularizando suas dívidas em menos de seis meses;
- h) Desde o início das citações via AR Eletrônico, em 2009, mais de R\$ 50 milhões foram negociados com os devedores.

#### *4.7 Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE)*

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará também da conta de ganhos em aceleração processual, conforme informações divulgadas no sítio deste Tribunal:

- a) Dados do Grupo Gestor da Virtualização do 1º Grau do TJCE demonstram que a celeridade é, em média, 7,3 vezes mais rápida no andamento de autos em meio digital (da distribuição à sentença).
- b) A pesquisa realizada analisou, nas Varas de Família do Fórum Clóvis Beviláqua, 172 processos em papel da classe Divórcio Litigioso distribuídos entre 20 de maio de 2009 e 19 de maio de 2010. O tempo médio para a sentença foi de 676,5 dias.
- c) Já os autos virtuais analisados foram todos os 243 processos distribuídos de 20 de maio de 2011 a 19 de maio deste ano, sendo que o tempo médio foi de 93 dias.

#### *4.8 Considerações acerca da Análise dos dados*

Conforme Botelho (2007), existe um propósito maior na instalação de sistemas para a gestão de processo judicial digital, para apoio aos serviços jurisdicionais. Como meio – jamais fim em si mesmo – a implantação do processo judicial digital requer definição clara da sua finalidade e dos resultados a serem alcançados, para se justificar as mudanças de estrutura e do paradigma atual, uma vez que se faz necessário à reestruturação de serviços públicos essenciais, gerando a necessidade de capacitação e adaptação dos operadores do direito, direcionamento de investimentos em tecnologia da informação, alteração de métodos e estratégias gerenciais de pessoas e procedimentos, dentre outros.

Tal propósito deve estar identificado com o melhor atendimento do interesse público, visando a ampliação do acesso da população à justiça, mediante aprimoramento da prestação jurisdicional por meio da implantação e utilização do processo judicial digital. Com esse intuito, procurou-se avaliar a hipótese de que o processo digital é mais célere que o processo físico, desde a distribuição até o trânsito em julgado da sentença.

Tomando como base os dados da pesquisa, pode-se concluir que o processo judicial digital é mais célere do que o processo físico, podendo chegar em média a um percentual de 200% a 400% de aceleração do tempo de tramitação dos processos.

A análise demonstrou diferenças entre dados obtidos nos diversos Tribunais de Justiça, mas mesmo assim, foi possível constatar que o processo judicial digital é a ferramenta efetiva de combate à morosidade do processo .

Tais resultados demonstram que o desenvolvimento de estratégias de gestão de desempenho, com vistas ao aumento da eficiência, devem considerar investimentos na automatização e informatização do Poder Judiciário, e também na inovação e modernização da gestão pública, por meio do processo judicial digital, visando subsidiar as tomadas de decisões futuras e orientar a concepção de ideias inovadoras, focadas na melhoria concreta da prestação jurisdicional.

## **5. Conclusão**

Este artigo pretendeu discutir o tempo médio de julgamento de processos em meio físico e digital de diversas Cortes de Justiça Estadual do Brasil, e os resultados obtidos pela virtualização daquelas Cortes, comparando os tempos encontrados em processos digitais ou em meio físico. Para tanto, levantaram-se dados com base nas séries temporais de dados e informações obtidas junto ao CNJ – Justiça em Números, nos anos de 2009, 2010 e 2011, da Justiça Estadual Brasileira, e também dos relatórios de produtividade e movimentação processual divulgados pelas Corregedorias Estaduais, dos Tribunais Estaduais de Alagoas, Amazonas, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio Grande do Norte. Visando evitar viés no resultado, foram incluídos na análise processos que apresentavam a mesma classe e competência. Observa-se alcance deste objetivo.

Considerando a demanda da sociedade por melhor qualidade dos serviços jurisdicionais: ampliar o acesso a Justiça, transparência, celeridade processual, e a racionalização dos recursos, o Poder Judiciário deve investir em tecnologias de

informação e sistemas de informações gerenciais que auxiliem na prestação jurisdicional, vide o caso das Cortes de Justiça apresentadas neste estudo.

Ao analisar o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul, os resultados apresentados são muito expressivos, uma vez que todas as comarcas do Estado estão operando com o processo judicial digital, com uma média de 220% a 390% de aceleração do tempo de tramitação dos processos, o que demonstra a maturidade desta Corte de Justiça, que soube realizar investimentos em planejamento estratégico, infraestrutura de rede e de equipamentos de informática, e parcerias bem-sucedidas com empresas privadas para o fornecimento de seu sistema corporativo de gestão de processos digitais, reestruturando rotinas de trabalho e mantendo seu corpo de magistrados e serventuários da justiça constantemente capacitados. Resultados similares também foram encontrados nas cortes da Justiça Estadual de São Paulo, Alagoas, Amazonas e Rio Grande do Norte.

Este artigo revelou que a implantação do processo judicial digital pode aumentar de 200% a 400% a aceleração do tempo de tramitação dos processos, desde a distribuição, até o trânsito em julgado da sentença. Esta aceleração está associada à eliminação do tempo morto do processo, presente em algumas fases na tramitação dos autos, até que se alcance o trânsito em julgado da sentença.

Tais resultados avigoram a noção de que o processo digital é a principal ferramenta para combater a morosidade no Poder Judiciário e auxiliar no aumento do índice de confiança na justiça no Brasil.

Por fim, o processo digital confere mais transparência e agilidade na prestação dos serviços jurisdicionais, influenciando de forma positiva a avaliação do Poder Judiciário como um importante prestador de serviço público. É o principal instrumento de combate à morosidade na prestação dos serviços jurisdicionais, fortalecendo as Instituições Públicas e ampliando o acesso à Justiça.

## 6. Referências

- ABRÃO, C.H. Processo Eletrônico: (Lei n. 11.419, de 19.12.2006). São Paulo: Juarez de Oliveira, 2009.
- AGUILAR CORTEZ Luís Francisco. Estudos sobre os Serviços de Execução Fiscal do Tribunal de Justiça de São Paulo.
- ALMEIDA FILHO, J.C.A. Manual de informática e Direito de Informática. Rio de Janeiro:Forense, 2005.
- ALVIM, A. Manual de Direito Processual Civil. 10. ed. São Paulo: RT, 2006. V.1.
- ALVIM, J.E.C. Teoria Geral do Processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- ALVIM, J.E.C.; CABRAL JÚNIOR, S.L.N. Processo Judicial Eletrônico: comentários à Lei 11.419/06. Curitiba: Juruá, 2008.
- ARENHART, S.C; MARINONI, L.G. Curso de Processo Civil: Execução. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. V. 3.
- ATHENIENSE, Alexandre. Era digital. As controvérsias do peticionamento eletrônico. Revista Consultor Jurídico, 2007. Disponível em: <[http://www.conjur.com.br/2007-dez-27/controversias\\_peticionamento\\_eletronico](http://www.conjur.com.br/2007-dez-27/controversias_peticionamento_eletronico)>. Acesso em: 28 de outubro de 2012.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 27 de outubro de 2012.
- BOTELHO, F.B. O processo eletrônico escrutinado. 2007. Disponível em: <<http://www.iabnacional.org.br/IMG/pdf/doc-992.pdf>>. Acesso em: 27 de outubro de 2012.
- BRESSER PEREIRA, L.C., Princípios Práticos de Administração Pública. Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. 2005. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/works/SmallPapers/9.PrincipiosAdmPublica.p.pdf>>. Acesso em 28 de outubro de 2012.
- CÂMARA, A.F. Lições de direito processual civil. 17. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2008.
- CANOTILHO, J. J. G. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CINTRA, A.C.A.; GRINOVER, A.P.; DINAMARCO, C.R..Teoria Geral do Processo. 23. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. Acesso à Justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CLEMENTINO, E.B. Processo Judicial Eletrônico. Curitiba: Juruá, 2009.

GRECO FILHO, V. Direito Processual Civil Brasileiro. 19. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

HININGS, C.R. The Changing Nature of Professional Organizations In: ACKROYD, S.; BATT, R; THOMPSON, P. e TOLBERT P.S. (dir.) The Oxford Handbook of Work and Organization, Chapter 17, pp. 405-424, Oxford University Press: Oxford, 1995

HOLLING, C.S. Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems. In :Ecosystem. Springer, Verlag, n° 4, pp.390-405, 2001.

KRAMMES, Alexandre G. Aplicação de Workflow em Processos Judiciais Eletrônicos. Dissertação, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

LACERDA, M,C. B. Lei n. 11.441/2007: celeridade versus segurança jurídica. São Cristóvão, SE, 2008. 81 p. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal de Sergipe: São Cristóvão, SE, 2008.

LENZA, P. Direito Constitucional Esquematizado. 8ª Ed. São Paulo: Método, 2005.

LEAL, A.C.C. O processo judicial telemático: considerações propedêuticas acerca de sua definição e denominação. Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1268, 21 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9296>>. Acesso em: 28 outubro de 2012.

LEAL, A.C.C. O princípio da publicidade no processo judicial telemático e suas repercussões na legitimidade democrática do Poder Judiciário. 2009. Disponível em <<http://ojs.idp.edu.br/index.php/observatorio/article/viewFile/250/207>>. Acesso em: 28 outubro de 2012.

LIMA, G.M. e-Processo: uma verdadeira revolução procedimental. 2002. Disponível em

<<http://jus.com.br/revista/texto/3924>>. Acesso em: 28 outubro de 2012.

MACIEL, A.F. Considerações sobre as causas do emperramento do Judiciário. BDJur, Brasília, DF, 2000. Disponível em:

<<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/24688>>. Acesso em: 28 outubro de 2012.

MACHADO, C.A.A. Direito constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MADALENA, P. Processo Judicial Virtual. 2007. Disponível em <<http://unieducar.org.br/artigos/Processo%20Judicial%20Virtual%20pdf.pdf>>. Acesso em: 27 de outubro de 2012.

MADALENA, P. Advogando com Peticionamento e Processo Eletrônicos. Revista CEJ, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 117-127, jan./abr. 2012. Disponível em

<<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/1609/1554>>. Acesso em: 27 de outubro de 2012.

MARINONI, L.G. Curso de Processo Civil: Teoria Geral do Processo. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. V. 1.

MARQUES, J.F. Manual de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1998.

MATURANA, H.; VARELA, F. A árvore do conhecimento. As bases biológicas do entendimento humano. São Paulo: Workshopsy, 1995.

MATURANA, H.; VARELA, F. De máquinas y seres vivos. Autopoiesis, la organización de los vivo. Santiago do Chile: Editorial Universitaria, 1998.

MONTEIRO, A.O. Responsabilidade fiscal, modernização gerencial e transparência na administração financeira do estado da Bahia: o projeto “Prestando Contas ao Cidadão”. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em

<[http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/responsabilidade\\_fiscal\\_modernizacao.pdf](http://www.gestaopublicaemfoco.com.br/files/responsabilidade_fiscal_modernizacao.pdf)> Acesso em: 28 outubro de 2012.

OLIVIERI, R. do C.; Autos eletrônicos na justiça federal da 2a região: a contribuição do processo eletrônico na redução do tempo de tramitação dos processos. 2010, 90 f. Dissertação

(Mestrado Profissional em Poder Judiciário). Escola de Direito do

Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

RIFKYN, Jeremy. O sonho europeu. São Paulo: Makron Books do Brasil, 2005.

ROVER, A. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. In: ROVER, A. J. (ed).

Inclusão digital e governo eletrônico. Zaragoza: Pressas Universitárias de Zaragoza, Lefis series 3, 2008, p. 9 - 34.

ROVER, A. Definindo o termo processo eletrônico. 2008, Disponível em

<<http://www.infojur.ufsc.br/aires/arquivos/conceitoprocessoeletronico.pdf>>, Acesso em 11/08/2012.

ROVER, A., CARVALHO, M. J. (org). O sujeito do conhecimento na sociedade em rede. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2010. 374 p.

SILVA, E., BEDIN, T., ROVER, A., KERN, V. Visão sistêmica na interoperabilidade dos Sistemas para segurança pública: estudo do caso de Santa Catarina. Conferência IADIS Ibero-Americana WWW/Internet 2008. Lisboa, Portugal, 2008.

SILVA, S.W.A. Processo eletrônico. O impacto da Lei n. 11.419/2006 na mitigação da morosidade processual na prestação jurisdicional brasileira. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2553, 28 jun. 2010. Disponível em

<<http://jus.com.br/revista/texto/15112>>. Acesso em: 27 outubro de 2012.

VERGARA, S. Métodos de pesquisa em administração. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.



# AVALIAÇÃO DOS SÍTIOS DAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS DOS ESTADOS BRASILEIROS UTILIZANDO A MÉTRICA DA USABILIDADE

*Francieli Lorenski<sup>77</sup>, Mariana Mezzaroba<sup>78</sup>, Valter Moura do Carmo<sup>79</sup>, Aires José Rover<sup>80</sup>.*

## **Resumo**

O presente artigo busca fazer uma avaliação dos portais das Assembleias Legislativas do Brasil utilizando como critérios a Lei de Acesso a Informação e a Cartilha de Usabilidade para portais e sítios disponibilizada pelo Governo Federal. A pesquisa traz aspectos relevantes do Poder Legislativo e apresenta um estudo teórico sobre Governo Eletrônico. Os dados coletados são apresentados de forma quantitativa e qualitativa. Os resultados apontam a deficiência da maioria dos portais em relação a temas básicos propostos nas diretrizes para Governo Eletrônico.

## **Palavras-chave**

Avaliação de portais. Poder Legislativo. Governo Eletrônico. Usabilidade.

## **Abstract**

This article seeks to evaluate the portals of the Legislative Assemblies of Brazil using as criteria the Law on Access to Information Booklet and Usability for portals and sites provided

---

<sup>77</sup> Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Universitário, Trindade. Florianópolis/SC. E-mail: francieli.lorenski@gmail.com

<sup>78</sup> Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Universitário, Trindade. Florianópolis/SC. E-mail: marianamezzaroba@yahoo.com.br

<sup>79</sup> Programa de Pós Graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Universitário, Trindade. Florianópolis/SC. E-mail: valtermouracarmo@yahoo.com.br

<sup>80</sup> Professor na Universidade Federal de Santa Catarina. Campus Universitário, Trindade. Florianópolis/SC. E-mail: aires.rover@gmail.com

by the Federal Government. The research shows relevant aspects of the legislative branch and presents a theoretical study on Electronic Government. The collected data are presented quantitatively and qualitatively. The results indicate a deficiency of most portals on themes and propose basic guidelines for Electronic Government.

### **Keywords**

Evaluation of Courts. Legislature. Electronic Government. Usability.

## **1. Introdução**

Pretende-se com esse artigo discutir o papel do poder legislativo na sociedade moderna, bem como avaliar os seus sítios. Essa avaliação se dá utilizando como critérios a Lei de Acesso a Informação e a Cartilha de Usabilidade para portais e sítios disponibilizada pelo Governo Federal.

O Poder Legislativo teve a sua origem na Inglaterra. Formou-se durante a Idade Média quando representantes da nobreza, do clero e do povo procuraram limitar a autoridade absoluta dos reis, tomando como base o ensinamento doutrinário de Montesquieu.

O legislativo possui três funções típicas: de representatividade, a legiferante e a fiscalizadora, esta terceira atividade é uma clara manifestação do sistema de *check and balances* pelo qual cabe a este poder a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do executivo (POMPEU; CARMO, p. 97, 2007).

Com o uso das novas tecnologias destaca-se a função fiscalizadora no Poder Legislativo, função esta que pode ser (deveria ser) verificado em seus sítios.

## **2. Poder Legislativo**

Um dos princípios fundamentais da democracia moderna é o da separação de poderes. Para Nagib no sentido político, poder é: “o conjunto de órgãos públicos de um determinado nível federativo (União, Estado ou Município) que,

ligados pela irmandade da similaridade de funções, exercitam atividade estatal específica”. (NAGIB, 2007, p. 479).

A ideia da separação de poderes para evitar a concentração absoluta de poder nas mãos do soberano, comum no Estado absoluto que precede as revoluções burguesas, estava presente em Aristóteles, que já na antiguidade, em seu livro “Política”, lançou aquela que seria a base de uma teoria acerca da separação das funções do Estado. Em sua concepção o governo dividia-se em três partes: a que deliberava acerca dos negócios públicos; a que exercia a magistratura (uma espécie de função executiva) e a que administrava a Justiça.

Aristóteles não chegou a sugerir a independência e a separação dos Poderes (a posteriori proposto por diversos autores), apenas isolou três tipos distintos de atos estatais (deliberativos, executivos e judiciais). Posteriormente ao pensamento aristotélico, nos deparamos com os livros “Ensaio sobre o Governo Civil” (John Locke) e “Do Contrato Social” (Rousseau) que contribuíram para o desenvolvimento da concepção. No pensamento de Locke encontramos os três poderes essenciais do Estado, o Legislativo, que em sua obra sustenta a supremacia do poder de legislar, que poderia ser exercido por vários órgãos, mas sempre sujeito ao povo, o Executivo e o Judiciário, fornecendo, assim, a inspiração à famosa teoria de Montesquieu que tratou da sistematização final da repartição do poder, em O Espírito das Leis, dando sequencia à teoria da divisão dos poderes políticos do Estado, sustentando que “um poder limita o outro”.

Para Montesquieu:

A liberdade política num cidadão é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um possui de sua segurança; e, para que se tenha esta liberdade, cumpre que o governo seja de tal modo, que um cidadão não possa temer outro cidadão.

Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois se pode temer que o mesmo

monarca ou o mesmo senado apenas estabelecem leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos.

Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o executivo das que dependem do Direito Civil.

Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e, o outro, simplesmente, o poder executivo do Estado. (MONTESQUIEU, 1973, p. 156-158)

Os ensinamentos de Montesquieu influenciaram diversos cientistas políticos e sua teoria da Separação dos Poderes ainda exerce forte influência no pensamento Europeu.

Tendo como núcleo de estudo o pensamento de Montesquieu, os Norte-Americanos Alexandre Hamilton, James Madison e John Jay, compilaram diversos ensaios jornalísticos antes publicados pelos mesmos, em um livro chamado “O

Federalista”, que ademais concordarem com o sistema de Separação de Poder, inovou com a criação do Sistema de Freios e Contrapesos.

A acumulação de todos os poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – nas mesmas mãos, quer de um, de poucos ou de muitos cidadãos, por hereditariedade, autonomação ou eleição, pode com justiça ser considerada como caracterizando a tirania. (HAMILTON; MADISON; JAY, 1984, p. 393).

Concomitantemente, à evolução da teoria da separação das funções estatais estabeleceu-se o constitucionalismo. Ambas as doutrinas andaram tão juntas que chegaram a confundir-se em certos momentos: "Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação dos poderes determinada, não tem Constituição." (Art. XVI da Declaração do Homem e do Cidadão).

A teoria de Montesquieu sobre a separação dos poderes tornou-se uma espécie de pilar-mestre em diversas constituições, observamos seus ensinamentos na Constituição dos Estados Unidos de 1787, Arts. I, II e III; na francesa de 1791, título III, Arts. 3 ao 5; e art. 19 da Constituição Francesa de 1848.

A teoria da separação dos poderes de Montesquieu passa a ser vista no meio daqueles que procuravam a democracia por meio de seus ditames constitucionais como sistema de freios e contrapesos.

A principal crítica feita à teoria da separação dos poderes é que esta seria totalmente formalista e nada prática. Há de se entender que apesar da tentativa de tripartição, sempre um órgão acabava penetrando a esfera do outro, ou ainda um poder querendo ser superior a outro permanecendo assim apenas um cenário de separação.

O Poder Legislativo guarda a característica de ser o órgão representativo, por excelência, da soberania popular com o traço marcante da representatividade, da eletividade e, também, do ponto de vista jurídico formal, do seu imediatismo à Constituição, já que se subordina a determinados princípios

constitucionais e legais, obedecendo ao chamado princípio da hierarquia das normas constitucionais ou da supremacia da Constituição.

### **3. Governo Eletrônico**

Com o advento das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) diversos temas ganharam destaque no cenário da administração pública no Brasil, entre eles o tema Governo Eletrônico, que foi utilizado pela primeira vez no ano de 2000 e propunha criar normas e diretrizes para regulamentar a relação entre órgãos públicos e cidadãos.

A prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania visando atender as necessidades e demandas dos cidadãos individualmente cumprindo a igualdade perante a lei e a equidade na oferta de serviços e informações. Cabe ao Governo Federal um papel de destaque no processo de adequação ao Governo Eletrônico, garantindo integração de ações dos vários níveis de governo e também dos três Poderes. (BRASIL, 2012). Como definição de Governo Eletrônico podemos dizer que:

Em termos gerais e otimistas, o governo eletrônico tem se constituído em uma infraestrutura de rede compartilhada por diferentes órgãos públicos a partir da qual a gestão dos serviços públicos é realizada. A partir da otimização desses serviços o atendimento ao cidadão são realizados, visando atingir a sua universalidade, bem como ampliando a transparência das suas ações. (ROVER, 2008, p. 19)

Neste sentido o Governo Eletrônico veio proporcionar um novo meio de conexão entre governo e cidadãos. Essa interação em tempo real é trabalhada por Mezzaroba et al (2010) que considera a difusão do uso de ferramentas digitais como sendo uma resposta às aceleradas mudanças que a sociedade vive.

Desta forma, “diante da escassa coordenação entre as novas demandas sociais e as formas de governo tradicional, a

invenção de novos modos de representação política surge como uma tarefa que se impõe com urgência”, (MEZZARROBA et al 2010, p. 57). Trabalhar a questão democrática inserida no contexto das novas tecnologias é uma tarefa que exige participação cidadã dos governantes. Trabalhar com governo eletrônico, não é somente dispor informações pela Internet para que os interessados tenham acesso, mas sim, criar um canal em que a interação da sociedade traga novas e diferentes visões na tomada de decisões políticas. Sendo assim,

A ciberdemocracia é um espaço de aprofundamento da comunicação e cooperação, que promove o incremento da transparência do processo político, eleva o compromisso direto e participativo do cidadão e melhora a qualidade da informação da opinião pública, abrindo novos espaços de informação e deliberação (MEZZARROBA et al, 2010, p. 57).

De acordo com os autores, uma maior participação do governo em rede necessita assegurar a participação dos cidadãos aos meios de inclusão digital e não apenas de informar acontecimentos relativos à administração pública, fazendo com que o ciberespaço se torne para a área política um canal de comunicação e interdependência da liberdade individual e coletiva nos quais diferentes interesses possam estar conectados.

Neste caso, a circulação da comunicação deve ser estendida a todos os membros de uma organização. “As informações devem circular de forma aberta e livre de tal forma que a participação se torne um compromisso individual e coletivo”, (ROVER; MEZZARROBA 2010, p. 27). Para os autores, “será pelo processo comunicativo proporcionado pelo ciberespaço que cada membro de uma sociedade poderá interagir com o ambiente em que se vive” (p. 28).

Muitas vezes a relação entre governo e cidadãos é pouco investida, por isso há que se ter por parte do governo, políticas que garantam a inclusão digital e a democratização do acesso à informação e mais do que isso, é necessário implantar

uma cultura digital na população. A era da informação não pode passar despercebida pelos menos favorecidos. Os cidadãos precisam aprender a buscar informações referentes à democracia pela Internet. Hoje, sabe-se que existe um número crescente de pessoas com acesso a Internet, também pela facilidade em se adquirir telefones celulares com acesso à rede, Ipads, Tablets e microcomputadores. A informação e os meios estão disponíveis e sendo cada vez mais utilizados. Portanto, a inclusão digital deve ser vista como estratégica para construção e afirmação dos direitos dos cidadãos pela facilidade de acesso a eles (BRASIL, 2012).

#### **4. Metodologia adotada para a avaliação**

O questionário com 29 perguntas subdivididas por temas como trâmites; estrutura atualização e estatísticas; políticas e diretrizes e específico foi aplicado entre os dias 13 e 17 de dezembro de 2012 em 27 portais de Câmaras Legislativas do Brasil. Apenas um portal, o da Assembleia Legislativa de Alagoas apresentou problema e não pode ser visualizado pelos avaliadores (reiteradas tentativas foram feitas no decorrer do período de avaliação), sendo assim não avaliado.

O grupo realizou esta pesquisa com o interesse de analisar os portais das Assembleias Legislativas e ver se eles estão realmente de acordo com a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 18/11/2011) e a Cartilha de Usabilidade.

Nos artigos expostos a seguir torna-se visível o dever do Estado de garantir à população seu direito de acesso a informações claras, com linguagem simples, de fácil entendimento, bem como sobre quais são os informes devidos e os meios de expô-los:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;



(...)

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (BRASIL, 2011).

As perguntas foram elaboradas levando em consideração as Cartilhas de Padrões Web e-GOV, disponibilizadas pelo Ministério do Planejamento e Gestão. Após breve visita de observação estrutural aos portais das Assembleias Legislativas dos Estados brasileiros, o grupo formulou diversas questões relacionadas a informações específicas básicas

necessárias para que sejam cumpridas as disposições da Lei de Acesso.

O questionário completo, somadas as perguntas gerais, as quais agrupam: trâmites; estrutura, atualização e estatísticas e políticas e diretrizes, com as específicas, resultou em vinte e nove perguntas, cujas algumas exigiam apenas uma simples escolha entre “sim” e “não” e outras permitiam múltiplas respostas.

Logo da conclusão do questionário foi realizada a aplicação do pré-teste, com a finalidade de analisar a amplitude e a relevância das perguntas formuladas. Inicialmente foram avaliados seis portais, usando como critério de escolha o sítio do Estado com maior número de municípios de cada uma das 5 regiões do país mais um Estado. Sendo assim, os primeiros portais pré-avaliados foram os dos Estados da Bahia, Goiás, Pará, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais.

Terminada esta primeira etapa de análise e realizadas as modificações necessárias, o grupo passou a aplicar o questionário nos demais portais, bem como reaplicá-lo nos anteriormente verificados a fim de corrigir distinções de respostas. Em seguida os questionários respondidos foram postados no site do *Portal de e-governo, inclusão digital e sociedade do conhecimento (E-GOV)*, os quais podem ser encontrados na página <http://www.egov.ufsc.br/portal/node/40619/webform-results>.

Tabela 1: Questionário aplicado nos portais das Assembleias Legislativas

1 - O site possui espaço para realização de sugestões, queixas ou perguntas?
2 - O site possui um espaço para pagamento de taxas?
3 - Verificando a data da última atualização, você considera que o site está atualizado?
4 - Tendo em vista a estrutura de organização do site, a manutenção do nome da instituição, existem páginas órfãs?
5 - Tendo em vista a estrutura de organização do site, a manutenção do nome da instituição, existem links para páginas externas, que são claramente identificados?
6 - O portal possui informação de contato facilmente encontrada a partir da página principal?
7 - É oferecido aos usuários um questionário de satisfação?
8 - As páginas estão disponíveis em quais idiomas?

9 - É informada a política de proteção de dados, privacidade e/ou padrões de segurança e informática do site, a partir da página principal?
10 - O site possui quantitativos e históricos das visitas do mês ou ano, na página principal?
11 - O site possui link para órgãos subalternos?
12 - Existem no site informações específicas que poderiam estar em órgãos subalternos?
13 - O site apresenta link com as perguntas mais frequentes dos cidadãos?
14 - Há informações financeiras atualizadas e prestação de contas do órgão?:
15 - O site apresenta informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados?
16 - O site apresenta informações sobre as funções do legislativo?
17 - O site apresenta a remuneração dos seus deputados?
18 - O site apresenta link dos sites do poder legislativo dos demais estados?
19 - Há no site informações sobre as bancadas partidárias?
20 - Existem informações a respeito das qualificações dos deputados?
21 - Existe o contato dos deputados?
22 - É possível cidadãos assistir às sessões legislativas ao vivo on-line?
23 - O portal apresenta informações sobre o funcionamento das comissões legislativas?
24 - O portal apresenta informações sobre serviços gratuitos oferecidos ao cidadão na página principal?
25 - Existe, através do site, a possibilidade do cidadão opinar sobre projetos de leis em tramitação?
26 - Existe, através do site, a possibilidade do cidadão sugerir projetos de lei?
27 - O site apresenta informações sobre a composição do plenário?
28 - Em sua página principal o site permite que o cidadão crie cadastro de e-mail e senha para facilitar/ permitir que ele acompanhe a tramitação de projetos de lei?
29 - Em sua página principal o site permite ao cidadão assinar/receber boletins informativos sobre assuntos de seu interesse?

Fonte: Elaborado pelos autores.

No tópico a seguir pode ser encontrada a compilação dos dados coletados através da aplicação do questionário.

## **5. Dados Coletados**

A consolidação dos dados obtidos a partir da aplicação do questionário nos portais das Assembleias Legislativas do

Brasil é o tema dessa seção A representação gráfica será apresentada seguindo a ordem de aplicação do questionário.

A primeira questão diz respeito à realização de sugestões, queixas ou perguntas. Aqui, havia a possibilidade de marcar mais que uma alternativa como resposta (Tabela 2).

Tabela 2: opções encontradas nos portais avaliados

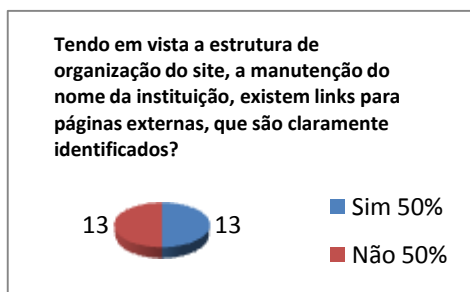
<b>Portais avaliados</b>	<b>Opções encontradas</b>
Assembleia Legislativa do Estado do Acre	Fale conosco; Via email.
Assembleia Legislativa do Estado do Amapá	Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas	Através de caixa de texto no próprio site; Ouvidoria; Fale conosco ; Outros meios.
Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	Fale conosco ; Outros meios.
Câmara Legislativa do Distrito Federal	Ouvidoria; Via email; Outros meios.
Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo	Ouvidoria; Via email; Outros meios.
Assembleia Legislativa – Governo do Estado do Maranhão	Através de caixa de texto no próprio site; Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso	Download de formulário e envio pelo site; Ouvidoria.
Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul	Através de caixa de texto no próprio site; Fale conosco; Outros meios.
Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba	Ouvidoria; Outros meios.
Assembleia Legislativa do Paraná	Através de caixa de texto no próprio site; Fale conosco.
Assembleia Legislativa Do Estado de Pernambuco	Não existe.
Assembleia Legislativa do Estado de Goiás	Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado da Bahia	Ouvidoria; Via email; Outros meios.
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais	Através de caixa de texto no próprio site; Ouvidoria.
Assembleia Legislativa do Estado do Pará	Através de caixa de texto no próprio site; Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul	Através de caixa de texto no próprio site; Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado do	Ouvidoria; Fale conosco.

Piauí	
Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro	Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte	Através de caixa de texto no próprio site; Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo	Ouvidoria; Fale conosco; Outros meios.
Assembleia Legislativa do Estado de Roraima	Fale conosco; Via email.
Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins	Ouvidoria; Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe	Ouvidoria; Fale conosco.
Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina	Através de caixa de texto no próprio site; Ouvidoria.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Seguindo a avaliação pode-se concluir que nenhum dos 26 portais avaliados possuía espaço para o pagamento de taxas (pergunta número dois) assim como páginas órfãs, ou seja, que não apresentavam a manutenção do nome da instituição em todas as páginas que fossem abertas dentro do portal (pergunta três). Todos os 26 sítios contavam com um espaço para notícias atualizado com informações dos últimos dias (pergunta quatro).

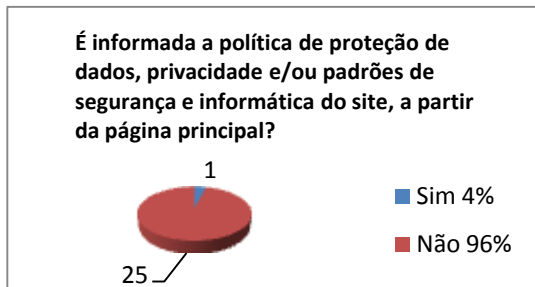
**Gráfico 1:** Sobre a estrutura de organização do site, a manutenção do nome da instituição e links para páginas externas que sejam identificadas:



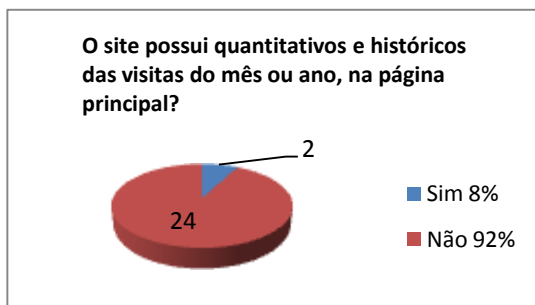
Todos os portais avaliados possuíam a informação de contato com o Legislativo facilmente encontrado na página principal (pergunta cinco), porém nenhum dos 26 sítios possuía páginas em outros idiomas (pergunta seis)

muito menos um questionário de satisfação ao usuário que acessou o sistema (pergunta sete).

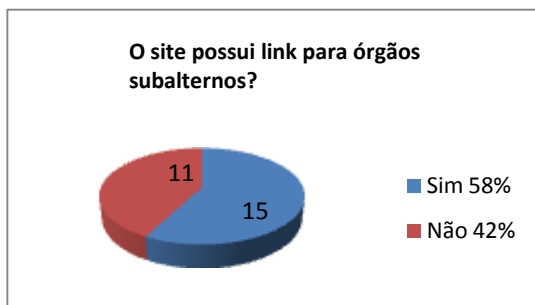
**Gráfico 2:** Sobre a política de proteção de dados, privacidade e/ou padrões de segurança e informática do site na página principal:



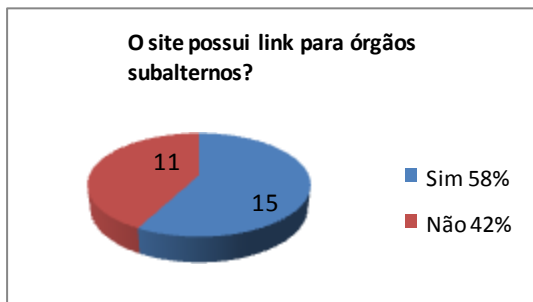
**Gráfico 3:** Sobre dados quantitativos e históricos das visitas do mês ou ano na página principal:



**Gráfico 4:** Sobre link para órgãos subalternos:



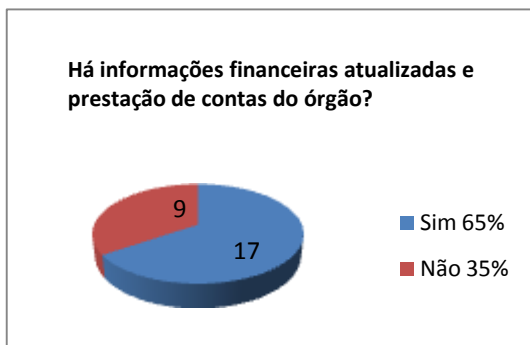
**Gráfico 5:** Sobre informações específicas que poderiam estar em órgãos subalternos:



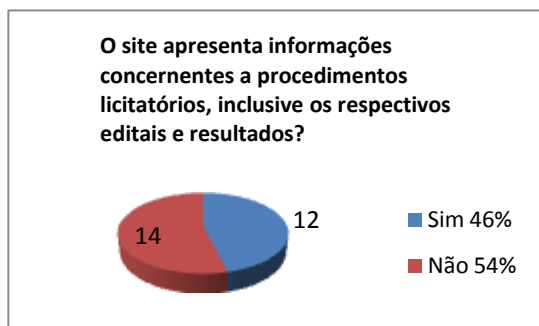
**Gráfico 6:** Sobre perguntas mais frequentes dos cidadãos:



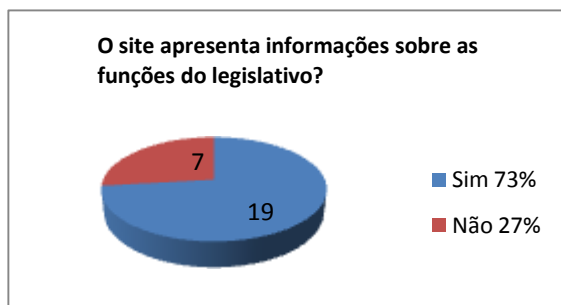
**Gráfico 7:** Sobre informações financeiras atualizadas e prestação de contas do órgão:



**Gráfico 8:** Sobre informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados:



**Gráfico 9:** Sobre informações sobre as funções do legislativo:

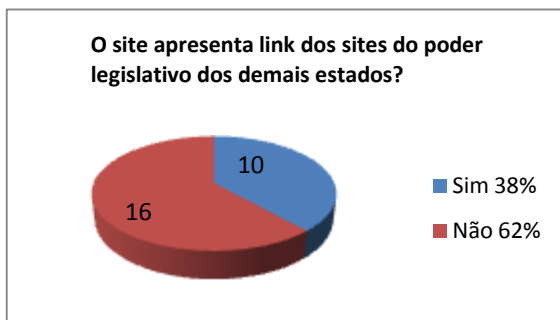


**Gráfico 10:** Sobre a remuneração dos seus deputados:

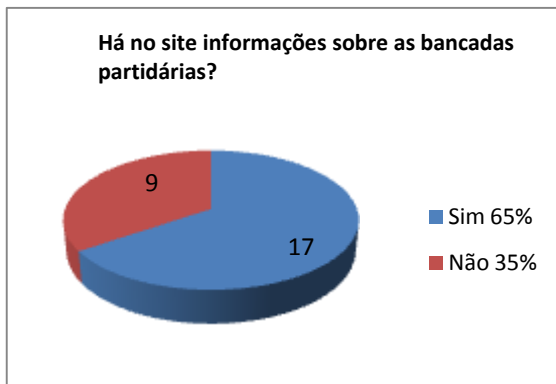




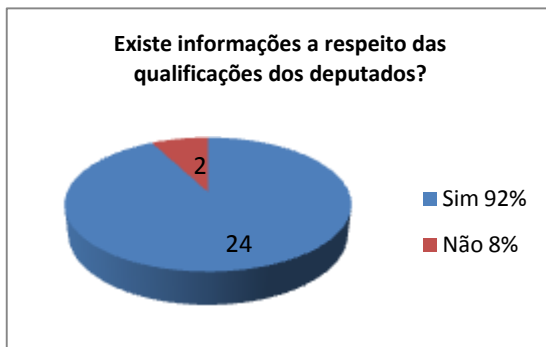
**Gráfico 11:** Sobre links dos sites do poder legislativo dos demais estados:



**Gráfico 12:** Sobre as bancadas partidárias:



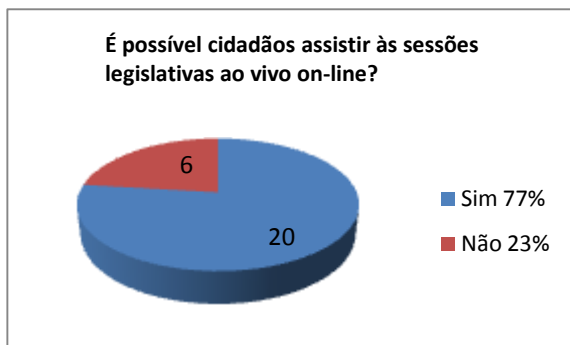
**Gráfico 13:** Sobre as qualificações dos deputados:



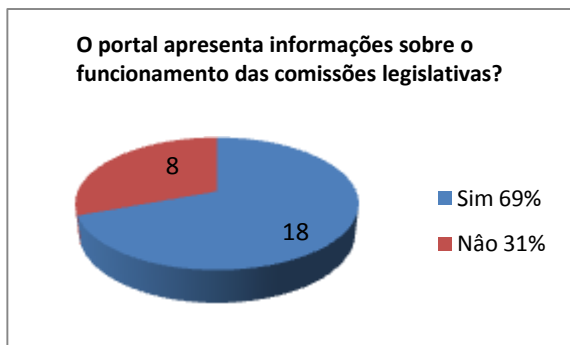
**Gráfico 14:** Sobre contato dos deputados:



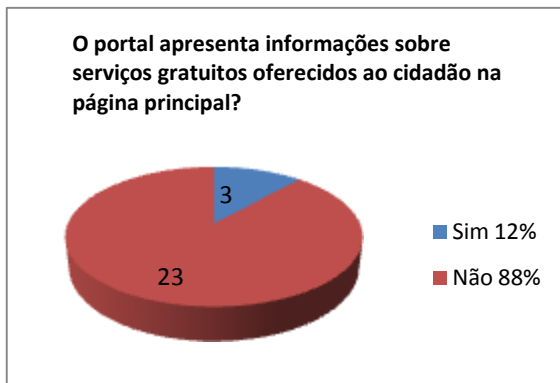
**Gráfico 15:** Sobre assistir às sessões legislativas ao vivo on-line:



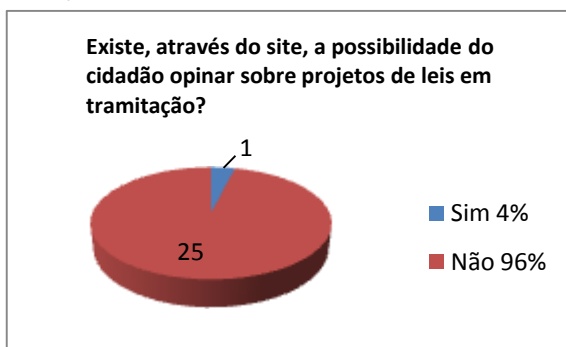
**Gráfico 16:** Sobre o funcionamento das comissões legislativas:



**Gráfico 17:** Sobre serviços gratuitos oferecidos ao cidadão na página principal:



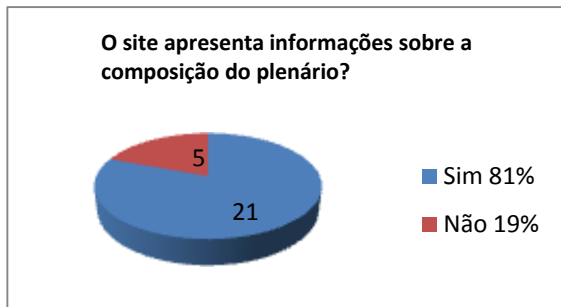
**Gráfico 18:** Sobre a possibilidade do cidadão opinar sobre projetos de leis em tramitação:



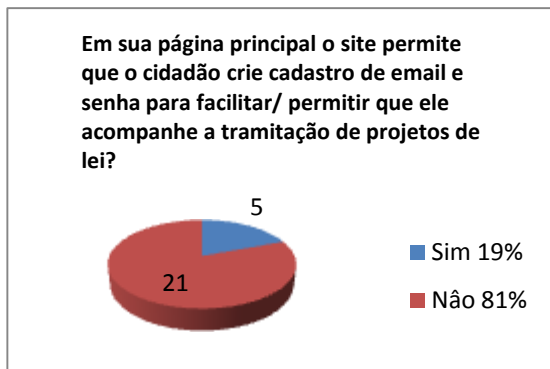
**Gráfico 19:** Sobre a possibilidade de o cidadão sugerir projetos de lei:



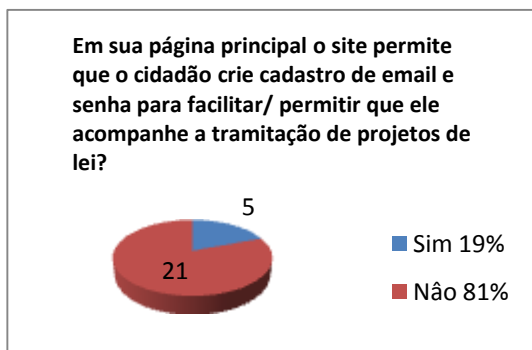
**Gráfico 20:** Sobre a composição do plenário:



**Gráfico 21:** Sobre de email e senha para facilitar/ permitir que ele acompanhe a tramitação de projetos de lei:



**Gráfico 22:** Sobre a assinatura de boletins informativos para assuntos de seu interesse:



## **6. Análise dos dados coletados**

Nesta seção será feita a análise dos dados coletados, seguindo avaliação qualitativa, tendo como base informações pertinentes encontradas no portal, as quais não foram tema das perguntas elaboradas no questionário.

Seguindo a avaliação, conforme a Cartilha de Usabilidade é apropriado que o site contenha convenções que utilizem links azuis, por exemplo. Esses links devem remeter a um formulário de contato e nunca a um endereço eletrônico. Colocar um endereço como link pode atrapalhar e acarretar na demora da abertura de um programa, o que segundo a Cartilha, poderia induzir a pessoa ao erro. O portal da Assembleia Legislativa do Estado do Acre foi considerado simples, tanto do ponto de vista do layout como de informações. A maioria das páginas remetia a outras páginas e não a novos links, o que não condiz com as diretrizes da Cartilha.

O portal legislativo do Estado do Piauí apresentou problemas relacionados com o caso anterior, visto que a grande maioria de seus links remetia a uma caixa de texto, a qual exigia que a opção de informação fosse selecionada. Em licitações, por exemplo, havia a necessidade de digitar “objeto”, “data” e/ou “número de contrato”. Ou seja, não havia como alguém sem qualquer conhecimento prévio buscar informações aleatórias a fim de simplesmente informar-se sobre os processos licitatórios. O sítio não apresentava “portal de transparência”, tampouco informativos sobre prestação de contas.

Situação diferente foi observada no portal da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, cujos links remetiam a outras páginas do site e não a alheias. Estes links facilitavam a busca de informações, pois funcionam como atalhos para assuntos de possível interesse do cidadão, isto, apesar de não possuir um link sobre “perguntas frequentes”. O sítio ainda apresentava informes sobre a biblioteca jurídica da Assembleia, a qual possibilita, inclusive, o empréstimo de acervos.

É adequado que se use links azuis, sublinhados, elementos clicáveis, caixa de busca no canto superior direito, o nome ou o logotipo do sítio no canto superior esquerdo – este deve funcionar como link de volta a página inicial. “O sítio deve

ser estruturado de forma lógica para o cidadão. Não é necessário que existam links para todo o conteúdo da página inicial, mas todo conteúdo deve ser facilmente acessado através da estrutura”. (BRASIL, Cartilha de Usabilidade, 2010, p. 14). Neste quesito, o portal da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo apresentou problemas. Cada link clicado abria outra página ao invés de redirecionar ao conteúdo na mesma página. No final da avaliação a interface estava cheia de páginas abertas, dificultado a navegação e a procura de informações. Outro portal que apresentou problemas referentes a links foi o da Assembleia Legislativa – Governo do Estado do Maranhão, onde a navegação através dos menus foi dificultada pelas caixas grandes com opções de links que apareciam. Cada vez que se passava o *mouse*, as caixas iam se abrindo mesmo sem clicar.

Entretanto o portal do Estado do Rio Grande do Norte apresentava endereços de órgãos subalternos, porém exigia que estes fossem copiados e colados em outra página da internet para que fossem abertos. O site informava sobre Projetos do Legislativo como “Coral” e “Recomeçar”, os quais servem de apoio para a comunidade. Apresentava mapa do site e glossário para facilitar a busca do cidadão.

Outra ferramenta interessante e de extrema utilidade para impedir que o cidadão seja induzido ao erro foi observada no portal da Assembleia Legislativa de Sergipe. Após o clique em cada link do sítio, este passa a aparecer em coloração diferente, informando o usuário de que aquele local já foi visitado. O portal possuía estatísticas de acesso às leis expostas na sua página e apresentava boa estrutura visual, apesar de possuir poucas informações financeiras e de estas serem desatualizadas, visto que as mais recentes, encontradas em dezembro de 2012, eram referentes ao mês de abril do mesmo ano.

Segundo recomendações da Cartilha de Usabilidade, a linguagem utilizada no portal deve ser simples e de fácil entendimento. Os sítios são áreas de comunicação que devem contar com seções onde o usuário possa expressar seus pontos de vista e fazer questionamentos, portanto, é aconselhável que se tenha seções denominadas “Fale Conosco” ou “Ajuda” visíveis nas páginas do órgão. Diante desta premissa o portal da

Assembleia Legislativa Do Estado de Pernambuco foi considerado fraco, pois não possuía ouvidoria, Fale Conosco, nem link para o Portal Transparência.

Um sítio considerado bem estruturado com relação a este assunto foi o do Estado de Minas Gerais, o qual apresentava como meio de comunicação um “fale com” e opções “assembleia”, “deputados” ou “ouvidoria”. Além disso, possuía link específico para sugestão de projetos de lei na sua página principal e ainda oferecia ao cidadão a possibilidade de assinar o recebimento de boletins informativos. O portal apresentava glossário com o significado de termos e nomes jurídicos e link para Portal de Transparência com informações específicas para assuntos como valores de salários e prestação de contas.

No sítio, uma seção de notícias exige uma equipe permanente que deve estar preparada para fazer uma atualização diária. Segundo a Cartilha, se o órgão não possuir esse tipo de equipe, além de notícias atualizadas constantemente, é preferível não contar com esse tipo de seção, pois a qualidade e a credibilidade são assuntos importantes. “Se o conteúdo está defasado, as notícias são antigas e não há um canal de contato ativo com os responsáveis a tendência é o abandono do sítio por outros similares”. (BRASIL, Cartilha de Usabilidade, 2010, p. 11). Aqui, ressalta-se que 100% dos portais avaliados contavam com informações recentes e atualizadas no link notícias. Neste sentido, os sites das Assembleias Legislativas dos Estados do Amazonas, Ceará, Distrito Federal e Paraná foram considerados bem estruturados com informações relevantes, atualizadas e de fácil navegação e com links para redes sociais. O portal da Assembleia Legislativa do Ceará possuía histórico e contato dos deputados, links com redes sociais e Procon da Assembleia, e o portal da Assembleia Legislativa do Distrito Federal apresentava enquete e perguntas relacionadas à Câmara e aos serviços realizados por ela.

Todo sítio oficial deve possuir mecanismo de busca interna e contar com uma estrutura de informação mínima, claramente visualizada na página inicial como: página ou sessão sobre o órgão, ou órgãos responsáveis pelo sítio; lista de autoridades e suas responsabilidades; competências do órgão;

estrutura/ organograma; endereço; fax; telefone e endereço eletrônico; contatos (nomes, telefones e endereços eletrônicos) sobre informações específicas acerca de projetos e políticas do órgão; legislação.

Como pode ser observado na pergunta de número cinco, 100% dos sítios avaliados possuíam informação de contato facilmente encontrada na página da instituição, atendendo assim, este ponto da Cartilha de Usabilidade. Os portais das Assembleias Legislativas do Estado do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul foram considerados bons e de fácil navegação, com expediente, mapa do site e link para redes sociais. Já no portal da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá o campo de busca não estava funcionando no momento da avaliação e o Portal Transparência estava em manutenção, prejudicando, assim, a navegação do usuário.

Para a Cartilha de Usabilidade “o sítio deve fazer uso de tutoriais e auxílios à navegação, como um mapa do sítio ou índice de palavras de A a Z. Os conceitos e termos utilizados devem estar bem explicados”, (BRASIL, Cartilha Usabilidade, 2010, p. 15). O objetivo é que os cidadãos encontrem de forma simples o que procuram e se sintam à vontade para retornar ao portal sempre que precisar. Por isso, o sítio deve ser estruturado de maneira lógica e todo conteúdo deve ser acessado facilmente através da estrutura do portal. Tentando ampliar o público alvo e tornar visível também a pessoas de outros países o site pode estar disponível em outros idiomas, como, por exemplo, inglês ou espanhol, porém na avaliação feita nesta pesquisa a disponibilização do site em outros idiomas não foi implantada por nenhum dos 26 portais avaliados.

A aplicação do questionário nos portais dos Estados do Rio de Janeiro, Pará, Rondônia e Roraima, denunciou sítios não condizentes com a Lei de Acesso e com a Cartilha de Usabilidade. O primeiro possuía mapa do site, porém apresentava informações limitadas. Não dispunha de portal de transparência, tampouco dos informes que deveriam estar nele contidos, como dados financeiros. O segundo não continha informações orçamentárias discriminadas, tampouco atualizadas, as mais recentes eram referentes ao mês de agosto de 2012 (relatório de



gestão fiscal). Este sítio mostrou-se restrito, apesar de possuir informações sobre projetos de apoio ao cidadão, como “escola creche”, “centro de atendimento” e “departamento de bem estar social”. O portal do Legislativo de Rondônia mostrou-se complicado e de difícil acesso às informações. Apresentava perguntas frequentes no Portal de Transparência, porém de forma muito limitada, com poucas opções de assuntos. E, o sítio de Roraima oferecia poucos links convenientes para a pesquisa na página principal e os que ofereciam, a maioria apresentava mensagem de “desculpe o transtorno, estamos em manutenção”, porém isto aconteceu desde a primeira vez em que o sítio foi visitado no dia nove de novembro de 2012. Seu portal de Transparência, apesar de possuir algumas informações, também exibiu mensagem de “página em construção”.

Os portais das Assembleias Legislativas dos Estados de Goiás e do Rio Grande do Sul foram considerados intermediários na questão de qualidade. Goiás, por exemplo, apresentava *layout* adequado, com muitas informações encontráveis pela página principal, porém deixava a desejar na questão orçamentária, por oferecer dados muito superficiais, como o demonstrativo de execução, o qual é do mês de abril de 2012 o mais recente. Apresentava “Orçamento” e não o valor realmente recebido. Informações sobre gestão fiscal e despesas com pessoal, somente do ano de 2011 para trás. Já o sítio do legislativo do Rio Grande do Sul apresentava, no portal de transparência, espaço para preenchimento de formulário para solicitação de informações públicas. Possuía apenas a minoria das qualificações dos deputados e, no momento da avaliação e aplicação final do questionário, no mês de dezembro de 2012, observou-se que foram realizadas modificações no *layout* da página desde o momento da primeira visita, em 28 de novembro do mesmo ano. Neste último momento, cada vez que a página principal do site era acessada, surgia um quadro de animação com o brasão do Estado do RS, mesmo quando o acesso era de retorno de outro link visitado, o que tornava a visitação pelo sítio mais lenta e confusa.

E, por fim, os portais das Assembleias Legislativas dos Estados de São Paulo e do Tocantins foram considerados bem

estruturados. O sítio de Tocantins, assim como o portal do Estado de Sergipe é um dos únicos a apresentar quantitativos históricos de visitas do portal. E o site do legislativo de São Paulo, além de ser completo, possuía mapa do site que facilita a visita e foi o único portal a apresentar link de “política de segurança”, o qual foi encontrado facilmente já na página principal.

## 7. Considerações finais

Tendo como base as diretrizes propostas na Cartilha de Usabilidade e na Lei de Acesso à Informação a pesquisa buscou avaliar o funcionamento dos 26 portais das Assembleias Legislativas no Brasil. Cabe ressaltar que o portal da Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas não pode ser avaliado, por estar fora do ar nos dias estipulados para a coleta de dados.

A adoção das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC's) por parte dos governos é um meio de aproximar e agilizar a prestação de serviços realizada pelos órgãos públicos. As informações disponibilizadas precisam ter relevância e chegar com facilidade a todos os cidadãos. Porém, durante a avaliação não se observou nenhum padrão entre os portais, já que muitos deles divergiam na questão de padronização visual - *layout* e informações apresentadas ao cidadão.

## 8. Referências

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

BRASIL. **Diretrizes gerais para o Governo Eletrônico**.

Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br/principios>> (2012). Acesso em: 20 fev. 2013.

\_\_\_\_\_. **Padrões Web em Governo Eletrônico e-PWG:**

Cartilha de Usabilidade / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – Brasília: MP, SLTI, 2010. Disponível em:

<<http://www.governoeletronico.gov.br/acoes-e-projetos/padroes-brasil-e-gov>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

POMPEU, Gina Vidal Marcilio; CARMO, Valter Moura do.

Funções típicas e atípicas do Legislativo. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, p. 97 - 110, 07 nov. 2007.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

Lei de Acesso a Informação. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)> Acessado em: 12 mar. 2013.

MEZZAROBA, Orides; SANTOS, Paloma Maria; BERNARDES, Marciele. E-democracia: possibilidades e a experiência brasileira frente aos novos sistemas. Orides Mezzaroba e Fernando Galindo (eds). In: **Democracia eletrônica**. Lefis Series; 11 – Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Abril, 1973.

ROVER, Aires José; MEZZAROBA, Orides. @Democracia: Fundamentos para a sua compreensão. Orides Mezzaroba e Fernando Galindo (eds). In: **Democracia eletrônica**. Lefis Series; 11 – Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010.

\_\_\_\_\_. O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia. ROVER, Aires José (ed). In: **Inclusão digital e governo eletrônico**. Zaragoza: Prensas Universitárias de Zaragoza, Lefis series 3, 2008, p. 9 - 34.

SLAIBI FILHO, Nagib. **Direito Constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

# A COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA NO BRASIL EM FACE DO E-JUDICIÁRIO

*Patricia Eliane da Rosa Sardeto<sup>81</sup>, Aires José Rover<sup>82</sup>*

## **Resumo**

O presente artigo baseia-se na verificação da implantação da figura do juiz de cooperação e do núcleo de cooperação judiciária pelos 91 tribunais do Brasil e da efetividade de tal medida. Demonstra que o Poder Judiciário vem buscando inovar através de práticas de gestão, de forma concreta no estabelecimento de metas. Traça um panorama das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e concentra-se na meta 4/2012 que trata da cooperação judiciária. Constata um empenho na sua implementação, mas conclui que há falta de efetividade da medida pela necessidade de uma maior conscientização da realidade do e-Judiciário.

## **Palavras chave**

Cooperação judiciária. e-Judiciário.

## **Abstract**

This article is based on verifying the deployment of the figure of the judge of cooperation and judicial cooperation in the nucleus by the 91 courts of Brazil and the effectiveness of such a measure. Demonstrates that the Judiciary has sought innovate through management practices, concretely in setting goals. Provides an overview of the goals established by the National Council of Justice and focuses on goal 4/2012 which deals with judicial cooperation. Notes a commitment in its implementation, but concludes that there is a lack of effectiveness of the measure by the need for greater awareness of the reality of e-Judiciary.

---

<sup>81</sup>Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina e professora da Universidade Estadual de Londrina, [prosa@sercomtel.com.br](mailto:prosa@sercomtel.com.br)

<sup>82</sup>Doutor em Direito e professor do PPGD (Programa de Pós-Graduação em Direito - UFSC) e do PPGECC, [aires.rover@gmail.com](mailto:aires.rover@gmail.com) <http://egov.ufsc.br>

## **Keywords**

Judicial cooperation. e-Judiciary.

### **1. Introdução**

O Poder Judiciário, assim como outras instituições, vem buscando adaptar-se às profundas mudanças sofridas pela sociedade. Nessa busca é natural que a própria instituição se questione acerca de sua natureza, finalidade, objetivos e missão, e questione essa nova estrutura, composição e organização da sociedade, de tal forma que possa estar em sintonia com suas expectativas.

O primeiro passo pois, é entender essa nova sociedade e de que forma ela se comporta, para então partir para o Poder Judiciário e buscar sua inserção nessa sociedade. Esse exercício nos leva à caminho do chamado e-Judiciário (Judiciário eletrônico), numa clara alusão às novas tecnologias, mas mais do que isso, trata-se de uma nova cultura judiciária que deve permear todo o Poder Judiciário.

Portanto, todas as propostas inovadoras devem estar inseridas nessa concepção de uma nova cultura, de um novo modelo de Poder Judiciário, sob pena de instrumentos como o juiz de cooperação e os núcleos de cooperação judiciária tornarem-se mecanismos “avulsos”, sem grandes contribuições ao sistema judicial como um todo.

A presente pesquisa, utilizando-se dos institutos do juiz de cooperação e do núcleo de cooperação judiciária, procura avaliar, ainda que de forma preliminar, os rumos que o e-Judiciário vem tomando no Brasil.

## **2. Novos tempos, novas demandas**

### *2.1 A sociedade atual*

O século XXI nasce anunciando um futuro cada vez mais presente, onde as tecnologias da informação e comunicação ditam o ritmo das inovações.

É natural, portanto, que diante de inovações cada vez mais frequentes, surjam demandas antes impensáveis na sociedade.

Trata-se de uma sociedade “especial”, pois agrega valores e padrões antigos a novos. Isso porque, como diria Castells, o novo paradigma tecnológico surgido na década de 1970 nos Estados Unidos vem crescendo de forma exponencial<sup>83</sup>, e possibilita que as inovações interajam com velhas práticas.

Essa conjuntura que se apresenta é um grande desafio, pois é preciso contornar as tensões existentes, de forma que a aparente repulsa de um pelo outro se revele como complemento, como necessidade.

A par desse e de outros desafios dessa sociedade dita da “informação”<sup>84</sup> verifica-se que há uma clara opção pela gestão.

### **3. A Gestão do Judiciário**

No Poder Judiciário a realidade não é diferente. A palavra de ordem parece ser “gestão”.

O Poder Judiciário de modo geral experimentou no final dos anos 90 uma verdadeira crise institucional por conta do grande volume de processos, do número insuficiente de magistrados e do aumento excessivo de demandas, que culminou com a Reforma do Poder Judiciário, levada a efeito pela Emenda Constitucional n. 45/2004, no intuito de modernizar o Judiciário a fim de torná-lo mais eficiente, mais transparente, mais próximo do cidadão.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Castells, 2003, p. 68.

<sup>84</sup> Sociedade informacional é um termo utilizado por Manuel Castells para designar não apenas uma, mas várias sociedades que podem ser caracterizadas ao longo de dois eixos, os modos de produção (capitalismo e estatismo) e os modos de desenvolvimento (industrialismo e informacionalismo), de forma que a nova estrutura social está associada ao surgimento de um novo modo de desenvolvimento, o informacionalismo, historicamente moldado pela reestruturação do modo capitalista de produção, no final do século XX. Ver Castells, 2003, p. 51.

<sup>85</sup> SARDETO, Patricia Eliane da Rosa. *O protagonismo do STF na era digital*. Revista Eletrônica Democracia Digital e Governo Eletrônico. v 7, 2012.

Inicia-se, assim, o caminho da chamada gestão judiciária.

No Relatório de Atividades 2011 do Supremo Tribunal Federal, o então presidente da Corte, Ministro Cezar Peluso, ao tratar do tema gestão judiciária esclareceu que todas as inovações processuais e administrativas surgidas no contexto da Reforma do Judiciário, quais sejam, a implantação do processo eletrônico, da repercussão geral e da súmula vinculante, associadas à absorção de tecnologia e de modernas concepções gerenciais, convergiram para a obtenção, já em boa medida, de certo grau de padronização, de simplificação de procedimentos, de identificação de demandas múltiplas e de interação com os demais tribunais do País, o que permitiu adicionar mais valor às atividades-fim do Poder Judiciário.<sup>86</sup>

Em 2012 o Relatório de Atividades divulgado foi o do Conselho Nacional de Justiça<sup>87</sup>, aprovado em janeiro de 2013, o que vem reforçar a preocupação do Poder Judiciário com a gestão judiciária, uma vez que o CNJ é órgão de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, de acordo com art. 103-B, § 4º da CF.

Além dessa função de controle e fiscalização da Justiça, o Relatório destaca também a função do CNJ de balizar políticas públicas nacionais voltadas ao aperfeiçoamento do sistema de Justiça e à melhoria da prestação jurisdicional.<sup>88</sup>

Dentre outros instrumentos, o CNJ tem se utilizado do estabelecimento de metas para a concretização do seu programa de gestão judiciária.

### *3.1 Metas definidas pelo CNJ.*

---

<sup>86</sup> Ver: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Relatório de atividades 2011*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011.

<sup>87</sup> O Conselho Nacional de Justiça foi instituído em 2004, no bojo da Reforma do Poder Judiciário e constitui-se órgão de controle externo do Poder Judiciário, muito embora em sua composição a maioria dos membros seja do próprio Poder Judiciário.

<sup>88</sup> <http://www.cnj.jus.br/images/imprensa/relatorio2012.pdf>

As metas foram pela primeira vez definidas no 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado em Belo Horizonte, Minas Gerais, em 2009. No total foram dez metas de nivelamento para o Judiciário no ano de 2009<sup>89</sup>, ao que se seguiram novas metas nos anos seguintes. O destaque foi a Meta 2, que determinou aos tribunais que identificassem e julgassem os processos judiciais mais antigos, distribuídos aos magistrados até 31.12.2005.<sup>90</sup>

As metas, de forma geral, vêm cumprir o preceito constitucional previsto no art. 5º, LXXVIII que estabelece a duração razoável do processo, tanto no âmbito do processo judicial quanto administrativo<sup>91</sup>. No entanto, algumas foram definidas no intuito de organizar o trabalho nas varas de Justiça, informatizar o Judiciário e proporcionar mais transparência à sociedade.

### 3.2 *Metas para 2013.*

Embora nos anos seguintes a preocupação com a eficiência e a celeridade ainda estejam presentes de forma determinante na fixação das metas, pode-se vislumbrar um alargamento das questões propostas, demonstrando que o “gargalo” do Poder Judiciário talvez fosse justamente a morosidade do processo e que, resolvido este entrave (não totalmente, mas já em níveis aceitáveis), seria possível focar temas mais abrangentes.

Assim, para 2013, as metas 1 e 5 destacam a preocupação com a eficiência e celeridade da prestação jurisdicional, quando definem a necessidade de julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2013 e, no caso específico da Justiça Federal, designar audiências e realizar demais atividades de conciliação adequadas à solução de conflitos em número maior do que o ano de 2012. As metas 6 e 15

---

<sup>89</sup> Algumas foram cumpridas quase totalmente, como a Meta 1, que teve cumprimento de 98,6%, e a meta 3, que atingiu 96,7%. Ver <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>

<sup>90</sup> <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>

<sup>91</sup> WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 13. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 72-73.



evidenciam a preocupação com a gestão seja na Justiça Federal, a fim de implementar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 100% das turmas recursais, seja na Justiça Militar da União, a fim de desenvolver versão teste de sistema de gestão eletrônica Administrativa e Judicial.<sup>92</sup>

O Processo Judicial eletrônico (PJe) é tema das metas 11 e 12 destinadas à Justiça do Trabalho e visa capacitar, com duração mínima de 20 horas, 50% dos magistrados e 50% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e em gestão estratégica, bem como implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJe) em pelo menos 40% das Varas do Trabalho de cada tribunal.<sup>93</sup>

Por sua vez, as metas 9 e 10, em consonância com o processo de informatização que o Poder Judiciário vem experimentando, ressaltam a importância de implementar, a princípio na Justiça do Trabalho, o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) em, pelo menos, 65% das unidades judiciárias e administrativas, bem como realizar adequação ergonômica em 20% das unidades judiciárias de 1º e 2º Grau.<sup>94</sup>

Por fim, a meta 18, direcionada às Justiças Federal e Estadual, objetiva identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011. Seguindo esta orientação a meta 19, dirigida às Justiças Federal, Estadual e Eleitoral, propõe a realização de parcerias entre o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais de Contas, para aperfeiçoamento e alimentação do

---

<sup>92</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas 2013*. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em 06 fev 2013.

<sup>93</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas 2013*. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em 06 fev 2013.

<sup>94</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas 2013*. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em 06 fev 2013.

Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa.<sup>95</sup>

Diante de todo este panorama constata-se que o Poder Judiciário está imbuído na tarefa de planejar e gerir a justiça e que tem buscado focar suas metas na eficiência e celeridade do sistema, de certa forma transformando o Poder Judiciário numa grande plataforma de dados, onde o critério quantitativo orienta novas ações e tem o condão de mostrar a “cara” do Poder Judiciário.

Boaventura de Sousa Santos, em relatório elaborado para o Observatório Permanente da Justiça Portuguesa em 2008, ressalta que o momento atual da Justiça Portuguesa, bem como da justiça europeia, requer uma ampla reforma focada na qualidade, eficiência e eficácia do sistema de justiça, que passa por mudanças nas leis, designadamente nas leis do processo, mas também por mudanças culturais, quer da advocacia, quer das magistraturas.<sup>96</sup>

Sob esta ótica mais ampla parece ter se orientado o CNJ quando em 2012 lançou a Meta 4, em atenção à Recomendação 38/2011 do próprio CNJ, prevendo a instituição do juiz de cooperação e do núcleo de cooperação judiciária no âmbito dos tribunais.

## **4. A cooperação no contexto de uma nova cultura judiciária**

### *4.1 A cooperação judiciária*

Acompanhando as inovações tecnológicas, bem como a lógica interativa da comunicação em rede, que se utiliza muito da noção de cooperação, a atividade jurisdicional vem já há algum tempo voltando-se para a cooperação.

---

<sup>95</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas 2013*. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em 06 fev 2013.

<sup>96</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis. Universidade de Coimbra. 2008. Disponível em: <[http://opj.ces.uc.pt/pdf/para\\_um\\_novo\\_judiciario.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/para_um_novo_judiciario.pdf)> Acesso em: fev 2013.

Na teoria processual vigente no Brasil é possível identificar mecanismos de cooperação judiciária como a carta precatória (interna) e a carta rogatória (externa). No entanto, são mecanismos extremamente burocráticos, demorados e por vezes, ineficazes.<sup>97</sup>

A União Europeia, com seus quase 30 países membros, conta com juízes especialmente designados para desempenhar esta função de cooperação. São como que “acreditados” junto a outro país, que não o seu originário.<sup>98</sup>

Embora não se possa transpor a prática desenvolvida na Europa, a realidade brasileira assemelha-se muito à europeia. O Brasil é um estado federal com 27 unidades federativas autônomas, o que implica dizer que cada uma organiza sua estrutura judiciária regional, além da estrutura federal. São 26 tribunais estaduais e 1 tribunal distrital, 5 tribunais regionais federais, 24 tribunais regionais do trabalho, 27 tribunais regionais eleitorais, 3 tribunais militares (MG, SP, RS), 4 tribunais superiores e o Supremo Tribunal Federal, totalizando 91 tribunais.

Trata-se, é bom frisar, de uma semelhança organizacional aparente, pois o Brasil é um Estado federal e a União Europeia uma espécie de confederação, de maneira que algumas adaptações à realidade brasileira são necessárias.

#### 4.2 *O juiz de cooperação.*

Conforme o anexo da Recomendação 38/2011 do CNJ os magistrados designados para atuar como Juízes de Cooperação têm a função de facilitar a prática de atos de cooperação judiciária e integram a Rede Nacional de Cooperação Judiciária<sup>99</sup>, tendo por deveres específicos o fornecimento de

---

<sup>97</sup> CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. Conceito de cooperação judicial precisa de upgrade. Revista Consultor Jurídico. 9 nov 2009. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-nov-09/conceitos-cooperacao-judicial-interna-externa-upgrade>>. Acesso em 05 fev 2013.

<sup>98</sup> idem

<sup>99</sup> A Rede Nacional de Cooperação Judiciária, instituída pela Recomendação Nº 38/2011, do CNJ, foi constituída com a finalidade de imprimir maior fluidez, agilidade e eficácia ao intercâmbio de atos judiciais e de favorecer o exercício de

todas as informações necessárias a permitir a elaboração eficaz de pedido de cooperação judiciária, bem como o estabelecimento de contatos diretos mais adequados; a identificação de soluções para os problemas que possam surgir no processamento de pedido de cooperação judiciária; a facilitação da coordenação do tratamento dos pedidos de cooperação judiciária no âmbito do respectivo Tribunal; a participação nas reuniões convocadas pela Corregedoria de Justiça, pelo Conselho Nacional de Justiça ou, de comum acordo, pelos juízes cooperantes; a participação nas comissões de planejamento estratégico dos tribunais; a promoção de integração de outros sujeitos do processo à rede de cooperação; e a intermediação do concerto de atos entre juízes cooperantes.<sup>100</sup>

Segundo Chaves Júnior o juiz de cooperação tem por tarefa fazer a ligação entre juízes, com o objetivo de dar maior fluidez e agilidade aos atos interjurisdicionais. A figura é inspirada na cooperação judiciária no âmbito da União Europeia, que tem os chamados ‘*ponto de contato*’ e o ‘*magistrado de enlace*’, cujas funções objetivam imprimir maior celeridade aos atos judiciais entre os países membros.<sup>101</sup>

O juiz de cooperação deve atuar como facilitador dos atos judiciais que necessitem ser cumpridos fora da competência territorial, material ou funcional do julgador requerente da cooperação, de forma a tornar a prestação jurisdicional muito mais eficiente.

#### 4.3 Os núcleos de cooperação judiciária.

---

uma jurisdição mais harmônica e colaborativa. Ver <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/secao-da-cooperacao-judiciaria-no-site-do-cnj>

<sup>100</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação 38/2011*.

Disponível em < <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/16817-recomendacao-n-38-de-novembro-de-2011>>. Acesso em 05 dez 2012.

<sup>101</sup> CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. *O novo paradigma da cooperação judiciária*. Jus Navigandi. ano 17, n. 3116, 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20841>>. Acesso em 05 fev 2013.

Por sua vez, os tribunais poderão constituir núcleos de cooperação judiciária, com a função de sugerir diretrizes de ação coletiva, harmonizar rotinas e procedimentos, bem como atuar na gestão coletiva de conflitos e na elaboração de diagnósticos de política judiciária, propondo mecanismos suplementares de gestão administrativa e processual, fundados nos princípios da descentralização, colaboração e eficácia.<sup>102</sup>

Afigura-se, assim, como um espaço institucional de diálogo entre os juízes para que possam diagnosticar os problemas e características da litigiosidade em cada localidade e, a partir daí, traçar, coletivamente, uma política judiciária mais adequada à realidade.<sup>103</sup>

Os núcleos de cooperação judiciária são, portanto, as bases de um sistema maior de reformulação do Poder Judiciário brasileiro, à medida que podem efetivamente fazer um diagnóstico mais fidedigno à realidade local e contribuir com suas experiências na proposição de novas práticas judiciárias.

#### 4.4 *Panorama de implementação da figura do juiz de cooperação e do núcleo de cooperação judiciária.*

O Conselho Nacional de Justiça traz em sua página oficial alguns dados sobre a cooperação judiciária. De forma a corroborar estes dados e verificar a concretização da referida Meta 4/2012 procedeu-se à pesquisa nos sites da Justiça Estadual e Justiça Federal e como nem sempre a página oficial do Tribunal deixava clara esta informação, procedeu-se a consulta específica a cada tribunal.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação 38/2011*.

Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/16817-recomendacao-n-38-de-novembro-de-2011>>. Acesso em 05 dez 2012.

<sup>103</sup> CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. *O novo paradigma da cooperação judiciária*. Jus Navigandi. ano 17, n. 3116, 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20841>>. Acesso em 05 fev 2013.

<sup>104</sup> A pesquisa complementar foi desenvolvida por e-mail, entre os meses de janeiro e fevereiro de 2013, indagando se o referido Tribunal havia instituído a

Ainda que de forma parcial, pois nem todos os tribunais encaminharam as informações solicitadas, verifica-se que há um comprometimento dos tribunais com o cumprimento da meta, haja vista a criação do núcleo de cooperação judiciária e do juiz(es) de cooperação pela grande maioria dos 91 tribunais, porém ainda não há notícia de sua efetiva atuação.

Cruzando os dados obtidos no site do CNJ e na pesquisa empírica realizada, ainda não se encontram representados na Rede Nacional de Cooperação Judiciária os estados do Acre, Alagoas, Maranhão, Paraná, Piauí, Roraima e Rondônia, dentre os Tribunais de Justiça; o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, na Justiça Federal; e os Tribunais Regionais Eleitorais de 22 estados, pois apenas os estados do Acre, Bahia, Mato Grosso, Paraíba e Santa Catarina encontram-se nominados. Na Justiça do Trabalho há forte adesão, na sua quase totalidade.

Ainda há um longo caminho a percorrer. Primeiro a sua completa implantação, depois a necessidade de se continuar na pesquisa acerca da efetividade dessa meta estabelecida pelo CNJ, uma vez que não é apenas o seu cumprimento formal que garante sua efetividade. Um passo importante foi a realização do I Encontro Nacional dos Juízes de Cooperação, ocorrido em outubro de 2012 no Rio de Janeiro, reunindo cerca de 150 juízes de cooperação.

Iniciativas como esta propiciam o debate acerca do novo e ajudam a desenhar essa nova conjuntura do Poder Judiciário.

## **5. Conclusão**

A sociedade vem experimentando mudanças profundas e faz chegar ao Poder Judiciário também a necessidade de reformas. O norte dessas reformas tem se fixado no planejamento e gestão do sistema de justiça e para tanto, o Conselho Nacional de Justiça vem desde 2009 fixando metas de desempenho para o Poder Judiciário.

Uma dessas metas trata da cooperação judiciária e procura introduzir um valor novo num contexto que até então

---

figura do juiz de cooperação e núcleo de cooperação judiciária, nos termos da Recomendação 38/2011 (meta 4/2012) do CNJ.

vinha primando pelo desempenho quantitativo. É, sem dúvida, um novo passo nesse caminho de mudanças do Poder Judiciário e lança perspectivas de uma discussão mais ampla acerca do e-Judiciário.

Embora a Rede de Cooperação Judiciária Nacional tenha pouco tempo de instalação, deixa transparecer uma atuação ainda tímida, o que demonstra a necessidade de aprofundar a discussão sobre sua real importância e sobre as contribuições que pode oferecer nesse momento de mudanças no Poder Judiciário brasileiro.

## 6. Referências

BAUMAN, Zigmunt. *Vida Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Relatório de atividades 2011*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011.

CASTELLS, Manuel. *Sociedade em Rede: A Era da Informação – Economia, Sociedade e Cultura*. v. 1. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

CHAVES JÚNIOR, José Eduardo de Resende. *Conceito de cooperação judicial precisa de upgrade*. Revista Consultor Jurídico. 9 nov 2009. Disponível

em:<<http://www.conjur.com.br/2009-nov-09/conceitos-cooperacao-judicial-interna-externa-upgrade>>. Acesso em 05 fev 2013.

\_\_\_\_\_. José Eduardo de Resende. *O novo paradigma da cooperação judiciária*. Jus Navigandi. ano 17, n. 3116, 12 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20841>>. Acesso em 05 fev 2013.

CNJ em Ação – *Quadro Bastidores entrevista conselheiro José Lúcio Munhoz* em 26.05.12. Disponível em:

<http://www.youtube.com/watch?v=x1k01fJMDmU>. Acesso em: 10 out. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação 38/2011*. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do->

conselho/16817-recomendacao-n-38-de-novembro-de-2011>.  
Acesso em 05 dez 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em out. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas 2013*.

Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em 06 fev 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007. RIFKIN, Jeremy. *A era do acesso*. São Paulo: Makron Books, 2001.

RUSCHEL, A.J.; SILVA, C.E.R.F.; ROVER, Aires José. *O Governo Eletrônico na Gestão do Judiciário*. In: Revista da ESMESC/Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: ESMESC, v. 16, n. 23, 2010. ISSN 1519-8731.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis*.

Universidade de Coimbra. 2008. Disponível em:<[http://opj.ces.uc.pt/pdf/para\\_um\\_novo\\_judiciario.pdf](http://opj.ces.uc.pt/pdf/para_um_novo_judiciario.pdf)> Acesso em: fev 2013.

SARDETO, Patricia Eliane da Rosa. *O protagonismo do STF na era digital*. Revista Eletrônica Democracia Digital e Governo Eletrônico. v 7, 2012.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 13. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 72-73.



# ENSINANDO DEMOCRACIA PELA WEB: AS EXPERIÊNCIAS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO E DO PARLAMENTO JOVEM NOS PORTAIS LEGISLATIVOS BRASILEIROS

*Sérgio Braga<sup>105</sup>, Julia Tadra<sup>106</sup>*

## **Resumo**

O objetivo deste trabalho é fazer um levantamento das experiências das “Escolas do Legislativo” e do “Parlamento Jovem” veiculadas nos portais das assembleias legislativas brasileiras, verificando se estes programas cumprem de maneira satisfatória os objetivos de informar à opinião pública das atividades destes programas e de estimular a participação política dos público-alvo.

## **Palavras-chave**

Escolas do Legislativo. Democracia Eletrônica. Ensino de Democracia pela Web. Parlamento Jovem.

## **Abstract**

The purpose of this paper is to make a survey the experiences of the "Schools of the Legislative" and "Youth Parliament" used by the Brazilian legislative portals, verifying if these programs meet satisfactorily their objectives to inform the public and stimulate political participation by the public opinion.

## **Keywords**

Schools of the Legislative. Electronic Democracy. Education for Democracy. Youth Parliaments.

---

<sup>105</sup> PPGCP/UFPR, Professor Adjunto de Ciência Política, e-mail: sssbraga@gmail.com

<sup>106</sup> PPGCP/UFPR, Mestranda em Ciência Política, e-mail: juliatadra@outlook.com

## 1. Introdução

A internet como fonte de informação e difusora do uso de ferramentas para comunicação e participação em rede vem sendo debatida por uma considerável literatura a mais de duas décadas. A opinião predominante entre os autores que tratam do tema tem sido a de que estes recursos podem promover cada vez mais uma participação virtual ativa bem como melhorar incrementalmente a qualidade dos processos participativos e deliberativos que ocorrem nas democracias representativas (WARD & LESTON-BANDEIRA, 2008: p. 57). Dentro desse contexto, os parlamentos possuem um papel estratégico no sentido de aumentar a oferta de informação e abrir novos espaços de participação e deliberação públicas para a coletividade (FARIA, 2011)

Outra contribuição importante da literatura mais recente sobre processos de representação em e-parlamentos é a de demonstrar que, além de sua função representativa propriamente dita, os órgãos parlamentares podem desempenhar uma série de outras funções que podem ser replicadas no mundo virtual através do recurso ao uso das tecnologias digitais, da internet em particular (BRAGA, 2007; LESTON-BANDEIRA, 2007, 2009; PERNA & BRAGA, 2012)<sup>107</sup>. Entretanto, no Brasil ainda é escassa a literatura que analisa de maneira sistemática as experiências de educação política por intermédio dos websites parlamentares através das tecnologias digitais. Nesse contexto, o objetivo mais geral do presente artigo será o de verificar até que ponto os portais das assembleias legislativas brasileiras estão cumprindo estas funções, através de programas tais como a “Escola do Legislativo” e “Parlamento Jovem”.

---

<sup>107</sup> Em seu artigo seminal sugerindo uma estrutura de análise para o exame dos impactos da internet nos trabalhos parlamentares, Cristina Leston-Bandeira enumera as seguintes funções desempenhadas pelos órgãos parlamentares e que podem ser potencializadas por intermédio do uso das tecnologias digitais: mediação e resolução de conflitos, educação, legislação, legitimação, representação e fiscalização do Executivo (LESTON-BANDEIRA, 2007: 662). Para uma tentativa de aplicação desse modelo teórico na análise dos principais parlamentos europeus, cf. o artigo da mesma autora (LESTON-BANDEIRA, 2009).

Dentre os estudos que abordaram direta ou indiretamente o tema do presente artigo convém ainda destacar, À guisa de introdução, podemos mencionar os textos de Francisco Assis (1997), Rildo Cosson (2008) e Alexandre Carvalho (2009), que examinam respectivamente o impacto dos programas *Escola do Legislativo* e *Parlamento Jovem* analisando alguns de seus impactos. Como mostram estes autores, as Escolas do Legislativo e o Parlamento Jovem não são idéias específicas do Brasil, já que estas iniciativas surgiram há algum tempo em outros países do mundo, sendo que suas características variam de país para país (COSSON, 2008). No Brasil, os dois programas foram criados primeiramente pelo estado de Minas Gerais, onde os programas são uns dos mais desenvolvidos e têm a contribuição de estudantes de Ciências Sociais da PUC/MG (ASSIS, 1997). No entanto, apesar de cada país apresentar diferentes formas de conduzir os programas, a finalidade é sempre a mesma: o que se pretende em todos os casos é o estímulo à educação cívica dos funcionários do legislativo e dos cidadãos através da divulgação de informações sobre o funcionamento das instituições parlamentares e da participação política e conseqüentemente um desenvolvimento mais refinado da cultura democrática (COSSON, 2008).

“Todas essas experiências, nacionais ou internacionais, caminham no sentido do alargamento da participação dos cidadãos nos destinos maiores de seus países em cujo processo terá que haver uma aproximação virtuosa entre o Legislativo e a sociedade. Uma aproximação que os legislativos protagonizam reclamando a presença dos cidadãos em seus espaços, ampliando sua atuação e não temendo que, por esse gesto, os parlamentos se pensem a fim de que não sejam pensados por outros...” (COSSON, pg. 12, 2008).

Entretanto, de nosso conhecimento, nenhum dos trabalhos existentes sobre o assunto busca examinar de maneira mais sistemática como a internet está sendo utilizada para

veicular informações sobre tais programas e, mais importante, como as tecnologias digitais podem ser empregadas para estimular a participação do público-alvo e dos cidadãos de uma maneira geral nos mesmos.

Neste contexto, este texto visa não só discutir o papel da internet na expansão da participação cidadã no campo político, mas também o de salientar a importância que estes dois programas possuem no que se refere ao conhecimento mais transparente do poder legislativo e de seu papel das democracias por parte da opinião pública de uma maneira geral.

Para abordar o tema, organizaremos nossa exposição da seguinte forma: (i) no primeiro item "Novas tecnologias, democracia, e a função educativa dos portais legislativos", destacaremos como a literatura aborda a questão da função educativa dos órgãos parlamentares e destacaremos o exemplo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) como instituição de vanguarda na implementação de tais programas, inclusive no uso de aplicativos digitais para promover a e-participação; (ii) no segundo item, "Os programas Escola do Legislativo e Parlamento Jovem nos portais legislativos brasileiros", avaliar como a internet está sendo utilizada para a veiculação destes programas e de seus resultados.

## **2. Novas tecnologias, democracia e a função educativa dos portais legislativos**

Desde a década de 1990 do século passado, o tema das relações entre parlamento e tecnologias digitais tem sido objeto de uma ampla literatura<sup>108</sup>. Também no caso brasileiro, vários

---

<sup>108</sup> Entre os trabalhos que contem recomendações ou que analisam boas práticas relacionadas ao uso da Internet por parlamentos nacionais, destacamos, além das edições dos manuais para parlamentos publicados pela União Interparlamentar (IPU, 2000 e 2009), os trabalhos pioneiros de Coleman et al (1999), Norris (2000, 2001), bem como as análises subsequentes de Suurla et. al. (2002), Kingham (2003), Mendel (2004), Beetham (2006), Trechsel et. al. (2003), Lusoli, Ward, Gibson (2003), Cardoso et al (2003), Ferber et al (2003, 2005), Frick (2005), Ward & Lusoli (2005), Setala & Grolund (2006), López et al (2007), o número especial do The Journal of Legislative Studies que contém diversos estudos sobre os impactos da Internet nas democracias parlamentares europeias (DAÍ & NORTON, eds. 2007) e os recentes surveys publicados pelas

autores tem realizado estudos empíricos chamando a atenção para o fato de que as novas tecnologias de informação são uma opção adicional aos órgãos legislativos para propiciar uma maior aproximação entre legislativo e sociedade, assim permitir uma maior fiscalização da população sobre os representantes eleitos para atuarem nestes órgãos (BRAGA, 2007; BATISTA & STABILE, 2010; PEIXOTO, 2010; FARIA, 2012).

Um ponto que entretanto nem sempre tem sido tratado de maneira adequada, tanto na literatura internacional quanto na existente sobre os órgãos parlamentares brasileiros, é o papel da internet na promoção da *função educativa* do parlamento, ou seja, na veiculação de programas que possam promover o estímulo à participação e à educação cívica dos cidadãos por intermédio das tecnologias digitais.

No caso brasileiro, as experiências mais avançadas, em nível subnacional, tem sido desenvolvidas pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALEMG), inclusive propiciando o aparecimento de estudos recentes analisando os impactos de tais programas (CARVALHO, 2009; FUCHS, 2010). Podemos mencionar duas características gerais destes estudos: a) procuram avaliar a forma como os participantes respondem ao programa, buscando apreender seus efeitos nas percepções dos jovens sobre a atividade política; b) indagam sobre os objetivos que o programa possui e o real cumprimento deles; c) ressaltam a falta de estudos que avaliem o programa na internet bem como o uso desta pelos jovens.

Neste contexto, o uso da internet e das TICs para aproximar os jovens à programas educativos, ganham espaço e preocupação teórica. Trata-se então de verificar como este tipo de mídia está sendo usada pelos portais legislativos na divulgação do programa e se há interesse por parte dos jovens neste investimento comunicativo.

Mário Fuks, por exemplo, analisará o impacto do Parlamento Jovem no interesse político dos jovens e se há diferenças de retorno entre alunos que tiveram condições políticas

---

Nações Unidas e IPU (UNITED NATIONS, 2008; IPU, 2010). Para o caso do parlamento brasileiro, cf. os trabalhos de Braga (2007, 2009), Marques (2008), Perna & Braga (2010, 2012) e Faria (2010, 2012).

iniciais diferentes. Ou seja, o objetivo central do autor é verificar se o Parlamento Jovem desempenha um papel no sentido de reverter ou reforçar as desigualdades existentes entre os estudantes. Para responder tal questão, o autor explora os papéis que desempenham alguma influência sobre os jovens, tais como: ambiente familiar, classe, escolaridade, acesso aos meios de informação e oportunidades de conversar sobre política na escola ou com a família (FUKS, 2010).

Alexandre Carvalho (2009) afirma que coordenadoras do programa Parlamento Jovem de Minas Gerais e Brasília, vêm realizando pesquisas onde constataam a eficácia do programa e as respostas dos jovens às atividades. Nestes dois casos, os programas vêm garantindo uma participação qualificada e institucionalizada do jovem na política através da disponibilização da informação. Além do mais, Carvalho verificou através dos depoimentos dos jovens pesquisados, outras consequências da participação no programa:

“Além disso, há uma interação social muito grande entre os jovens, que após o programa se comunicam por meio de mensagens eletrônicas e programas de bate-papo, e trocam opiniões e avaliações da experiência que vivenciam juntos, como os próprios afirmaram” (CARVALHO, 2009 pg. 45).

A internet, deste modo, encontra-se no cerne da possibilidade em instigar os estudantes a buscar informações antes e depois da participação do programa. Mais que isso, é uma ferramenta que prolonga ou inicia a interação social se bem usada e disponibilizada. Carvalho nos mostra ainda que o uso da internet para promover e explorar os programas vem sendo esperado pelos estudantes:

As questões que dizem respeito ao interesse por notícias sobre política nos meios de comunicação e se houve modificação neste interesse após a participação no Parlamento Jovem também foram positivas, embora alguns tenham respondido não terem muito

tempo para acompanhar. O interesse foi ampliado, especialmente, pela divulgação do site da Câmara, canal de comunicação que se identifica com o jovem. Maharishe Gonçalves, participante do Parlamento Jovem 2008, comenta: “devido ao pouco tempo disponível, procuro informações no site da Câmara dos Deputados” (CARVALHO, 2009, pg. 54).

Na tabela abaixo, podemos visualizar também os resultados do questionário aplicado por Carvalho em participantes da edição do parlamento jovem na Câmara dos Deputados:

Tabela 1. Questionário aos Participantes do PJ da CD

QUESTÃO	SIM (%)	NÃO (%)
Depois do Parlamento Jovem, você acompanhou a tramitação de algum projeto ou matéria de seu interesse, na Câmara dos Deputados, no SF, na AL ou na Câmara Municipal?	81 (2006)	19 (2006)
Obs.: Acompanhamento pode ser pessoalmente, pelo rádio/TV, internet, jornais, revistas, etc.	95 (2007)	5 (2007)
Depois do Parlamento Jovem, você fez alguma sugestão, reclamação ou elogio para algum Deputado Federal, Senador, Deputados Estadual ou Vereador?	67 (2006)	33 (2006)
	70 (2007)	30 (2007)
Depois do Parlamento Jovem, você buscou mais informações sobre temas relacionados à atividade político-legislativo? (em livros, revistas, cursos, internet, filmes, etc.)	96 (2006)	4 (2006)
	90 (2007)	10 (2007)
Depois do Parlamento Jovem, você compartilhou o conhecimento e a experiência adquiridos no evento? (ex. em conversas com colegas de curso ou com familiares; deu entrevistas, aulas, palestras etc.)	100 (2006)	0 (2006)
	100 (2007)	0 (2007)

**Fonte:** Carvalho (2009).

Ou seja, fica muito clara a importância do bom uso da internet pelos programas, e especificamente neste caso o Parlamento Jovem. No comparativo feito por Carvalho os resultados indicam que a maioria dos estudantes busca informações sobre política, compartilham informações e buscam

saber sobre a tramitação de projetos de leis, após participarem do programa. Os resultados também apontam para a necessidade, apontada pelos próprios participantes, de emprego da internet e das tecnologias digitais como ferramentas de propagação e difusão de informação política veiculadas nos programas.

Nas seções seguintes, buscaremos analisar como os sites das Assembléias Legislativas estão divulgando as informações sobre os programas, como ocorre a navegabilidade e o uso das redes sociais.

### **3. Os programas Escola do Legislativo e Parlamento Jovem: uma avaliação quantitativa nos portais legislativos brasileiros e breve histórico**

Neste item efetuaremos uma descrição mais aprofundada do significado destes programas, explicitaremos nossa metodologia de análise e efetuaremos nossa análise da presença destes programas dos portais legislativos no período compreendido entre os anos 2010 a 2012.

#### *3.1. Breve Histórico e Significado dos Programas*

Como afirmado anteriormente, as duas iniciativas surgiram no Brasil pioneiramente no estado de Minas Gerais. Em fins de 1991, formou-se o primeiro grupo para viabilizar uma Escola do Legislativo. Ela teria, entre outras atribuições, as de: profissionalizar, ao máximo, todos os funcionários da Assembléia (tanto os de gabinete como os da administração), servir de canal de repasse de informações, conhecimentos e métodos de trabalho e, por fim, criar um espaço de reflexão política para o questionamento filosófico das práticas representativas (ASSIS, 1997).

A função educativa é fortemente enfatizada pelos implementadores do programa. No dizer de um pesquisador sobre o assunto:

“Trata-se da transformação da assembléia em espaço educativo pelo uso pedagógico que a escola faz de seus múltiplos espaços. A presença da escola nos plenários e nos



auditórios opera, para além da funcionalidade de tais espaços, como uma espécie de dessacralização do Legislativo e, ao mesmo tempo, como legitimação das atividades educacionais ali efetivadas” (COSSON, 2008, pg. 22).

As Escolas do Legislativo formam um sistema de ensino do legislativo, que envolvem órgãos do Senado, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União. Em 2008, 23 das 27 Assembleias Estaduais e Câmara Distrital já possuíam este sistema, segundo levantamento efetuado por Rildo Cosson (COSSON, 2008, pg. 19).

A instalação efetiva do programa se dá através da criação de um espaço físico dentro das Assembleias com a disponibilização de computadores e outros materiais didáticos. Algumas casas legislativas, como aponta Rildo Cosson, possuem sede própria, como por exemplo, a Escola do Legislativo de Sergipe. Outras, funcionam nos próprios prédios administrativos.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais foi a primeira a adotar a ideia de um sistema pedagógico oriundo da escola do legislativo, ampliando-o para a formação de mais um programa que pudesse abranger outro público alvo com objetivo de expandir mais a aproximação e o diálogo entre sociedade e legislativo: o Parlamento Jovem.

Deste modo, pensando em ampliar esse movimento educativo, o Parlamento Jovem aproxima os estudantes das situações vivenciadas pelos deputados nas Assembleias, através de simulações que visam ensinar e esclarecer as funções de um parlamentar. São alunos de Ensino Médio, tanto de escolas privadas quanto públicas que são sorteados pelos responsáveis da *Edição*<sup>109</sup>. Projetos são enviados, discutidos, aprovados ou rejeitados pelos estudantes (CARVALHO, 2010, COSSON, 2008).

---

<sup>109</sup> Edição é o termo utilizado pelos autores que discutem os programas. Por exemplo, na ALMG a Edição do Parlamento Jovem refere-se a um mandato fictício que dura entre 6 meses a 1 ano. Cada Assembleia trabalha com um período diferente. Algumas, inclusive trabalham com o grupo de estudantes apenas em um dia.

Assim, o Parlamento Jovem relaciona-se às regras de um ‘RPG’, ou jogo de personificação, em que o ‘deputado-estudante’ assume parte ou conjunto de funções de um parlamentar, solicita e questiona ações governamentais e votam em busca de aprovação e consenso(COSSON, 2008).

Em suma, os programas pretendem educar os interessados além de estimular a vontade de realizar uma cidadania mais ativa. Portanto, os programas servem como:

[...] uma escola de cidadania política que funciona como um centro de relacionamento entre o Parlamento e os cidadãos, atuando como educador do público escolar e públicos particulares, reforçando e ampliando a legitimidade do Legislativo (COSSON, 2008, p. 47)

No tocante às datas de instalação dos programas elas estão resumidas no quadro abaixo:

Quadro 1: Criação e instalação das Escolas do Legislativo (2012)

ESTADO	CRIAÇÃO	INSTALAÇÃO
MG	1992	1993
CE	1999	1999
MT	1999	1999
PE	1999	1999
SC	2000	2001
RS	2001	2001
SP	2001	2002
AC	2002	2003
PB	2002	2003

RO	2003	2003
AP	2003	2004
ES	2004	2004
MS	2003	2004
SE	2003	2004
RJ	2001	2004
RR	2003	2004
AM	2005	2005
TO	2005	2005
MA	2005	2006
PR	2003	2006
PA	2002	2007
AL	2005	Não Instalado
RN	2003	Não Instalado

**Fonte:** Cosson (2008).

O Paraná é um dos poucos Estados que ainda não iniciou das atividades da Escola do Legislativo tampouco o Parlamento Jovem. Assim, o Paraná é um dos estados mais atrasados em relação à instalação do programa juntamente com o Pará, além dos dois estados que ainda não haviam instalado suas Escolas do Legislativo no momento que efetuamos a presente pesquisa: Alagoas e Rio Grande do Norte.

Esclarecidas brevemente as características de cada um dos programas, podemos agora expor a metodologia que utilizaremos para a análise de tais experiências na realidade virtual, já que o foco de nosso estudo não é a implementação desses programas por si mesmos, mas a forma são apresentados

através da internet, bem como alguns dos efeitos por eles produzidos a partir dos portais legislativos.

### 3.2. Metodologia de análise

Para cumprir os objetivos da presente pesquisa, a saber, descobrir se os websites possuem mecanismos eficientes de interatividade, o esclarecimento das funções dos programas e se cumprem com o objetivo inicial de politizar e tornar mais atraente a participação política dos jovens no ambiente virtual, elaboramos primeiramente uma planilha com variáveis consideradas importante, nos inspirando em outros estudos existentes sobre e-parlamento (BRAGA, 2007). São elas:

1) *Existência dos Programas/ Informações Gerais*: É a dimensão que revela se existe, pelo menos, o link indicativo dos programas e com explicações sobre suas funções;

2) *Informações básicas sobre os objetivos dos programas*, abrangendo variáveis tais como Se há um link explicando os objetivos gerais e específicos dos programas, bem como seu histórico etc..

3) *Modalidades de interação “vertical” com o internauta*: É a dimensão que indica a Relação com o público, abrangendo variáveis tais como chats, contato com os programas, cursos ofertados, datas para palestras, e etc. São modalidades que fazem dos serviços de mídia em geral. São dispositivos que permitem a manifestação dos internautas;

4) *Ações e Resultados dos Programas*: Esta dimensão indica se os sites legislativos disponibilizam informações, fotos, vídeos etc. sobre edições passadas dos programas, informando se o site promove uma retrospectiva das ações dos programas já realizadas, a fim de promover um conhecimento prévio aos cidadãos-internautas.

5) *Notícias atualizadas e publicação dos programas*: Aponta a dinamicidade do website e a organização das páginas legislativas.

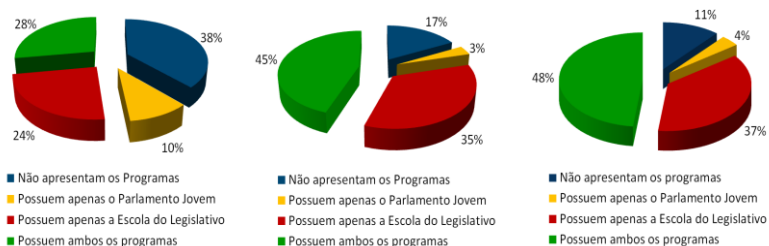
6) *Uso das redes sociais*: É importante que haja a divulgação de quando e como ocorre as edições para que o internauta tenha conhecimento e acesso às informações básicas sobre os programas.

Trabalhamos com a hipótese de que a maior pontuação de cada website está relacionada com a maior institucionalização e profissionalização dos órgãos parlamentares e com o grau de compromisso de suas elites dirigentes (mesa diretora e corpo de funcionários) no tocante à implementação e veiculação de tais programas. A pesquisa deu seu início no ano de 2010 até o início das legislaturas em 2012.

### 3.3. Desempenho Comparativo dos Websites Legislativos

Nosso primeiro levantamento dos websites começou no ano de 2010 para averiguar quantos websites tinham um dos programas, os dois ou nenhum em seu portal. Nestes três anos de acompanhamento no desempenho comparativo dos websites legislativos detectamos expressivas e positivas mudanças. No ano de 2010, o número de websites sem os links para os programas era dominante. Em 2012 este quadro reverteu-se:

Gráfico 1. Indicativo da Ocorrência dos Programas em 2010-2012.



Fonte: Elaboração própria.

Pelo gráfico podemos verificar que as mudanças foram significativas nos últimos três anos, com um número crescente de portais dos legislativos brasileiros hospedando informações sobre ambos os programas, principalmente da Escola do Legislativo. Alguns sites se destacaram na nossa pesquisa nestes três anos: no ano de 2010 e 2011: o site da Assembléia de Alagoas possuía o indicativo de link da EL, porém sem nenhuma informação, sendo

categorizado em “informação insatisfatória”. No ano de 2012 a ALEAL não possuía mais o link, ou seja, não houve nenhum investimento no programa dentro do site. Outro destaque, foi a Assembléia de Piauí. Nos anos de 2010 a 2011 não havia sequer indicativo dos programas, portanto alocado em “inexistência de informação”. Neste ano, a ALEPI criou o link para a EL e o site apresenta navegabilidade e interatividade superior a vários sítios legislativos. A Assembléia do Amazonas se destacou negativamente, o link da EL permanece no site, porém não há nenhuma informação, retrocedendo aos anos anteriores.

A segunda dimensão que analisamos neste período de três anos, abrangeu as informações básicas sobre os programas que consideramos essenciais para uma navegabilidade que facilite e oriente o internauta dentro do website em relação aos programas. Ou seja, links que permitam ao internauta o conhecimento a respeito dos programas.

Tabela 2. Frequência das variáveis analisadas sobre o programa Escola do Legislativo em 2009.

	COMPLETO		INCOMPLETO		INEXISTENTE		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
1 Ações e resultados do programa	12	41,38%	2	6,90%	15	51,72%	29
2 Publicações do programa	12	41,38%	1	3,45%	16	55,17%	29
3 Eventos, Cursos e Palestras realizados pelo programa	13	44,83%	1	3,45%	15	51,72%	29
4 Contato com o programa	15	51,72%	0	0,00%	14	48,28%	29
5 Histórico do programa	12	41,38%	0	0,00%	17	58,62%	29
6 Link para Objetivos do programa	9	31,03%	0	0,00%	20	68,97%	29
7 Notícias atualizadas	2	6,90%	3	10,34%	24	82,76%	29

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 3. Frequência das variáveis analisadas sobre o programa Parlamento Jovem em 2009.

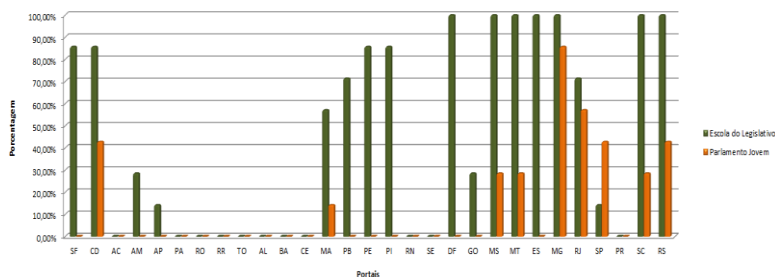
	COMPLETO		INCOMPLETO		INEXISTENTE		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
1 Ações e resultados do programa	1	3,45%	0	0,00%	28	96,55%	29
2 Publicações do programa	5	17,24%	0	0,00%	24	82,76%	29
3 Eventos, Cursos e Palestras realizados pelo programa	2	6,90%	0	0,00%	27	93,10%	29
4 Contato com o programa	2	6,90%	0	0,00%	27	93,10%	29
5 Histórico do programa	2	6,90%	0	0,00%	27	93,10%	29
6 Link para Objetivos do programa	0	0,00%	0	0,00%	29	100,00%	29
7 Notícias atualizadas	2	6,90%	2	6,90%	25	86,21%	29

**Fonte:** Elaboração própria.

As variáveis apresentadas na tabela 3 sobre os links da Escola do Legislativo, como *Contato com o programa* e *Eventos realizados e Publicações* significam a disponibilização de informações básicas sobre os programas que proporcione ao cidadão-internauta a possibilidade de se contatar a casa sobre as atividades realizadas. A maioria possuía tais links, o que permitiu principalmente uma compreensão básica de como estava ocorrendo os programas nestas casas legislativas. Por outro lado, para que haja procura a algum evento, publicação e até mesmo a vontade de querer perguntar algo sobre os programas é preciso que o site deixe de forma clara para que serve o programa, quais são seus objetivos e mantenha alguma dinamicidade dentro do sítio. Sobre estes pontos, a maioria ainda é deficiente. Notícias atualizadas, por exemplo, é existente em apenas 6,9% dos sites, o que nos aponta a falta de dinâmica a qual um website precisa ter para que haja navegabilidade fácil e interativa.

Já no caso do Parlamento Jovem, conforme tabela 4, a ausência das variáveis é bem mais significativa. As *publicações do programa* têm a maior porcentagem (17,24%), sendo ainda um número insuficiente para considerarmos positivo. O programa é bem menos trabalhado dentro dos websites e as informações são mais escassas. No gráfico a seguir, podemos verificar a diferença das variáveis entre os dois programas:

Gráfico 2. Frequências das Variáveis Analisadas sobre os programas em 2011.



**Fonte:** Elaboração própria.

Observamos ainda que o site de Minas Gerais obteve a melhor pontuação tanto sobre a Escola do Legislativo quanto ao Parlamento Jovem. Os websites do Senado Federal, Câmara dos deputados, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Santa Catarina também tiveram pontuações superiores a 80% somente em relação à Escola do Legislativo.. A região norte, não obteve informações suficientes bem como o Paraná, sendo este uma exceção visível da região sul.

Deve-se sublinhar que verificamos mudanças acentuadas nos websites ao longo do tempo. Percebe-se que em termos de desempenho a pontuação da região nordeste dobrou em dois anos. Piauí e Pernambuco foram os que mais surpreenderam. As regiões, Centro-Oeste, Sudeste e Sul também se destacaram obtendo aumento no investimento das informações. A variável *notícias atualizadas* nos dois programas obteve um crescimento



significativo (de 6,9% para 37,93% na EL e de 6,9% para 10,34% no PJ em 2011), o que facilitou muito a navegação das páginas, que estão mais regulares na atualização de notícias. Outra melhora nas páginas da EL foi a disponibilização de  *cursos, eventos e palestras ofertados pelo programa*, presente também em um número grande de sites legislativos (48,28%) em 2011. No ano de 2009 esta variável estava presente em apenas 44,83% dos websites. As páginas do parlamento jovem, por sua vez, deram seus primeiros passos na divulgação de itens básicos de compreensão sobre o programa, tais como:  *histórico do programa, objetivos e contato com o programa*. Apesar de este programa estar atrasado em relação à Escola do Legislativo, houve um investimento expressivo em 2 anos.

Em suma, no que se referem à frequência dos programas os sites deram um salto significativo na divulgação. A região Sul e Sudeste aprimorou as informações e a Região do Nordeste cresceu substancialmente, atingindo pontuação maior que vários sites do sudeste. Mais uma vez, o Paraná evidencia-se pelo baixo rendimento e nenhum investimento no portal.

Ainda que haja várias deficiências de conteúdos de orientação básica, há alguns websites legislativos que funcionam de maneira eficaz e merecem realce. Entre eles destacamos os de Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, a região centro oeste, e no nordeste os estados de Piauí e Pernambuco além da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Centro oeste e Sul se destacam, pois apresentam uma navegabilidade interativa e com conteúdos regularmente atualizados. Foram, por conseguinte, os sites que obtiveram a pontuação satisfatória em todas as dimensões exigidas de um site funcional, no que se refere ao programa Escola do Legislativo principalmente.

#### **4. Comunicação Bilateral e Multilateral**

Neste tópico, analisaremos com mais atenção o desenvolvimento dos sites com mecanismos de interação vertical e horizontal, ou, bilateral e multilateral. Peixoto (2009) diferencia os dois conceitos pela maneira como ocorrem estas interações. O site pode possibilitar um contato sem retorno imediato (troca de

e-mails, por exemplo), ou uma interação que possibilite debate entre diversos atores (bate-papo, fórum). Pensando nisso, realizamos mais uma vez duas tabelas (em 2009 e em 2011) que nos mostrasse a ocorrência destas dimensões dentro dos websites:

Tabela 4. Comunicação Bilateral e Multilateral do Programa Escola do Legislativo em 2012

		COMPLETO		INCOMPLETO		INEXISTENTE		TOTAL
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	29
1	Link para Vídeos	4	13,79%	1	3,45%	24	82,76%	29
2	Download de Materiais	7	24,14%	0	0,00%	22	75,86%	29
3	Calendário das atividades	10	34,48%	0	0,00%	19	65,52%	29
4	Boletim eletrônico	2	6,90%	0	0,00%	27	93,10%	29
5	Revista da Escola	2	6,90%	0	0,00%	27	93,10%	29
6	Cadastro para visitas orientadas	1	3,45%	0	0,00%	28	96,55%	29
7	Enquetes, Fórum de debates e Chats	4	13,79%	1	3,45%	24	82,76%	29

**Fonte:** Elaboração própria

Tabela 5. Comunicação Bilateral e Multilateral do Programa Parlamento Jovem em 2012

		COMPLETO		INCOMPLETO		INEXISTENTE		TOTAL
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	29
1	Link para Vídeos	3	10,34%	0	0,00%	26	89,66%	29
2	Download de Materiais	5	17,24%	0	0,00%	24	82,76%	29
3	Calendário das atividades	4	13,79%	0	0,00%	25	86,21%	29
4	Boletim eletrônico	2	6,90%	0	0,00%	27	93,10%	29
5	Revista da Escola	1	3,45%	0	0,00%	28	96,55%	29
6	Cadastro para visitas orientadas	1	3,45%	0	0,00%	28	96,55%	29
7	Enquetes, Fórum de debates e Chats	3	10,34%	0	0,00%	26	89,66%	29

**Fonte:** Elaboração própria

Para que haja uma democracia legislativa eletrônica, é preciso que as TIC's proporcionem interação entre poder legislativo e sociedade (PEIXOTO, 2009). Os sites melhor pontuados nos gráficos apontados anteriormente possuem dimensões comunicativas as quais Peixoto (2009) chama de "interatividade multilateral". É a possibilidade de debate entre diversos atores, como por exemplo, chats, fóruns etc. Os websites, principalmente, da ALMG, ALESC, ALERS possuem mecanismos deste tipo nos links dos programas, sendo mais um engodo ao internauta.

Destaca-se ainda, o atraso do site da ALEP. O site é o mais atrasado no que se refere à relação com o público e é uma das poucas assembleias que ainda não efetivou os programas tanto no site quanto na Casa. Os websites mais com menor pontuação concentram-se nas regiões norte e nordeste sendo o Paraná, portanto, um caso a parte de atraso na região sul.

As tabelas anteriores deixam muito clara a alta deficiência dos websites no quesito comunicação bilateral e multilateral nos dois programas. Todos os websites apresentaram pontuação baixíssima. Os portais com melhor desempenho foram os de Santa Catarina e Minas Gerais, ainda que fiquem longe do ideal que se espera dos portais.

Ao longo do tempo, observamos no entanto um crescimento na pontuação das variáveis verificadas este ano. Alguns sites merecem, mais uma vez, nosso destaque. O Portal de Piauí que até então não tinha o link do programa Escola do Legislativo, apresenta a maior pontuação da região nordeste e norte e inclusive do Senado e da Câmara dos Deputados. As regiões Sudeste e Sul, novamente, são as que possuem maior pontuação, conseqüentemente deixando o Paraná como destaque de atraso. Apenas Minas Gerais obteve pontuação maior de 50%.

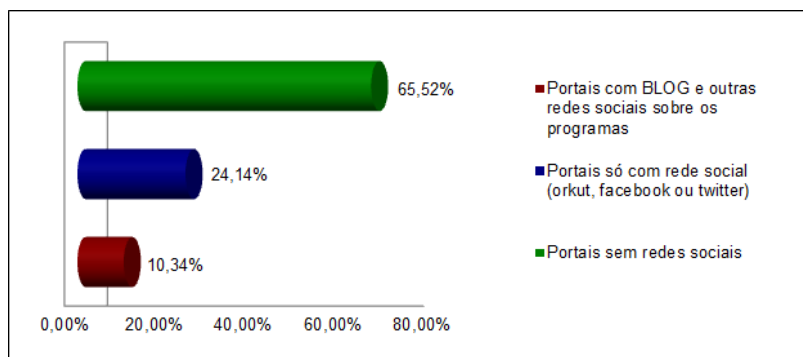
## **5. O Uso das Redes Sociais**

Outra dimensão que aumenta a divulgação e grau de interação dos programas é o uso das redes sociais tais como twitter, facebook, orkut e mesmo canais de videos no youtube que permitam comentários dos internautas, que possibilita uma canal

adicional de estreitamento de comunicação entre legislativo e esfera pública. As redes sociais implicam em aplicativos que vão além da WEB 1.0. Elas inserem-se dentro do argumento da WEB 2.0, cujos aplicativos possibilitam aos usuários gerarem conteúdos e interagirem entre si (PEIXOTO, 2009).

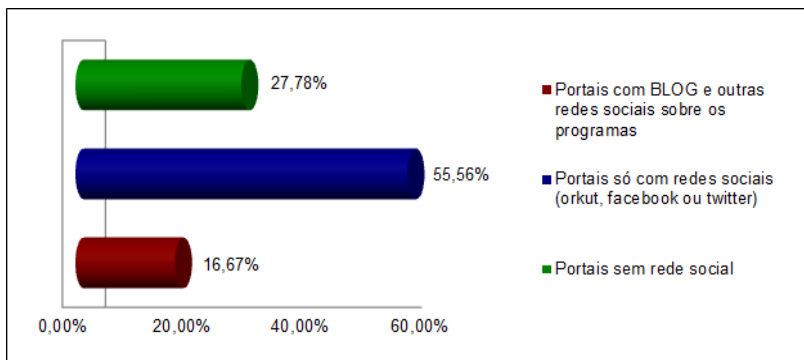
Tanto a Escola do Legislativo quanto o Parlamento Jovem são programas que enfatizam a educação e o conhecimento sobre o poder legislativo. Desta maneira, usar as redes sociais implica maior aproximação e mais uma alternativa para incitar a procura por informações, principalmente pelos jovens ao Parlamento Jovem. Por isso, realizamos um levantamento de quantas casas legislativas usam as redes sociais para divulgarem os programas. Este levantamento foi feito em 2010 e 2011.

Gráfico 6: Presença de Redes Sociais nos Portais Legislativos sobre os Programas em 2010.



Fonte: Elaboração própria (2011)

Gráfico 7: Presença de Redes Sociais nos Portais Legislativos sobre os Programas em 2011.



**Fonte:** Elaboração própria

Podemos verificar também nesse caso um aumento expressivo no uso das redes sociais pelos portais das assembleias legislativas brasileiras que continham informações sobre os programas. No ano de 2010 algumas poucas assembleias faziam um bom uso das redes, como por exemplo, Minas Gerais, Santa Catarina e Câmara dos Deputados. Este ano, podemos encontrar nestas esferas várias casas legislativas usando páginas de blogs e redes sociais para divulgarem as programações, cursos e próximas edições dos programas. Das redes que mais se usam destaca-se o facebook e Orkut. A Escola do Legislativo utiliza-se mais do primeiro e o Parlamento Jovem do segundo.

## 6. Conclusão

As TICS's trouxeram uma série de possibilidades de comunicação e interação entre poder legislativo e sociedade. A internet surgiu como um novo meio de estimular o engajamento político e a circulação de informações sobre a política. Novas perspectivas de modernização foram criadas e estreitou-se a relação entre governantes e governados, embora sem subverter radicalmente os padrões anteriormente vigentes de democracia representativa.

Neste artigo, procuramos analisar os efeitos das TICS´ dentro dos portais legislativos no que se refere aos programas educativos Parlamento Jovem e Escola do Legislativo. Verificamos a existencia de uma deficiência na divulgação de informações sobre estes programas mas ao mesmo tempo a existência de mudanças incrementais por parte dos órgãos legislativos para chegarem a um nível satisfatório na disponibilização de informações e interatividade dos programas: nos três anos de acompanhamento dos portais durante a feitura da presente pesquisa, observamos um crescimento significativo tanto na disponibilização de informações quanto na criação dos links relacionados aos programas. Destacamos alguns sites pela boa pontuação e por um esforço pró-ativo no sentido da disponibilização de informações, tais como o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Piauí. Sobre a região Sul, conseguimos verificar o claro atraso do portal da Assembléia Legislativa do Paraná quanto aos programas.

A internet, dentro do sistema democrático, é um recurso valioso para incitar, estimular e expandir a participação política. Entretanto, para que os resultados apresentem maior grau de efetividade quanto à participação política ativa, também é preciso que a internet disponha de um repertório mínimo de instrumentos para que os cidadãos se sintam atraídos e estimulados a “navegar” dentro de um site. No tocante a este aspecto, a maioria dos websites tem muito a realizar.

Como problemas e falhas dos websites, podemos destacar principalmente: a) a preocupação com a divulgação dos programas via internet ainda está se consolidando, a maioria dos portais não possui boas ferramentas seja de interatividade seja de navegabilidade b) diante disto não pudemos verificar a real função da internet e dos programas na participação civil com elementos eficazes dos modelos democráticos deliberacionista e participacionista c) O descaso da ALEP frente às iniciativas e seu atraso em todas as pontuações sendo um caso a parte em relação à região sul e os bons exemplos como Santa Catarina e Rio Grande do Sul d) Sobre o uso das redes sociais, verificamos que o número de membros e seguidores das redes bem como o conteúdo que é

colocado neste. Problema este que pretendemos verificar nas próximas etapas da pesquisa e) Por fim, algumas perguntas colocadas na pesquisa, tais como a eficácia dos programas nas Casas Legislativas e o impacto do parlamento jovem, demandam uma elaboração de pesquisas quantitativas a serem realizadas em todos os estados. Assim, poderiam ser implementadas políticas sustentadas visando ao aumento da qualidade dos programas bem como saber qual a importância da internet pelos participantes a fim de também aperfeiçoar as ferramentas digitais de estímulo à participação política e aumento da consciência cívica dos cidadãos.

## 7. Referências

ASSIS, L. F. de. *Educando para a cidadania: A experiência da escola do Legislativo*. Educação & Sociedade, ano XVIII, nº 59, agosto/97

BATISTA, C. M. STABILE, M. *Possibilidades da participação política virtual: um estudo dos portais dos legislativos brasileiros, 2010*.

BRAGA, S. *Internet and Representative Institutions in Brazil: Information Technology in Brazilian Houses of Representatives (2007-2011)*. In: Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research, 2009, Lisboa. Anais do Joint Sessions of Workshops do ECPR/European Consortium for Political Research. Essex : ECPR, 2009 .

BRAGA, S. *O papel das TICs na institucionalização da democracia: Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul com destaque para o Brasil*. Brasília. Plenário. 2007.

CARVALHO, A. V. C. (2009). *O Parlamento Jovem e a experiência das escolas do legislativo mineiro e da Câmara dos Deputados: o desenvolvimento da cultura cívica, propícia à democracia*. Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

COSSON, Rildo. (2008). *Escolas do legislativo, escolas de democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 210 p. – (Série Colóquios de Excelência ; n. 1)

FARIA, C. (2012). *O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? – Brasília : Câmara dos deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo ; n. 18)*

FUKS, M. *Explicando atitudes, conhecimentos e o comportamento político de jovens: As condições iniciais de participantes e não participantes do Parlamento Jovem Mineiro*, 2010.

FUKS, Mario . (2012). Atitudes, cognição e participação política: padrões de influência dos ambientes de socialização sobre o perfil político dos jovens. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 18, p. 88-108, 2012.

FUKS, Mario; Pereira, Frederico Batista. (2011). Informação e conceitualização: a dimensão cognitiva da desigualdade política entre jovens de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), v. 26, p. 123-143, 2011.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007a). Are ICTs changing parliamentary activity in the portuguese parliament? *The Journal of Legislatives Studies*. v. 13, n. 3, p. 403-421, Sept.

LESTON-BANDEIRA, C. (2007b). The impact of the Internet on parliaments: a legislative studies framework. *Parliamentary Affairs*, v. 60, n. 4, p. 665-674.

LESTON-BANDEIRA, C. (2009). Parliamentary functions portrayed on European parliaments websites. *Revista de Sociologia e Política*, 2009. v. 17, n. 34, p. 13-27.

LESTON-BANDEIRA, C; WARD, S. (2008). *Parliaments in the Digital Age*.\_ Oxford: Oxford Internet Institute, 2008. 50 p. Forum Discussion Report 13, January 2008. Papers presented to the workshop "Parliaments in the Digital Age", hosted at the OII (University of Oxford) in June 2007.

NORRIS, P. *Democratic Divide? The impact of the internet on Parliaments Worldwide*. Harvard University: John Kennedy School of Government, 2000. Paper apresentado no Congresso da APSA e disponível no site da autora:  
<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/acrobat/apsa2000demdiv.pdf>



PEIXOTO, T. (2009). *Estudos de boas práticas: democracia eletrônica no Brasil e no mundo*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009.

# LA TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN EN LA PREVENCIÓN Y CONTROL DE INFECCIONES

*Diego Arcidiacono<sup>110</sup>, Roberto Giordano Lerena<sup>111</sup>, Laura Fernandez<sup>112</sup>,  
Carolina Díaz<sup>113</sup>*

## Resumen

Se presenta la experiencia, inédita en América Latina, de aplicación de la tecnología de la información para soportar estudios de prevalencia de Infecciones Asociadas al Cuidado de la Salud (IACS) en áreas críticas y no críticas de hospitales de Argentina. La información que brinda la plataforma de gobierno electrónico desarrollada ad hoc permite el diseño de estrategias y programas de acción que contribuyen a la disminución de la morbimortalidad por IACS.

## Palabras clave

Infecciones. Infecciones Asociadas al Cuidado de la Salud. Informática Médica. Informática y Salud. Gobierno Electrónico.

## Abstract

This paper presents the experience, unprecedented in Latin America, the application of information technology to manage and support studies on the prevalence of Associated Infections Health Care (IACS) in critical and no critical areas of hospitals in Argentina. The information provided by the e-government

---

<sup>110</sup> Instituto Nacional de Epidemiología INE-ANLIS. Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Facultad de Ingeniería Universidad FASTA. Mar del Plata. Argentina. E-mail: darcidiacono@ine.gov.ar

<sup>111</sup> Instituto Nacional de Epidemiología INE-ANLIS. Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Facultad de Ingeniería Universidad FASTA. Mar del Plata. Argentina. E-mail: roberto@giordanolerena.com

<sup>112</sup> Instituto Nacional de Epidemiología INE-ANLIS. Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Facultad de Ingeniería Universidad FASTA. Mar del Plata. Argentina. E-mail: laura@ine.gov.ar

<sup>113</sup> Instituto Nacional de Epidemiología INE-ANLIS. Ministerio de Salud de la Nación Argentina. Facultad de Ingeniería Universidad FASTA. Mar del Plata. Argentina. E-mail: carolinafdiaz@hotmail.com

platform developed ad hoc allows the design of strategies and action programs that contribute to the reduction of morbidity and mortality by IACS. The project is considered a success case in e-government in Argentina.

### **Keywords**

Infections. Healthcare Associated Infections. Medical Informatics. Informatics and Health. Electronic Government.

## **1. Introducción**

Las Infecciones Hospitalarias<sup>114</sup> (IH) constituyen un problema endemoepidémico, controlable pero difícilmente erradicable, que afecta fundamentalmente a los pacientes hospitalizados y, en menor medida, al personal de salud, agravando en muchos casos la patología originaria de la internación y aumentando los requerimientos de atención médica.

Las Infecciones Hospitalarias, actualmente denominadas Infecciones Asociadas al Cuidado de la Salud (IACS)<sup>115</sup>, son complicaciones que ocurren en todos los hospitales del mundo pudiendo variar su presencia según la calidad de los pacientes y la atención que se les brinde, y afectan desde un 4% a un 13% de las personas que requieren internación y son más frecuentes en las unidades de cuidados intensivos. La mejor estrategia para luchar en contra de ellas es la prevención.

---

<sup>114</sup> Una Infección Hospitalaria (o intrahospitalaria o nosocomial) es una infección contraída en el hospital por un paciente internado por una razón distinta de esa infección. Una infección que se presenta en un paciente internado en un hospital o en otro establecimiento de atención de salud en quien la infección no se había manifestado ni estaba en período de incubación en el momento del internado. Comprende las infecciones contraídas en el hospital, pero manifiestas después del alta hospitalaria y también las infecciones ocupacionales del personal del establecimiento.

<sup>115</sup> Se hace referencia a IACS para ajustar su significado a la práctica de la medicina actual con cada vez más procedimientos ambulatorios, y abordarlas desde una perspectiva más amplia y abarcativa, poniendo el foco en la calidad de la atención médica y la seguridad del paciente.

Las IACS generan un considerable incremento en la morbimortalidad, con el consiguiente aumento de costos en Hospitalización. Mediante programas eficaces se puede reducir notablemente su incidencia y disminuir drásticamente la morbilidad y los costos, optimizando la asignación limitada de recursos para la salud.

El Programa Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina (VIHDA) es el Programa Oficial del Ministerio de Salud de la Nación para la Vigilancia de las Infecciones Hospitalarias en Argentina. Tiene su sede en el Instituto Nacional de Epidemiología (INE), en Mar del Plata, y funciona como tal desde 2004.

El Programa VIHDA tiene como propósito contribuir a la disminución de la morbimortalidad por IH, minimizar los costos y mejorar la calidad de la atención médica, mediante la integración de los hospitales de alta complejidad del país en una red nacional de prevención, vigilancia y control de las IACS, que permita conocer la realidad respecto de esta patología, disponer de indicadores para la toma de decisiones, hacerlos públicos (transparencia) y actuar al respecto.

A principios del 2013, más de 135 hospitales de alta complejidad de Argentina integran esta Red Nacional de Vigilancia de vigilancia intensificada permanente de IACS en Unidades de Cuidados Intensivos (Áreas Críticas), habiendo experimentado mejoras sustantivas en sus tasas, y con ello, la disminución cierta de la morbimortalidad en sus pacientes y de los costos de atención.

El análisis estadístico de los indicadores nacionales del Programa VIHDA evidencia las siguientes mejoras:

- ✓ La tasa de Infección del Tracto Urinario asociada a catéter en unidades de cuidados intensivos de adultos polivalentes ha disminuido de 6,88 a 3,07 (55%), en 9 años de trabajo sostenido (2005-2012).
- ✓ La tasa de Infección Primaria de la Sangre asociada a catéter en unidades de cuidados intensivos de adultos polivalentes ha disminuido de 5,38 a 3,81 (29%), en 9 años de trabajo sostenido (2005-2012).

- ✓ La tasa de Infección del Tracto Urinario asociada a catéter en unidades de cuidados intensivos pediátricas polivalentes ha disminuido de 5,88 a 4,98 (15%), en 9 años de trabajo sostenido (2005-2012).
- ✓ La tasa de Infección Primaria de la Sangre asociada a catéter en unidades de cuidados intensivos pediátricas polivalentes ha disminuido de 9,42 a 5,48 (41%), en 9 años de trabajo sostenido (2005-2012).
- ✓ La tasa de Infección Primaria de la Sangre asociada a catéter en unidades de cuidados neonatales ha disminuido de 13,94 a 11,46 en neonatos menores de 1000 gramos (18%), de 11,58 a 9,22 en neonatos entre 1001 y 1500 gramos (17%), de 12,22 a 8,76 en neonatos entre 1501 y 2500 gramos (28%) y de 10,19 a 6,60 en neonatos mayores de 2500 gramos (35%), en todos los casos sobre la base de 8 años de trabajo sostenido (2006-2012).

Queda demostrado, a partir de estos datos, y siendo consistente con las experiencias similares en otros países, que la vigilancia intensificada permanente es uno de los medios más adecuados para la prevención y control de las IACS en áreas críticas de hospitales.

## **2. El Punto de Partida**

La Argentina, a partir de la implementación del Programa Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias tiene, entonces, acotada y en foco de estudio permanente, la problemática de IACS en áreas críticas.

De todas maneras, las IACS existen en todo el hospital, no sólo en las Unidades de Cuidados Intensivos o Áreas Críticas, y es necesario conocer la situación general, a efectos de actuar en consecuencia. Ese es un tema que hasta el año 2010 no había sido abordado en forma programática, desde el Estado Argentino.

Si el Estado Nacional pudiera disponer de cifras de IACS, tanto en áreas de alto riesgo, como en aquellas de menor riesgo, podría tener un dato más cierto de la prevalencia de IACS en los hospitales de Argentina, de su repercusión en la salud de las personas y de sus costos de atención.

A priori, las tasas de IACS en áreas no críticas deberían ser menores a las de áreas críticas, dado que es menor la exposición de los pacientes a factores de riesgo asociados a procedimientos invasivos. No obstante, el cuidado de pacientes no es tan acentuado como en las unidades de cuidados intensivos, que tienen mayor afectación de personal de enfermería y mejores condiciones ambientales que las áreas de internación en general. Esas condiciones dadas en las áreas de cuidados intensivos permiten implementar una vigilancia intensificada permanente, como parte de las tareas de rutina.

En cambio, la relación esfuerzo-beneficio hace que la vigilancia intensificada permanente no sea el medio más adecuado (o practicable) para el abordaje de las IACS en áreas no críticas de los hospitales, dado que significaría una cantidad de trabajo muy grande sobre un foco que, a priori, tiene menos incidencia de IACS.

Los estudios de prevalencia, además de brindar información muy útil para el conocimiento de un tema complejo, ofrecen algunas ventajas que los hacen muy convenientes. Se puede decir que un estudio de prevalencia requiere de bajos costos y es de simple implementación intra-hospital. También, en un corto período de tiempo se puede obtener gran cantidad de datos que sirven para dar una imagen de la situación de cada hospital por sí mismo y del conjunto de hospitales en general.

Además, el Programa VIHDA había realizado exitosamente 6 Estudios Nacionales de Diagnóstico Institucional y Prevalencia de Infecciones Hospitalarias sobre áreas de cuidados intensivos, entre los años 2005 y 2009, con un total de 120 Hospitales participantes<sup>116</sup>, lo que le daba una determinada experiencia en este tipo de estudios, tanto desde lo metodológico como desde su implementación.

En este escenario, fue posible pensar en un proceso de relevamiento ordenado del estado de los pacientes hospitalizados en áreas no críticas del hospital y de los episodios de IACS de los mismos, como un instrumento que brindaría nuevos indicadores y

---

<sup>116</sup> Los resultados están disponibles en los respectivos informes consolidados nacionales publicados por el Ministerio de Salud de la Nación.

mejoraría la calidad de otros.

España ha demostrado, por medio de la implementación periódica anual de estudios de prevalencia de IACS<sup>117</sup> durante 20 años, que los mismos brindan información lo suficientemente valiosa para el conocimiento de la situación, tanto para los hospitales como para las autoridades nacionales.

Con estos antecedentes, el Programa VIHDA se postuló al concurso de fondos para proyectos de investigación FOCANLIS 2009 a efectos de llevar adelante un proyecto inédito en Argentina, tendiente a abordar la problemática de IACS en las áreas no críticas de los hospitales de la Red Nacional de Vigilancia. Ganado el concurso, se consiguió el financiamiento necesario para su ejecución. Así surgió entonces el Proyecto “Estudio Nacional de Prevalencia de IACS en áreas no críticas de hospitales de Argentina”.

### **3. El aporte de la Tecnología de la Información**

Para poder llevar adelante este tipo de estudios es fundamental contar con un sistema informático ad-hoc que los soporte y que permita a los hospitales emitir sus indicadores particulares, y al Programa, emitir los indicadores nacionales a partir de la consolidación de los datos de los hospitales participantes.

El estudio de prevalencia, visto desde el hospital, es, fundamentalmente, un problema de organización del trabajo de preparación, relevamiento, registro, análisis y evaluación de datos. Estas tareas requieren de un sistema informático que vaya más allá de registrar la información. El hospital requiere de una herramienta que sirva de plataforma para el estudio y brinde el soporte a la gestión de la misma.

Por otro lado, y ahora desde la óptica del Programa VIHDA que debe gestionar este estudio en paralelo en todo el

---

<sup>117</sup> EPINE: Estudio de Prevalencia de las Infecciones Nosocomiales en los Hospitales Españoles. Sociedad Española de Medicina Preventiva, Salud Pública e Higiene.

país<sup>118</sup>, el software debe ser escalable y garantizar la consistencia de los datos y consolidar la información recolectada a nivel nacional. Se requiere de un sistema que pueda actuar de igual manera en cada hospital, con los mismos datos paramétricos, los mismos indicadores y permitir la evaluación inmediata de la experiencia, tanto a nivel particular, como a nivel nacional.

El Programa VIHDA ya disponía de un sistema ad-hoc de estudios de prevalencia, pero para áreas de cuidados intensivos, que había alcanzado 5 versiones, a partir de la retroalimentación de los estudios realizados.

Las características de este mismo estudio, pero aplicado a áreas no críticas, impone cambios significativos en la estructura y características del software. Por lo pronto, debía contemplar una población mucho mayor de pacientes relevados (por lo menos 20 veces mayor; había que relevar, prácticamente, todo el hospital). Este incremento de la cantidad de pacientes implica también ajustar cuestiones de organización del trabajo intrahospitalario de preparación e implementación a las que el software debe contribuir.

Un estudio de este tipo y envergadura, realizado en paralelo en tantos hospitales de Argentina, no puede resolverse, en los tiempos y formas que el rigor técnico médico del mismo estudio impone, sin el soporte de un sistema informático a medida.

Se decidió entonces desarrollar un sistema informático ad-hoc del estudio en cuestión y que, a su vez, pudiera ser utilizado también para los estudios de prevalencia en áreas críticas. Estos estudios, que pretenden ser realizados periódicamente (tanto las de áreas críticas como las de áreas no críticas) y sus resultados, deberían estar “en línea”, a disposición de cada hospital, a efectos de su comparación con ediciones anteriores y, a partir de allí, tener un panorama claro de la mejora (o no) experimentada.

---

<sup>118</sup> Por cuestiones de “comparabilidad” de los datos resultantes, es necesaria la homogenización de los criterios y condiciones en las que se lleva a delante el estudio y la realización en igual fechas y horarios en todos los hospitales participantes del estudio.



Esta fue la motivación fundamental para el diseño de SisWEP, el Sistema Web para la gestión e implementación de Estudios de Prevalencia del Programa VIHDA. Su característica de sistema web garantiza la integración, consistencia, completitud, homogeneidad y oportunidad de la información que habita en el sistema y que consumen y producen todos los hospitales del país.

El Programa VIHDA establece las mismas definiciones y paramétricas (catalogo) que son utilizadas para la vigilancia intensiva en áreas críticas, siguiendo las recomendaciones del NHSN (CDC - EEUU) a fin de garantizar la homogeneidad de los datos a ser recolectados en los hospitales participantes.

El acceso al sistema por parte de cada hospital está habilitado por medio de un usuario y contraseña que entrega el Programa VIHDA, cuando el hospital manifiesta formalmente su voluntad de participar del estudio, mediante una ficha de consentimiento que tiene carácter de declaración jurada.

Cada hospital obtiene, inmediatamente después de finalizado su estudio, un conjunto de indicadores propios y el Programa VIHDA obtiene los mismos indicadores, pero consolidados para la Argentina. Estos indicadores permiten el análisis de la situación particular de cada hospital y global de cada región, provincia o el país, facilitando la toma de decisiones inmediata (información para la acción). Asimismo, el software le permite a cada institución comparar sus tasas con las mismas correspondientes a estudios de años anteriores, de modo de poder marcar una tendencia propia en lo que refiere a prevalencia de infecciones hospitalarias en áreas no críticas estudiadas.

A SisWEP se accede a través del sitio Web de VIHDA ([www.vihda.gov.ar](http://www.vihda.gov.ar)) o mediante su propio sitio Web ([www.siswep.gov.ar](http://www.siswep.gov.ar)). El sitio web del Programa VIHDA es el espacio de comunicación entre el Programa, los hospitales y todos aquellos organismos y profesionales de la salud interesados en el tema. Así mismo, provee a la población general información para conocer y prevenir las infecciones. En el sitio se ofrece a cada centro hospitalario la posibilidad de adherir al Programa, participar en foros, obtener upgrades del software de vigilancia y acceder a publicaciones y material de estudio de referencia de

IACS, pudiendo efectuar aportes e intercambiar opiniones con todos los participantes.

La heterogeneidad de hardware y software en los diferentes hospitales hace que sea necesario soportar el proyecto con un sistema web capaz de correr en cualquier PC y explorador.

SisWEP es un sistema web, que concentra en un único repositorio los datos de todos los hospitales, con un estricto esquema de seguridad que restringe el acceso a los datos de cada hospital exclusivamente a los usuarios habilitados al efecto.

En el formulario de adhesión al estudio que completan los hospitales, en carácter de declaración jurada, asumen el compromiso por el usuario y clave de acceso que reciben del Programa y la delegan en un profesional que cumple el rol de usuario administrador en el hospital.

Cada hospital puede cargar sus datos en el único repositorio del sistema en el período habilitado para ello y puede consultarlos cuando lo desea. Esto permite que los hospitales puedan consultar resultados de estudios anteriores y del actual en todo momento y hacer las comparaciones y análisis que consideren pertinentes.

Por su parte, el Programa VIHDA, con acceso pleno al repositorio concentrador de los datos, dispone de una interfaz desarrollada a efectos de la gestión y análisis general, pudiendo analizar la información consolidada de todos los hospitales, calcular los indicadores globales y emitir los reportes nacionales.

El sistema permite consultar resultados de estudios anteriores y hacer las comparaciones y análisis pertinentes, tanto para los hospitales como para el Programa VIHDA. Esto hace posible que las autoridades dispongan de la información como para medir la evolución o mejora de las tasas de prevalencia en unidades no críticas de internación de los hospitales de Argentina y hacer las recomendaciones que estimen pertinentes e, incluso, tomar las medidas políticas que contribuyan a la mejora.

Esta interfaz permite, además, monitorear el estado de avance de los hospitales durante el proceso de preparación, encuesta y autoevaluación, actuando como tablero de control de la gestión del estudio.

SisWEP fue desarrollado con Visual Studio 2008™. El

motor de la base de datos es MS-SQL Server 2008™. Está alojado en un servidor provisto por ANLIS<sup>119</sup>, que reúne todas las condiciones exigidas para soportar este tipo de sistemas. Por cuestiones de seguridad, los datos propios de cada institución ingresados se mantienen encriptados en el servidor.

En síntesis, desde el Programa VIHDA se aprovechan todos los beneficios y posibilidades de comunicación y accesibilidad que Internet ofrece, consiguiendo vincular los distintos centinelas geográficamente tan dispersos y tecnológicamente tan heterogéneos, de una manera inmediata, económica y eficiente, facilitando las acciones de prevención primarias y secundarias tendientes a disminuir la morbi-mortalidad causada por IACS.

#### **4. Estudio Nacional de Prevalencia de IACS**

Previo a la realización del primer estudio de prevalencia de IACS a nivel nacional, y con el objeto de hacer las pruebas y ajustes necesarios en el terreno, se llevó a cabo una experiencia piloto en 4 hospitales de referencia de la Argentina<sup>120</sup>. La prueba fue exitosa, no solo en términos de uso y prueba del instrumento, sino, fundamentalmente, en lo que hace al examen de cuestiones de organización del trabajo, logística y coordinación del proceso

---

<sup>119</sup> La Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) “Dr. Carlos G. Malbrán” es el organismo dependiente del Ministerio de Salud de la Nación que tiene la misión fundamental de entender en las políticas científicas y técnicas vinculadas con distintos aspectos sustantivos de las acciones sanitarias en el ámbito público. Coordina 9 institutos, dentro de los cuales está el Instituto Nacional de Epidemiología “Juan H. Jara”, lugar donde funciona el Programa VIHDA.

<sup>120</sup> A instancias de la dirección del Programa se conformó un comité asesor del proyecto, integrada por 3 especialistas nacionales en las diferentes disciplinas vinculadas a la problemática de IACS (Dra. Angela Gentile, Dra. Lucía Daciuk, Lic. Griselda Almada) y un comité de referentes, integrado por 4 integrantes de los comités de infecciones de hospitales VIHDA donde se realizó la Prueba Piloto del estudio y se validaron procedimientos e instrumentos (Lic. Celia Bosque, Hospital Alassia, Santa Fe; Dra. Marisa Bernan, Hospital San Roque, Gonnet, Buenos Aires; Dra. Silvia Forciniti, Hospital Fiorito, Avellaneda, Buenos Aires; Dr. Haroldo Rojas, Sanatorio Adventista del Plata, Entre Ríos).

de encuesta intra-hospital.

La implementación del estudio en cada hospital consta de tres fases, que se deben desarrollar en forma correlativa, y conforme la siguiente planificación:

#### Fase Preparación:

- ✓ Acceso al SisWEP y descarga de material.
- ✓ Conformación del equipo de trabajo y elección del coordinador del proceso.
- ✓ Autocapacitación
- ✓ Impresión y copiado de planillas de recolección.
- ✓ Análisis de las planillas. Ejercitación.
- ✓ Organización del trabajo.
- ✓ Difusión del estudio. Concientización de los actores principales y las autoridades.

#### Fase Relevamiento:

- ✓ Relevamiento Institucional.
- ✓ Relevamiento de Pacientes
- ✓ Relevamiento de Episodios de IACS
- ✓ Control de calidad de datos en papel.
- ✓ Carga de los datos en el sistema.
- ✓ Verificación de los datos cargados.

#### Fase Evaluación Interna:

- ✓ Emisión del Reporte del Estudio del hospital.
- ✓ Confección del Informe Interno de Autoevaluación.
- ✓ Confección del Informe Final de Autoevaluación.

### **5. Beneficiarios**

El público objetivo directo, en primera instancia, del Estudio Nacional de Prevalencia de IACS en áreas no críticas de hospitales de Argentina, son los profesionales de los hospitales

que adhieren voluntariamente al estudio. De todas maneras, lo importante es que el beneficiario inmediato de la realización del estudio es toda la población que asiste a los hospitales. La ciudadanía toda se beneficia de la vigencia del programa y sus instrumentos, más allá de que los gestores directos sean los mismos hospitales, toda vez que al bajar las tasas de IACS se disminuye el riesgo para las personas que requieren internación en los hospitales adheridos.

Desde el Programa se brinda respuesta y asesoramiento permanentemente a ese público objetivo directo: los hospitales<sup>121</sup>.

Lo importante aquí es que el personal de salud de los hospitales se beneficia al disponer de un nuevo instrumento que le permite conocer su realidad en términos de IACS.

Los hospitales adheridos al Programa VIHDA, que hacen vigilancia intensificada en áreas de cuidados intensivos, conocen su realidad en esas áreas. La gran mayoría de los hospitales no adheridos no conocen esa realidad. Con este nuevo proyecto, el Programa VIHDA consigue, por primera vez en la historia de la prevención y control de IACS en Argentina, que los hospitales que adhieron al mismo conozcan su propia realidad respecto de IACS en toda su dimensión, disponiendo de información e indicadores propios de áreas donde no realizan vigilancia intensificada. Esta información es clave para la acción preventiva y de control de IACS en las instituciones de salud. Con ella los gestores hospitalarios pueden mejorar la calidad de su atención médica y tomar las medidas necesarias para que todos y cada uno de los pacientes que se interna en un hospital adherido a la Red Nacional (e incluso las personas que los asisten y/o visitan) tengan menos probabilidad de contraer una IACS. En ese sentido, toda persona que en algún momento asista a un hospital de la Argentina será beneficiario real de este estudio.

## **6. Innovación para la Inclusión Social**

La experiencia capitalizada a partir de implementación

---

<sup>121</sup> En el último año se han respondido desde el Programa VIHDA más de 10 consultas promedio por día (vía mail o telefónica) a los hospitales adheridos y a otras instituciones de salud que se dirigen al programa para realizar consultas.

de la Red Nacional de Vigilancia de IACS (VIHDA), la realización de los estudios nacionales de prevalencia de IACS en áreas críticas, la atención permanente a los hospitales adheridos a la red, el desarrollo y mejora permanente de los instrumentos (software, en particular), las actividades de docencia e investigación, el diálogo y retroalimentación permanente entre el staff del Programa y los profesionales de los hospitales adheridos, la mejora sustantiva en los indicadores (y su impacto en términos de vidas salvadas) y tantas intervenciones puntuales que ha concretado el Programa Nacional VIHDA en los hospitales le permiten proponer y concretar este proyecto inédito en lo que hace a prevención control de IACS en la Argentina. Sin toda esa experiencia, dada fundamentalmente por el trabajo cercano y continuo junto a los hospitales, sería imposible llevar adelante un proyecto de semejante envergadura.

Continuando con su tradición de innovación y de proyectos inéditos en la ámbito del Estado Nacional basados en el uso adecuado de la tecnología de la información, siempre con el único objetivo de mejorar la salud de los ciudadanos, el Programa VIHDA diseñó y pone a disposición de los hospitales de Argentina este nuevo instrumento técnico-metodológico para la prevención y control de IACS, complemento de los desarrollados para la vigilancia intensificada y estudios de prevalencia en áreas críticas, que permite incluir la totalidad de los servicios del hospital en el abordaje sistematizado de esta problemática.

Los servicios que el Programa brinda no tienen costo para los hospitales, sean estos públicos o privados. El software, soporte y asistencia es gratuito. También los cursos de capacitación y talleres. Cada hospital debe disponer del hardware necesario, la conexión a Internet y el personal calificado. Esto también es una característica distintiva del Programa VIHDA, que incluye en esa concepción a este nuevo proyecto, y que cumple así con lo que entiende que es una obligación del Estado: cuidar la salud de la población.

Este estudio no sólo permite contar con información para la acción, sino que agrupa y estudia instituciones de todo el país, independientemente del contexto social en que cada una está situada, incluyendo de esta forma en sus análisis pacientes de

diferentes clases sociales, culturales y económicas. En este sentido, el estudio constituye un verdadero instrumento de inclusión social.

## **7. Financiamiento, respaldo político y garantía de calidad**

La participación del proyecto en el concurso FOCANLIS que brindó los recursos económicos necesarios para afrontar proyectos de investigación en el campo de la salud en Argentina, ha permitido que los costos de logística, bibliografía y hardware necesarios para llevar adelante el proyecto no fueran un inconveniente. En este sentido, todos los requerimientos fueron resueltos en tiempo y forma. Los profesionales afectados del Programa VIHDA incorporaron las tareas de diseño del proyecto y su implementación dentro de sus obligaciones habituales.

En términos de Política Organizacional, todo el Programa VIHDA, el Instituto Nacional de Epidemiología “Dr. Juan H. Jara” (INE), la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS) y el Ministerio de Salud la Nación están alineados en lo que hace a los objetivos y metodologías en el abordaje de esta problemática. La experiencia del Programa VIHDA en el país hace que los hospitales confíen en sus propuestas y se sumen voluntariamente a este tipo de proyectos.

Los resultados del trabajo conjunto son elocuentes en lo que hace a indicadores de impacto y son la mejor garantía de éxito y apoyo en lo que respecta a política organizacional. El INE, con sus más de 35 años de experiencia en IACS en Argentina, es un prestigioso referente nacional e internacional en el abordaje de esta problemática, su prevención y control. Eso también se impone implícitamente como un aval fundamental para el proyecto. La alineación de todos y cada uno de los actores políticos y técnicos involucrados, en los diferentes niveles del Estado, brindan el mejor marco posible para abordar este tipo de proyectos.

Dado que el desarrollo del software SisWEP se realiza también en el marco del trabajo final de graduación como Licenciado en Sistemas en la Facultad de Ingeniería de la Universidad FASTA del PU Diego Arcidiácono, integrante del

equipo ejecutivo Programa VIHDA, la mencionada unidad académica<sup>122</sup> realiza las auditorías técnicas pertinentes al software y certifica el proceso de desarrollo del producto, lo que le aporta un valor distintivo al producto en términos de garantía de calidad.

Este tipo de interacciones entre Universidad y Estado, que tanto se predicen y tan poco se practican en Argentina, generan beneficios mutuos a las instituciones. Los organismos del Estado contribuyen a una mejor formación de profesionales, que egresan mejor capacitados para desempeñarse en el mercado, con experiencias laborales concretas desde su etapa de estudiante universitario y con conocimientos específicos en un campo particular de su profesión: la informática médica. Por otra parte, las universidades, comprometidas con la sociedad, hacen un verdadero aporte de conocimiento a la gestión pública y contribuyen a mejorar la acción de los organismos del Estado en su misión específica, con efecto directo sobre toda la ciudadanía; en este caso particular, en un campo tan prioritario y sensible como la salud de la población.

## **8. Relevancia para el interés público**

Un aspecto muy interesante para analizar en términos de relevancia para el interés público es el consenso y respaldo técnico logrado a partir de los mecanismos de construcción del Programa VIHDA que se mantienen presentes en este proyecto.

Otra cuestión a tener en cuenta es el reconocimiento nacional e internacional que ha logrado el Programa VIHDA y el posicionamiento internacional de la Argentina en esta problemática de la gestión de la salud. En ese sentido, los premios y distinciones que ha merecido el Programa contribuyen más aún a su autoridad técnica en la región.

De todas maneras, lo más importante en cuanto a

---

<sup>122</sup> La cátedra Proyecto Final de la Facultad de Ingeniería de la Universidad FASTA está a cargo del Prof. Fernando Schechtel y la auditora del proyecto es la Ing. Gabriela Degiampietro. El director técnico del proyecto académico es el Ing. Mauro Úbeda. El director funcional es el Dr. Guillermo R. Lossa, mentor y director del Programa Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina (VIHDA) hasta el año 2012 en que se jubiló.



relevancia para el interés público es el objetivo mismo del proyecto. Se trata de un estudio inédito en Argentina que permitirá, por primera vez, con alcance nacional, conocer la situación de las IACS en las áreas no críticas de los hospitales del país. Esto es, brindará información de altísimo valor médico en cuanto a diagnóstico de la situación y permite que los hospitales tomen las medidas pertinentes a efectos de la prevención y control de las IACS en pro de la mejora de la calidad de atención, beneficiando de esta forma a la población toda, cualquiera sea su condición social.

Los informes consolidados de estos estudios (nacionales y jurisdiccionales) brindan información para la toma de decisiones de primer nivel en lo que hace a políticas de salud. Sin esta información es imposible tomar medidas pertinentes para mejorar la calidad de la atención médica, y con ello, la salud de la población. El Programa Nacional VIHDA está proveyendo, en definitiva, el mejor insumo para la gestión de un gobierno: información confiable y oportuna para la toma de decisiones.

## **9. Conclusiones**

Luego de 3 ediciones (2010, 2011 y 2012), más de 735 personas de 171 hospitales de las 24 jurisdicciones se movilizaron en forma coordinada para realizar una experiencia única, motivados por su vocación de servicio y las pretensiones de mejora de la calidad de sus servicios de atención médica, entendiendo que es una forma de contribuir a la disminución de la morbimortalidad, ahorrando dinero y de mejorar la atención de todos los pacientes. Haber logrado eso desde el Estado Nacional ya es, en sí mismo, un logro.

Coordinar la actividad de todas estas personas, tanto dentro de los propios hospitales como a nivel nacional, requiere de equipos profesionales calificados y comprometidos. Para la Argentina es motivo de orgullo saber que cuenta con esa red de personas y un Programa Nacional capaz de coordinar acciones para llevar adelante proyectos innovadores de alto valor agregado, para la gestión en particular, y para la salud pública en general.

Este tipo de proyectos requieren, indefectiblemente, del aporte de la Tecnología de la información para su concreción. El

Programa VIHDA, honrando el liderazgo y reconocimiento internacional<sup>123</sup> ganado en este campo, logra concretar, una vez

---

<sup>123</sup> El Programa Nacional VIHDA, el INE, la Facultad de Ingeniería de la Universidad FASTA y/o las autoras recibieron los siguientes reconocimientos:

- Distinción como “Caso de éxito” por la Firma Microsoft para el Cono Sur. Buenos Aires. Junio 2004.
- Premio Hipocampo en el rubro Vocación y Servicio. Entregado por el Club de Leones. Mar del Plata. Septiembre 2004.
- Distinción de la Asociación Internacional de Mujeres de Negocios y Profesionales en la Ceremonia Internacional de Candelas. Mar del Plata. Octubre 2005.
- Premio Lobo de Mar en el rubro “Investigación Científica”. Mar del Plata. Diciembre 2005.
- Premio a la Excelencia en Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe. Entregado por el Instituto CONIP. 12º Congreso Nacional de Innovación e Informática Pública. Sao Paulo. Brasil. Junio 2006.
- Premio Iberoamericano de Gobierno Electrónico 2006. Comité evaluador de la Cátedra Iberoamericana de E-Gov Software AG Alianza Sumaq integrada por el Instituto Tecnológico de Monterrey de México, la Fundación Getulio Vargas de Brasil, el INCAE de Costa Rica, el Instituto de Empresa de España (IE), el IESA de Venezuela y la Universidad de San Andrés de Argentina. Primer Congreso Iberoamericano de Gobierno Electrónico. Santiago. Chile. Octubre 2006.
- Premio Sadosky a la Inteligencia Argentina 2006, en el rubro “Tecnología - Investigación”. Entregado por la Cámara Argentina de Empresas de Software y Servicios Informáticos. Buenos Aires. Noviembre 2006.
- Premio al “Mejor Esfuerzo por la Transparencia en la Gestión Pública” de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe de la Organización de los Estados Americanos (OEA) 2007. Se seleccionaron 5 finalistas sobre 125 programas de América Latina y el Caribe. Entregado por la RED GEALC, la OEA y el Instituto de Conectividad de las Américas (ICA). Mayo 2007.
- Premio Nacional de Gobierno Electrónico en la categoría “Iniciativa de éxito” de la Sociedad Argentina de Informática. Simposio de Informática en el Estado. Jornadas Argentinas de Informática. Santa Fe. Septiembre 2008.
- DECLARACION DE INTERÉS LEGISLATIVO de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires (D-1619/06-07). La Plata. Julio 2006.
- DECLARACIÓN de reconocimiento del Honorable Senado de la Nación (Expediente 2225/06 sancionado el 13/09/06). Buenos Aires. Septiembre 2006.

más un proyecto inédito en la región.

De la mano de las medidas tomadas intra hospitalares y las políticas definidas a nivel provincias y nación, se espera mejorar la salud de la población, con el aporte imprescindible de la tecnología de la información. Eso significa, entre otras cosas, “evitar enfermedades” y “salvar vidas”.

## 10. Bibliografía

BENENSON AS. Control of communicable diseases manual, 16th edition. Washington, American Public Health Association, 1995.

COSANO A, MARTÍNEZ-GONZALEZ M, MEDINA CUADROS M, MARTÍNEZ-GALLEGO S. Relationship between hospital infection and long-term mortality in general surgery: a prospective follow-up study. *J Hosp Inf.* 2002;52 (2):122–9.

DUCEL G ET AL. Guide pratique pour la lutte contre l'infection hospitalière. OMS/BAC/79.1.

INE-SADI Consenso sobre la importancia de un cambio de conducta en el control y prevención de IACS. Sociedad Argentina de Infectología. Mayo 2012.

LOSSA G ET AL. Primer estudio nacional de prevalencia de infecciones asociadas al cuidado de la salud en áreas no críticas de hospitales en Argentina. Libro de trabajos Congreso Panamericano de Infectología 2011. ISBN 978-9974-8194-4-3.

LOSSA G ET AL. Prevalencia puntual de infecciones asociadas al cuidado de la salud en áreas no críticas de hospitales en la Red Nacional de Vigilancia de Infecciones Hospitalarias de Argentina (VIHDA). *Rev Arg de Salud Pública.* Vol 2. Nro 6. Marzo 2011. ISSN 1852-8724.

LOSSA G ET AL. Estudio nacional de prevalencia de infecciones asociadas al cuidado de la salud en áreas no críticas de hospitales

- 
- PROYECTO DE DECLARACIÓN de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Expediente 3799-D-2006). Buenos Aires. Julio 2006.
  - DECLARACIÓN de reconocimiento del Honorable Concejo Deliberante del Partido de General Pueyrredon. Mar del Plata. Noviembre 2006.

de Argentina. Innovación y Tecnología de la Información al servicio de la Salud Pública. Internacional Symposium on Innovation and Technology. Perú. Noviembre 2010. ISBN 978-612-45617-0-9.

LOSSA G ET AL. Prevalencia de infecciones nosocomiales en unidades de cuidados intensivos para adultos en Argentina. Rev Panam Salud Pública. 2008;24 (5):324–30.

MORALES PEREZ C, GUANCHE GARCELL H, NÚÑEZ LABRADOR L, FRESNEDA SEPTIEMBRE G. Sensibilidad de los sistemas de vigilancia de las infecciones nosocomiales. Rev Cub Enf. 2004; 20(2):1.

RUANO C, MALDONADO J, SALAZAR R. Frecuencia de infección nosocomial en terapia intensiva: datos del proyecto PIN-FCM. Rev Cubana Hig Epidemiol. 2004;42 (1):5–9.

SEMPSPH Estudio de prevalencia de las infecciones nosocomiales en España - EPINE 1990-2011: 22 años. Sociedad Española de Medicina Preventiva, Salud Pública e Higiene. 2011

VEGNI FE, PANCERI ML, BIFFI E. Three scenarios of clinical claim reimbursement for nosocomial infection: the good, the bad, and the ugly. J Hosp Inf. 2004; 56(2):150–5.

# EFEITOS DA LEI DA TRANSPARÊNCIA E DA LEI DA INFORMAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARANAENSE: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE CURITIBA, LONDRINA, MARINGÁ, FOZ DO IGUAÇU E PONTA GROSSA

*Miriane Pires Rodrigues<sup>124</sup>, Sérgio Braga<sup>125</sup>*

## **Resumo**

Este trabalho se propõe a analisar comparativamente os portais da transparência das cinco principais cidades paranaenses, tendo por objetivo avaliar a aplicabilidade da lei nº131/2009 baseadas nos conceitos de “transparência” e “accountability virtual”. A hipótese levantada é que os órgãos públicos aproveitam-se de brechas na lei para apresentar de maneira insatisfatória as informações. Os resultados apontam dificuldades de navegação e deficiências de dados.

## **Palavras-chave**

Internet e política. Lei da Transparência. Lei da Informação. Paraná. Administração pública.

## **Abstract**

This study aims to do a comparative analysis of the "portals of transparency" of the largest five cities in Paraná, assessing the applicability of the Law No. 131/2009 by these municipalities. Our hypothesis is that public bodies enjoy the loopholes existing in the law to present the informations in an unsatisfactory way. Results also show some navigational difficulties and deficiencies of the data presented in the portals.

---

<sup>1</sup> Miriane Pires Rodrigues é graduanda do curso de Ciências Sociais da UFPR; e-mail: <miriane.p.rodrigues@gmail.com>

<sup>2</sup> Sérgio Braga é professor do Departamento de Ciências Sociais e do Mestrado em Ciência Política da UFPR; e-mail: <sssbraga@gmail.com>.

## **Keywords**

Internet and politics. Law of Transparency. Information Act. State of Paraná. Public Administration.

### **1. Introdução**

As sociedades democráticas contemporâneas têm sofrido mudanças na sua estrutura devido à intensa utilização das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). Estas modificam a relação entre os agentes sociais, nas suas formas de comunicar-se, de produzir informações e em seus comportamentos, os quais incidem sobre a cultura organizacional e política desses grupos. A esfera pública em geral e o aparelho de estado em particular também se utilizam dessas novas tecnologias como recursos nos processos burocrático-administrativos e políticos.

Esta intervenção traduz-se no chamado “Governo Eletrônico”. Como veremos mais adiante este conceito está relacionado ao uso das TICs no setor público, podendo relacionar-se com a melhora da eficiência nos processos operacionais e burocráticos do governo devido à modernização da administração pública, também se associando à prestação de serviços públicos através da internet, em um novo modelo de gestão do aparato estatal. Nesse sentido, Governo Eletrônico é definido como a contínua otimização da prestação de serviços do Governo, da participação do cidadão e da administração pública pela transformação das relações internas e externas através da tecnologia, da Internet e dos novos meios de comunicação.

Na mesma medida em que em meados anos 90 expandia-se a tecnologia, principalmente relacionada à Internet, pesquisadores das mais diversas áreas das ciências humanas passaram a analisar as potencialidades oferecidas pelo seu uso (Castells, 2001, Chahin et. al., 2004, Silva, 2005).

Os debates acerca desse tema apontam que as TICs possuem um potencial além da dimensão tecnológica, e não apenas voltada às ações do Estado, indicando que aquelas seriam capazes de fomentar valores democráticos, que há muito vem perdendo sua essência frente à apatia cotidiana do cidadão

comum em relação aos negócios públicos. Isto ocorre, por exemplo, quando as NTICs são utilizadas de forma a servir como ferramenta de aumento de accountability por parte dos governados e como facilitador da divulgação dos processos decisórios do Estado, proporcionando um sentimento de engajamento cívico.

Para outros autores, através dessas novas tecnologias seria estabelecida uma aproximação dos cidadãos e do Estado, numa relação mais direta. Seja ela através de maior transparência nos gastos públicos, de fiscalização dos eleitos ou no poder de opinar sobre os assuntos que competem às instituições públicas, exercitando as práticas democráticas. O que resultaria numa melhora da cidadania.

De acordo com Gomes (2005), a democracia constitucional baseia-se na idéia de soberania popular, na qual a opinião popular deveria prevalecer nas decisões coletivas. A teoria da democracia atual incide sobre a crise da representatividade, na qual existe crescente autonomização da decisão política por parte dos representantes, em detrimento do exercício democrático dos representados, no qual não há nem ao menos fiscalização dos atos públicos.

Neste contexto, o advento da popularização da internet surge para muitos analistas como um remédio para as deficiências da democracia liberal. Gomes, por exemplo, utiliza-se do termo “democracia digital” para se referir a um modelo alternativo de democracia, pautado na democracia direta, ainda que esta tenha se tornado obsoleta em função das complexidades dos Estados contemporâneos e das sociedades de massa.

A partir do exame da literatura podemos formular diversos questionamentos. Seria o governo eletrônico (e as TICs) uma ferramenta de aprofundamento democrático, com possibilidades reais de intervenção nos processos decisórios? Estariam os governantes interessados em proporcionar aos eleitores mecanismos de controle sobre suas ações? E em relação aos cidadãos, a crescente facilidade no acesso às informações públicas tem gerado um maior interesse em tomar a frente nas decisões da esfera política? Quais são os graus de transparência, de acesso à cidadania e de oportunidades de participação e

interação políticas disponibilizadas aos cidadãos pelos portais dos governos eletrônicos? Como avaliar e apreender analiticamente essas inovações trazidas pela internet às relações entre cidadãos e órgãos governamentais?

São questões como estas que formam os problemas que motivam a redação deste texto. Sem a pretensão de elucidar por completo tais problemas, o presente trabalho possui o intuito principal de aplicar e dialogar com algumas idéias aplicadas em análises realizadas anteriormente por outros autores, buscando examinar os portais online das Câmaras Municipais das cinco maiores cidades do Paraná, em um estudo regionalizado. Estes municípios são os seguintes: Curitiba, Londrina, Maringá, Foz do Iguaçu e Ponta Grossa, ou seja, os municípios mais representativos do estado.

Como ferramenta de coleta de dados, será utilizada uma versão adaptada das planilhas com variáveis retiradas dos trabalhos de Silva (2005) e Bragatto (2008), aplicando-as à navegação online dos portais das cidades, a fim de verificar o rendimento analítico da metodologia dos mesmos quando aplicados à nossa realidade e consonâncias e disparidades com os seus resultados. A decisão de inspirar-se no referencial teórico-metodológico utilizado por estes autores deveu-se à intenção de trabalhar com parâmetros e evidências que permitam uma análise comparada do caso das cidades paranaense com outras experiências de governo eletrônico examinadas por estes autores.

A pesquisa procurou verificar como os governos municipais têm respondido a demanda de seus cidadãos aos serviços públicos, a transparência dos gastos, a publicização dos atos legislativos e ao tratamento dado a opinião dos representados. Para cumprir estes objetivos, o artigo foi organizado da seguinte forma:

Em um primeiro momento será feito um breve resumo de algumas idéias extraídas da extensa literatura envolvendo a democracia digital, ou seja, a “junção” dos temas mais gerais das relações entre democracia, *accountability* virtual e internet. Neste contexto será apresentada uma proposta de análise das experiências de governo eletrônico do Paraná.



Após isso, o artigo pretende verificar a implantação da Lei da Transparência e avaliar sua aplicabilidade, também como, mapear as pesquisas recentes envolvendo o Governo Eletrônico, observando a metodologia utilizada e os seus resultados.

Por fim, discutem-se os resultados da parte empírica da pesquisa a partir da análise dos recursos encontrados nos portais das cidades examinadas, aplicando-se a planilha de análise de dados elaborada a partir do diálogo com os trabalhos dos autores anteriormente citados.

## **2. Governo eletrônico e processo decisório no Brasil: uma proposta metodológica de análise**

A expressão governo eletrônico ou e-gov passou a ser utilizada após consolidação da idéia de comércio eletrônico, ou e-commerce, em meados dos anos 90. Passando mais tarde a ser associado ao uso das TICs no governo.

Estudos acerca da evolução do uso das TICs no setor público as classificam quatro períodos: pioneirismo (anos 50 até meados de 60); centralização (60 até 70); terceirização (anos 80) e o governo eletrônico propriamente dito (a partir dos anos 90). (Diniz, Barbosa, Junqueira & Prado, 2008).

No Brasil, a crise do modelo de gestão burocrática dos anos 90 trouxe consigo as iniciativas de reforma e modernização do setor público. A reforma da gestão pública teve como alicerce princípios gerenciais voltados a resultados, eficiência e governança, tendo como objetivo final atender o cidadão, no sentido de prover melhoria nos serviços públicos e aproxima-lo ao governo, fortalecendo a confiança nessa relação. Para tanto, torna-se necessário o uso de tecnologia para atender a esta demanda. O uso das TICs neste novo modelo de gestão evoluiu para o que é hoje o governo eletrônico.

No âmbito federal, os primeiros estudos voltados para a formulação de uma política de e-gov, foram elaborados pelo GTTI – Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação –uma comissão interministerial criada em 2000. O resultado deste trabalho traduz-se no “Programa de Governo Eletrônico” (Brasil, 2001), o qual propõe três linhas de ação: universalização de serviços, governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada.

O portal “Rede Governo” caracteriza-se por ser uma proposta informatizada de amplo conjunto de serviços na internet, reunidos em um único portal.

O governo federal, prevendo o desmantelamento do projeto devido falta de política integrada que promovesse universalização do acesso às TICs, priorizou a formulação de uma política de tecnologia da informação orientada à arquitetura de relacionamentos envolvendo a população, o governo e os agentes da esfera privada. Atuando para este fim em três frentes: integração dos sistemas do governo com seus fornecedores e parceiros, maior interação com o cidadão e modernização da gestão interna.

Embora ainda com deficiências, os governos municipais, estaduais, federais e os três poderes da República têm apresentado avanços nos atos governamentais intermediados pelas TICs. Porém, se considerarmos que um dos objetivos do Governo Eletrônico está contido no aumento da transparência e participação da sociedade civil nas decisões políticas o quadro muda, pois estes avanços dependem de processos históricos e decisões de diversas frentes políticas existentes na sociedade, não se tratando apenas de tecnologia e sim de cultura política (Pinho, 2008).

Grande parte dos trabalhos recentes envolvendo o governo eletrônico no Brasil insere-se no campo da administração pública visando verificar padrões de desburocratização dos Estados, observar a operabilidade dos sites, analisando de que forma os governos estariam atendendo aos princípios de eficiência, eficácia e transparência, aos qual o e-government se propõe. A diferença entre estes estudos e esta pesquisa está no viés, uma vez que este trabalho recai sob a ótica da ciência política, incorporando outros temas mais próximos às preocupações desta disciplina tais como participação política, democracia e relação entre as esferas pública e privada, seguindo indicações contidas em outros estudos conforme citado acima (Silva, 2005, Bragatto, 2008).

Dessa forma, ao analisar os portais na internet das cinco maiores cidades paranaenses, se dará ênfase as variáveis referentes ao controle público dos orçamentos online, nas

ferramentas proporcionadas para participação dos cidadãos nas decisões da esfera pública e na permeabilidade das informações. Sendo os elementos de navegabilidade e acessibilidade aos serviços públicos importantes, porém com menor peso para o resultado da pesquisa empírica.

### *2.1 Estudos sob a ótica da administração pública.*

Dentro da perspectiva do campo da gestão da informação e administração pública, os estudos sobre o e-gov focam na oferta de informações institucionais e na qualidade dos serviços públicos proporcionados ao cidadão. Dessa forma, estas pesquisas em geral estão pautadas nas dimensões de conteúdo, navegabilidade e acessibilidade dos sítios disponibilizados na internet.

Algumas das pesquisas do uso das TICs na administração são elaboradas pelos próprios órgãos do governo. Estes possuem objetivo de avaliar os serviços públicos após a sua implementação, identificando alinhamento com o usuário para posteriores melhorias.

Um dos trabalhos que ilustra este tipo de pesquisa é o projeto “Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços”. A pesquisa pauta-se em um conjunto de indicadores focados na avaliação das conveniências dos serviços prestados ao cidadão através de meios eletrônicos (ex: emissão de 2ª via de IPTU, carteira de identidade, consulta à situação cadastral de CPF).

São definidos oito indicadores: maturidade do serviço prestado, comunicabilidade, confiabilidade, multiplicidade de acesso, acessibilidade, disponibilidade, facilidade de uso e transparência. São classificados ainda em “dever/obrigação” ou “direito/benefício”. Nesta avaliação a coleta de dados se deu através de um questionário realizado via web por meio de um software (LimeSurveyor), o qual possibilita posterior resultado baseado em meios estatísticos, possibilitando análises através de gráficos e relatórios. Foi atribuído um peso de 12,5 pontos para cada item, perfazendo um total de 100 pontos. Para a amostra procurou-se atingir os âmbitos federal, estadual e municipal. Como resultado verificou-se um amplo campo para oportunidades de melhoria, pois apresentou em todos os órgãos avaliados, pontuação bem abaixo do esperado (média de 33,76 pontos para

um total de 100), no qual os problemas maiores se verificaram no indicador de acessibilidade.

Trabalho semelhante foi realizado pelo Sistema FIRJAN em 2007. O projeto “Desburocratização Eletrônica nos Estados Brasileiros” foi desenvolvido com o objetivo de estimar o grau de participação dos 26 estados e do Distrito Federal no processo de desburocratização eletrônica, ressaltando suas deficiências e qualidades. Tal pesquisa baseou-se no estudo sobre a desburocratização eletrônica dentre os municípios do Rio de Janeiro (1ª edição publicada em 2002), o projeto qualifica o nível desenvolvimento do e-government no âmbito estadual.

Para tanto foi elaborado um ranking com as notas dos portais, baseados em três critérios: estágio de desenvolvimento (quantidade de serviços online disponíveis e transações possíveis), abrangência de assuntos (quantidade de tópicos abordados) e nível técnico (usabilidade e design). São quatro os níveis de desenvolvimento dos sites, com uma progressão de acordo com o grau de refinamento de transações possibilitadas ao usuário, a saber: nível 1: informativo, 2: interativo, 3: transacional, 4: integrativo.

O resultado constatou que dos portais dos estados todos ultrapassaram o primeiro nível, porém nenhum chegou ao último. Do total dos estados brasileiros, na época da realização desta pesquisa, 15 possuíam sites interativos, 11 mantinham sites que podem ser classificados como transacionais e apenas um não apresentou site ativo (Roraima não possui página própria). No entanto, todos apresentaram resultados aquém ao esperado.

Verificam-se muitos trabalhos semelhantes, porém de menor amplitude, aplicados às esferas regionais, como por exemplo, a análise que Jarbas Almeida realizou nos sites das sete prefeituras que compõe o ABC paulista . Apresenta resultados parecidos com as pesquisas acima: presença de informações básicas (como endereços, telefones e notícias), com alguma possibilidade de serviços on-line, porém sem estrutura ainda capaz de integração do governo e cidadão.

Simão e Rodrigues (2006) também tentam verificar como a esfera pública tem promovido, através da internet, meios de interação com a sua população. Através da metodologia de

Vilela (2003), analisam o Portal de Serviços e Informações do Governo Brasileiro. Sua metodologia consiste na avaliação do portal através de 73 critérios, agrupados em 14 parâmetros (abrangência/cobertura e propósito, atualidade, metadados, correção, autoridade/copyright, objetividade, inteligibilidade, apreensibilidade, operacionalidade, adequação, acurácia, interoperabilidade, conformidade, segurança de acesso), distribuídos em três dimensões: conteúdo, usabilidade e funcionalidade do portal. Atribui a cada dimensão uma nota (de 0 a 4: zero = ruim ou incompleto; 1= regular; 2 = bom; 3= muito bom; 4=completo), verificando os pontos fortes e fracos do portal em cada subitem. Os autores concluem que a proposta metodológica de Vilella mostrou-se eficiente para uma avaliação crítica do seu objeto de estudo. Os problemas mostraram-se de fácil resolução, pois compreendem em sua maioria apenas falta de gerenciamento. O conteúdo informativo deveria, segundo os autores, basear-se em quais as informações são consideradas importantes à população, ajudando-os com as atividades cotidianas e assim promover melhora na área de serviços públicos online. Porém, os pontos fracos não diminuem o mérito do sítio, pois este possui grande audiência, mostrando que está no caminho certo, apenas poderia potencializar esta boa receptividade do cidadão brasileiro aos serviços eletrônicos.

Alguns artigos recentes retratam a evolução do uso das TICs no setor público brasileiro, é o caso do trabalho realizado por Diniz, Barbosa, Junqueira e Prado (2008). Propõe, em um estudo sobre o Programa de Governo Eletrônico Brasileiro, um modelo de análise histórica da implantação do e-government pelo governo federal brasileiro, abarcando os fatores políticos, institucionais e técnicos críticos na concepção e avaliação de projetos de governo eletrônico e também dos atores envolvidos na construção desses projetos. Propondo assim, um modelo de referência que identifique o conjunto de relações mais frequentemente observadas em seu processo de implementação. Utilizam como método de análise entrevistas estruturadas com os agentes atuantes dessas implementações para verificar a adequação do modelo de referência.

## 2.2 *Estudos sob a ótica da ciência política e da sociologia*

Partindo da perspectiva do cruzamento entre as áreas de comunicação e ciência política, uma outra linha de pesquisa surge, compreendendo outras dimensões acerca do governo eletrônico, diferenciadas dos trabalhos verificados acima. Estes estudos preocupam-se essencialmente com questões relacionadas à “democracia digital” e suas implicações. Dentro desta perspectiva podemos citar os trabalhos de Pinho (2008), Penteadó, Santos & Araújo (2009), Silva (2005), Bragatto (2008) e Rothberg (2008).

Em relação aos portais governamentais, estes são analisados pelos graus de participação política e democrática que apresentam, sendo os graus mais elementares aqueles que contemplam a prestação de serviços e informações governamentais e os graus mais avançados os que possibilitam a participação dos cidadãos na esfera pública, podendo opinar sobre a agenda política através de deliberações on-line.

Rothberg (2008), através da revisão de teorias dos estudos das TICs no Brasil e União Européia, apresenta contribuições para a construção de uma agenda de pesquisa atual que considera o potencial das NTICs para o aprofundamento da democracia, e investiga se os aparatos técnicos estão sendo utilizados adequadamente para o fim de subsidiar real inserção da população na avaliação e definição de políticas públicas.

Segundo o autor, com o advento do e-governo, houve um aumento da possibilidade de setores organizados da sociedade expressar-se nos processos de definição dos atos da esfera pública. Essa inserção de novos agentes através de canais, tais como fóruns online de discussão de formação de agenda política e consultas públicas de sites governamentais, apresentam um avanço na prática democrática, porém com resultados ainda a serem pesquisados. Esta forma de participação seria, segundo o autor, uma forma de participação política que se aproxima do modelo deliberativo, no qual o exercício do poder e a organização das instituições são resultados de debate da esfera pública e orientam as decisões governamentais.

De acordo com Rothberg (2008:151) quando devidamente utilizadas, as ferramentas de consultas públicas são favoráveis ao Estado na medida em que, ao indicar os anseios da comunidade, reduzem resistências na implantação de medidas administrativas e legais, diminuindo custos. Porém, existem também problemas na utilização dessas consultas públicas, como o estreitamento das questões postas em debate, a insuficiência de orientação ao cidadão, inadequação na mediação entre os participantes, manipulação do debate a favor de interesses privados e falta de engajamento por parte da população.

Os desafios das democracias modernas traduzem-se na manutenção de canais de interatividade que aperfeiçoem os processos de gestão através da tecnologia. Assim, o capital social seria um ingrediente do engajamento cívico, no qual os indivíduos de uma sociedade atuam buscando objetivos comuns. A internet possibilitaria, quando utilizada de forma adequada, um meio de fortalecimento da cidadania (Rothberg, 2008:151).

Silva (2005) analisa se e de que forma os governos municipais das capitais brasileiras estão se utilizando das TICs, em especial a internet, para promover uma melhora na participação dos cidadãos nos assuntos públicos. Para tanto, utiliza como base o emprego político das TICs segundo cinco graus de participação democrática e as aplica na análise dos 24 portais das capitais brasileiras na internet. A escolha do objeto de análise se deu seguindo a seguinte premissa: as localidades municipais são unidades políticas mais coesas e as relações civis melhor expressadas. Justifica sua metodologia a partir de três pontos: o poder executivo é uma das instâncias que detém de forma significativa a produção da decisão política; as capitais refletem a diversidade sócio-política e econômica do país; a internet é o meio, dentre as TICs, mais utilizado pelo governo brasileiro.

Ele divide o trabalho em três partes. Inicialmente traça o estado da arte em torno dos modelos de democracia existentes e sobre as potencialidades políticas das TICs. Em seguida propõe a organização do debate sobre a democracia digital a partir da idéia de “graus de participação democrática”. Por fim, faz análise dos

dados coletados nos portais, baseados nos graus de democracia digital.

Em sua análise nos portais das capitais brasileiras, conclui que existe boa oferta de informações gerais, porém as ferramentas que incluem a prestação de serviços ainda necessitam de melhorias, sendo as operações entre fazenda pública e contribuinte as únicas um pouco melhor estruturadas. A metade dos sites estudados apresenta canal de ouvidoria, mas sem publicações nos portais das eventuais reclamações feitas pelos cidadãos, ficando o elemento da transparência negligenciado. Da mesma forma, não encontrou o autor existência de sondagens de opiniões nem espaços para discussões online de práticas do governo, verificando que há uma “sub-utilização das potencialidades democráticas destas tecnologias pelos governos das maiores cidades brasileiras”, indica Silva ( 2005, p. 465). “Não há ainda indícios de um tipo de participação política mais sofisticada no âmbito da esfera governamental das capitais brasileiras que indiquem o emprego das tecnologias da comunicação para um efetivo papel da esfera civil na produção da decisão pública” (Idem, p. 465).

Pinho (2008) chega a resultados semelhantes aos de Silva. Investiga os portais na internet dos 9 principais governos estaduais (Bahia, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná, Pernambuco, Santa Catarina e Goiás) e o Distrito Federal (DF), com o objetivo de observar como os estados em níveis de desenvolvimento econômico e com posicionamentos ideológicos diferenciados estruturam os seus portais, partindo do pressuposto que os governos ditos mais avançados politicamente tenham interesse maior em proporcionar um canal online mais participativo e transparente.

O autor baseia-se em metodologias anteriores (Akutsu, 2002; Akutsu e Pinho, 2002; Prado, 2004; Moraes, 2004; Anao), os quais remetem a questões sobre a configuração do portal: acessibilidade, graus de informação e transparência, ou seja, a preocupação com a accountability e a participação popular (instrumentos que proporcionem apresentação de sugestões, dúvidas e avaliação de políticas públicas e de serviços). Acredita que o modelo é ainda muito avançado à realidade brasileira,



porém o que avalia é a predisposição do governo em ampliar a relação sociedade/Estado via web e se há interesse por parte da população nessa participação.

Conclui que os portais possuem recursos tecnológicos adequados, porém podem ser melhorados nos quesitos de comunicação e disponibilização de informações, o que demandaria um maior comprometimento com a sociedade. Os portais carecem ainda de “uma maior interatividade, podendo-se inferir que as relações que se estabelecem são fundamentalmente do tipo government-to-citizen, sendo o governo o emissor e a sociedade, ao que tudo indica, o receptor passivo, estando longe a inversão dessa relação para citizen-to-government” (Pinho, 2008: 3).

### *2.3 Uma metodologia de análise dos websites*

Após apresentar alguns dos estudos recentes sobre o Governo Eletrônico no Brasil, podemos verificar que têm sido aplicadas metodologias de pesquisa distintas na análise dos sítios institucionais na internet. Devido à escassez de efetiva prática de deliberação democrática através de fóruns on-line e consultas públicas em nosso país, não é possível mapear a qualidade desses debates, portanto as pesquisas têm se pautado nas ferramentas disponibilizadas pelos websites governamentais.

A partir desse debate e das características da literatura anteriormente mapeada, optou-se por efetuar um mapeamento online dos portais das câmaras legislativas das cinco maiores cidades paranaenses, com propósito de realizar uma análise comparativa entre os mesmos, a fim de verificar se e de que forma os governos municipais têm disponibilizado à sua população a área de prestação de serviços, a accountability e as oportunidades de participação nos assuntos públicos.

Para tanto, foi aplicado nesta pesquisa o modelo de análise de Bragatto (2008) e Silva (2005), com pequenas alterações. Ambos utilizam como metodologia navegações orientadas online nos websites dos seus objetos de estudo, utilizando uma planilha de coleta com variáveis estabelecidas através da literatura referente os graus de democracia (Silva) e

com as preocupações com as demandas de participação do modelo liberal, participativo e deliberativo (Bragatto).

Utilizando o modelo de Silva (em estudo às capitais brasileiras), foi aplicado três tabelas aos sites das câmaras municipais paranaenses, cada uma com elementos condizentes aos três respectivos primeiros graus de democracia digital:

A primeira planilha de coleta procura encontrar e tipificar elementos do grau 1: disponibilidade de informação e prestação de serviços públicos. Caracterizam-se assim conteúdos como: presença de informações institucionais, informações genéricas sobre a cidade, notícias sobre a administração pública produzida pelo próprio governo, presença dados da legislação, possibilidade de emissão de documentos e a possibilidade obter serviços públicos com pedidos iniciados através do site.

No grau 2, procura-se encontrar conteúdos que empreguem as TICs para colher a opinião pública, como espécie de canal de comunicação, sem necessariamente utilizá-la para formação da agenda do governo. Neste item procuramos localizar a existência nos websites de locais de sondagem da opinião (como críticas e sugestões) sobre diversos assuntos da administração pública, sistemas de votação eletrônica e informações sobre programas de inclusão digital.

No 3º grau, a pesquisa volta-se à localização de elementos representativos à transparência e prestação de contas (accountability). Assim, foi feita uma verificação da existência de ferramentas que propiciem o acompanhamento financeiro, a existência de manuais de ajuda ao cidadão sobre estes dados e a existência de informações sobre iniciativas de inclusão digital nos portais que orientem a população a utilizar as TICs para este acompanhamento.

Para uma análise comparativa, foi utilizado nesta pesquisa sobre as cidades do estado do Paraná, o modelo de análise de Bragatto (2008).

A estrutura principal é dividida em seis seções:

1. Dados de identificação: informações gerais sobre as cidades analisadas, como número de habitantes, prefeito atual, endereço do portal, etc;
2. Navegabilidade: mecanismos de busca, de ajuda, mapa do sítio, página em outro idioma, impressão amigável, envio de e-mail, acessibilidade para deficientes, etc;
3. Informações governamentais: presença de informações institucionais, acessibilidade aos governantes, informações sobre programas, notícias sobre fatos da administração, leis e decretos;
4. Serviços: existência de informações, atendimento online e emissão de documentos;
5. Accountability: acompanhamento financeiro, pré-legislação com possibilidade de debate, informações sobre espaço de participação popular;
6. Participação Política: sondagens de opinião, fóruns de discussão, sistemas de votação online, possibilidade de intervir na constituição da agenda decisória.

Cada uma dessas seções dividem-se em sub-itens responsáveis por apreender cada um dos aspectos enunciados. Atribuiu-se a cada um dos itens a seguinte classificação:

0 (nulo) = informação não localizada ou de difícil localização;

i (incompleto/insatisfatório) = informação em página secundária, sem link específico ou sem limitação consistente;

c (completo, satisfatório) = informações de fácil acesso, na página principal e organizadas e delimitadas nos sítios.

Os dados encontrados, após classificação, foram transformados em percentuais para uma melhor visualização e possibilidade de comparação, cujos resultados veremos a seguir.

### **3. Lei da transparência e "accountability virtual" no contexto brasileiro**

A criação da lei complementar nº131 promulgada em 27 de maio de 2009, estabeleceu o acesso público a informação orçamentária e financeira da União, dos estados, Distrito Federal e municípios através de meios eletrônicos. Assim, foram criados os portais da transparência que visam esclarecer aos cidadãos sobre o destino dos gastos dentre outras informações sobre o

funcionamento da administração pública e dos órgãos legislativos.

Os autores do projeto de lei foram o senador João Capiberibe e a deputada federal Janete Capiberibe ambos do (PSB-AP). O projeto começou a tramitar em 2003, mas só foi convertido e aprovado como lei complementar em 2009. O projeto vem alterar o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal sancionada em 2000.

A Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, foi o primeiro passo para a transparência das contas públicas. E também, a primeira criação de um mecanismo de participação popular para decidir os gastos orçamentários como mostra o quadro a seguir.

Quadro 1: Alterações da Lei da Transparência no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal

Artigo 48. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL Nº 101/2000	REDAÇÃO DEPOIS DA LEI DA TRANSPARÊNCIA Nº 131/09
<p><b>Art. 48.</b> São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.</p>	<p>NÃO HOUVE ALTERAÇÃO</p>
<p><b>Parágrafo único:</b> A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão diretrizes orçamentárias e orçamentos.</p>	<p><b>Parágrafo único:</b> A transparência será assegurada também mediante:</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p>(i) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; Complementar nº 131, de 2009).</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p>(ii) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p>(iii) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. (NR)</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p>Art. 48 – A Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:</p> <p>I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;</p> <p>II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p><b>Art. 73 – A</b> Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas nesta Lei Complementar.”</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p><b>Art. 73-B</b> Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:</p> <p>I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;</p> <p>II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;</p> <p>III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes.</p>
<p>NÃO TINHA PREVISÃO</p>	<p><b>Art. 73-C</b> O não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3o do art. 23.”</p>

Fonte: Elaboração própria.

### 3.1 A Lei da Transparência no Paraná

No Paraná, desde 2010, o então governador em exercício Orlando Pessuti, já havia sancionado a Lei Estadual da

Transparência nº 16.595/2010. Esta lei obrigava os três poderes (executivo, legislativo e judiciário) a divulgar todos os atos administrativos e contratos firmados por esses órgãos. Garantia o dever da criação de um portal da transparência em cada um destes órgãos e a discriminação e publicização das contas públicas, dentre outras medidas.

Essa lei tornava obrigatória a divulgação dos salários dos servidores de forma individual e nominal, assim como é feito hoje pelo governo federal. Essa ação do governo do Paraná na época, garantiu ao estado o 4º lugar no ranking de transparência das contas públicas, segundo pesquisa realizada pelo comitê de especialistas encabeçado pela ONG Associação Contas Abertas<sup>126</sup>.

Em junho 2012, o Tribunal de Justiça do Paraná considerou inconstitucional a divulgação dos salários dos servidores públicos do estado<sup>127</sup>, a decisão foi tomada no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade movida pelo ex-deputado Jocelito Canto contra a Lei Estadual de Transparência nº 16.595/2010. Essa ação do TJ- PR fez o estado cair 10 posições no ranking da transparência pública da ONG Associação Contas Abertas, passando da 4ª posição em 2010 para a 14ª em 2012.

#### **4. Análise dos resultados**

Este trabalho pretende transformar as prerrogativas da Lei Federal de Transparência em variáveis de pesquisa e a partir disso, fazer um levantamento dos “portais da transparência” das câmaras municipais das cinco principais cidades paranaenses para mensurar o nível de transparência dessas casas legislativas.

A escolha das cidades foi feita a partir de um levantamento das cinco maiores cidades do Estado do Paraná em termos de população divulgados em 2009 pelo IBGE. São elas: Curitiba, Londrina, Maringá, Ponta grossa e Foz do Iguaçu.

---

<sup>126</sup> <http://indicedetransparencia.com/resultado-2012/> (Visitado em 14/04/2013).

<sup>127</sup> <http://g1.globo.com/pr/parana/noticia/2012/06/divulgacao-de-salarios-de-servidores-e-inconstitucional-diz-tj-pr.html> (Visitado em 14/04/2013).

#### *4.1 Análise dos três graus de participação democrática*

A primeira parte da análise dos resultados deste trabalho é baseada na pesquisa de Sivaldo Pereira da Silva. Em seu trabalho, o autor elencou as ferramentas e conteúdos dos portais online governamentais em 3 graus de participação democrática.

O trabalho em questão partiu da proposta de Silva (2005), para analisar os portais das câmaras municipais do Paraná. Buscou-se avaliar quais são os mecanismos de participação democrática que as casas legislativas das cinco maiores cidades do Paraná, disponibilizam para os cidadãos.

##### *4.1.1 Metodologia de análise*

Num universo pesquisado de cinco câmaras municipais, para cada item pontuado no portal agregou-se um valor de 20%. Chegando num total de 100%, caso todos os portais pontuassem em um determinado item.

Fórmula:

$$5 = 100\% ; 100 : 5 = 20\%$$

Quadro 2: Conteúdos e ferramentas característicos do primeiro grau de

<b>Conteúdo ou ferramenta característicos do 1º grau</b>	<b>% de portais em que o elemento foi localizado (no universo das 5 câmaras municipais analisadas)</b>
Presença de informações institucionais genéricas (endereço físico e eletrônico, telefones da administração, função de órgãos da administração pública)	100,00%
Notícias sobre a administração municipal produzidas pelo próprio governo. Presença de informações genéricas sobre a cidade (econômicas, culturais, turísticas, históricas, geográficas, étnicas)	60,00%
Possibilidade de “inserção de dados” pelo usuário e consequente obtenção de informação do tipo “consulta automatizada” – input/ output instantâneo	0,00%
Presença de legislação (Leis, estatutos, decretos, portarias etc.)	100,00%
Possibilidade de emissão de documentos oficiais	0,00%
Há feedback para indagação sobre tema genérico	0,00%
Há feedback para indagação sobre tema específico	0,00%
Possibilidade de obtenção de serviço público na rua ou na região que reside o cidadão, com pedido inicial realizado através do sítio	0,00%
Atendimento on-line instantâneo (através de chat ou ferramenta similar)	0,00%
Possibilidade de obtenção de serviço público em domicílio com pedido inicial realizado através do sítio	0,00%
Possibilidade de operação completa de serviço público via rede	0,00%

**Fonte:** Elaboração própria.



democracia digital, localizadas nos portais.

No primeiro quadro, foram avaliadas ferramentas que tornassem possível saber quais informações e serviços online os cidadãos podem encontrar no website da câmara municipal. Por se tratar de uma câmara legislativa, algumas ferramentas avaliadas no primeiro grau não se aplicam ao objeto de estudo deste trabalho. Constatou-se que nenhum dos portais ofereciam serviços públicos em domicílio com pedidos feitos através do site ou emissão de documentos oficiais.

Todos os portais disponibilizam endereços e telefones úteis ao cidadão, também como, informações da administração da casa legislativa e notícias. Há possibilidade de conferir as leis, estatutos e decretos que regem o município em todos os sítios pesquisados. Quanto a informações genéricas sobre os dados municipais apenas Curitiba, Londrina e Foz do Iguaçu pontuaram.

Quadro 3: Conteúdos e ferramentas, característicos do segundo grau de democracia digital, localizadas nos portais das câmaras legislativas municipais

<b>Conteúdo ou ferramenta característicos do 2º grau</b>	<b>% de portais em que o elemento foi localizado (no universo das 5 câmaras municipais analisadas)</b>
Existência de sondagem de opinião NÃO-PUBLICADA: ouvidoria voltada para receber opinião pública sobre determinado tema de interesse geral, mas sem publicização das opiniões emitidas pelos cidadãos)	60,00%
Existência de locus para recepção de críticas do cidadão NÃO PUBLICADAS no portal.	60,00%

Existência de campanha publicitária on-line que estimule a emissão da opinião do cidadão através do portal com link direto para formulário ou ferramenta que colha esta opinião.	0,00%
Sistema avançado de votação eletrônica voltado para sondagem de opinião : no formato “consulta”, sem efeito deliberativo.	0,00%
Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital que trate de capacitação, educação ou atividades similares, visando facilitar a apropriação das TICs, por parte do cidadão, enfatizando coletar a opinião pública sobre questões públicas.	0,00%
Existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica que propicie o acesso e uso das TICs pelo cidadão, voltada para a sondagem de opinião dos municípios.	0,00%

**Fonte:** Elaboração própria.

No segundo quadro, buscou-se encontrar mecanismos que possibilitem a interação com os internautas, ou seja, a utilização das TICs para facilitar a comunicação com os cidadãos.

Uma das ferramentas mais básicas que as câmaras municipais poderiam disponibilizar é a existência de um espaço para dúvidas, reclamações e sugestões, uma ouvidoria para receber a opinião pública e garantindo assim, uma mínima interação com o cidadão. Dentre os municípios pesquisados, apenas Foz do Iguaçu, Londrina e mais recentemente Curitiba tem um departamento dentro das casas legislativas para esse fim. Em Foz do Iguaçu, a ouvidoria funciona apenas por telefone. Em Londrina há um espaço para reclamações, e em Curitiba o sistema ainda está sendo implantado.

Nos outros itens da tabela II, nenhum dos portais estudados ofereceram mecanismos mais avançados para reunir as opiniões dos internautas. Por isso nenhum portal pontuou nos

ítem: “existência de campanha publicitária on-line que estimule a emissão da opinião do cidadão”, “sistema avançado de votação eletrônica voltado para sondagem de opinião”, “existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital” e “existência de informações no portal sobre infraestrutura tecnológica que propicie o acesso e uso das TICs pelo cidadão”.

Quadro 4: Conteúdos e ferramentas, característicos do terceiro grau de democracia digital, localizadas nos portais

<b>Conteúdo ou ferramenta característicos do 3º grau</b>	<b>% de portais em que o elemento foi localizado (no universo das 5 câmaras municipais analisadas)</b>
Existência de locus para recepção de críticas do cidadão PUBLICADAS no portal (críticas gerais, sem temas específicos)	0,00%
Fórum on-line temáticos do tipo discursivo, aberto ao público mais amplo, acerca de temas específicos de interesse público, com opiniões dos cidadãos publicadas no portal.	0,00%
Existência de pré-legislação (projetos de leis ou similares) disponíveis para consulta on-line do cidadão (transparência pública quanto aos possíveis atos legislativos do governo)	100,00%
Possibilidade de acompanhamento financeiro (disponibilidade de documentos governamentais de arrecadação, movimentação de erário e aplicação financeira dos recursos públicos – balancetes, balanços financeiros)	100,00%
Existência de manual, guia ou texto afim que possibilite a melhor compreensão de dados financeiros disponíveis no portal para o entendimento de público leigo em assuntos administrativos/ contábeis.	20,00%
Existência de informações no portal sobre programas (iniciativa) de inclusão digital que trate de capacitação, educação ou atividades similares, visando facilitar a apropriação das TICs, por parte do cidadão, enfatizando o acompanhamento público dos atos da administração pública.	0,00%

Existência de informações no portal sobre infra-estrutura tecnológica que propicie o acesso e uso das TICs pelo cidadão, voltada para o acompanhamento público dos atos da administração pública.	0,00%
---	-------

**Fonte:** Elaboração própria.

No terceiro quadro, buscou-se elementos representativos da *accountability* e da transparência pública. Assim foram avaliados mecanismos de acompanhamento fiscal, contábil, fóruns de discussão, manual ou glossário e etc.

O acompanhamento dos projetos de leis, dos balanços financeiros e contábeis foram encontrados em todos os sítios. Todos os portais garantem ao internauta o acompanhamento financeiro e dos atos legislativos através dos portais na internet, perfazendo pontuação máxima.

No item glossário/manual apenas o portal da câmara de Curitiba e Londrina ofereceram essa ferramenta ao internauta. É importante ressaltar que de acordo com a lei da transparência pública nº 131/2009. É obrigação dos órgãos públicos o esclarecimento da linguagem utilizada. Em Maringá e Foz do Iguaçu, não há nenhum manual ou glossário para uso do usuário, porém as informações são divulgadas de forma simplificada, não trazendo nenhum prejuízo ao usuário do portal. Em Ponta Grossa, o problema é a falta de dados. A divulgação ocorre de forma simplificada, porém há poucas informações prestadas, não sendo possível encontrar dados mais sofisticados sobre os vereadores e seus gabinetes, por exemplo.

#### *4.2 Análise das demandas de participação do modelo liberal, participativo e deliberativo*

A segunda etapa desta pesquisa consistiu numa verificação das demandas de participação do modelo liberal, deliberativo dentro das possibilidades dos websites das câmaras municipais. Foi utilizada nesta parte do trabalho, a planilha de autora Raquel Callai Bragatto (2008) para apreender informações gerais dos conteúdos dos portais governamentais estudados.

A análise foi obtida através de uma pontuação, onde 0= nulo/inexistente. 1= incompleto e 2= completo. No final de cada tabela é possível verificar a pontuação de cada portal legislativo dos municípios estudados em cada uma das seis categorias propostas por Bragatto.

Tabela 1: Dados de navegabilidade

NAVEGABILIDADE	CURITIBA	LONDINA	MARIINGÁ	PONTA GROSSA	FOZ DO IGUAÇU
<b>Mecanismo de busca</b>	0	1	0	0	2
<b>Mapa do sítio</b>	0	0	0	0	0
<b>Página em outro idioma</b>	0	0	0	0	0
<b>Impressão amigável</b>	2	2	2	0	2
<b>Envio de e-mail</b>	2	2	2	2	2
<b>Acessibilidade para deficientes</b>	1	1	0	0	1
<b>TOTAL</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>7</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 2: Dados de Informações governamentais

INFORMAÇÕES GOVERNAMENTAIS	CURI TIBA	LOND RINA	MARI NGÁ	PONTA GROSSA	FOZ DO IGUAÇU
<b>Presença de informações institucionais</b>	2	2	2	2	2
<b>Acessibilidade aos governantes</b>	1	2	2	0	1
<b>Informações sobre programas</b>	1	1	1	0	1
<b>Notícias sobre fatos administrativos</b>	2	2	2	2	2
<b>Leis e decretos</b>	2	2	2	2	2
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	<b>8</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 3: Dados de serviços

SERVIÇOS	CURITI BA	LOND RINA	MARI NGÁ	PONTA GROSSA	FOZ DO IGUAÇU
<b>1 Existência de informações</b>	2	2	2	2	2
<b>2 Atendimento online</b>	0	0	0	0	0
<b>3 Emissão de documentos</b>	1	1	1	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 4: Dados de accountability

ACCOUNTABILITY	CURITIBA	LONDRI RINA	MARIN GÁ	PONTA GROSSA	FOZ DO IGUAÇU
1 Acompanhamento financeiro	2	2	2	1	2
2 Pré-legislação com possibilidade de debate	0	0	0	0	0
3 Informação sobre espaços de participação popular	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	2	2	2	1	2

**Fonte:** Elaboração própria.

Tabela 5: Dados de participação política

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	CURITIBA	LONDRI NA	MARIN GÁ	PONTA GROSSA	FOZ DO IGUAÇU
Sondagens de opinião	0	0	0	0	0
Fóruns de discussão	0	0	0	0	0
Sistema de votação online	0	0	0	0	0
Possibilidade de intervir na constituição da Agenda decisória	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	0	0	0	0	0

**Fonte:** Elaboração própria.

A partir do gráfico abaixo, é possível verificar a cidade que mais pontuou dentro das propostas de Bragatto.

No que tange ao item que avalia a navegabilidade dos sítios, a cidade de Foz do Iguaçu obteve a maior pontuação. No total foram considerados eficientes o seu mecanismo de busca, impressão amigável e envio de e-mail.

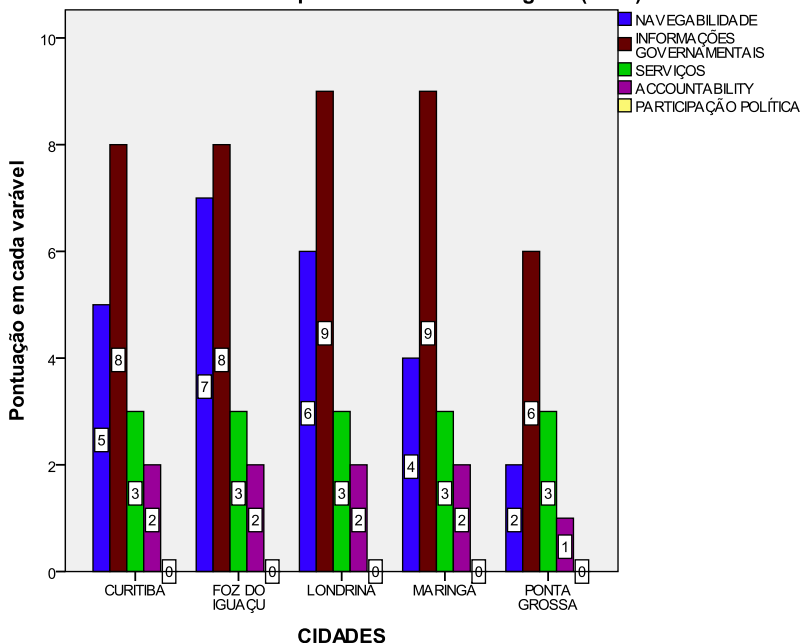
No item de informações governamentais, Londrina e Maringá obtiveram a mesma nota. Ambas ficaram com 9 pontos, obtendo o melhor desempenho em relação a acessibilidade aos governantes. Curitiba e Foz do Iguaçu ficaram com 8 pontos, enquanto Ponta Grossa, ficou em último, com 6 pontos.

Na avaliação dos serviços prestados ao cidadão pelo portal, todos os sítios analisados conseguiram três pontos cada um. No item que mede a accountability e a transparência do portal, todos os sites obtiveram baixa pontuação. Curitiba, Londrina, Maringá e Foz do Iguaçu ficaram com 2 pontos cada um, pois sua eficiência se deu apenas no item acompanhamento financeiro. Já o portal de Ponta Grossa, obteve o pior rendimento, com apenas 1 ponto, segue que há divulgação dos dados financeiros, mas o mesmo é feito de forma incompleta, com ausência de informações e num formato de difícil compreensão.

Vale ressaltar que no item de participação política, nenhuma das casas sequer pontuou. Nenhum dos sítios oferece alguma forma de participação política para o internauta. Não há sondagens de opinião, fóruns de discussão ou algum tipo de sistema de votação.



**Gráfico 1: Dados agregados sobre a pontuação de cada cidade analisada baseada na planilha da autora Bragatto (2008)**



Fonte: Dados coletados pelos próprios autores em 11/04/2013

### 4.3 *Análises da aplicabilidade da Lei da Transparência nº 131/2009*

A terceira parte de análises, consistiu na avaliação dos portais da transparência das casas legislativas dos cinco maiores municípios do Paraná.

A análise foi baseada nas prerrogativas do decreto Federal nº 7.185/2010. Que regulamenta as informações e o modo como elas devem ser divulgadas nos “portais da transparência”.

Esta análise se restringiu a apenas a avaliação dos portais da transparência, não se focou em dados gerais dos sites

legislativos como nas análises anteriores. Para essa pesquisa, foi utilizada a seguinte fórmula:

$$n = 5 \text{ (1)}$$
$$5 = 100\%; 100 : 5 = 20\% \text{ (2)}$$

Levando em consideração o universo pesquisado de cinco câmaras municipais, para cada item pontuado no portal agregou-se um valor de 20%. Chegando num total de 100%, caso todos os portais pontuassem em um determinado item.

Baseando-se na Lei federal de Transparência pública, foram eleitas dezesseis variáveis para medir a eficiência dos portais legislativos. Foram levados em consideração informações como: download dos dados, linguagem utilizada para divulgação, manuais de ajuda, filtros de pesquisa, detalhamento e a tempestividade das informações, dados sobre despesas, preços unitários, atualização do portal, navegabilidade, divulgação de salários e etc.

No final da tabela, foram elencadas quatro questões para testar os sites pesquisados buscando saber se é possível encontrar dados mínimos para o cumprimento da Lei de Transparência.

Tabela 6: Variáveis para verificar a aplicabilidade da lei nº 131/2009.

<b>Nome da Cidade: CURITIBA / LONDRINA / MARINGÁ / PONTA GROSSA / FOZ DO IGUAÇU</b>		<b>%</b>
<b>Endereço do portal:</b>		<b>%</b>
<b>Pontuação total:</b>		<b>%</b>
<b>Variáveis:</b>		
1	Possui canais de interação com o cidadão? (Fale conosco/manual de navegação)	0%
2	Glossário	20%
3	Possui filtros de pesquisa? (Pelo menos três níveis)	40%
4	Banner para acessar o portal como manda a lei?	80%
5	Acessibilidade boa ou ruim (não poderá conter senha/login para ter acesso ao portal)	100%
6	Permite fazer download dos dados de despesas/receitas/servidores e licitações?	80%
7	Divulga nomes de servidores concursados/comissionados?	80%
8	Atualização do site até agosto?	100%
9	Informações sobre salários bem definidos ao menos por categoria?	80%
10	Despesas de gabinetes e viagens	40%
11	Permite pesquisar uma determinada despesa pela descrição?	40%
12	Permite a pesquisa por fornecedor de produtos ou serviços?	40%
13	Permite a pesquisa por diversas periodicidades? (mensal, trimestral, semestral e anual)	100%
14	O detalhamento e a tempestividade da informação atendem ao disposto no art. 48-A da LC nº 131/09? (número do processo, bem fornecido ou serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado)	80%
15	Informações detalhadas de funcionamento da casa e vereadores	60%
16	Há informações sobre os preços unitários dos produtos ou serviços adquiridos?	20%
<b>Perguntas para aferição:</b>		
17	É possível saber quanto à câmara gastou em divulgação com mídia/propaganda?	40%
18	É possível saber se a câmara exonerou contratos/convênios / servidores?	60%
19	É possível saber quanto à câmara gastou em telefone no mês de agosto?	80%
20	É possível saber quanto à câmara gastou em limpeza da mesma? (Incluindo empresas terceirizadas e produtos)	60%

Fonte: Elaboração própria.

A primeira variável buscava saber se havia alguma forma de interação com o internauta. Os sites foram avaliados na forma de “fale conosco” ou um “manual de usuário para o portal”. Essas ferramentas podem ajudar na interação internauta e casa legislativa. Esse item, não faz parte das prerrogativas da lei, ele foi incluído, pois se queria avaliar a existência ou não, de alguma forma de participação política. Neste primeiro item, nenhum dos sítios pontuou, é o que se pode acompanhar na tabela acima.

A segunda variável utilizada na avaliação dos portais foi à existência ou não de um glossário. Na pesquisa realizada em outubro de 2012, apenas o portal de Curitiba disponibilizava essa ferramenta, sendo a única a pontuar neste item.

Outro item de avaliação foi à acessibilidade, pois segundo a lei nº 131/2009, não pode existir nenhum mecanismo

capaz de “barrar” o cidadão interessado em fiscalizar os gastos públicos, assim não é permitido colocar senhas e login para acessar os portais. Neste quesito, nenhum dos sites pesquisados obrigava o usuário a fazer qualquer tipo de cadastro para acessar os portais.

Os filtros de pesquisa que facilitam o acesso do usuário no lugar desejado foi outra categoria avaliada. Este item pontuou em 40% dos sítios pesquisados, pois apenas dois dos cinco sites possuíam alguma forma de filtros, seja ela por periodicidades, por fornecedores, por serviços ou uma despesa pela descrição. Esses dois sítios foram Londrina e Foz do Iguaçu.

Banner para acessar o portal, refere-se a uma obrigação dos portais em dar destaque, logo na primeira página, para o link do portal da transparência daquele órgão. A página do portal da transparência foi mais difícil de ser encontrada no portal da câmara de Ponta Grossa, o link estava em páginas secundárias. Nos outros portais, o link estava em destaque como manda à lei. Por isso, esse item recebeu 80% de pontuação.

Um dos itens mais polêmicos da lei federal de Transparência pública, diz respeito à divulgação dos salários dos servidores de forma nominal e individual.

O governo federal recebeu diversas críticas e processos de inconstitucionalidade desde que passou a divulgar os salários dos servidores de forma individual no portal da transparência do governo federal. Até o julgamento do STF<sup>128</sup> que decidiu pela constitucionalidade da lei e pelo direito do contribuinte de acesso a informação salarial dos servidores públicos.

No Paraná o Tribunal de Justiça<sup>129</sup>, considerou ilegal a divulgação salarial dos servidores por ferir o direito a privacidade e a intimidade dos mesmos. Desde então, nenhum órgão do executivo, legislativo e judiciário é obrigado a divulgar os salários de cada servidor individualmente, a divulgação é feita apenas por cargo ou função. Com exceção do Tribunal de

---

<sup>128</sup> <http://exame.abril.com.br/brasil/politica/noticias/divulgacao-dos-ganhos-nao-esta-ameacada-diz-presidente-stf> (Visitado em 15/04/2013)

<sup>129</sup> <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1266569&tit=TJ-decide-que-divulgacao-dos-salarios-de-servidores-e-inconstitucional> (Visitado em 15/04/2013)

Contas<sup>130</sup> que é o único órgão do estado, a divulgar o salário dos servidores individualmente.

Com base no decreto do TJ-PR, nenhum dos portais estudados divulga o salário dos vereadores e servidores nominalmente. Essa divulgação é feita a partir de planilhas separadas, onde em uma é possível encontrar o nome do servidor e sua função. Em outra planilha é fornecido o salário por cada cargo. Não sendo possível, verificar quanto cada servidor recebe do estado. Destaque para Ponta Grossa, pois é a única câmara a não divulgar nenhuma informação sobre os salários.

Na variável sobre despesas de gabinetes e viagens, ressalta-se aqui a prefeitura de Maringá que determina a todos os seus funcionários a obrigação de esclarecer a sua viagem na forma de um relatório detalhado. O servidor deve informar os dias de viagem, o objetivo, o meio de transporte e o valor das despesas.

Figura 1: Foto extraída do portal da Câmara Municipal de Maringá, com o relatório detalhado de viagem dos servidores.

The image shows a screenshot of the official website of the Câmara Municipal de Maringá, Paraná. The page features a header with the city's name and logo, and a navigation menu on the left. The main content area displays a 'REQUERIMENTOS' (Requests) section. The selected request is dated 22/09/2012 and is for a 'Requerimento de Diárias n. 006/2012 de 16/05/2012'. The requester is Edson Hideyuki Otani, an Administrative Assessor. The request details include the purpose of the trip (a course in Ribeirão Preto) and the mode of transport (air). A sidebar on the right contains various utility links and advertisements.

**Fonte:** Foto extraída do portal da Câmara Municipal de Maringá em 22/09/2012.

<sup>130</sup>[http://www.controlepublico.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&Itemid=54&id=2124:tcepr-normaliza-lei-de-acesso-a-informacao-e-decide-divulgar-salarios-de-servidores](http://www.controlepublico.org.br/index.php?option=com_content&view=article&Itemid=54&id=2124:tcepr-normaliza-lei-de-acesso-a-informacao-e-decide-divulgar-salarios-de-servidores) (Visitado em 15/04/2013)

O portal da Câmara Municipal de Londrina é o outro portal que informa as despesas de viagem junto com Maringá. Assim o item que avalia a divulgação de despesas com viagens pontua em 40%.

Outra variável importante, diz respeito à divulgação e o detalhamento dos gastos financeiros. Esse item é baseado no artigo 48<sup>131</sup> da lei da Transparência pública. O portal de Ponta Grossa foi o único a não cumprir essa norma técnica de detalhamento e divulgação dos gastos públicos.

No que tange a atualização do site, todos os portais estão cumprindo essa determinação da lei.

Os quatro últimos itens da tabela foram pensados para a aferição da capacidade informacional dos portais. Desta forma, foram criadas quatro questões com o objetivo de testar o site. São questões simples, que exigem dados básicos dos portais. Dados como: gastos com materiais específicos e documentos de contratos e licitações. Com isso, espera-se descobrir a aplicabilidade da lei.

Na primeira questão de aferição, a pergunta foi: de quanto foi o gasto da câmara de cada município com mídia e propagandas no mês de avaliação (setembro de 2012). Aqui, apenas Londrina e Maringá divulgavam essas informações de forma clara e correta.

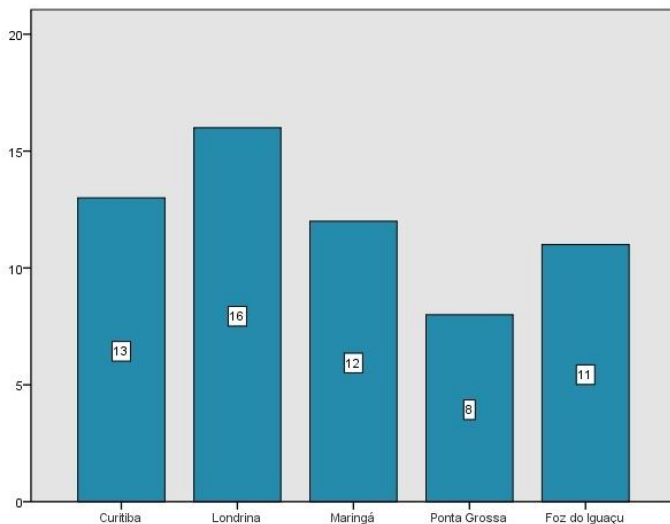
Outra questão para aferição foi se haviam informações sobre exoneração de contratos, convênios e servidores. Apenas Foz do Iguaçu e Ponta Grossa não divulgavam essas informações. A terceira pergunta se relaciona aos gastos de despesa com telefone no mês de avaliação (setembro de 2012) pelos legislativos. Nessa pergunta, só Ponta Grossa não divulgava seus gastos com telefone. A última pergunta foi em relação ao gasto com produtos de limpeza e higienização do prédio (incluímos aqui gastos com empresas terceirizadas e produtos). Apenas Curitiba, Londrina e Foz do Iguaçu divulgavam esse tipo de informação.

---

<sup>131</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm) (Visitado em 15/04/2013)

A câmara municipal de Londrina ficou com a maior pontuação em relação aos critérios da lei da Transparência, foram 16 critérios cumpridos, dos 20 critérios avaliados.

Gráfico 2: Total de pontuação dos portais legislativos em relação ao cumprimento da Lei da Transparência, nº 131/2009.



**Fonte:** Elaboração própria.

O gráfico foi obtido a partir da contagem da pontuação de cada portal em cada item, das 20 variáveis elencadas para o teste dos portais legislativos.

Cada portal recebia 0= se houvesse falta de informação ou 1= caso os dados estivessem no portal de forma completa. Assim, a soma de todos os itens elencados, fazia a pontuação total de cada portal.

Com a menor pontuação ficou câmara municipal de Ponta Grossa, apenas oito critérios cumpridos. Deve-se destacar que a navegação do portal desta casa é prejudicada pela falta de informações, e a ausência de clareza dos dados divulgados.

#### *4.3.1 Sintetizando os dados obtidos a partir da avaliação dos portais da Transparência.*

O objetivo desta pesquisa foi analisar os portais da transparência das cinco maiores cidades do Paraná, para verificar os graus de accountability desses portais. Para fazer essa análise, foram utilizados os dados da lei complementar nº 131/2009.

A partir desta pesquisa foi possível identificar que o portal da Transparência da câmara de Ponta Grossa foi o mais deficiente no cumprimento da lei, ela disponibiliza apenas ferramentas básicas para o internauta, não divulgando informações sobre a história, propagandas e notícias. Também não divulga informações sobre os servidores e os salários, bem como faltam informações detalhadas sobre despesas e licitações.

Nas câmaras de Curitiba e Maringá, a prestação de contas sobre despesas, servidores, licitações e orçamentos é completa, porém, encontrar tais informações requer tempo e paciência do internauta devido ao grau de desorganização dos dados publicados.

Foz do Iguaçu possui filtros para facilitar as pesquisas dentro dos portais, ajudando o usuário a encontrar o que busca de forma mais ágil e prática. Porém, há poucas informações no portal em relação às prestações de contas orçamentárias e financeiras.

Quanto à câmara legislativa de Londrina, há mais dados que as demais, mas essas informações estão dispostas de forma confusa, o que pode demandar tempo por parte do internauta e prejudicar sua pesquisa.

### **5. Considerações finais**

A partir desta pesquisa foi possível perceber que há deficiência nos websites das casas legislativas de Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina, Maringá e Ponta Grossa principalmente no âmbito da “Accountability virtual” e da participação política.

A análise feita a partir da planilha de Silva (2005) e de Bragatto (2008) ajudam a mapear as ferramentas e mecanismos oferecidos aos cidadãos para a participação política e a verificar a “accountability virtual”. As conclusões obtidas neste trabalho



demonstram o desinteresse dessas casas legislativas em promover o governo eletrônico, a participação e accountability.

Todas elas falham nas ferramentas de participação política e prestação de contas. Seus desempenhos só são satisfatórios quando se trata de informações institucionais, de dados do primeiro grau da participação democrática.

Quanto à aplicabilidade da Lei da Transparência, conclui-se que apesar das iniciativas existentes com a perspectiva de cumprir ao que exige a lei, existem desafios à sua realização, o que exige, sobretudo, o acompanhamento ativo por parte dos cidadãos. Nessa perspectiva, é necessário que a disponibilização das informações atenda os requisitos da Lei nº 131/2009, com a adoção de mecanismos e ferramentas mais adequados e eficazes.

## 6. Referências

- ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. *Finanças públicas, democracia e accountability: Debate teórico e o caso brasileiro*. XXIX Encontro da Anpocs, p. 1-27, 2005. Disponível em: [http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17\\_06\\_2011\\_10\\_24\\_34.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17_06_2011_10_24_34.pdf). Acesso em: 2/2/2013.
- ARAÚJO, R.; PENTEADO, C. L. DE C.; SANTOS, M. B. P. DO. *Sociedade Civil Organizada e Novas Tecnologias de Comunicação e Informação: ação cidadã e implementação de políticas públicas na cidade de São Paulo*. 35o Encontro Anual da Anpocs, 2011. São Paulo. Disponível em: <[http://anpocs.org/portal/arquivos/35\\_Encontro/GTs/GT01/ARA\\_UJO\\_BURGOS\\_PENTEADO.pdf](http://anpocs.org/portal/arquivos/35_Encontro/GTs/GT01/ARA_UJO_BURGOS_PENTEADO.pdf)>. Acesso em: 5/2/2013.
- AZEVEDO, M. M. V. *Algumas considerações acerca de uma democracia direta eletrônica.*, v. 13, p. 1-12, Aug. 2012.
- BARROS, A. *¿Qué son y cuál es su utilidad? La promesa del gobierno abierto*, Datos abiertos p. 1-25, 2012.
- BRAGATTO, R. C. *Política e internet: oportunidades de participação democrática nos portais dos executivos nacionais dos seis maiores países Sul-americanos*. 2008. 132 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Paraná. 2008.

BRASIL. *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.*

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 de maio de 2000. Seção I, art. 48.

BRASIL. *Lei da Transparência nº 131, de 27 de maio de 2009.*

Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRASIL. *Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.* Dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

DIAMOND, L; PLATTNER, M; SCHEDLER, A. *Introduction. In: The self-restraining state: power and accountability in new democracies.* Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. P1-10.

DRUMMOND, D. R. *Internet, parlamento e controles democráticos: Uma avaliação comparada do “portal da transparência” da assembleia legislativa do Paraná.* 35º Encontro Anual da Anpocs, v. GT 10: EST, p. 1-27, 2012.

DUPUY, J. *Gobierno abierto y publicidad oficial: de la teoría a la práctica.* Gobierno Abierto, v. 357, p. 1-24, 2007. Disponível em: <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pgs.pdf#page=6>>. Acesso em: 29/1/2013.

FRANCISCO, M.; SORO, Q. *La transparencia en la Unión Europea.*, v. 3, p. 177-203, 2012.

FUMEGA, S.; SCROLLONI, F. *El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina.* Gobierno Abierto, p. 1-33, 2006.

GOMES, W. *Transformações da política na era da comunicação de massa.* São Paulo: Paulus, 2004a.

\_\_\_\_\_. *Ciberdemocracia: possibilidades e limites*. 2004.

Conferência Inaugural do II Congresso Ibérico de Comunicação, Covilhã, Portugal (Inédito), 2004b.

MÁRCIA MATKIEVICZ. *A importância da lei de responsabilidade fiscal para o processo de democratização da gestão pública com foco no portal da transparência do município de foz do Iguaçu*, 2011. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ.

MIGUEL, L. F. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*. Revista de Sociologia e Política, n. 25 , p. 25-38, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31109.pdf>>. Acesso em: 5/2/2013.

PERNA, A. S. *O lado invisível da participação política: Gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da câmara dos deputados do Brasil*. Brasília: Biblioteca digital, 2010.

PINHO, J; SACRAMENTO, A. *Accountability: já podemos traduzi-la para o português?* Revista de Administração Pública, v.43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PINHO, G. DE. *Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia \**. FGV, v. 42, n. 3, p. 471-493, 2008.

PRADO, O.; PÓ, M. V. *Limites e possibilidades do governo eletrônico na accountability: uma exploração de portais governamentais frente às teorias da democracia*. 34º ANPOCS. Anais... p.1-29, 2010.

SAMPAIO, R. C.; NICOLÁS, M. A.; BRAGATTO, R. C. *Internet e política em análise: levantamento sobre o perfil dos estudos brasileiros apresentados entre 2000 e 2011*. , 2012.

SILVA, S. M. *Accountability e Internet: análise dos portais Câmara dos Deputados do Brasil e United States House of Representatives*, 2010. UFBA.

SILVA, S. P. *Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras*. Opinião pública, Campinas, Vol. XI nº 2, Outubro, 2005, p. 450-468. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v11n2/26422.pdf>

# LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO E O DEBATE ACERCA DA DIVULGAÇÃO DE DADOS REMUNERATÓRIOS DE SERVIDORES PÚBLICOS

*Marciele Berger Bernardes<sup>132</sup>, Paloma Maria Santos<sup>133</sup>, Aires José Rover<sup>134</sup>*

## **Resumo**

O desenvolvimento da Sociedade informacional e o advento das novas tecnologias, em especial a internet, propiciaram alterações profundas no âmbito social, econômico e cultural. As novas possibilidades daí decorrentes permitiram a incorporação destas ferramentas na rotina das estruturas governamentais. No Brasil esses postulados vêm se consolidando mediante diversas políticas. A mais recente foi a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527/2011). O objetivo deste estudo é analisar o processo que desencadeou a edição da LAI no cenário brasileiro e as principais discussões desde sua entrada em vigor, qual seja a disponibilização de dados remuneratórios de seus servidores. Empregou-se o método de procedimento monográfico, fazendo-se uso eminentemente da técnica de pesquisa baseada na revisão bibliográfica, com aplicação do método dedutivo. Pode-se constatar que a LAI representa um grande passo no amadurecimento do modelo democrático brasileiro, baseado na cultura do sigilo. Ademais, coaduna-se com a posição do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a divulgação das listas com relações nominais dos servidores é legal, ratifica postulados constitucionais e caminha rumo a consolidação do Governo Aberto no Brasil.

---

<sup>132</sup> Professora Substituta na Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Direito. E-mail: marcieleberger@gmail.com.

<sup>133</sup> Doutoranda na Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento. E-mail: paloma@egc.ufsc.br.

<sup>134</sup> Professor Adjunto II na Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós Graduação em Direito e Engenharia e Gestão do Conhecimento. E-mail: airesjr@ccj.ufsc.br.

**Palavras-chave:**

Democracia. Sociedade Informacional. Governo Aberto. Acesso à Informação.

**Abstract**

The development of informational society and the advent of new technologies, especially the internet, propitiated profound changes in the social, economic and cultural spheres. The resulting new possibilities allowed the incorporation of these tools into the routine of government structures. In Brazil, these postulates has been consolidated through various policies. The most recently was the enactment of the Access to Information Act. The aim of this study is to analyze the process that triggered the issue of LAI in the Brazilian scenario and the main discussions since its entry into force, namely the provision of remuneration data from their servers. We used the procedure monograph method, making use of the search technique based on literature review, applying the deductive method. It can be seen that the LAI is a major step in the maturation of Brazilian democratic model, based on the culture of secrecy. Moreover, consistent with the position of the Supreme Court, to the effect that the disclosure of relationships with nominal lists of servers is legal, ratifies constitutional principles and walks towards the consolidation of Open Government in Brazil.

**Keywords:**

Democracy. Informational Society. Open Government. Access to Information.

**1. Introdução**

A atual sociedade informacional revolucionou os valores sociais e culturais e repercutiu na política e na economia. Se antes o que valia era sumamente o trabalho físico, hoje impera a informação. Observa-se, com isso, que nunca o acesso à informação foi tão fácil quanto na sociedade atual.

Todavia, o acesso imediato a todo o tipo de informação, sem limites de tempo e de espaço, não surge do nada. Antes, pelo

contrário, é resultado de lutas da humanidade para a consolidação dos seus direitos fundamentais.

A informação é entendida como a “ação ou efeito de informar (se); notícia ou dados sobre alguém ou algo; comunicação; informe; conhecimento, instrução” (LUFT, 2000, p. 380). Nota-se que o significado do termo está intimamente relacionado com o poder, ou seja, quem detém a informação, detém o poder.

Bem ilustra a afirmação acima a obra *O nome da Rosa* de Umberto Eco, a qual traduz exatamente o vínculo que liga a informação ao poder. No romance, busca-se desvendar vários crimes que ocorreram no mosteiro Melk, no século XIV, cujos mortos eram encontrados com a língua e dedos roxos. No decorrer da trama revela-se que todos os que haviam manuseado e lido os livros sagrados, violando a regra de não ler as escrituras sagradas, acabavam morrendo envenenados antes mesmo de divulgarem o conteúdo dos escritos.

Por trás da trama sobre quem matou e quem morreu, o autor faz uma crítica às disputas políticas e, sobretudo, ao desejo da igreja de manter o poder absoluto, cerceando o direito de informação e consequentemente de liberdade a todos.

Em que a obra *O nome da rosa* se relaciona com a atual sociedade?

Como referido outrora, nunca na história da humanidade foi tão fácil o acesso à informação. Por isso, esse momento, marco na história da humanidade, representa muitas populações que foram dizimadas por saberem (ou desejarem saber) o que era proibido e consagra a luta de muitos movimentos sociais em prol de seus direitos fundamentais.

O referido quadro reforça as mudanças oriundas do advento da Sociedade Informacional. Dentre elas, a visibilidade das minorias que passam a ter “voz e vez”. Sendo assim, um dos frequentes questionamentos dos teóricos e da academia é a forma como esse aparato tecnológico, que emerge no contexto da Sociedade Informacional pode contribuir para o aprimoramento das democracias. Mais informação é sinônimo de mais democracia?

Diante desse cenário que se constrói o presente artigo cujo tema central é a análise da Lei de Acesso à Informação Brasileira - LAI (Lei nº 12.527/2011). Sua proposta é analisar como estão sendo implementados os preceitos da referida Lei que obriga a disposição de informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta e todos aqueles que recebem subvenção pública.

Em especial, o presente artigo verifica como o Poder Judiciário está implementando a Lei, sobretudo no que tange ao debate acerca da (in)constitucionalidade da LAI.

Dessa perspectiva, este estudo se justifica pelo fato de compreender as mudanças decorrentes da Sociedade Informacional e seus impactos no atual modelo democrático brasileiro bem como pelo seu escopo de verificar os principais impactos oriundos da aplicação da LAI pelo Judiciário.

A partir dessas premissas o estudo foi estruturado em cinco seções, contando com esta primeira introdutória. A segunda aborda o desenvolvimento das TICs, demonstrando as transformações socioculturais e governamentais em curso. Uma vez estabelecidas as bases teóricas, parte-se, na terceira seção, para o estudo dos dispositivos legais estabelecidos na LAI. Na seção cinco apresentam-se os principais debates jurídicos que emergiram desde a entrada em vigor da Lei sobre o limite entre os princípios constitucionais da publicidade da intimidade. E por fim a sexta seção cinco as considerações finais e oportunidades para trabalhos futuros.

## **2. Desenvolvimento e impactos das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação**

A Constituição Federal de 1988 constitui um marco no regime democrático brasileiro na medida em que confere direitos aos cidadãos e impõe deveres ao Estado para a consecução dessas garantias.

Dentre os principais direitos destaca-se o art. 1º, parágrafo único da CF/88, o qual prevê que “Todo o poder emana do povo”. Esta afirmação nos faz refletir sobre a realidade que vivemos hoje. Será que o processo democrático brasileiro se

esgota na escolha dos dirigentes? A resposta é simples: pode-se afirmar que o regime democrático brasileiro não se esgota (e nem deve se esgotar) no processo eleitoral, sobretudo considerando a potencialidade das novas tecnologias enquanto ferramentas<sup>135</sup> de aproximação entre dirigentes e os cidadãos, o que confere maior legitimidade à gestão pública.

Muitos teóricos destinam-se a estudar os impactos da internet neste processo. Dentre eles, há os que possuem uma visão pessimista e postulam que a rede viola a noção de privacidade e constitui um enorme potencial de controle social e destruição da liberdade (destaque para os autores Virilio (1996), Bauman (1999) e Lessig (2006)), enquanto no outro extremo encontram-se os que defendem as potencialidades da internet para o exercício de novas formas de cidadania, aumento da visibilidade e transparência (destaque autores como Lévy (1999), Castells (2003) e Toffler (2007)).

A despeito dessas divergências doutrinárias coaduna-se com Pierre Lévy (1999) quando refere que a rede é um *pharmakon*, pois isso depende do cenário da fala, do seu uso e do desenvolvimento das sociedades. Portanto, para o autor, o foco não está na análise dos impactos mas sim na consideração que este é um fenômeno mundial e irreversível e daí decorre a necessidade de se formular estratégias para melhor usufruir destas ferramentas.

Situando essas potencialidades do cenário brasileiro, acredita-se que o uso dessas ferramentas servirá para a consolidação do preceito constitucional segundo o qual o “Poder emana do Povo” e permitirá que ele seja exercido de forma compartilhada entre representantes e representados.

Nessa perspectiva é possível encontrar no âmbito teórico diversos estudiosos, tais como Piana (2007), Galindo (2009), Rover (2008), Santos; Bernardes e Rover (2012) que se debruçam no estudo desta temática e apresentam diversas

---

<sup>135</sup> O emprego da expressão *ferramentas* deve-se ao fato de que os autores acreditam que as TICs (Internet) são apenas um **meio** apto a fortalecer o regime democrático devido às novas possibilidades daí resultantes de aumento da interação e não a panaceia que resolverá todos dos *déficits* democráticos.



mudanças organizacionais advindas do uso das TICs, tais como a incorporação destas ferramentas para transações entre particulares; entre particulares e administrações e entre administrações entre si.

Dentre os teóricos o traço comum é que a internet é uma realidade e seu uso é fundamental para o aprimoramento do sistema democrático, seja na modernização das administrações, seja na aproximação entre representantes e representados, promovendo uma abertura dos governos tradicionais para um modelo que opera sob a lógica de redes. Nesse sentido, convém analisar a importância do seu uso na modernização da administração pública brasileira, sendo esse o enfoque que segue.

### *2.1 Absorção das novas tecnologias pelas administrações e seu uso pela Administração Pública brasileira*

O uso das TICs pelas estruturas governamentais populariza-se e intensifica-se a cada dia. A Administração Pública também se insere neste cenário, cabendo destacar aqui dois movimentos importantes: o primeiro, chamado de Nova Gestão Pública<sup>136</sup> (NGP) e o segundo Novo Serviço Público (NPS).

A NGP, com início na década de 90, teve como objetivo primordial tornar a administração pública eficiente tal qual o setor privado. Nesse sentido, vem à tona o que a doutrina costuma chamar de governo eletrônico (e-gov), ferramenta que serve para operacionalizar as transformações almejadas pela NGP.

Quando idealizado, o e-gov destinava-se exatamente à satisfação dos postulados<sup>137</sup> de melhoria dos processos internos da administração pública. Todavia, com a evolução das técnicas e apropriação destes pela sociedade, novas ferramentas surgem para mediar este processo. Emerge assim no final da década de 90 a democracia eletrônica (e-democracia), compreendida basicamente

---

<sup>136</sup> A Nova Gestão Pública (teoria do *New Public Management*) é usualmente conceituada pela doutrina como “movimento de reforma do setor público, com base em princípios gerenciais voltados para resultados, eficiência, governança e orientação da gestão pública para práticas de mercado” (BARBOSA *et al.* , 2007, p. 513).

<sup>137</sup> Osborne e Gaebler (1995) definiram bem o papel que cabia ao governo nessa época: Se preocupar mais com *dirigir do que com remar*.

como uma iniciativa que envolve o uso das TICs para o aumento da participação pública frente aos processos democráticos (GRÖNLUND, 2002). Além disso, para Watson *et al.* (1999), a e-democracia deve propiciar o compartilhamento de informações políticas e de opiniões entre o governo e os cidadãos, tendo em vista a melhoria de tais processos.

Todavia para sua implementação é necessário um plano específico e abrangente para ensinar os cidadãos sobre como usá-la, conforme salientam Watson e Mundy (2001).

Observa-se aqui um acelerado desenvolvimento das técnicas e, paralelamente a isso, uma divergência teórica acerca dos liames que compreendem o e-gov e a e-democracia. Esse embate teórico e falta de definições claras acaba por dificultar o desenvolvimento da temática.

Santos; Benardes e Rover (2012) afirmam que muitos teóricos usam equivocadamente as expressões e-gov e e-democracia como sinônimos, esquecendo-se que essa última requer não apenas o uso das TICs para aumentar a eficiência dos processos, antes pelo contrário, preocupa-se com o compartilhamento de informações pelo capital social.

Diante disso, as autoras apresentam a definição adotada pela UNESCO<sup>138</sup>, a qual separa os conceitos de e-gov e e-democracia e considera ambos como elementos que constituem o trampolim para um novo conceito, comumente chamado de governança eletrônica (e-governança). Os campos de aplicação da e-governança expostos pela UNESCO são os seguintes:

**e-administração pública**, associada à melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das TICs;

**e-serviços públicos**, associados à melhoria da prestação de serviços ao cidadão e à

---

<sup>138</sup> No sítio da UNESCO governança eletrônica é defendida como o aprimoramento da boa governança, que geralmente é caracterizada pela participação, transparência e prestação de contas. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL\\_ID=4404&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/ci/en/ev.php-URL_ID=4404&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)>. Acesso em: 31 de ago 2010.

criação de novos canais digitais para o acesso e entrega de serviços;

**e-democracia**, associada ao uso das TICs para permitir maior participação do cidadão, mais ativa no processo de tomada de decisão (BARBOSA *et al.* 2007, p. 520, grifos no original).

A partir da definição acima infere-se que e-gov, e-democracia e e-governança não são sinônimos, sendo aqueles elementos desta.

Nesse contexto, segundo o qual a governança eletrônica é mais abrangente, é que se insere o debate sobre o NSP, proposto por Janet e Robert Denhardt, cujo debate teórico começou no final de 1990.

Considerando o desenvolvimento tecnológico e valorização do cidadão, chamando-o para diálogo aberto estabelecido através da rede, é que surge o NSP, o qual busca inspiração na teoria democrática. Segundo Denhardt e Denhardt (2003) sete princípios-chave são incorporados pelo NSP, quais sejam: servir cidadãos, não consumidores; perseguir o interesse público; dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; pensar estrategicamente e agir democraticamente; reconhecer que a *accountability*<sup>139</sup> não é simples; servir em vez de dirigir e dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

A partir deste novo viés incorporado pelo NSP, cujo foco é aumento da participação popular mediado pelas novas tecnologias, redes sociais e a Web 2.0<sup>140</sup>, vem à tona o conceito de Governo Aberto.

---

<sup>139</sup> Segundo Akutsu (2005), a *accountability* pode ser pensada em duas dimensões: a vertical (dos representantes perante os representados) e a horizontal (entre poderes distintos). No caso em tela, ela se refere à dimensão vertical.

<sup>140</sup> Em linhas gerais, Web 2.0 diz respeito a uma segunda geração de serviços e aplicativos da rede e a recursos, tecnologias e conceitos que permitem um maior grau de interatividade e colaboração na utilização da Internet (BRESSAN, 2007, p.2).

Calderón e Lorenzo, (2011) definem Governo Aberto como o abandono da democracia representativa conhecido para um modelo aberto, o qual traz os cidadãos para dentro dos processos políticos de tomada de decisão (não apenas nos processos eleitorais, mas inclusive na construção de políticas públicas).

Como se nota, três palavras chave sintetizam os postulados do Governo Aberto, quais sejam: a transparência, a colaboração e participação, os quais propiciam que o cidadão deixe de ser um sujeito passivo e torne-se coautor das políticas públicas e, portanto, verdadeiro titular do Poder.

Sendo assim, considerando que a expressão **Governo Aberto** designa com mais precisão as mudanças oriundas da incorporação das TICs no processo democrático este será o termo adotado por este estudo.

Feita essa abordagem histórico conceitual, convém apresentar as principais medidas adotadas pelo governo brasileiro no sentido de implementar os preceitos do Governo Aberto.

## *2.2 Medidas adotadas pela Administração Pública brasileira*

No contexto brasileiro, o marco inicial das políticas de incorporação das TICs pelas administrações foi a criação, no ano de 1995, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), cujo objetivo era uso das TICs para tornar a entrega dos serviços mais eficiente, aproximando-se dos preceitos da NGP, já estudados no item anterior.

A partir disso, foram desenvolvidas sucessivas políticas para operacionalizar as propostas do referido programa. Em 1999, o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CTT) instituiu o Programa Sociedade da Informação<sup>141</sup>; no ano 200 três grandes políticas seguiram a primeira foi a promulgação do Decreto sem número que Instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas

---

<sup>141</sup> Tal programa contou ações elaboradas para orientar o governo e a sociedade civil nas estratégias para o estabelecimento e extensão das novas tecnologias a todos os brasileiros.

com as novas formas eletrônicas de interação; a segunda foi a apresentação da "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal" e, logo em seguida, o Decreto de 18 de Outubro de 2000 criou o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE).

Em 2002, com a passagem do governo Fernando Henrique Cardoso para o Luiz Inácio Lula da Silva, os documentos que regulam a matéria abandonam a visão que vinha sendo adotada, que apresentava o cidadão como usuário/cliente de serviços públicos, para uma concepção de cidadão produtor de produtos e serviços. Nessa perspectiva, visando cumprir essas novas metas, já no ano de 2003 foram instituídos os Comitês Técnicos do CEGE.

No intuito de coordenar e articular a implantação das ações de e-gov foi criado em 2004 o Departamento de Governo Eletrônico, pelo Decreto nº 5.134. Em 2006, foi realizada a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-gov, e ainda neste ano, surge o Portal de Inclusão Digital, com ações voltadas para as comunidades mais carentes, reunindo informações sobre diferentes iniciativas governamentais nessa área.

Nos anos seguintes o destaque foi para a criação das cartilhas referentes aos Padrões Web em Governo Eletrônico (e-PWG). Tais documentos recomendam boas práticas que buscam aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal.

Destaque-se que paralelamente ao desenvolvimento dessas políticas foram promovidas alterações na legislação brasileira, dentre as quais vale registrar: Criação do Portal Transparência no ano de 2004; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101 de 2000), que foi alterada pela Lei complementar nº 131/2009); Leis que utilizaram de consultas públicas quando da elaboração de seus anteprojetos apresentados pelo governo ao Congresso Nacional. Exemplos dessa prática foram a reforma da Lei de direitos autorais (Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998) e a elaboração do portal Marco Civil da internet; Criação, em junho de 2009, do Portal e-democracia; Leis de iniciativa popular ao Congresso Nacional, como por exemplo,

da aplicação Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010).

Da exposição acima observa-se que as referidas políticas adotadas pelo governo brasileiro vem ao encontro do modelo de Governo Aberto e demonstram que o Estado brasileiro está atento a diversos Tratados Internacionais<sup>142</sup> do qual é signatário, cujo objetivo é aumentar a transparência e conseqüentemente combater à corrupção.

Diante da relevância dos referidos dispositivos legais, no intuito de aferir sua aplicação prática foram desenvolvidos trabalhos para avaliar o cumprimento da LRF e conseqüentemente dos tratados Internacionais supracitados. Tais estudos buscaram mensurar o grau de transparência promovido pelos portais executivos municipais brasileiros e, dentre eles destacam-se as pesquisas de Silva (2005), Freire e Feitosa (2007), Bernardes (2011) e Santos; Bernardes e Rover (2012). O traço comum de todas estas análises é que, nos portais, o *link* para a Lei de Transparência existe mais para atender uma obrigatoriedade legal do que para informar efetivamente<sup>143</sup> os cidadãos sobre os gastos públicos, munindo-os de informações para que estes se tornem efetivos fiscais da Lei.

Ainda no que tange as políticas de Governo Aberto adotadas pelo governo brasileiro com relação à transparência e combate a corrupção, recentemente foi firmada pela presidenta Dilma Rousseff a Parceria para Governo Aberto (OGP) e o Comitê Interministerial para Governo Aberto (CIGA) através do Decreto sem número de 15 de setembro de 2011, o qual institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto (PNGA).

As principais diretrizes do PNGA estão previstas no artigo 1º do Decreto. São elas: o aumento informações acerca de atividades governamentais (por exemplo gastos e desempenho das

---

<sup>142</sup> Dentre os principais Tratados cumpre destacar Convenção Interamericana contra Corrupção (OEA); Convenção contra a Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (ONU).

<sup>143</sup> Por informar efetivamente entende-se prestar informações inteligíveis e apresentar manuais ou glossários para que os cidadãos possam compreender e interpretar os relatórios.

ações e programas); incentivo à participação social nos processos decisórios; estímulo ao uso de novas tecnologias na gestão e prestação de serviços públicos (sobretudo para aumentar a transparência pública, a participação social e acesso a informações públicas).

Na mesma esteira de políticas de transparência e incremento à participação popular foi promulgada a LAI brasileira no dia 18 de novembro de 2011. Tal norma ratifica o compromisso brasileiro em consolidar os preceitos de Governo Aberto. Diante da relevância de tal Lei convém analisar seus principais preceitos bem como as principais discussões suscitadas pela doutrina e jurisprudência acerca da sua aplicação.

### **3. Lei de Acesso à Informação: antecedentes históricos e análise dos dispositivos legais**

*“A informação é o oxigênio da democracia”<sup>144</sup>*

Nesta seção serão apresentadas as principais características da LAI, em vigor no ordenamento jurídico pátrio desde o dia 16 de maio de 2012. Para iniciar esta análise, parte-se da premissa de que a informação constitui-se um direito fundamental presente nas cartas políticas da maioria dos países democráticos.

Corroboram a esta tese o caso da Suécia que há mais de 200 anos reconhece a informação como um direito fundamental (ACKERMAN; SANDOVAL, 2005) e diversos dispositivos internacionais reconheceram o direito de acesso à informação como um direito fundamental, tais como: Assembleia Geral da ONU, de 1946; Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948 e a Assembleia Geral da ONU de 1966 (MENDEL, 2009, p. 17).

Pesquisa recente realizada por Banisar (2011) sobre LAI no mundo evidenciou qual tal Lei ainda é pouco difundida pois na maioria dos países ainda se encontra em processo de

---

<sup>144</sup> A expressão acima foi criada pela Organização Não Governamental - ONG Artigo 19. Disponível em: <<http://artigo19.org/?p=40>>. Acesso em 31 jul. 2012.

implementação. Ademais, mesmo países que possuem legislações mais antigas sobre acesso a informação, não obrigam que certas informações sejam disponibilizadas pelos órgãos públicos sendo, portanto, premente sua revisão considerando as atuais demandas sociais.

Considerando essas características das principais LAIs no mundo, convém analisar o processo que desencadeou a promulgação da LAI brasileira.

Primeiramente urge destacar que a LAI brasileira não surge do nada, pois além de seus preceitos estarem previstos no texto constitucional<sup>145</sup>, em Tratados Internacionais e de ser uma tendência internacional, desde o ano de 2009 tramitava no congresso nacional o Projeto Lei nº 5228/2009, o qual após dois anos foi convertido na Lei 12.527/2011. Desta forma, considerando a relevância desta Lei no processo democrático brasileiro (passagem da cultura do segredo para a do acesso) e por ser o foco deste estudo, segue abaixo a análise dos principais dispositivos da LAI.

### *3.1 LAI: análise dos dispositivos*

Nesta seção proceder-se-á a análise das regras, procedimentos e prazos adotados pela Lei de Acesso a Informação Brasileira, bem como do Decreto n. 7724/2012 que regulamenta a referida Lei no âmbito do **Poder Executivo Federal**, conforme dispõe seu artigo 1º<sup>146</sup>.

#### 3.1.1 Capítulo I – Disposições Gerais

O primeiro capítulo informa quem estão sujeitos a LAI todas as esferas federativas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) de todos os poderes (Executivo, Legislativo e

---

<sup>145</sup> Constituição federal artigo 5º, inciso XXXIII, no artigo 37, §3º, inciso II e no artigo 216, § 2º.

<sup>146</sup> Decreto n. 7724/12, art. 1º, in verbis: “ Este Decreto regulamenta, no âmbito do Poder Executivo federal, os procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do **caput** do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição”.



Judiciário), incluindo neste escopo as Administrações Direta e Indireta e Empresas Estatais (artigo 1º e 2º).

Em seguida, é apresentado o comando central da Lei, qual seja de que a **informação é a regra e o sigilo é a exceção** (artigo 3º). Sendo assim, se não houver referência quanto ao caráter sigiloso da informação, a mesma deve ser publicizada. Tal dispositivo traz importantes diretrizes, tais como: - Divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações, o qual tem sido denominado de Transparência Ativa (elencadas no artigo 8º da LAI); - eleger-se a internet como meio para divulgar as informações; - tornou dever dos Estados garantir o direito dos cidadãos de acesso à informação.

### 3.1.2 Capítulo II – Do Acesso a Informações e da sua Divulgação

No segundo capítulo vários artigos merecem destaque. O artigo 6º, por abordar o tema da gestão transparente e da necessidade de se propiciar amplo acesso. O artigo 7º é importante por detalhar os tipos de informações abrangidas pela Lei. Já o artigo 8º, em complemento ao artigo 3º, dispõe sobre quais informações **obrigatoriamente** devem ser divulgadas, quais sejam: Institucional; Auditorias; Despesas; Licitações e contratos; Ações e programas; Perguntas frequentes (trata-se do Serviço de Informação ao Cidadão – SIC regulado detalhadamente pelo artigo 8º do Decreto nº 7754/2012).

O Decreto ainda regulamenta com maiores detalhes o item referente as despesas para nele incluir os aspectos referentes a divulgação da remuneração e subsídio recebidos pelos servidores públicos (artigo 7º, parágrafo 3, inciso VI, Decreto nº 7754/2012). Devido a grande polêmica advinda desta obrigatoriedade, dedicou-se um tópico específico deste trabalho para abordar esta temática, como se verificará na sequência.

### 3.1.3 Capítulo III – Do Procedimento de Acesso à Informação

No Capítulo III são encontrados os procedimentos referentes ao que se denomina Transparência passiva, ou seja, aquela que não

estará disponível no SIC, mas que o cidadão<sup>147</sup> pode ter acesso mediante pedido identificado (art.10), o qual pode ser feito via internet e dispensa-se motivação (art. 10, §3º).

Com relação à Transparência passiva, o que se destaca é que a Lei estabelece um prazo de 20 dias para o atendimento dos pedidos (art.11), contados a partir da data de apresentação do pedido ao SIC (art. 11, § 2º do Decreto). Note-se que, desde que justificado, o prazo pode ser prorrogado por mais 10 dias (art. 11,§ 2º).

Por fim, o artigo 14 dispõe que, a despeito do pedido não ser motivado, a negativa de acesso à informação pela administração deve ser, pois é a partir dela que o requerente poderá impetrar recurso.

### 3.1.4 Capítulo IV – Das Restrições de Acesso à Informação

O Capítulo Quarto abre o tema sobre as restrições de acesso à informação apresentando novas regras referentes ao sigilo. Vale lembrar que o comando central da Lei é que o acesso é a regra e o sigilo é a exceção. Todavia, a própria LAI elenca algumas hipóteses que podem ensejar o sigilo, tal como dispõe o artigo 23<sup>148</sup>

Em seguida alguns dispositivos da LAI trazem alterações no ordenamento jurídico. Tratam-se das regras sobre classificação da informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo, Ultrassecreta (25 anos), Secreta (15 anos) e Reservada (5 anos).

Um dos tópicos mais importantes deste capítulo é o que se refere às Informações pessoais (artigo 31). A LAI prevê proteção de informações pessoais, tais informações independentemente de classificação estão automaticamente restritas pela LAI no prazo de 100 anos (artigo 31, parágrafo 1º, inciso I).

---

<sup>147</sup> A LAI emprega ainda a expressão “qualquer interessado”, portanto não são apenas os cidadãos, pessoas físicas, que podem solicitar informações.

<sup>148</sup> O artigo 23 se refere a informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade (vida, segurança e saúde da população) ou do Estado (questões que ponham em risco a defesa e soberania; a estabilidade econômico financeira; as negociações e relações internacionais, ou ainda, que possam colocar em risco operações das Forças Armadas ou projetos de pesquisa).

### 3.1.5 Capítulo V – Das Responsabilidades

O penúltimo capítulo da LAI se refere às Responsabilidades. Sendo assim, no artigo 32 são previstas as condutas<sup>149</sup> dos agentes públicos que configuram o descumprimento da Lei e o artigo 33 apresenta as sanções pelo descumprimento, as quais vão desde advertência até a rescisão do vínculo com o Poder Público (artigo 66 do Decreto nº 7.724/2012).

### 3.1.6 Capítulo VI – Disposições Finais e Transitórias

No último Capítulo o destaque vai para obrigatoriedade de todos os órgãos/entidades da administração pública federal (in)direta designarem autoridades responsáveis pelo cumprimento e monitoramento da Lei, além da adoção de medidas imprescindíveis ao seu correto funcionamento (artigo 40). Sobretudo no que tange a necessidade de cada uma das esferas regularem a temática (artigo 45<sup>150</sup>).

Feita essa análise dos principais dispositivos da LAI, a abordagem segue rumo ao debate no que concerne a publicação de listas nominais com a renumeração dos servidores.

---

<sup>149</sup> Dentre as condutas arroladas no art. 32 destacam-se: recusar-se a fornecer informação ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa; utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar a informação que se encontre sob sua guarda; agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações; divulgar ou permitir a divulgação de informação sigilosa ou informação pessoal; impor sigilo à informação para obter proveito pessoal; ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem; destruir ou subtrair, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

<sup>150</sup> Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

#### **4. Debate acerca divulgação de dados remuneratórios de servidores públicos**

Este item aborda um dos aspectos que tem sido alvo de constantes debates na LAI brasileira: a divulgação de listas completas dos servidores com todas as suas informações remuneratórias.

A polêmica recai exatamente nos impactos e consequências da divulgação indiscriminada destas informações e a possível violação a intimidade dos servidores.

Trata-se aqui da discussão acerca do sopesamento de dois importantes preceitos constitucionais, quais sejam o Princípio da Intimidade *versus* o Princípio da Publicidade. Frise-se que o escopo deste item não é o de aprofundar o debate sobre os princípios constitucionais, que por si só podem ser objetos de diversas obras, mas sim o de provocar o questionamento sobre a possível relativização destes princípios diante da nova sistemática implementada pela LAI.

O Princípio da Publicidade encontra-se previsto em diversas passagens da Constituição Federal, dentre as quais destacam-se o artigo 37, caput, sendo uma garantia expressa legalmente e o exercício do Direito à Informação, previsto no artigo 5º, inciso XXXIII.

Dentre os doutrinadores é ponto pacífico que o princípio da publicidade constitui-se uma importante ferramenta de controle das ações praticadas pelos agentes públicos, no exercício do seu *múnus* público, uma vez que através da divulgação de suas ações, o povo poderá ter conhecimento das ações que estão sendo tomadas por seus representantes.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2007, p.94), ao tratar sobre o tema, expõe que:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para

adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

Tal linha de raciocínio traduz a ideia de que o administrador público, enquanto no exercício de suas funções, age em nome da coletividade e não em nome de interesses particulares.

Todavia, cumpre registrar que o princípio da publicidade não é irrestrito. Ele encontra limites no próprio texto constitucional, como se aduz da leitura do artigo 5º, inciso X, o qual declarou invioláveis a **intimidade** e a vida privada, assegurando o direito à indenização pelo dano moral decorrente da violação. Tal preceito consagra, dessa forma, o Princípio da Intimidade.

É exatamente diante desses dois postulados acima que foram ajuizadas diversas ações judiciais nas quais os servidores buscam limitar o acesso irrestrito a informações (divulgação de listas nominais com seus vencimentos nos sítios das administrações) sob a alegação de cumprimento da LAI.

A Ação Ordinária nº 001/11201527075, ajuizada pelo Sindicato dos Municípios de Porto Alegre – SIMPA, bem ilustra este cenário, pois no bojo desta ação os servidores da prefeitura de prefeitura de Porto Alegre/RS requereram a suspensão da divulgação nominal dos vencimentos, salários e subsídios brutos recebidos por eles mensalmente.

O referido pedido foi deferido em sede de antecipação de tutela pela juíza Rosana Broglio Garbin sob o fundamento de que:

da forma como atualmente publicada, as informações podem ocasionar especulação e constrangimentos desnecessários àqueles que cumprem a lei e que nenhuma

irregularidade cometem, sendo regra a boa-fé, inviável a presunção de má-fé dos agentes públicos. **O que se verifica é que tem se dado maior importância à especulação de salários do que ao próprio objetivo/espírito da lei de acesso, que é muito mais amplo do que isso: prevenir a corrupção e tornar possível o controle social das ações governamentais.** (TJ/RS, Processo n° 001/11201527075, Porto Alegre, 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central). Grifo nosso.

Diante do deferimento da liminar, foi ajuizado pelo município de Porto Alegre o Pedido de Suspensão de Liminar n° 630, perante o Supremo Tribunal Federal (STF) sob o fundamento de que:

a decisão atacada lança grande instabilidade nas Administrações Públicas e fomenta a insurgência de servidores quanto às deliberações dos gestores públicos quanto ao tema da transparência”. Segundo o requerente, “o ato da Administração Pública Municipal segue os parâmetros utilizados pelos Tribunais Superiores, pelo Governo Federal, pelo Conselho Nacional de Justiça, entre outros (...), e não subsiste razão para restringir a divulgação de uma parcela ínfima de agentes públicos (apenas os representados pelo Sindicato demandante), sob pena de grave violação à ordem pública e ao princípio constitucional da Isonomia (STF, Pedido de Suspensão de Liminar n° 630/RS; j. 30 de julho de 2012).

Com base nisso, o STF suspendeu os efeitos da liminar até que haja o trânsito em julgado da ação ordinária ajuizada pelo SIMPA. No bojo da decisão, o presidente do STF alegou que “a remuneração dos agentes públicos constitui informação de

interesse coletivo ou geral, nos exatos termos da primeira parte do inciso XXXIII do artigo 5º<sup>151</sup> da Constituição Federal”<sup>152</sup>.

Ademais, cumpre registrar que a própria Suprema Corte decidiu por unanimidade, no dia 22 de maio (6 dias após a entrada em vigor da Lei de acesso à Informação) divulgar remuneração dos servidores do quadro de pessoal do Supremo Tribunal Federal<sup>153</sup>, conforme a Figura 2.

Figura 2: Divulgação da remuneração dos servidores do STF.

---

<sup>151</sup> Este dispositivo constitucional estabelece: “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

<sup>152</sup> Inteiro teor da decisão: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL630.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2012.

<sup>153</sup> Informações sobre vencimentos dos servidores do STF disponíveis em consulta remuneração. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/remuneracao/pesquisarRemuneracao.asp>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

ESPAÇO DO SERVIDOR | INGLÊS | ESPANHOL  
**SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**  
 Brasília, 4 de setembro de 2012 - 15:08

INICIAL | SOBRE O STF | ESTADÍSTICA | PROCESSOS | JURISPRUDÊNCIA | PUBLICAÇÕES | BIBLIOTECA | IMPRESSÃO | LEGISLAÇÃO | ACESSO À INFORMAÇÃO

Central do Cidadão > Consulta Remuneração

**Consulta Remuneração**

Escolha um período de referência para consultar a remuneração dos servidores do STF:

Agosto 2012

Selecione a folha de pagamento que deseja consultar para o período: 08/2012

Nome: PEDREIRA

Para mais informações, clique aqui ou contate o Atendimento STF.  
 Contato: Central do Cidadão STF  
 Telefone: (61) 3217-4465

Remuneração dos servidores do STF para o período 08/2012. Folha NORMAL.

Clique no nome do servidor para mais detalhes.

Severidade Ativos | Servidores Inativos e Pensionistas | Ministros Ativos | Ministros Inativos | Juizes

Exibir: 25 registros

Nome	Bruto (R\$)	Líquido (R\$)
ANTONIO CEDAR PELLISO	29.662,67	16.741,76
CARLOS AUGUSTO AYRES DE FREITAS BRETTO	29.662,67	17.204,20
CÁRMIN LÚCIA ANTUNES ROCHA	28.723,13	17.877,49
ENRIQUE RICARDO LEWANDOWSKI	29.662,67	17.734,61
GELNAR FERREIRA MENDES	29.662,67	19.125,17
JOAQUIM BENEITO BARBOSA GOMES	29.662,67	16.065,65
JOSE CELOSO DE MELLO FILHO	29.662,67	14.096,56
JOSE ANTONIO DEAS TOPPOLI	28.723,13	17.147,75
LUZ PLUX	29.662,67	20.130,80
MARCO AURELIO MENDES DE FARIAS MELLO	28.723,13	17.046,69
ROSA MARIA WIEBER CANCOTTA DA ROSA	28.723,13	16.226,78

Exibindo 1 a 11 de 11 registros

Número de servidores retornados: 11

Preço das Tintas: R\$ 0,00 - Brasília - DF - CEP 70275-600 Telefone: 55.61.3217.3000 | Telefones Direto | STF Path | Canais RSE

Fonte: STF (online<sup>154</sup>).

Como se observa existe uma clara divergência de interpretação acerca da abrangência da LAI entre os Tribunais e a Suprema Corte brasileira.

Vale lembrar aqui que no item 3.1 foi feita uma abordagem profunda dos principais artigos da LAI, bem como do decreto que a regulamenta. Nesta análise foi identificado que a LAI não obriga a disposição de relação nominal dos servidores com os respectivos vencimentos. Todavia o Decreto expressamente o prevê em seu artigo 7º, § 3º, VI, valendo lembrar que o Decreto é de aplicação obrigatória para o Executivo Federal.

Sendo assim, para que tal dispositivo tenha sua abrangência ampliada para o âmbito dos Estados, Municípios e Distrito Federal se faz necessária a edição de lei própria<sup>155</sup> para regulamentar a aplicação da LAI em cada uma dessas esferas.

<sup>154</sup> Disponível em:<

<http://www.stf.jus.br/portal/remuneracao/listarRemuneracao.asp?periodo=082012&ano=2012&mes=08&folha=1#>>. Acesso em 05 set. 2012.

<sup>155</sup> Tal disposição é encontrada no artigo definido no art. 45 da Lei n. 12.527/2011 analisado na seção anterior deste estudo.



Apesar da LAI nada dispor e do Decreto regular a divulgação apenas para o âmbito do Executivo Federal, a Suprema Corte brasileira dá sinais de que é favorável à disposição dos dados. Nesse sentido Ayres Brito refere que:

Uma das minhas primeiras sessões administrativas como presidente do STF e do CNJ foi aplicar a LAI em plenitude, a partir da liberação das folhas de pagamento dos servidores. E o CNJ recomendou a todo o poder que assim procedesse. O Judiciário não teme a transparência de seus atos. Tem que ser o mais transparente dos poderes. A sociedade tem motivos para não perdoar quando ele desvia. Quem se coloca como garantidor derradeiro da Constituição não pode incorrer, no atacado em desvios de conduta. (DIÁRIO CATARINENSE, 2013, p. 09).

Dessa perspectiva, pode-se inferir que ainda que diversas ações tenham sido ajuizadas para cancelar a relação nominal de servidores em sítios institucionais, e diversas vezes se ergam suscitando a inconstitucionalidade da LAI devido à violação do direito à intimidade e privacidade, a Suprema Corte brasileira caminha no sentido de consolidar e obrigar que todas as esferas do Poder, em todos os âmbitos, acatem os preceitos de Governo Aberto.

Segundo Mendel (2012, *online*) deve-se fazer uma distinção entre países que possuem LAI há mais tempo, tais como Suécia, Estados Unidos e Canadá. Nestes, os preceitos de Governo Aberto são efetivados pois são países de democracia consolidada. Já nos países como Brasil e México essa abertura tem sido ousada, sobretudo porque em tais regimes democráticos predominava a cultura do sigilo. Portanto, a divulgação de listas nominais vinculadas a remuneração a primeira vista causa polêmica e severas críticas.

Considerando que a realidade brasileira possui uma democracia em processo de implementação e uma cultura de sigilo, ao que tudo indica a pacificação do tema sobre a

ponderação entre intimidade *versus* publicidade está longe de ter um fim. Todavia, coaduna-se com a posição que tem sido adotado pelo STF.

Não se pode olvidar que vivemos na Sociedade Informacional, de Governo Aberto, de uma sociedade que a cada dia interage mais na rede e, portanto, demanda por governos mais participativos que abram espaço para que os cidadãos possam participar das administrações, inclusive controlando suas ações através da internet.

## **5. Considerações finais**

Na introdução deste estudo, propôs-se analisar como estão sendo implementados os preceitos da LAI, que obriga a disposição de informações na rede sobre a estrutura, funcionamento e prestação de contas dos órgãos/entidades da Administração Direta e Indireta e todos aqueles que recebem subvenção pública. Nesse contexto, considerou-se necessário estudar as transformações decorrentes das TICs, apresentando, além das categorias conceituais e fases de desenvolvimento, a opinião dos teóricos, pois ao lado das interações e oportunidades de uma sociedade mais aberta, participativa e democrática, também existem riscos que se relacionam com as questões do controle, da privacidade e da segurança.

Por conseguinte, tornou-se imprescindível a discussão e a análise da incorporação da internet pelas estruturas governamentais passando pelo movimento de reforma do setor público, indo desde a NGP ao NSP, até se chegar aos programas de Governo Aberto, que ingressaram nas agendas governamentais com o escopo de transformar os mecanismos de relacionamento do cidadão com o governo.

No estudo do cenário brasileiro, verificou-se que o programa de Governo Aberto teve diversas etapas evolutivas até se chegar ao modelo atual que visa coadunar novas tecnologias nos processos para tornar os cidadãos fiscais dos seus representados, movimento consolidado com a edição da LAI.

Em face disso, partiu-se para o estudo dos principais dispositivos da referida Lei a fim de verificar seus limites e as

novas possibilidades representadas pela obrigatoriedade de disposição de informações na rede.

Em seguida o estudo recaiu sobre o debate que emergiu devido a publicação da remuneração dos servidores em sítios institucionais. O debate doutrinário circunda sobre a violação do preceito constitucional da intimidade e vida privada em detrimento da publicação de informações.

A partir da abordagem feita, constatou-se que no Brasil o modelo democrático vigente é recente, e estamos ensaiando os primeiros passos para sair da cultura do sigilo. Diante disso, mecanismos legais tais como a LAI, que obrigam a divulgação de informações na rede, são vistos com repulsa.

Todavia, a Suprema Corte brasileira, enquanto guardiã da Constituição Federal e atenta aos compromissos internacionais firmados pelo Estado brasileiro, conjuga esforços para fazer prevalecer a LAI, inclusive com a divulgação de dados dos seus servidores, para servir de exemplo aos demais órgãos.

Esse é o caminho necessário para que no planejamento e operacionalização de projetos de Governo Aberto, os quais efetivamente podem contribuir para o aprimoramento democrático.

## **6. Referências**

AÇÃO ORDINÁRIA n. 001/ 11201527075. Juiz Rosana Broglio Garbin. Despacho proferido em 04 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em ago. 2012.

ACKERMAN, J.; SANDOVAL, I. Leyes de Acceso a La Información en el Mundo. Cuadernos de transparência. México: IFAI, 2005. Disponível em:<<http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/publicaciones>>. Acesso em jul. 2012.

AKUTSU, L. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%2>

0outras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/akutsu.pdf  
>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BANISAR, D. Equilibrando a privacidade e o direito a informação.

Disponível

em<<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/eventos/seminario-internacional/arquivos/David-Banisar-Equilibrando-privacidade-e-o-direito-a-informacao.pdf>>. Acesso em jul. 2012.

BARBOSA, A. F.; FARIA, F. I.; PINTO, S. L. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, P. T.; FERNANDES, C. C. C.; CUNHA, M. A. (Orgs.). e-desenvolvimento no Brasil e no mundo: subsídios para o programa e-Brasil. São Caetano do Sul-SP: Yendis Editora, 2007, p.512-537.

BAUMAN, Z. Globalização: As conseqüências humanas.Tradução Marcus Penchel. Rio de janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BERNARDES, M. B. Democracia na Sociedade Informacional: Políticas necessárias ao desenvolvimento da democracia digital nos municípios brasileiros. Florianópolis, 2011. 262 f.

Dissertação (Mestrado em Direito), Curso de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

Organização do texto: Yussef Said Cahali. 10. ed. São Paulo: RT, 2008.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), 1995. Disponível em:  
<<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 07 set. 2010.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei nº 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19610.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19610.htm)>. Acesso em jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei complementar nº 101 de 2000. Estabelece normas de

finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. (2000a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto sem número de 03 de abril de 2000. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. (2000b). Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br/legislacao/decretos>> Acesso em jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto de 18 de Outubro de 2000. (2000c). Disponível em:<<http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br/legislacao/decreto-de-18-de-outubro-de-2000>>. Acesso em jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto sem número de 11 de junho de 2002. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br/legislacao/decretos>>. Acesso em ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 5.134/2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências. (2004a) Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5134.htm)>. Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Portal da Transparência. (2004b).Disponível em:<<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em 12 dez. 2012

\_\_\_\_\_. Presidência da República Lei complementar nº 131/2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.(2009a). Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>.

Acesso em: jul. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Projeto de Lei n.5228/2009. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição, e dá outras providências. (2009b). Disponível em: <[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)>. Acesso em ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Portal E-democracia. (2009c). Disponível em:<<http://edemocracia.camara.gov.br/>>. Acesso em 22 jan. 2013.

\_\_\_\_\_. Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Usabilidade. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Brasília: MP, SLTI, 2010. (2010a).

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9o do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. (2010b). Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto sem número de 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. (2011a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm)>. Acesso em set. 2012.

\_\_\_\_\_. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial [da] União, Brasília, nov. 2011. (2011b). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto n.7224 de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de

2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. (2012a). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Acesso em ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Comunicação da Presidência da República. Presidência da República. Manual de uso do selo Acesso à Informação. Brasília, 2012. (2012b). Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/es-paco-gestor/identidade-visual/arquivos-marca/manual-do-selo-informacao.pdf>>. Acesso em ago. 2012.

BRESSAN, R. T. Dilemas da rede: Web 2.0, conceitos, tecnologias e modificações. In: XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Anais do XXX Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação. Santos: 2007. p. 1 - 13.

CALDERÓN, C.; LORENZO, S. Open Government: Gobierno Abierto. Jaén: Algón Editores, 2011.

CASTELLS, M. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, negócios e a sociedade. Traduzido por Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. The new public service: serving, not steering. New York: M.E.Sharpe, 2003.

RINALDI, M. Quem governa quem governa? Diário Catarinense: Florianópolis, 10 mar. 2013

ECO, Umberto. Nome da Rosa. Trad. Aurora Fornoni Bernadini e Homero Freitas de Andrade. Rio de Janeiro: Record, 1986.

FREIRE, G. M. C. A.; FEITOSA, G. R. P. Cyberdemocracia: limites e fragilidades do governo eletrônico na construção da democracia. In: VI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 29 de julho a 01 de agosto de 2007, Unicamp, Campinas, SP. Anais de evento.

GALINDO, Fernando. MARCO Francisco Javier García; CALLEJA, Pilar Lasala. **Electronic government**. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, 2009.

GRÖNLUND, Å. E-democracy and e-government: state of the art. 68th IFLA Council and General Conference. Glasgow: [s.n.]. 2002.

LESSIG, L. Code version 2.0. Basic Books: New York, 2006.

LÉVY, P. *Cibercultura*. Traduzido por Carlos Irineu da Costa. São Paulo: Ed. 34, 1999.

LUFT, C. P. *Minidicionário Luft*. São Paulo: Ática, 2000.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDEL, T. *Liberdade de informação: um estudo de direito comparado*. 2.ed. – Brasília : UNESCO, 2009. Disponível em: <[http://portal.unesco.org/pv\\_obj\\_cache/pv\\_obj\\_id\\_B22C219DAF6058851ECDF4D761EF0695A8572200/filename/freedom\\_information\\_pt.pdf](http://portal.unesco.org/pv_obj_cache/pv_obj_id_B22C219DAF6058851ECDF4D761EF0695A8572200/filename/freedom_information_pt.pdf)>. Acesso em jul. 2012.

MENDEL, T. *Especialista em governo aberto, avalia lei brasileira de acesso a dados*. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/toby-mendel-especialista-em-governo-aberto-avalia-lei-brasileira-de-acesso-a-dados/>>. Acesso em 12 mar 2013.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventando o governo: como o espírito empreendedor esta transformando o setor público*. 7. ed. Brasília, DF: MH Comunicação, 1995.

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR n. 630/RS. Relator: AYRES BRITTO. Julgamento em: 30 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/SL630.pd>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

PIANA, R. S. *Gobierno Electrónico. Gobierno, Tecnologías y Reformas*. Buenos Aires: Edulp, 2007.

ROVER, Aires José. *O governo eletrônico e a inclusão digital: duas faces da mesma moeda chamada democracia*. In: \_\_\_\_\_. (Org). *Inclusão digital e governo eletrônico*. Zaragoza: Prensas Universitárias, 2008, 322p.

SANTOS; P.M. BERNARDES, M.B.; ROVER, A. J. *Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos Executivos Municipais da Região Sul*. Funjab: Florianópolis, 2012.

SILVA, S. P. *Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras*. In: *Revista Opinião Pública*, Campinas, V. XI, n. 2, out. 2005, p. 450-468.

TOFFLER, A. *A terceira onda*. Tradução de João Távora. 29. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.



UNESCO. Organizacion de las Naciones Unidas para la Educacion, La Ciencia y la Cultura. Informe Mundial de la UNESCO. Hacia lãs sociedades del conocimiento. UNESCO, 2005. Disponível em:  
<<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>>. Acesso em 18 ago 2010.

VIRILIO, P. Velocidade e política. Traduzido por Celso M. Paciornik. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

WATSON, R. T.; AKSELSSEN, S.; EVJEMO, B.; AARAÆTHER, N. Teledemocracy in local government. Communications of the ACM, v. 42, n. 12, p. 58-63, dezembro 1999.

WATSON, R. T.; MUNDY, B. A strategic perspective of electronic democracy. Communications of the ACM, v. 44, n. 1, p. 27-30, janeiro 2001.