

# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO JUDICIÁRIO: O POTENCIAL DAS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

**Luciane Moessa de Souza\***

## **RESUMO**

O presente trabalho busca demonstrar a necessidade de participação social na formulação e fiscalização da execução de políticas públicas, em especial no âmbito do Poder Judiciário e de que modo as tecnologias da informação podem contribuir para este fim, nada obstante o problema da exclusão digital. Procura-se mostrar que a participação deve ser amplamente estimulada e exercida de forma transparente, sendo imprescindível uma efetiva abertura ao diálogo por parte dos representantes do governo e da sociedade civil. Analisa-se o papel do Conselho Nacional de Justiça no sentido de canalizar a participação social e exemplifica-se como esta poderia ser implementada.

## **PALAVRAS-CHAVE**

TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO; PARTICIPAÇÃO SOCIAL; PODER JUDICIÁRIO; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

## **ABSTRACT**

This paper aims to demonstrate the need of social participation on the making and monitoring of the execution of public policies, specially in which concern the courts, and how the information technologies can contribute for this purpose, despite the problem of the technologic exclusion. It intends to prove that the participation should be largely incentivated and exercised in a transparent way, and that it is necessary an effective openness to dialogue either on the side of the government either on the civil society side. It analyses the role of the Justice National Council in the sense of channelize the social participation and indicates examples of how it could happen.

---

\* Mestre em Direito do Estado UFPR, Doutoranda em Direito UFSC. Professora da Faculdade Internacional de Curitiba (FACINTER) e Procuradora do Banco Central do Brasil.

## **KEY-WORDS**

INFORMATION TECHNOLOGY; SOCIAL PARTICIPATION; JUDICIARY;  
JUSTICE NATIONAL COUNCIL

### **1. Introdução**

O presente trabalho visa abordar a pouco explorada questão da participação social no Poder Judiciário, bem assim o potencial das tecnologias de informação nesse sentido.

De um lado, como veremos, existe razoável literatura defendendo que a implementação de mecanismos de democracia participativa é a chave para a universalização dos direitos fundamentais prometida pelo nosso texto constitucional, havendo, no âmbito do Poder Executivo, diversos Conselhos paritários em funcionamento que constituem uma singela abertura à participação social na formulação de políticas públicas em algumas áreas. De outro, como também veremos, existem já diversos exemplos práticos de como a utilização das tecnologias da informação pode contribuir para a transparência e eficiência na prestação de serviços públicos.

Além disso, a Emenda Constitucional 45, de 08.12.2004, previu, pela primeira vez na história do Judiciário brasileiro, um órgão colegiado em que está prevista (ainda que de forma minoritária) <sup>1</sup> a participação de entidades externas ao Poder Judiciário, órgão que tem atribuições de coordenar administrativamente as instituições jurisdicionais, bem como de fiscalizar do ponto de vista funcional a atividade dos magistrado em geral: trata-se do Conselho Nacional de Justiça, que entrou em funcionamento em meados de 2005, encerrando agora sua primeira gestão.

Buscaremos trazer luzes, portanto, sobre as potencialidades deste órgão no que se refere à participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas voltadas a uma atuação mais eficiente, legítima e democrática do Poder Judiciário, procurando

---

<sup>1</sup> Como se verifica do art. 103-B da Constituição Federal, acrescentado pela mencionada emenda, dos 15 integrantes do Conselho Nacional de Justiça, 9, isto é, 60% são provenientes do próprio Judiciário, 2 são integrantes do Ministério Público, 2 são indicados pela Ordem dos Advogados do Brasil e apenas 2 seriam representantes da sociedade civil “extra-jurídica”, porém indicados pela Câmara e pelo Senado.

demonstrar, de outra parte, como a utilização de tecnologias da informação pode e deve contribuir nesse sentido.

## **2. A democracia participativa como instrumento de desenvolvimento e realização de direitos fundamentais**

Para AMARTYA SEN, ganhador do Prêmio Nobel de Economia, e conhecido por ter formulado uma concepção ampliada de desenvolvimento, que não se restringe ao aspecto meramente econômico, as pessoas não devem ser vistas como meras beneficiárias do desenvolvimento, mas como seus agentes <sup>2</sup>.

A concepção de Estado Democrático que prevalece na contemporaneidade é claramente uma dimensão reduzida de um conceito material de democracia. Como anota SARA DA NOVA QUADROS CÔRTEZ, em realidade, a democracia liberal se caracteriza pela *“supervalorização dos mecanismos de representação sem que precisassem ser combinados com mecanismos de participação”* (2003:213). Parafraseando BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS, afirma ela que *“É fundamental o incremento do procedimentalismo participativo como prática social e não como método de constituição de governo.”* (2003:214)

Em suma, gestão democrática não se reduz à mera possibilidade de eleger aqueles que vão tomar decisões, mas exige também a possibilidade de participar desse processo de tomada de decisões, bem assim de fiscalizar a sua implementação.

Para o grande constitucionalista PAULO BONAVIDES, a democracia participativa é, na realidade, a única forma de salvar da “falência” o nosso regime democrático-representativo:

As formas representativas, por obra da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, perderam de todo a legitimidade. Conseqüência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe.

---

<sup>2</sup> *“Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros.”* **Desenvolvimento como liberdade.** Trad. Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 26.

Não há como restaurá-la. Faltando legitimidade não se governa nem se legisla, salvo por vias excepcionais. (...)

Urge outra vez fazer legítima a lei, repolitizada pela legitimidade; tal repolitização, todavia, unicamente ocorre, a esta altura da crise nas instituições do Estado brasileiro, mediante recurso à introdução eficaz dos mecanismos plebiscitários da democracia participativa de primeiro grau, que é a democracia direta ou semi-direta. (2003:282) <sup>3</sup>

Apesar de haver quem entenda que o crescimento das tarefas estatais e, via de conseqüência, a crescente complexidade do aparato burocrático inviabilizariam a participação social <sup>4</sup>, estamos de inteiro acordo com a autora do interessantíssimo trabalho sobre controle social já citado:

A relação entre o Estado e a sociedade, para privilegiar a participação e a deliberação democrática, **há que seguir o caminho da tecnoburocracia para tecnodemocracia**, ou seja, estabelecer uma correlação de conflito e mediação entre questões técnicas e políticas, entre conhecimento e poder. (2003:215) <sup>5</sup>

JOSEPH STIGLITZ, ex-Presidente do Banco Mundial, ao abordar a polêmica questão do apoio das instituições internacionais aos projetos de reformas institucionais, é mais um dos defensores da participação social e da construção de alguns consensos, sob pena de inefetividade de qualquer projeto de mudança. Defende ele que o papel das instituições externas que contribuem com recursos ou conhecimentos necessários para estes projetos não deve vir acompanhado de exigências que salientem a dependência das sociedades em desenvolvimento destas instituições. Ao contrário, deve-se permitir a elas que assumam a condução do processo, sob pena de ele não se sustentar, por falta de

<sup>3</sup> Mais adiante, segue ele com a mesma veemência que lhe é característica – e com inteira razão: “**Q. substantivo da democracia é, portanto, a participação.** Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, é ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.” *Op. cit.*, p. 283 - grifos nossos.

<sup>4</sup> Este o posicionamento de ninguém menos que MAX WEBER, bem como de NORBERTO BOBBIO. Para este último, relata SARA CÔRTEZ, “o cidadão, ao fazer a opção pela sociedade de consumo de massa e pelo Estado de bem-estar social, sabe que está abrindo mão do controle sobre as atividades políticas e econômicas por ele exercido em favor de burocracias privadas e públicas.” Afirma ela, com total acerto: “estes autores não levam em conta a capacidade da burocracia de absorver a criatividade e o conjunto de informações e conhecimentos detidos pelos atores sociais necessários à gestão pública, assim como a capacidade destes atores num processo pedagógico compreenderem os meandros e procedimentos da institucionalidade regulada pelo direito.” *Cit.*, p. 216.

<sup>5</sup> Mais adiante, afirma ela: “*A experiência empírica analisada, qual seja, da fiscalização da prestação de contas, demonstra não só que há interesse do cidadão na participação, mas que há também capacidade para lidar e aprender com a atividade da administração pública estatal.*” *Cit.*, p. 218 – grifos nossos.

comprometimento. As instituições externas apenas podem facilitar o processo, mas não assumir a responsabilidade por ele, de modo que **a participação deve ser fortemente incentivada e devem ser disponibilizados todos os meios (educação e informações relevantes) para que ela seja significativa** (1998:17-18).

Neste sentido, é imperativo reconhecer que, “*em tempos de democracia participativa, a linguagem do direito estatal moderno, hermética, especializada e abstrata, configura-se num obstáculo à participação e controle do Estado pelo cidadão.*” (CÔRTEZ, 2003:216).

Por último, importa ressaltar a imprescindibilidade da participação de entes alheios à estrutura estatal no processo decisório: “*No dizer de Anna Maria Campos, o governo não será capaz de avaliar de maneira isenta o desempenho de sua burocracia; esse controle só será eficaz quando realizado pelos cidadãos.*” (CÔRTEZ, 2003:227).

Passemos a descrever, assim, os diferentes mecanismos pelos quais a população civil pode interferir no exercício do poder político.

### **3. As diversas formas de participação e controle social e os obstáculos para o seu exercício**

Em primeiro lugar, vamos acompanhar a distinção que VANDERLEI SIRAQUE faz entre os conceitos de participação popular e controle social. Este, mais restrito, é o controle exercido por pessoas (físicas ou jurídicas) alheias à estrutura do Estado, no que concerne à **execução** das decisões políticas. Já a participação popular atine mais diretamente à **tomada de decisões fundamentais** pelo poder político, decisões referentes à formação de atos normativos do Estado.

Embora ambos sejam formas de exercício da soberania popular, se distinguem claramente quanto ao foco: “*Enquanto a **participação popular** colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do **controle social** é outra, isto é,*

*aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos” (2005:100).*

Naturalmente, tanto um como outro possuem caráter facultativo, isto é, o cidadão tem a possibilidade, mas não é efetivamente obrigado a exercê-los, muito embora tenha todo interesse em fazê-lo.

VANDERLEI SIRAQUE lembra que o *“controle social é direito fundamental da primeira geração desses direitos, expressando-se no exercício da cidadania, e serve de meio para a proteção dos direitos individuais, coletivos e, mais recentemente, dos direitos difusos.”* (2005:110) Ele *“pode concretizar-se em dois momentos: 1) análise jurídica da norma estabelecida pela Administração Pública, como a relação de compatibilidade com outras normas de hierarquia superior; 2) fiscalização da execução ou aplicação dessas normas jurídicas ao caso concreto”*, ao passo que a participação popular *“ocorre antes ou durante o processo de decisão da Administração Pública”* (2005:112).

O autor faz um breve inventário das formas que pode assumir o controle social: vistas a processos administrativos e judiciais nos órgãos públicos em que eles estiverem disponíveis, leitura do Diário Oficial, requerimento ou petição solicitando certidões ou informações junto aos órgãos públicos, carta, denúncias, representação, reclamação verbal à própria Administração, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas, ao Legislativo, ações judiciais. (2005:109)

Em seguida, passa a discorrer sobre as principais formas de controle social e participação popular, atualmente aplicadas basicamente no âmbito do Poder Executivo, quais sejam: o orçamento participativo, o planejamento participativo, os conselhos de políticas públicas, as organizações não-governamentais, os meios eletrônicos, as ouvidorias, os meios de comunicação social. Abordemos algumas delas, que interessam mais de perto ao meio jurídico.

O orçamento participativo, ou seja, a *“elaboração compartilhada da norma jurídica que rege o plano de gastos e receitas do orçamento público”* (2005:118), a par de ser uma experiência inigualável no fortalecimento da cidadania, também contribui

para um melhor gerenciamento de recursos públicos, evitando o desvio e a má aplicação de verbas <sup>6</sup>.

Neste sentido, merece menção, já que abordaremos em seguida o potencial das tecnologias da informação na democratização do Poder Público, a experiência do “orçamento participativo digital”, da Prefeitura de Belo Horizonte <sup>7</sup>. Desde então, o Município vem adotando outras consultas públicas virtuais, a exemplo da consulta sobre a questão do funcionamento do comércio aos domingos.

O que SIRAQUE chama de planejamento participativo seria, a nosso ver, um conceito mais abrangente que o de orçamento participativo, pois, além de envolver a participação social na definição dos gastos públicos, abrange o momento da elaboração de políticas públicas. Trata-se, em suma, de propiciar a participação dos interessados no processo decisório, conferindo legitimidade e efetividade ao processo de definição de metas para o Poder Público, pois, quando a participação é ampla, certamente haverá uma maior fiscalização e acompanhamento da execução daquilo que foi planejado. O processo pode ser chamado, como bem assinala o autor, de “planejamento inclusivo”, consistindo em *“verdadeira revolução na formulação de políticas públicas, tendo em vista o seu caráter pedagógico e a inclusão de todos os interessados, sem exceção, na sua elaboração.”* Para ele, *“o planejamento de longo prazo não pode ficar a cargo apenas das autoridades, dos governantes e dos técnicos”* (2005:121), de modo que deveria ser propiciada a participação na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de

---

<sup>6</sup> Como aponta VANDERLEI SIRAQUE, o *“fundamento político do orçamento participativo está no fato de que, se os cidadãos pagam seus tributos, então eles têm o direito de ajudar a decidir como esses tributos serão arrecadados e de que forma serão aplicados pelo Poder Público.*

*Outro fator de grande interesse público na participação dos cidadãos na elaboração do orçamento é a promoção da solidariedade entre as pessoas e a restrição do tráfico de influências, do clientelismo político, do assistencialismo, tanto na arrecadação quanto nos gastos do dinheiro público.”* *Op. cit.*, p. 118.

<sup>7</sup> Trata-se de um mecanismo pelo qual, ampliando a experiência do Orçamento Participativo naquele Município, o governo Municipal decidiu que 9 grandes obras (de um total de 107 que seriam definidas pela população, sendo as demais 98 pelo Orçamento Participativo tradicional) seriam escolhidas pela via eletrônica, utilizando-se de urnas instaladas em 150 pontos estratégicos do Município ou pela internet, que ficaram disponíveis durante um mês. Tais obras representavam metade dos investimentos em obras com recursos próprios da Prefeitura de BH. “Candidataram-se” 36 obras e participaram da votação das obras cerca de 10% dos eleitores da cidade, tratando-se de uma experiência inédita no cenário da Administração Pública. Para maiores informações, ver site da Prefeitura de Belo Horizonte: [www.pbh.gov.br](http://www.pbh.gov.br) e ainda [www.opdigital.pbh.gov.br](http://www.opdigital.pbh.gov.br).

Diretrizes Orçamentárias, da Lei do Orçamento Anual, em todas as esferas da Federação.

Por fim, no que diz respeito aos Conselhos de Políticas Públicas, importa primeiramente definir os Conselhos, que, para SIRAQUE, são “*órgãos colegiados criados pelo Estado, cuja composição e competência são determinadas pela lei que os institui.*” (2005:122) Trata-se de uma definição genérica, porque os Conselhos podem assumir os mais diversos formatos, podendo prever ou não a participação da sociedade civil, por exemplo. “*Quanto à competência, podem ter função normativa, contenciosa [julgamento de recursos administrativos], de polícia ou de planejamento e fiscalização das políticas públicas.*” (2005:122)

No que toca especificamente aos Conselhos de Políticas Públicas, o autor assinala como suas características:

- a) Criação por iniciativa do Estado.
- b) Sua composição deve ser integrada por representantes do Poder Público e da sociedade.
- c) Sua finalidade principal é servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democráticas das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução dessas políticas e serviços públicos.
- d) As decisões, naquilo que tange ao acatamento ou não do resultado por quem tem a capacidade de execução da decisão, poderão ser de caráter deliberativo ou consultivo (...)
- e) Não-remuneração dos conselheiros, via de regra.
- f) Raramente os conselheiros exercem essa função com exclusividade, tendo em vista que a maioria dos seus membros tem outras atividades no setor público ou privado.
- g) O Poder Público deve disponibilizar a estrutura necessária para garantir a autonomia funcional dos conselhos (...)
- h) Os representantes do Poder Público nos conselhos geralmente são técnicos e os representantes da sociedade, na sua maioria, são leigos e oriundos de movimentos sociais.
- i) As reuniões devem ser em local de fácil acesso para o público, sendo o horário, data, local e pauta divulgados com antecedência.

- j) Os representantes da sociedade não devem ocupar funções de livre nomeação e exoneração no Poder Público ao qual o conselho se propõe a formular a política e o controle por determinado período.
- l) As atividades dos conselhos estão sujeitas a controle institucional e social.
- m) As decisões dos conselhos, independentemente de serem consultivas ou deliberativas, são equivalentes aos atos administrativos. Portanto, estão sujeitas aos mesmos princípios e regras, dentro da hierarquia normativa, em especial as do art. 37 da Constituição. (2005:123-124)

No que tange à composição, SIRAQUE enfatiza a importância da paridade na representação, não observada no Conselho Nacional de Justiça, como visto: “*Os conselhos instituídos pelo Estado devem ter a participação de representantes do Poder Público e da sociedade e, na medida do possível, paritariamente, isto é, 50% de integrantes de origem estatal e outros 50% de origem popular.*” (2005:128)

Ao analisar o papel destes Conselhos, FERNANDO HERREN AGUILAR bem analisa a questão da representatividade:

É desejável, no regime democrático, que integrem, portanto, os órgãos consultivos, as diversas entidades interessadas nas medidas, que apresentarão seus pareceres técnicos para confronto com eventuais opiniões em contrário. O peso relativo das categorias implicadas na deliberação é fundamental para apurar se há ou não equilíbrio nos critérios de decisão. (1999:219)<sup>8</sup>

Para ele, isso não tem acontecido na prática dos Conselhos de Políticas Públicas: “*Entre nós é facilmente detectável que os conselhos quase nunca adquiriram feições de fórum de manifestação de interesses da sociedade. E, quando permeáveis a eles, jamais apresentaram um balanceamento desejável entre as categorias interessadas.*” O que falta, na visão do autor, é a disponibilidade de informações técnicas para que os usuários dos serviços públicos possam efetivamente contribuir para a tomada de

---

<sup>8</sup> Este elemento é fundamental, pois, como observa o autor, o “*fortalecimento do corporativismo é uma tendência marcante na sociedade contemporânea (...) Mas não se combate o corporativismo mediante a eliminação dos interesses localizados ou na expectativa de que se convertam em reflexo das aspirações da sociedade como um todo. Uma das formas racionais de se lidar com o corporativismo numa sociedade complexa é dar vazão institucional aos pleitos localizados, de forma a identificá-los mais solidamente e analisar suas repercussões para os diversos segmentos sociais.*” *Op. cit.*, p. 220.

decisões: “*parece-nos de enorme relevância o desenvolvimento de mecanismos institucionais para permitir uma ‘representatividade técnica’, por assim dizer, dos usuários, no processo de deliberação sobre assuntos de seu interesse.*” (1999:222)

Para aferir o grau de contribuição de um determinado Conselho na democratização de políticas públicas, pensamos ser conveniente nos valer das lições de um professor norte-americano que vem se dedicando ao estudo teórico e pesquisa de campo sobre o tema. O Prof. WILLIAM LEACH identifica sete valores que devem estar presentes no que ele denomina de “gestão pública colaborativa”: inclusividade; representatividade; imparcialidade; transparência; capacidade decisória; legalidade e “empoderamento” (2006:100-110) <sup>9</sup>. Para considerar, portanto, que um Conselho efetivamente contribui para a democratização das políticas públicas no seu setor de atuação, é necessário que todos estes requisitos estejam preenchidos.

Por fim, também tem uma importância fundamental para o nosso tema a instituição das “ouvidorias”, ora previstas pela Constituição no âmbito do Poder Judiciário (art. 103-B, § 7º), a serem criadas pela União em todos os Estados-membros e no Distrito Federal. Trata-se de órgãos encarregados de “*ouvir os reclamos da sociedade, analisar a veracidade destes e encaminhá-los aos órgãos competentes para as providências que se fizerem necessárias.*” (2005:137) Elas “*têm a função de fazer o controle externo dos atos e a competência para fiscalizar quando o ouvidor tiver autonomia administrativa e funcional em relação ao órgão a ser fiscalizado.*” (2005:138). Para cumprir tal missão, é evidente que precisam estar amplamente acessíveis à população interessada, razão pela qual o tema atine de perto ao tópico seguinte.

---

<sup>9</sup> Vejamos como ele define cada um desses quesitos: 1) inclusividade significa que o “*processo apresenta poucas restrições para a participação*”; 2) representatividade significa “*que os interesses de todos os indivíduos afetados são efetivamente defendidos, diretamente ou por representantes*”; 3) imparcialidade significa que as partes envolvidas são tratadas igualmente; 4) transparência significa que “*o processo está regido por regras claras e conhecidas de todos*”; 5) capacidade de decisão significa que o processo “*permite aos participantes exporem suas idéias livremente, examinar criticamente os argumentos de cada um dos outros, identificar interesses comuns e construir uma base de conhecimento compartilhado e capital social*”; 6) legalidade implica em que a legislação vigente está sendo cumprida; e 7) “empoderamento” significa que o “*processo habilita os participantes a influenciar a elaboração das políticas*” *Cit.*, pp. 101-104) - tradução nossa.

Ainda uma última palavra merece ser dita em relação aos diversos instrumentos de participação social na Administração Pública, principalmente aqueles que envolvem a participação presencial, também baseada nos ensinamentos de dois professores norte-americanos, JUDITH INNES e DAVID BOOHER. Eles formulam uma rigorosa crítica aos instrumentos de participação pública previstos na legislação norte-americana (notadamente as audiências públicas), que não conseguem obter uma genuína participação no processo decisório e/ou no planejamento. Na prática, freqüentemente trata-se de espaços de litigiosidade constante, onde não ocorre o diálogo e a negociação dos interesses opostos, sendo realizados apenas para cumprir as exigências legais. A literatura sobre o assunto tem entendido que o problema é que os métodos não estão sendo adequadamente utilizados (2004:415-436).

Para os autores, atualmente, *“nós estamos presos à armadilha de pensar que participação social envolve cidadãos de um lado e o governo do outro. Esse dualismo simplista subjaz aos debates e encoraja a participação adversarial.”* Na realidade, a participação precisa ser colaborativa e incorporar não apenas cidadãos, mas também interesses organizados, organizações com fins lucrativos e sem fins lucrativos, planejadores e gestores públicos. (...) métodos de participação efetiva envolvem colaboração, diálogo e interação. São inclusivos. Não são reativos, mas focados em antecipar e definir ações futuras. (...) Desafiam o estado atual das coisas e formulam questões complexas sobre temas tidos como pacíficos. (2004:421-422)

A **participação colaborativa**, segundo os autores, incrementa a representatividade e legitimidade em relação a outros métodos, mas para isso é necessário assegurar que grupos mais fracos estejam devidamente incluídos e assistidos para participar dos debates. Além disso, nela não existe o dilema da escolha entre o interesse individual e o interesse coletivo, pois os diálogos são direcionados para conciliar todos os interesses envolvidos, ao contrário dos modelos tradicionais, em que não existe este esforço de integração (2004:430).

Em suma, não basta assegurar a participação social, é preciso assegurar a utilização de métodos pelos quais a manifestação das diferentes visões de grupo possa

ser canalizada de forma construtiva, a fim de produzir, com clareza de visão, decisões que realmente caminhem no sentido de proteger todos os interesses envolvidos.

#### **4. O potencial das tecnologias da informação na democratização da gestão pública**

As tecnologias da informação oferecem evidente potencial de viabilizar novos sistemas de gestão na Administração Pública. Assim, costuma-se falar em “governo eletrônico”, que pode ser definido como “*a utilização, por parte do setor público, das novas tecnologias de informação e comunicação, em especial a Internet, para a prestação de melhores serviços, disseminação de informações, controle das contas públicas, redução de custos administrativos e ampliação das possibilidades de participação dos cidadãos na gestão pública.*” (QUADROS: 2005, 238)<sup>10</sup> Este último plano, contudo, parece ser aquele que foi menos enfocado até agora pelos nossos administradores públicos.

Todavia, se existe o intuito de democratizar a gestão pública, a utilização das tecnologias disponíveis para permitir a ampliação da participação social na gestão pública é uma necessidade evidente, pois, como bem lembra o professor paulista VANDERLEI SIRAQUE, “*nem todas as pessoas podem ou estão dispostas a estar*

---

<sup>10</sup> A autora aponta como exemplos, entre outros, a prestação eletrônica de informações e serviços, a prestação de contas públicas, transparência e monitoramento da execução orçamentária, a aquisição de bens e serviços por meio da Internet. Para ela, “*o governo eletrônico vai possibilitar o cumprimento das atividades públicas de forma mais rápida e barata.*” (p. 246). Contudo, ela salienta a necessidade de adoção de algumas cautelas, pois “*governo eletrônico envolve mais do que ter um sítio na Internet, porém é apenas uma parcela de um tema ainda mais abrangente: o direito de acesso à informação, que contém em si também o direito ao tratamento digno aos administrados, e ao trato honesto dos recursos públicos, levando ao cumprimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37 da CF.*” (p. 243). Assim, embora os sites estejam “*sendo implementados de maneira informal, sem um planejamento mais cuidadoso*”, trata-se de “*ato administrativo que necessita normatização, sendo os administradores públicos responsáveis legalmente pelos efeitos gerados, sem contar a responsabilidade objetiva do Estado.*” (pp. 244-245). “*O sítio público – ressalta ela – pode ser visto como uma espécie de publicação e como extensão da área física e do horário de expediente de um órgão ou entidade. Um setor self service, onde o usuário navega. Assim serve, basicamente, a) para divulgação de atividades administrativas, b) como uma espécie de átrio eletrônico, onde os interessados podem encontrar os editais e comunicados que costumemente são afixados num mural; c) como biblioteca virtual, onde seja possível consultar legislação pertinente, documentos e outras informações; d) como setor de expediente, onde o usuário pode preencher e enviar formulários, ‘baixar’ arquivos, encaminhar pedidos, consultar procedimentos, multas, efetuar pagamentos, matrículas ou marcar consultas.*” (p. 245)

*fisicamente presentes ou a ser integrantes de alguma entidade organizada, até por falta de tempo ou de amadurecimento político.” (2005:135) <sup>11</sup>*

Apenas para ficar no âmbito do que a internet pode oferecer em termos de participação do cidadão na Administração Pública, aponta SIRAQUE as seguintes possibilidades:

a) acolhimento de sugestões, representações, reclamações, reivindicações, solicitação de informações e certidões; b) disponibilização da prestação de contas anual, da execução do plano plurianual, do orçamento público, dos convênios e dos contratos públicos; c) informações detalhadas referentes aos serviços públicos e ao modo de acesso a eles; d) agendas de interesse público, como audiências, seminários, assembleias, reuniões do orçamento participativo, do planejamento participativo, culturais; e) realização de debates, seminários interativos.(...)

As licitações, concorrências públicas, concursos públicos, lista de cargos em comissão, execução das obras públicas poderiam, também, constar em detalhes na rede pública de computadores. (2005:135-136)

É interessante notar que o uso da tecnologia tem sido amplamente disseminado para possibilitar a coleta da opinião pública em algo tão irrelevante quanto a escolha de quem, dentre dez pessoas que se dispuseram a vender sua privacidade, encerradas numa casa, deverá permanecer sob as câmaras de TV e ganhar um valioso prêmio em dinheiro <sup>12</sup>. Ora, com muito maior razão devemos utilizar os meios tecnológicos disponíveis para permitir à população que opine em questões relevantes de interesse geral!

Pode-se indagar, por exemplo, o que é feito das urnas eletrônicas fora do período eleitoral? A Justiça Eleitoral dispõe de todo o aparato tecnológico necessário para firmar parcerias com estabelecimentos e órgãos públicos onde haja grande fluxo de pessoas onde estas possam manifestar suas opiniões em matérias de interesse geral, como lembrava a Prof<sup>a</sup>. ENEIDA SALGADO em recente troca de idéias.

---

<sup>11</sup> Assim, é imperativo que o Poder Público abra os olhos para o fato de que, atualmente, “é possível a realização de debates, audiências públicas, seminários, conferências, sem a presença física das pessoas, via internet e emissoras de rádio e televisão interativas, desde que sejam garantidos meios transparentes de verificação dos resultados.” Op. cit., p. 135.

<sup>12</sup> Se a descrição não foi suficiente para fazer a associação, nos referimos ao que se dá com o famigerado *Big Brother Brasil*, transmitido diariamente e *on line* pela Rede Globo de Comunicações, durante alguns meses do ano.

## 5. O desafio da inclusão digital

Como sabiamente observa o Prof. VANDERLEI SIRAQUE, com a multidão de excluídos digitalmente que caracteriza a população brasileira, é evidente, porém, que a disponibilidade dos meios eletrônicos não poderá se dar de maneira excludente, mas sim de forma complementar aos meios tradicionais de comunicação: *“o telefone e a velha carta poderiam ser instrumentos essenciais para que a população pudesse fazer reivindicações, representações, sugestões e buscar informações de interesse público ou particular, inclusive requerendo certidões, as quais poderiam ser encaminhadas aos interessados via correio, mediante carta simples ou registrada.”* (2005:136)

Evidentemente, esta postura não significa que devemos nos conformar com a exclusão da maior parte da população dos meios virtuais de comunicação. Muito pelo contrário. É imperativo reconhecer, em primeiro lugar, como bem salienta LUÍS CARLOS CANCELLIER DE OLIVO, que o *“Estado é na realidade a única entidade com capacidade para expandir a utilização tecnológica num curto espaço de tempo às mais diversas áreas da sociedade.”* (2005: 159) <sup>13</sup>

Note-se que *“o Brasil é um país com desigualdades sociais tão fortes que corre o risco de privilegiar as camadas sociais mais ricas e aumentar a distância entre os que têm telefones e computadores e os que não têm”*, de modo que *“somente com uma ação internacional organizada será possível evitar a consolidação da exclusão digital nos países em desenvolvimento”* (2005:182-183). Para OLIVO, é possível afirmar que a tendência é que *“não existirá o direito à informação desvinculado do direito de conexão.”* (2005:185) <sup>14</sup>

<sup>13</sup> O autor recorre ao conceito de MANUEL CASTELLS de paradigma tecnológico para caracterizar a contemporaneidade, o qual seria caracterizado por cinco traços: 1) *“a informação é sua matéria-prima”*; 2) *“penetrabilidade dos efeitos das novas tecnologias”*; 3) *“lógica de redes”*; 4) *“flexibilidade”*; 5) *“crescente convergência de tecnologias específicas para um sistema altamente integrado”* Op. cit., p. 160.

<sup>14</sup> Neste sentido algumas iniciativas vêm sendo tomadas no Brasil, descreve o autor: *“O conceito de inclusão digital que vem sendo adotado no Brasil, tanto na esfera governamental quanto na não-governamental, leva em conta os esforços de fazer com que a maior parte possível das populações das sociedades contemporâneas – cujas estruturas e funcionamento estão sendo alteradas pelas tecnologias de informática e de comunicação – possa: (a) obter os conhecimentos necessários para utilizar com um mínimo de proficiência os recursos de informática e de telecomunicações existentes; (b) dispor de acesso*

## 6. Propostas de participação social no âmbito do Poder Judiciário

Uma primeira proposta que evidentemente ampliaria as possibilidades de participação social no âmbito do Poder Judiciário é a instituição de uma ouvidoria *on line*, mediante a qual qualquer cidadão poderia apresentar denúncias de irregularidades (ou indícios delas) ou de ineficiências na prestação jurisdicional ao Conselho Nacional de Justiça <sup>15</sup>. Imprescindível, neste passo, seria a adoção de um sistema no qual o usuário possa imprimir um protocolo que comprove a data e o conteúdo da denúncia apresentada. Dali em diante, ele poderia ser informado por *e-mail* do processamento da mesma, inclusive, eventualmente, sendo convocado a prestar maiores esclarecimentos quando necessário.

Também seria de todo conveniente a possibilidade do recebimento de sugestões por esta mesma via, além de uma espécie de avaliação dos serviços jurisdicionais, mediante o preenchimento de formulário com questões fechadas (com alternativas) e abertas, a fim de que o usuário possa fazer observações pertinentes e/ou eventualmente fundamentar suas respostas.

O *site* do Conselho também deveria ser uma via privilegiada de divulgação de informações de desempenho das diversas esferas do Poder Judiciário <sup>16</sup>, bem assim deveria ser aberto um canal para o recebimento de questões relacionadas ao funcionamento dos órgãos judiciais, implantando-se, evidentemente, um serviço encarregado de respondê-las.

As pautas e atas das reuniões do Conselho Nacional de Justiça também poderiam ser divulgadas no *site*, de modo que a população teria acesso direto a todas as iniciativas

---

*físico regular a esses recursos.” Op. cit., p. 184.*

<sup>15</sup> Note-se que, entre as competências do Conselho Nacional de Justiça, inclui-se a de “receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados”, nos termos do art. 103-B, § 4º, III, da Constituição Federal.

<sup>16</sup> Também se inclui entre as competências do Conselho: “elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário” (art. 103-B, § 4º, VI, da CF).

que estão sendo tomadas para melhorar o desempenho da prestação jurisdicional <sup>17</sup>, inclusive podendo formular sugestões e reclamações relacionadas aos assuntos em pauta.

Atualmente, a prestação de contas do Conselho já está disponível no *site*, contribuindo para a transparência das suas atividades. Contudo, evidentemente trata-se apenas de uma pequena parte das informações de interesse da população em geral.

Ainda, deveriam ser realizadas consultas públicas sobre os diversos temas polêmicos relacionados à Reforma do Judiciário.

Um interessante exemplo a ser seguido, na esfera criminal, é o do Estado do Rio de Janeiro, que criou uma “Delegacia Virtual” em seu portal, onde é possível fazer denúncias e registrar ocorrências (FERNANDES: 2000, 08).

O grande desafio, ao que parece, no que diz respeito à informatização de serviços no âmbito do Judiciário, parece ser a universalização da mesma, bem como a padronização da linguagem, de forma a tornar os *sites* facilmente utilizáveis pelos usuários.

Indo além da questão tecnológica, em muito contribuiria para o aprimoramento na gestão dos recursos públicos a implementação de uma espécie de orçamento participativo no âmbito do Poder Judiciário <sup>18</sup>, permitindo que ficasse claro de onde vem a demanda de recursos e democratizando as decisões de onde estes efetivamente seriam aplicados. Evidente que nem toda a população tem condições de discutir o orçamento do Judiciário, mas certamente existem entidades, dentro e fora do Judiciário, que o

---

<sup>17</sup> Ainda se inclui entre as competências do CNJ “*elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho*” (art. 103-B, § 4º, VII, da CF).

<sup>18</sup> É de VANDERLEI SIRAQUE a anotação: “*A iniciativa do projeto de lei orçamentária é do Poder Executivo, mas, antes de o Executivo encaminhar o projeto de lei ao Legislativo para apreciação, análise e votação, ele tem de seguir uma série de procedimentos constitucionais e legais. Por exemplo receber as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, das suas fundações, autarquias, empresas estatais e de seus órgãos internos. Essas entidades, antes de enviar suas propostas para a apreciação do Chefe do Executivo, poderiam, em tese, formulá-las com a participação dos interessados tanto na receita quanto nas despesas.*” *Op. cit.*, p. 117.

possuem, como a Ordem dos Advogados do Brasil, as Associações de Magistrados, as instituições de ensino e pesquisa jurídicas que se dediquem ao estudo dos problemas relacionados à prestação de serviços jurisdicionais, entre outras.

## 7. Considerações finais

Todas essas medidas – poder-se-ia refutar – nada mais fariam do que dar um novo formato a possibilidades jurídicas hoje já existentes, pois a Constituição e a legislação vigentes asseguram a todos o direito de petição perante os Poderes Públicos e nada impede tampouco a formulação de sugestões de gestão dos órgãos públicos.

Todavia, o fato é que, na prática, os canais de atendimento pessoal nos órgãos públicos são extremamente obstruídos, desconhecidos da população em geral e dificultosos de serem utilizados<sup>19</sup>. Não existe uma cultura que favoreça a apresentação e o acolhimento de denúncias<sup>20</sup> e muito menos de sugestões e é evidente que o fato de estas serem feitas via internet não modifica a cultura dos agentes públicos. Ao contrário, o simples fato de passar a existir a possibilidade de realizar denúncias, críticas e sugestões, de participar do controle da regularidade e da gestão públicas através de um canal gratuito e de fácil utilização, como a internet (para aqueles que estão “tecnologicamente incluídos”, é claro), demonstra que essa mudança está começando a ocorrer, que a abertura à opinião dos usuários dos serviços públicos está passando a existir, pois tais meios, obviamente, **estimulam** a realização de denúncias, críticas ou sugestões.

Dado que, contemporaneamente, o tempo é um bem escassíssimo, mormente entre as pessoas melhor instruídas e que têm acesso à internet, as quais podem contribuir apresentando críticas e sugestões relacionadas à prestação jurisdicional, a utilização da tecnologia para desobstruir o acesso ao controle e participação na gestão

<sup>19</sup> Mais uma vez vamos nos valer das percucientes observações de SIRAQUE: “A grande maioria das repartições públicas nem sequer tem protocolo para receber petições, requerimentos, representações ou reclamações dos cidadãos. (...) Os agentes da Administração acreditam não devem satisfações à comunidade.” *Op. cit.*, p. 173.

<sup>20</sup> O mesmo autor anota: “para corroborar nosso pensamento, evocamos pesquisa realizada pelo IBOPE a pedido da organização não-governamental Ação Educativa veiculada pelo jornal Folha de S. Paulo, cujo título diz o seguinte: ‘Maioria no Brasil não exerce o poder político, diz pesquisa. Estudo mostra que 56% não se interessam por influenciar políticas públicas.’” *Op. cit.*, pp. 174-5.

do Poder Judiciário significaria ao menos a criação de um canal para as pessoas em tais condições influírem na qualidade da prestação jurisdicional. Como atesta com razão VANDERLEI SIRAQUE, o “*Judiciário é o Poder mais hermético do Estado e, por isso, o mais distante da sociedade.*” (2005:168). Assim, mais ainda que nos outros dois poderes, é necessário incentivar a participação e o controle social no seu âmbito.

O exercício da cidadania precisa ser aprendido <sup>21</sup>, precisamos adquirir o hábito de externar nossas queixas a quem de direito e de exigir que sejam adotadas medidas para resolver as causas do mau atendimento prestado pelos órgãos públicos. Para isso, é **urgente e necessária a criação de meios que facilitem o exercício do direito de petição, do direito à informação, do direito ao controle e à participação na gestão pública**, a qual só existe em função dos interesses do cidadão – e não o contrário, como muitas vezes parece demonstrar a atuação dos Poderes Públicos.

Frise-se que muito já se avançou no Brasil, nos três Poderes, em termos de informatização de serviços, transparência e divulgação de informações no âmbito da Administração Pública. Um grande exemplo diz respeito à divulgação das contas públicas, especialmente no âmbito federal <sup>22</sup>. O mesmo não pode ser dito, todavia, em relação ao incremento dos meios de participação social.

Quanto à população carente – lamentavelmente, ressaltase, majoritária em nosso país – , é evidente que a criação de canais desta natureza pouco contribuirá, num primeiro momento, para a democratização do Poder Judiciário, pois existe aí um problema antecedente a ser resolvido <sup>23</sup>: o fornecimento de educação de qualidade,

<sup>21</sup> Como enfatiza Luís Carlos Cancellier de Olivo, citando um professor de Ciência Política da UnB, o impacto da internet na implementação da democracia participativa no Brasil pode ser decisivo: “*O custo reduzido de uma consulta pela internet e os recursos tecnológicos disponíveis podem mudar esse quadro com consultas mais freqüentes, viabilizando realmente a democracia participativa no país, acredita Octaciano Nogueira.*” Cit., p. 165.

<sup>22</sup> Anota Luís Carlos Cancellier de Olivo: “*Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a tecnologia da informação se torna uma ferramenta de fiscalização dos atos praticados pela administração pública. Desde maio passado de 2002, os balanços com todas as despesas e receitas do Poder Público estão sendo divulgados na Internet, para acompanhamento pela sociedade.*” Cit., p. 174.

<sup>23</sup> O mesmo autor observa que o “*controle social sobre a atuação dos agentes públicos em uma Sociedade da Informação será mais eficaz quanto maior for o número de pessoas conectadas à rede de computadores.*” Assim, “*o direito à conexão é erigido a um direito fundamental dos tempos presentes*”. Contudo, um “*Relatório feito por especialistas da ONU em 17 países no 2000 mostrou que 276 milhões de pessoas, ou pouco menos de 5% da população mundial (cerca de 6 bilhões), utilizavam a Internet.*” Cit., p. 179. Ainda, “*nas classes C, D e E, os números brasileiros são quase semelhantes aos da África*”

inclusive capacitando ao uso de recursos tecnológicos, mediante a chamada “inclusão digital” – o que é assunto para um outro artigo...

Por fim, é imprescindível que a criação destes canais se faça acompanhar se um efetivo manejo das informações ali colhidas, mediante a adoção das investigações e estudos cabíveis, bem assim fornecendo-se ao cidadão usuário o devido *feedback*, isto é, o retorno que ele merece no que pertine às providências adotadas em relação aos fatos que ele denunciou ou medidas que sugeriu. Os problemas atinentes à prestação de serviços jurisdicionais no Brasil são deveras complexos e a contribuição que a participação social pode gerar para a solução dos mesmos não pode e não deve ser desprezada. Somente assim poderemos caminhar rumo a uma verdadeira democratização do Poder Judiciário, no mais amplo sentido da palavra, e subseqüente incremento de qualidade e satisfação dos usuários dos serviços jurisdicionais.

## 8. Referências bibliográficas

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da Democracia Participativa**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

CÔRTEZ, Sara da Nova Quadros. **Controle social do Estado como estratégia de emancipação e qualificação da democracia**: uma reflexão teórica a partir dos grupos de cidadania da Diocese de Barra - Bahia. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2003.

FERNANDES, Andréa Gomes. E-governo: o que já fazem Estados e Municípios. *In*: **Informe-se** – boletim informativo da Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES nº 20. Brasília, out. 2000. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br>. Acesso em 10 de junho de 2007.

---

(p. 180), sendo que 9,4% das pessoas têm acesso cotidiano à internet.

INNES, Judith E. & BOOHER, David E. Reframing public participation: strategies for the 21<sup>st</sup> century. *In: Planning Theory & Practice*, Vol 5, n° 4, December 2004, pp. 419-436. Disponível em: [http://www.csus.edu/ccp/publications/reframing\\_public\\_participation\\_abstract.htm](http://www.csus.edu/ccp/publications/reframing_public_participation_abstract.htm). Acesso em 20 de janeiro de 2007.

LEACH, William D. Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. *In: Public Administration Review*. California: December 2006, pp. 100-110.

OLIVO, Luis Carlos Cancellier de. Controle social em rede da Administração Pública virtual. *In: ROVER, Aires José (org.). Direito e informática*. Barueri – SP: Manole, 2005, pp. 155-190.

QUADROS, Jaqueline Maria. Governo eletrônico e Direito Administrativo. *In: ROVER, Aires José (org.). Direito e informática*. Barueri – SP: Manole, 2005, pp. 233-246.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2005.

STIGLITZ, Joseph E. **Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes**. 1998 Prebisch Lecture at UNCTAD, Geneva.