

Governo eletrônico, democracia digital e comunicação pública: a presença do Poder Judiciário na internet¹

Kátia Viviane da Silva Vanzini
Danilo Rothberg

Introdução

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional 45/2004 impuseram nova configuração ao Poder Judiciário, ampliando sua autonomia financeira e administrativa. Entre as consequências desse cenário, está o crescimento das funções das assessorias de comunicação oficiais. Seus desafios iniciais foram criar canais de comunicação com a mídia, buscar aproximação com a sociedade e conferir visibilidade à sua atuação. Gradualmente, as ações na área de comunicação pública das instituições do Poder Judiciário passaram a atender também demandas resultantes do protagonismo de ações, julgamentos e magistrados.

No processo, destacam-se os espaços proporcionados por portais web, blogs e redes sociais on-line, que exigem novas formas de disponibilização de conteúdo. Mecanismos como hiperlinks, hipermídia e hipertexto passam a ser explorados a fim de atender a um novo perfil de usuário, potencialmente capaz de compartilhar informações, ter acesso a serviços on-line, exercer o controle sobre a administração pública e participar de canais de comunicação direta com as instituições.

Em uma realidade marcada pela visibilidade midiática das instâncias do Judiciário e pela escassez de estudos voltados ao exame das iniciativas de governo eletrônico e democracia digital praticadas por aquele Poder, a pesquisa que tem seus resultados descritos neste artigo empreendeu uma análise comparativa das páginas dos tribunais superiores do Poder Judiciário — Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Supremo Tribunal Militar (STM) — e de seus principais órgãos

fiscalizadores — Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho da Justiça Federal (CJF) e Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), com o objetivo geral de produzir um diagnóstico abrangente da qualidade da exploração das tecnologias.

Os resultados indicam que os portais apresentaram resultados satisfatórios na divulgação de informações institucionais, na prestação de serviços e na promoção na transparência de sua gestão, em contraste com a escassez de ferramentas de interatividade e participação política, evidenciada pela pesquisa.

O artigo se divide em três partes. Na primeira, são revisados estudos empíricos sobre realizações de governo eletrônico e democracia digital no Brasil, além de recomendações de organismos internacionais para essas áreas. A segunda parte descreve a metodologia de pesquisa, e a terceira apresenta seus resultados.

Teorizações e estudos empíricos

As tecnologias de informação e comunicação têm sido objeto de estudos e pesquisas que avaliam seu potencial para a promoção da participação política e o fortalecimento da democracia, a partir da intensificação de seu uso em ações de governo eletrônico e democracia digital. Organismos internacionais como Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Organização das Nações Unidas (ONU) acompanham a evolução das iniciativas de seus países membros na aplicação dos mecanismos para o alargamento do espaço público. No Brasil, o tema tem sido foco de investigações que avaliam as tecnologias e sua aplicação em várias esferas da administração pública.

E-government ou governo eletrônico compreende a utilização das possibilidades apresentadas pelas tecnologias para facilitar o acesso a serviços como solicitações, guias, impostos, etc., evitando filas presenciais e tornando mais eficientes e efetivas as funções realizadas pela administração pública de todas as esferas e setores. Além disso, os instrumentos podem propiciar um canal de comunicação direta com o cidadão, melhorar a gestão de recursos públicos e integrar parceiros e fornecedores, tornando processos e ações mais rápidos, transparentes, eficientes e menos dispendiosos.

A ONU (2003: 1) resume o conceito de governo eletrônico como “utilização da Internet e da *Web* para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos” e elenca os princípios para o êxito de iniciativas de governo eletrônico, que aqui serão focados no quesito habilidades no uso das tecnologias para estar e permanecer on-line: 1. estar ciente dos custos envolvidos em todo o processo e garantir o financiamento; 2. mobilizar e preparar o quadro do funcionalismo público para criar a cultura do *e-government*; 3. coordenar o processo com e entre as agências responsáveis; 4. estar atento às exigências legais; 5. atender requisitos e objetivos esperados; 6. promover uma liderança política comprometida com o governo eletrônico; 7. incentivar a participação do público; 8. desenvolver o capital humano e

estrutura técnica; 9. promover parcerias com a iniciativa privada e sociedade civil; 10. definir responsabilidades de maneira clara e realista, garantindo transparência e *accountability* (ONU, 2003: 9). Em seu Modelo de Governança para Inclusão Social, a ONU (2005) orienta também que as ações de governo eletrônico devem focar a inclusão de todos os grupos da população, valorizando a capacidade de cada um e garantindo a liberdade de participação no processo.

Pesquisas realizadas pela ONU indicam que há um número cada vez maior de países que utilizam práticas de governo eletrônico além da prestação de serviços on-line, buscando também promover o envolvimento dos cidadãos. As iniciativas visam “aumentar a eficiência do setor público e agilizar o sistema de governança para incentivar o desenvolvimento sustentável” (ONU, 2012: 9). Segundo relatório da ONU (2014), entre os 25 países líderes em governo eletrônico, 16 estão localizados na Europa, cinco no leste da Ásia, dois nas Américas e dois na Oceania. A Coreia é o país que alcançou o maior desenvolvimento, seguido por Austrália, Singapura e França e Holanda. As experiências dos 25 melhores no *ranking* refletem o empenho dos países em apresentar propostas integradas de prestação de serviços públicos, fornecimento de informações e incentivo à participação. No *ranking* dos países da América do Sul, o Brasil ocupa o 6º lugar. No ranking mundial, o país está na 57ª posição.

A partir das experiências reunidas no documento, a ONU sugere quatro diferentes tipos de indicadores de boas práticas em governo eletrônico: oferta de informações; prestação de serviços públicos; mecanismos de participação eletrônica; e presença de canais como áudio, vídeo e *chats*.

O potencial das tecnologias para alargar os espaços públicos para deliberação, incrementando a participação do cidadão nas decisões políticas, nos termos das realizações de democracia digital, tem sido foco de atenção crescente de pesquisas sobre a “busca de maior participação da esfera civil nos processos de produção de decisão política” (Silva, 2005: 453). Gomes (2011) acentua que, para serem democraticamente relevantes, as iniciativas digitais devem aumentar ou fortalecer o poder do cidadão em face a outras instâncias, incentivar a transparência de suas ações e promover a participação civil; consolidar e garantir os direitos políticos às minorias; e promover a diversidade dos agentes, agendas e agências de esfera pública.

No Brasil, estudos indicam que a potencialização do uso das tecnologias ocorre de forma preponderante na disponibilidade de informações e do acesso a serviços.

Braga (2007: 6) aponta o impacto das tecnologias para a transparência das ações da administração pública, cumprindo “funções básicas para o fortalecimento das instituições democráticas, especialmente no sentido de tornar mais transparente o processo decisório sobre políticas públicas de interesse comunitário”. Informações sobre centros de poder, seleção de seus membros, processo decisório e promoção do “relacionamento e interatividade com o cidadão comum e o público mais amplo; organização

de sua estrutura administrativa e conexão em rede com outros órgãos governamentais e instituições políticas” são aspectos a serem aperfeiçoados (Braga, 2007: 10).

Bezerra e Jorge (2010: 5) sugerem que a maximização da democracia digital seria “um indicativo ótimo da democratização das relações entre representantes e representados e do esforço dos poderes executivos quanto ao empoderamento da sociedade civil”, com a disponibilização de informações que capacitem o cidadão a se inserir num debate político e acompanhar criticamente a atuação de seus representantes.

Marques (2006) analisa a tecnologia como incentivo à conversação civil, de forma que seja possível aos cidadãos “discutir qualquer tema e fazer quaisquer proposições sem constrangimentos, ainda que a efetividade deste tipo de ação seja, na maioria das ocasiões, de pequeno alcance” (Marques, 2006: 171).

Bezerra e Jorge (2010) avaliaram os sítios do Poder Executivo de 10 estados brasileiros em relação à disponibilidade de informações e aos mecanismos de interação entre governo e cidadãos. Os pesquisadores procuraram saber se o investimento em propostas de governo eletrônico significa “a realização qualitativamente superior da *accountability* política e da responsividade, e, conseqüentemente, a concretização de alguns dos requisitos político-administrativos fundamentais para a prática da boa governança” (Bezerra e Jorge, 2010: 12).

Para avaliar se os portais eletrônicos exerceram *accountability* vertical ou horizontal, a pesquisa reuniu 93 variáveis divididas em oito categorias, examinando tópicos como a presença de informações, canais de interação direta ou indireta e mecanismos para facilitar o acesso às informações e às ferramentas, classificando os dados como informações expandidas, resumidas ou sem informação.

Os dados coletados permitiram aos pesquisadores concluir que “investimentos em convergência digital não significam, necessariamente, a realização qualitativamente superior da *accountability* política e da responsividade” (Bezerra e Jorge, 2010: 24). Os sites analisados apresentaram poucas informações aos cidadãos: os resultados obtidos não chegaram a 30% do total considerado ideal pela metodologia de pesquisa.

Braga (2007) comparou os portais do Congresso Nacional e Senado Federal brasileiros aos seus congêneres da América do Sul através de uma metodologia de mensuração do grau de informatização avaliado nas seguintes categorias: disponibilização de informações básicas ao público mais amplo; estrutura do processo decisório; recrutamento dos agentes do processo decisório; processo decisório propriamente dito; modalidades de interação vertical; informações sobre a estrutura administrativa da casa; interação e comunicação horizontal. O estudo (Braga, 2007: 32) avalia que “os legislativos sul-americanos apresentam níveis razoavelmente elevados de informatização, propiciando ao pesquisador e ao cidadão médio inúmeros recursos para o conhecimento de seu processo legislativo e de governo”.

Ao comparar as páginas do Poder Executivo do Brasil e da Argentina, Bragatto e Veiga (2006) avaliaram se as tecnologias foram utilizadas para disponibilizar

informações; promover o acesso a serviços públicos; apresentar formas de controle das ações governamentais; e oferecer espaços para manifestação popular. Para analisar os sites, foi elaborada uma planilha eletrônica reunindo 27 questões baseadas nas diretrizes de governo eletrônico federais do Brasil e da Argentina, através de duas dimensões: políticas públicas e experimentos práticos. Além da existência da informação, a pesquisa procurou encontrar iniciativas de interação e visibilidade, através de uma escala de valores, que classifica as informações apresentadas quanto a serem completas e satisfatórias; incompletas e insatisfatórias; difícil localização ou inexistente, com pontuação de 60, 30 e 0 respectivamente.

Como resultado, o Executivo Brasileiro apresentou um desempenho melhor que o da Argentina. No entanto, os espaços de participação encontrados foram considerados “raros, e, quando existem, são limitados” (Bragatto e Veiga, 2006: 20). Segundo a pesquisa, no governo eletrônico federal brasileiro apenas o acesso à informação é praticado, mas sem a participação ou comentário por parte do cidadão. Nota-se ainda que “não prevalece a utilização da Internet como espaço de deliberação política, isto é, não há uma ênfase no emprego das TIC como ferramentas potencializadoras da participação civil nas deliberações governamentais” (Bragatto e Veiga, 2006: 21).

Marques e Miola (2007) examinaram os instrumentos de participação oferecidos aos cidadãos por seis Assembleias Legislativas brasileiras, buscando diagnosticar os tipos de instrumentos e os recursos de incentivo à participação política, tais como: formulários eletrônicos para registrar dúvidas ou críticas; seção de cartas; petições; fóruns de discussão; salas de bate-papo. A conclusão é de que “as ferramentas digitais são subaproveitadas no que se refere ao aperfeiçoamento da participação da esfera civil na produção da decisão política” (Marques e Miola, 2007: 19).

Silva (2005) pesquisou os graus de participação democrática nos sítios dos governos de 25 capitais brasileiras nos meses de novembro e dezembro de 2004, buscando encontrar elementos textuais, interativos e gráficos. O objetivo foi “investigar se e como as tecnologias da comunicação e informação estão sendo empregadas pelos governos de importantes cidades brasileiras para fomentar a participação democrática, a partir da percepção de graus de democracia digital” (Silva, 2005: 465).

Em geral, os resultados sugerem que não há “efetivas aberturas para esta participação do cidadão nos negócios públicos por parte desses governos e não há rupturas ou inovações radicalmente inovadoras neste sentido” (Silva, 2005: 465).

Marques (2011) investigou os canais de participação presentes nos portais da Câmara dos Deputados e da Presidência da República, através da análise dos documentos e diretrizes que guiam a configuração dos *websites*, entrevistas com gestores e avaliação qualitativa das ferramentas participativas disponíveis: e-mails e formulários; consultas públicas; comentários sobre notícias publicadas; salas de bate-papo; e fóruns públicos. Como resultado, foi possível encontrar “uma variedade de canais de

inputs, configurados de modo a promover níveis distintos de profundidade no que concerne ao envolvimento político” (Marques, 2011: 115). A pesquisa indica que o portal da Presidência, em 2008, utilizava de maneira rudimentar os mecanismos efetivos de participação, sendo o fornecimento de e-mail o recurso mais comum. No portal da Câmara dos Deputados, recursos empregados de promoção da participação popular são mais presentes, como salas de bate-papo e fóruns.

Tais conclusões podem significar que há certa resistência por parte dos agentes públicos em “perceber os cidadãos como parceiros a integrarem o processo de produção da decisão política” (Marques, 2011: 116) e que as medidas bem aplicadas ainda carecem de um retorno ao cidadão para demonstrar o nível de aproveitamento de suas contribuições.

Silva (2011) detalha os requisitos norteadores de políticas de governo eletrônico: a publicidade, a responsividade e a porosidade. Quanto à publicidade, o aspecto está diretamente relacionado à transparência; com relação à responsividade, o que se procura estabelecer é um canal constante de diálogo com o cidadão e, finalmente, a porosidade diz respeito a tornar a administração aberta à opinião pública.

Segundo o pesquisador, a publicidade atualmente é o requisito com maior presença nos sites oficiais, que compreende desde a disponibilização de notícias de diversas áreas – financeiras, administrativas, políticas – bem como em diversas linguagens – texto, foto, áudio, imagem. “Esse repositório de informação *online* tem crescido gradativamente a cada dia e significa hoje uma melhor capacidade em compreender o funcionamento do Estado” (Silva, 2011: 128).

A responsividade implica que “os mandatários (agentes do Estado) devem responder aos seus mandantes (cidadãos) quando estes demandam indagações ou questionamentos sobre temas de concernência pública” (Silva, 2011: 129), através de canais de diálogo com os eleitores ou cidadãos. A responsividade é colocada em prática através dos *websites* por meio de serviços como e-mail, formulários, *chats*, fóruns de discussão.

O requisito de porosidade incorpora a participação pública, “pois se trata da abertura dos *inputs* na produção da decisão política, isto é, participação *stricto sensu*” (Silva, 2011: 132). Como exemplos de tais dispositivos, o autor cita o voto on-line e as consultas públicas realizadas via internet.

Miola (2011) investigou um fórum de discussão mantido pela Comissão de Legislação Participativa (CLP), criada em 2001 para promover a participação da sociedade na elaboração de leis. O fórum esteve disponível on-line entre os meses de abril a outubro de 2005, durante 25 semanas, e reuniu 56 participantes e 90 mensagens. O objetivo da pesquisa foi o de “identificar traços deliberativos na análise de seus desenhos, dos participantes e nas características das mensagens enviadas” (Miola, 2011: 171). Foi detectada a assimetria nos aspectos deliberativos captados na eloquência e elaboração dos argumentos dos participantes.

As conclusões dos trabalhos realizados por pesquisadores brasileiros que avaliam práticas de várias esferas da administração pública no Brasil e na América Latina sugerem que é significativo o fosso entre as recomendações das instituições internacionais sobre governo eletrônico e democracia digital e o que é colocado em prática. Embora algumas iniciativas pareçam sugerir aplicações promissoras, como o caso de experiências da Câmara dos Deputados e Senado Federal brasileiros, quando a comparação se dá através da análise do que é praticado nas unidades da federação, a realidade apresenta um quadro de desafios e obstáculos a serem superados. Verificamos tal situação nos sites dos tribunais superiores do Poder Judiciário e conselhos nacionais, com uma pesquisa que tem sua metodologia e seus resultados apresentados e comentados nas próximas seções.

Métodos

A coleta de dados foi realizada entre janeiro e maio de 2014 nos sites do CNJ, TSE, STF, STJ, TST, CSJT, STM e CJF.

A metodologia de pesquisa consistiu em análise de conteúdo, que utilizou planilhas eletrônicas para a identificação de informações referentes a quatro categorias, determinadas como parâmetros para identificar a qualidade na exploração das TIC pelos portais.

Em exploração do material, o *corpus* é tratado e distribuído em categorias que tem “(...) como primeiro objetivo fornecer, por condensação, uma representação simplificada dos dados brutos” (Bardin, 1979: 119). De acordo com a autora, uma categorização adequada deve possuir as seguintes qualidades: a) a exclusão mútua – cada elemento não pode aparecer em mais de uma categoria; b) a homogeneidade – um único princípio de organização deve governar a organização das categorias; c) a pertinência – diz respeito à categoria ser adequada ao material, devendo refletir as intenções da investigação, do analista e ou às características das mensagens; d) a objetividade e a fidelidade – trata-se da definição clara das variáveis e índices que determinam a entrada de um elemento numa categoria; e e) a produtividade – um conjunto de categorias é produtivo se fornece resultados férteis em índices de inferências, hipóteses novas e dados exatos (Bardin, 1979: 120-121).

A coleta de dados partiu dos mapas dos portais, que permitem a visualização do conteúdo disponibilizado pelo endereço eletrônico, através da delimitação de áreas principais e subseções. Para identificar as subcategorias segundo os objetivos específicos da pesquisa, o motor de busca dos portais também foi utilizado na pesquisa exploratória.

A partir dos objetivos específicos, foram criadas, mediante análise exploratória prévia dos portais, quatro categorias e 64 subcategorias, a saber: I - Informações institucionais (18 subcategorias); II - Transparência (14 subcategorias); III - Serviços (23 subcategorias) e IV - Interatividade com o cidadão (9 subcategorias).

Informações institucionais

Reúne informações sobre ações, funções, competência e estrutura organizacional da instituição, permitindo desse modo conhecer sobre a atuação, história, integrantes do poder decisório, divisão de tarefas e processo de tramitação. É composta pelas seguintes subcategorias: 1. Composição; 2. Atuação 3. Museu; 4. História; 5. Tramitação; 6. Organogramas; 7. Histórico das composições; 8. Perfis; 9. Atuação anterior; 10. Regimento Interno; 11. Corregedoria; 12. Capacitação; 13. Julgamentos históricos; 14. *Link* para sistema de publicações; 15. *Link* para vídeos; 16. *Link* para áudios; 17. *Link* para notícias; 18. *Link* para fotos.

Transparência

Reúne informações que promovem a transparência da gestão das instituições selecionadas, com ênfase na execução orçamentária e financeira, cujo objetivo é facilitar o controle da administração pública por parte do cidadão. É composta pelas seguintes subcategorias: 19. Ouvidoria; 20. Gestão orçamentária, financeira e fiscal; 21. Estatísticas Processuais; 22. Portal Transparência; 23. Acesso à informação; 24. Acordos, termos e convênios; 25. Ajuda de custos, auxílio moradia e benefícios; 26. Atos de dispensa e inexistência; 27. Diárias e passagens; 28. Informação sobre pessoal; 29. Licitação e contratos; 30. Processos de conta anual; 31. Frota; 32. Ingresso e desligamento.

Serviços

Reúne informações sobre a prestação de serviços através dos endereços eletrônicos para os diversos públicos atendidos pela instituição, tornando a gestão mais ágil, econômica e acessível. Através da categoria são ofertados também telefones úteis, agenda para visita à instituição, divulgação de eventos. É composta pelas subcategorias: 33. Telefones úteis; 34. Visita pública; 35. Acervos; 36. *Link* para outros portais; 37. Eventos; 38. Pauta de julgamentos; 39. Acompanhamento processual; 40. Peticionamento eletrônico; 41. Atendimento ao advogado; 42. Atendimento ao cidadão; 43. Atendimento à imprensa; 44. Atendimento ao magistrado; 45. Atendimento ao servidor; 46. Perguntas e respostas; 47. Acesso à jurisprudência, acórdãos, legislações e súmulas; 48. Políticas públicas; 49. Plantões; 50. Agenda; 51. Concursos públicos; 52. Glossário; 53. RSS; 54. *Push*; 55. *Link* para assessorias.

Interatividade com o cidadão

Categoria que tem por objetivo identificar iniciativas que promovem a interatividade com o cidadão, incentivando a troca de informações e, se possível, proporcio-

nar mecanismo de *feedback* das participações eventualmente registradas. É composta pelas seguintes subcategorias: 56. Telefones e e-mails de ministros e conselheiros; 57. Formulário específico para contato; 58. Fóruns; 59. Cadastro; 60. Redes sociais; 61. Disque tribunal; 62. Consulta pública; 63. Audiência pública; 64. Questionários.

Classificação das informações

Em Indicadores e Métricas para Avaliação de E-Serviços, o governo federal brasileiro (Brasil, 2007) aponta a navegabilidade como um dos itens principais no indicador de facilidade de uso, o qual deve prover “qualidade de interação e navegação da interface para acesso ao serviço. A interface é um dos fatores críticos para o sucesso de um sistema. A interface deve ser, portanto, fácil de usar. Ela deve oferecer um ambiente amigável que permita uma navegação intuitiva e rápida” (Brasil, 2007; 17). O indicador de facilidade de uso coloca a navegabilidade como um dos focos de suas ações, a qual diz respeito à localização das informações, que não devem obrigar o usuário “a percorrer caminhos intrincados dentro do sítio ou portal para encontrar as informações desejadas” (Brasil, 2007: 18). O documento indica a necessidade de a navegabilidade apresentar itens como mapa do sítio, motor de busca, barra de estado (*links* do caminho navegado), facilitar o acesso à informação em até três cliques, “considerando-se a página inicial (*home*), duas páginas intermediárias e a página da informação/serviço propriamente dita” (Brasil, 2007: 18).

Ao sugerir ao usuário menus gerais ou locais em uma determinada informação, a interface permite que os *hiperlinks* disponibilizados estejam organizados de maneira lógica e permitam a navegação do usuário por outros temas relacionados ao assunto principal, permitindo voltar à página inicial quando necessário. Essa forma de apresentação dos conteúdos em portais eletrônicos, além de facilitar a navegabilidade, pode oferecer perspectivas mais amplas de complementação da informação principal.

Durante a coleta de dados nas subcategorias apresentadas, foi possível perceber que os endereços eletrônicos apresentavam as informações utilizando duas formas principais de organização: a primeira, texto apenas, contendo ou não *links* para outras páginas ou arquivos; a segunda, apresentando menus para acesso a mais informações sobre o assunto proposto. Como aponta a bibliografia sobre navegabilidade de endereços eletrônicos, essa segunda forma de apresentação das informações permite ao usuário ter acesso a dados complementares sobre o tópico principal proposto de maneira mais clara e lógica.

A partir dessa perspectiva, a análise exploratória dividiu as informações encontradas em três classificações:

‘11’ – Existência de informação relacionada à categoria na página do portal sem a presença de menus locais como forma de estruturação de dados, apenas com *links* que remetem a outras páginas do mesmo portal, páginas de outros portais e arquivos.

‘I2’ – Existência de informação relacionada à categoria na página do portal com a oferta de menus de navegação, através dos quais é possível ter acesso a outros tópicos que complementam o tópico principal.

‘N’ – Ausência de informação relacionada à categoria.

Resultados e discussão

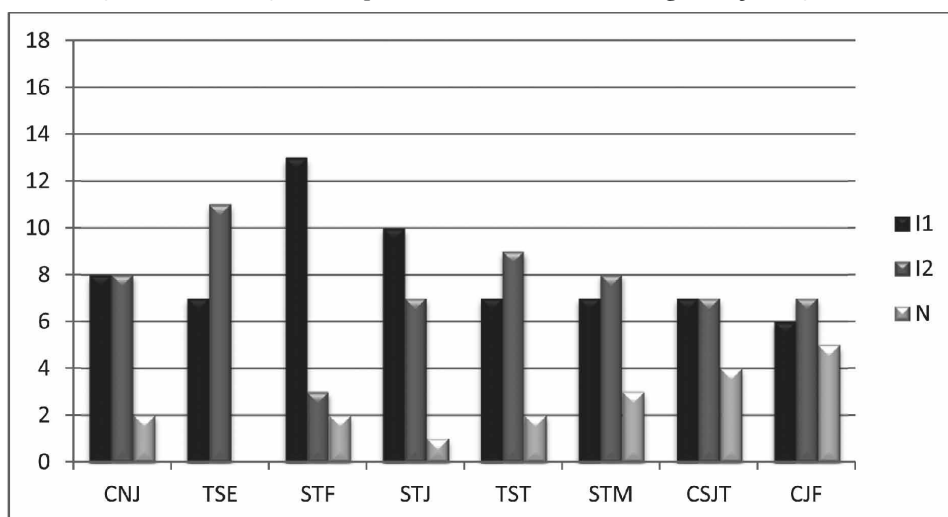
Nesta seção, são apresentados os resultados das análises dos portais selecionados, separados conforme as categorias e subcategorias adotadas. Os dados obtidos foram interpretados à luz de recomendações de organismos internacionais e pesquisas na área de governo eletrônico e democracia digital.

Informações institucionais

O Gráfico 1 exibe os resultados da pesquisa mediante a avaliação das informações conforme duas formas de disponibilização de conteúdo: na variável ‘I1’ são classificados conteúdos visualizados linearmente, sem a estrutura de menus laterais ou submenus; na variável ‘I2’, são classificados os conteúdos dispostos por meio de menus laterais ou submenus, estruturas que tendem a maximizar a exploração das potencialidades do ambiente on-line e oferecer possibilidades adicionais de navegação. A variável ‘N’ indica ausência de informações.

No total da categoria *informações institucionais*, foram obtidos 65 ‘I1’ (45%), 60 ‘I2’ (42%) e 19 ‘N’ (13%). A soma ‘I1’ e ‘I2’ indica a presença de informações no âmbito da categoria em 87% das páginas web analisadas, o que sugere um desempenho expressivo da amostra neste quesito.

Gráfico 1

Classificação de informações dos portais selecionados na categoria *informações institucionais*

Fonte: Elaboração própria

Deve ser diferenciado, no entanto, o resultado obtido em 'I1' e 'I2'. Pode-se afirmar que a importância da oferta de menus e submenus, como apontam as subcategorias que registraram a variável 'I2', se deve à facilitação da localização do conteúdo disponível e sugere o acesso a diferentes possibilidades de obtenção de informação, conforme orientam as cartilhas de acessibilidade e de redação web do governo federal (Brasil, 2010a; 2010b).

Neste contexto, o resultado desejável se traduziria no número máximo possível de subcategorias classificadas como 'I2', ou seja, com informação distribuída em uma apresentação que explore as potencialidades das tecnologias. Desta forma, o resultado de 'I2' (42%) nesta categoria indicaria desempenho aquém do desejável, ainda que relativamente expressivo.

A ausência de informações ocorreu em 19 itens (13% do total), o menor resultado em 'N' em todas as quatro categorias da pesquisa, o que revelaria que os portais analisados tendem a utilizar as potencialidades representadas pelas TIC para a divulgação de missão, valores, composição e formas de atuação da instituição, promovendo a valorização e visibilidade de suas ações. O resultado sugere a confirmação da tendência já apontada por pesquisas brasileiras, que indicaram que publicidade e divulgação de informações predominam nos portais oficiais (Silva, 2011).

O fornecimento de informações ao cidadão, entre elas a de caráter institucional, é apontado pela ONU (2012) como um dos quatro indicadores de boas práticas de governo eletrônico. Braga (2007) cita que informações sobre centros do poder,

seleção de membros que o compõe e dados sobre o processo decisório são algumas das funções básicas para o fortalecimento das instituições democráticas através do uso de iniciativas de governo eletrônico. Entre as três formas de interação apontadas pela OCDE (2003) através das ferramentas potencializadas pelas tecnologias – *e-information, e-consultation e decision-making* – a organização destaca que a oferta de informações deve ser prestada tanto de forma passiva, quanto atendendo aos pedidos formulados pelos usuários/cidadãos.

O portal do TSE obteve 7 ‘I1’, 11 ‘I2’, o maior número da variável ‘I2’ da categoria, e 0 ‘N’, ou seja, todas as subcategorias disponibilizaram informações. No portal do TST houve o registro de 7 ‘I1’, 9 ‘I2’ e 2 ‘N’. Nos dois portais, embora ainda haja subcategorias cujos conteúdos sejam visualizados linearmente (variável ‘I1’), os resultados na variável ‘I2’ poderiam ser classificados como promissores, por explorarem as características da hipertextualidade.

O portal do CNJ apresentou igual número (8) de subcategorias em ‘I1’ e em ‘I2’. A ausência de informações foi registrada em 2 subcategorias. O equilíbrio entre variáveis também pode ser observado no portal do STM, que apresentou 7 ‘I1’, 8 ‘I2’ e 3 ‘N’. Tal resultado indicaria que, embora ainda exista a presença considerável da variável ‘I1’ nas subcategorias analisadas, encontram-se iniciativas razoáveis por parte dos portais em disponibilizar conteúdos não-lineares. O portal do STF registrou 13 ‘I1’, a maior variável em ‘I1’ da categoria; foram obtidas 3 ‘I2’ e 2 ‘N’. No STJ foram encontradas 10 ‘I1’, 7 ‘I2’ e 1 ‘N’. A predominância da variável ‘I1’ nos portais do STF e do STJ indica que os conteúdos disponibilizados não oferecem possibilidades de navegação além do que é oferecido numa proposta de leitura linear. O portal do CJF apresentou 6 ‘I1’, 7 ‘I2’ e 5 ‘N’ e, o portal do CSJT, 7 ‘I1’, 7 ‘I2’ e 4 ‘N’. Embora aparentemente revelem certo equilíbrio entre as variáveis ‘I1’ e ‘I2’, os resultados em ‘N’ representam ausência de informações.

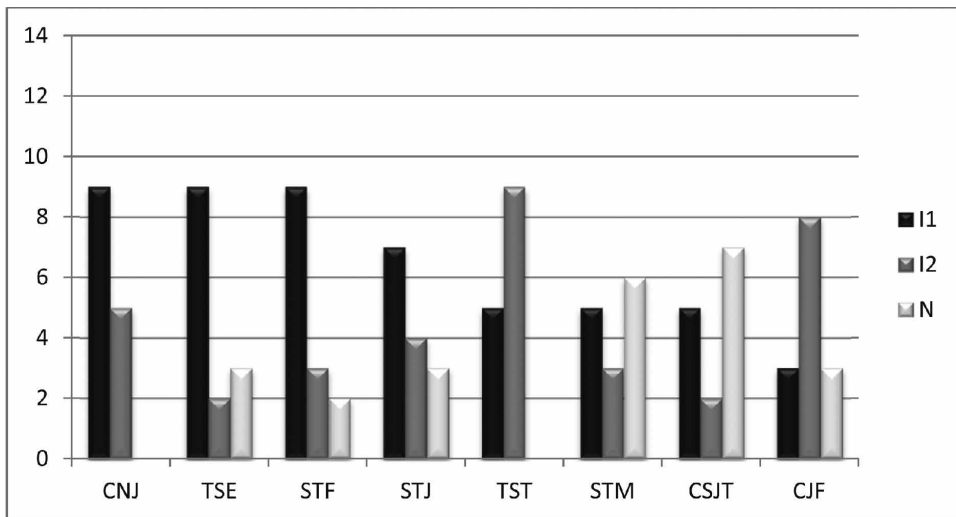
Transparência

O Gráfico 2 exibe os resultados da pesquisa mediante a avaliação das informações conforme duas formas de disponibilização de conteúdo: na variável ‘I1’ são classificados conteúdos visualizados linearmente, sem a estrutura de menus laterais ou submenus; na variável ‘I2’, são classificados os conteúdos dispostos por meio de menus laterais ou submenus, estruturas que tendem a maximizar a exploração das potencialidades do ambiente on-line e oferecer possibilidades adicionais de navegação. A variável ‘N’ indica ausência de informações.

No total da categoria, foram obtidos 52 ‘I1’ (46%), 36 ‘I2’ (32%) e 24 ‘N’ (22%). A soma de ‘I1’ e ‘I2’ indica a presença de informações no âmbito da categoria *transparência* em 78% das páginas web analisadas, o que novamente sugere um desempenho razoável.

Gráfico 2

Classificação de informações dos portais selecionados na categoria *transparência*



Fonte: Elaboração própria

É necessário também diferenciar os resultados obtidos em 'I1' e 'I2'. O predomínio de 'I1' relação a 'I2' sugere que ainda prevalece a oferta de conteúdo numa proposta linear de leitura, indo de encontro às recomendações da Cartilha de Usabilidade para Sítios e Portais de Governo Federal (Brasil, 2010a), que considera a elaboração de menus nos portais de governo como uma das boas práticas de gestão da informação.

O direito à informação é contemplado razoavelmente pelos portais analisados em 14 subcategorias, as quais abarcam informações que estão sob o controle da administração pública, como documentos, arquivos, dados, processos e súmulas.

No entanto, a ausência de informações em 22% das subcategorias investigadas sugere que ainda há obstáculos a serem resolvidos para a garantia do amplo acesso às informações da administração pública e à transparência de suas ações.

Os portais do TST (9 'I2') e CJF (8 'I2') registraram número promissor da variável 'I2', oferecendo ao usuário menus e submenus com diversos *links* que facilitam a navegabilidade e usabilidade das informações disponíveis. O TST e o CNJ obtiveram 0 'N', ou seja, todas as subcategorias investigadas apresentaram informações, o que significaria um resultado relevante quanto à garantia ao amplo acesso às informações sobre a administração pública.

Os resultados dos portais do CNJ (9 'I1' e 5 'I2'); TSE (9 'I1', 2 'I2' e 3 'N'); STF (9 'I1', 3 'I2' e 2 'N') e STJ (7 'I1', 4 'I2', 3 'N') indicam que prevalece a variável 'I1': os conteúdos são disponibilizados de forma linear.

Os portais do STM (5 'I1', 3 'I2' e 6 'N') e CSJT (5 'I1', 2 'I2' e 7 'N') obtiveram números expressivos de subcategorias sem informações, o que pode sugerir escassez de mecanismos que permitam atender ao princípio da ampla publicidade da administração pública, previsto no artigo 37 da Constituição Federal, conforme salienta Stroppa (2010).

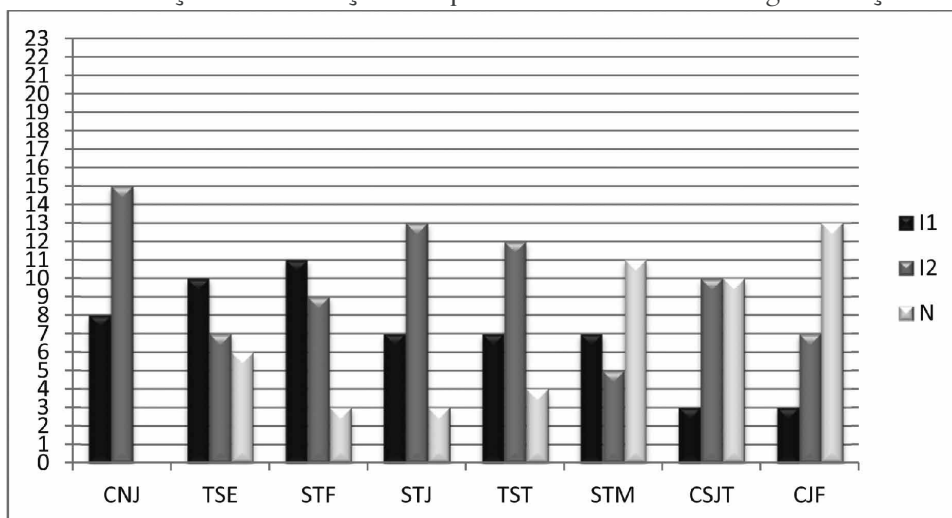
Serviços

O Gráfico 3 exibe os resultados da pesquisa mediante a avaliação das informações conforme duas formas de disponibilização de conteúdo: na variável 'I1' são classificados conteúdos visualizados linearmente, sem a estrutura de menus laterais ou submenus; na variável 'I2', são classificados os conteúdos dispostos por meio de menus laterais ou submenus, estruturas que tendem a maximizar a exploração das potencialidades do ambiente on-line e oferecer possibilidades adicionais de navegação. A variável 'N' indica ausência absoluta de informações.

No total da categoria, foram obtidos 56 'I1' (30%), 78 'I2' (44%) e 50 'N' (26%). A soma 'I1' e 'I2' indica a presença de informações no âmbito da categoria 'serviços' em 74% das páginas *web* analisadas, o que sugere novamente um desempenho satisfatório da amostra neste quesito.

Gráfico 3

Classificação de informações dos portais selecionados na categoria *serviços*



Fonte: Elaboração própria

Sob a perspectiva de que o resultado desejável se traduziria no número máximo possível de subcategorias classificadas em 'I2', o predomínio da variável em 44% na categoria investigada sugere o desempenho expressivo dos portais nesse quesito.

Os resultados da categoria *serviços* podem corroborar o que pesquisas na área já indicaram, ou seja, que a prestação de e-serviços encontra-se avançada nas experiências brasileiras (Bragatto e Veiga, 2006; Bezerra e Jorge, 2010; Marques, 2006).

As iniciativas de governo eletrônico tendem a focar em ações que promovem o acesso a serviços como solicitações, guias, impostos, etc., evitando filas presenciais, tornando mais eficientes e efetivas as funções realizadas pela administração pública de todas as esferas e setores, o que atende aos indicadores apontados pela ONU de boas práticas de governo eletrônico (ONU, 2014).

O relatório Indicadores e Métricas para Avaliação de E-Serviços do governo federal considera a prestação de serviços on-line como o “o principal canal de entrega das soluções de governo eletrônico” (Brasil, 2007: 8).

Os portais do CNJ, STJ, TST e CSJT obtiveram maior número de 'I2' (15, 13, 12 e 12 respectivamente), oferecendo submenus em cada categoria, o que pode auxiliar a navegabilidade pelo portal ao usuário.

Nos portais do TSE, STF e STM houve a prevalência de 'I1' em relação à 'I2', o que pode significar o subaproveitamento das potencialidades da internet.

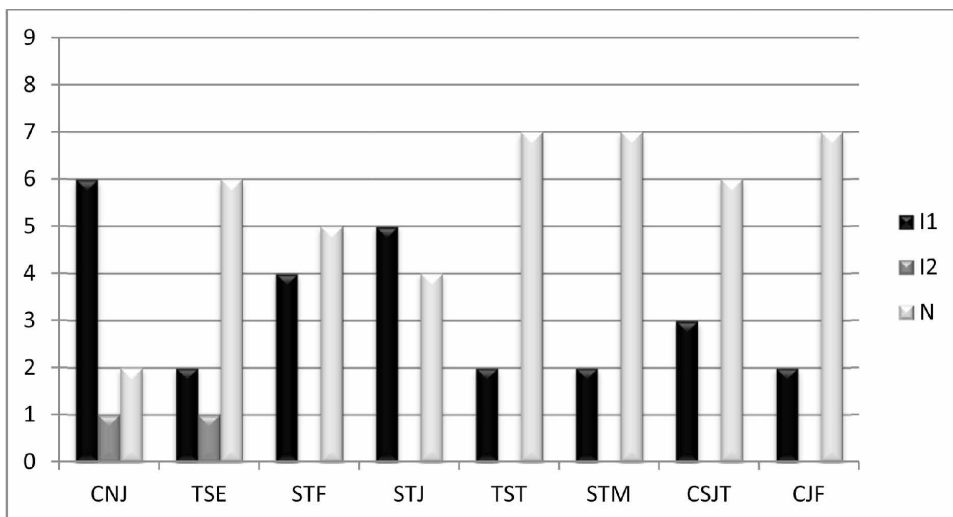
Os portais do CJF, STM e CSFJ obtiveram elevado número de subcategorias com ausência de informações em 13, 11 e 10 subcategorias respectivamente, o que revelaria lacuna com relação ao acesso às informações relacionadas à prestação de serviços.

Interatividade com o cidadão

O Gráfico 4 exhibe os resultados da pesquisa mediante a avaliação das informações conforme duas formas de disponibilização de conteúdo: na variável 'I1' são classificados conteúdos visualizados linearmente, sem a estrutura de menus laterais ou submenus; na variável 'I2', são classificados os conteúdos dispostos por meio de menus laterais ou submenus, estruturas que tendem a maximizar a exploração das potencialidades do ambiente on-line e oferecer possibilidades adicionais de navegação. A variável 'N' indica ausência de informações.

Nesta categoria, foram identificadas informações 'I1' (36%) ou 'I2' (3%) em 28 itens de análise (39% do total). A ausência de informações, em 44 itens de análise (61%), foi o maior valor em 'N' na pesquisa.

Gráfico 4
Classificação de informações dos portais selecionados na categoria
interatividade com o cidadão



Fonte: Elaboração própria

O predomínio de ‘N’ (61%) indica que os portais pesquisados apresentam lacunas no fornecimento de mecanismos de diálogo entre usuário e instituição, sugerindo que o uso de tecnologias diverge das recomendações de organismos internacionais, os quais preconizam que, além da oferta de informações e prestação de serviços on-line, as iniciativas de governo eletrônico e democracia digital devem contemplar possibilidades que promovam a interatividade com os cidadãos (OCDE, 2003: 48).

No entanto, os resultados parecem corroborar trabalhos realizados no Brasil, que indicam que é no quesito interatividade e incentivo à participação popular que as experiências de governo eletrônico apresentam as principais lacunas.

A escassez de mecanismos através dos quais os usuários possam registrar suas indagações e questionamentos, como e-mail, formulários e *chats* pode dificultar aos portais a oferta de responsividade à participação pública, conforme cita Silva (2011), como parâmetro norteador das políticas de governo eletrônico. Assim como a ausência de iniciativas que possibilitem o *input* na produção da decisão política como consultas públicas e votos on-line prejudicaria a porosidade à participação pública. Entre os portais analisados, o CNJ obteve desempenho razoável, pois apresentou 6 ‘I1’, 1 ‘I2’ e 2 ‘N’. No entanto, o registro de apenas uma subcategoria em ‘I2’, revelaria escassez de mecanismos que facilitam a navegabilidade pelos endereços eletrônicos.

O mesmo se deu no portal do CSJT (3 'I1' e 2 'I2' e 4 "N"), o que significa o uso mediano das potencialidades do *hipertexto*, apesar da presença de duas subcategorias em 'I2'. Os portais do STF e STJ apresentaram iniciativas de disponibilização de informações, ainda que sem a presença de menus laterais. O portal do STF obteve 4 'I1', 0 'I2' e 5 'N'. O portal do STJ apresentou 5 'I1', 0 'I2' e 4 'N'. Os portais do TSE, STM e CJF registraram 'N' em sete das nove subcategorias investigadas, o que indica a escassez da oferta de mecanismos que visem promover a interatividade.

Considerações finais

O objetivo geral da pesquisa que teve seus resultados centrais descritos neste artigo foi produzir um diagnóstico abrangente da qualidade da atual exploração das tecnologias, analisando os portais eletrônicos dos tribunais superiores e seus órgãos fiscalizadores. Foram determinados como parâmetros para identificar a qualidade na exploração das TIC, ações de governo eletrônico disponibilizadas nas seguintes categorias: *informações institucionais*, *transparência*, *serviços* e *interatividade com o cidadão*, considerando também a oferta de conteúdo de acordo com as características da leitura ampliada por hipertexto.

A avaliação dos portais indicou que há desempenho expressivo nas categorias *informações institucionais*, *transparência* e *serviços*, corroborando resultados de pesquisas já realizadas no Brasil e na América Latina.

No entanto, apesar de os resultados sugerirem que existe a oferta de informações, o formato de disponibilização dos conteúdos, sem a presença de menus ou submenus, revelaria escassez de instrumentos que possam colaborar para que o usuário faça suas próprias escolhas através do desenvolvimento de mecanismos eficientes de navegação, como a presença de menus laterais.

A pesquisa detectou a escassez de mecanismos de promoção da interatividade, como consultas públicas, fóruns e pesquisas. Isso sugere que a maioria das iniciativas de comunicação pública colocadas em prática pelos tribunais e conselhos analisados age sob a perspectiva de um fluxo vertical de informações. Os resultados nessa categoria sugerem a necessidade de investimento na oferta de canais de diálogo com o usuário ou cidadão, através do incremento das iniciativas que possibilitem a expansão da interface entre Estado e sociedade.

Embora o referencial teórico e os apontamentos dos organismos internacionais indiquem que é cada vez maior o número de iniciativas que aproveitam o potencial das tecnologias para divulgação de informações, incentivo à transparência da administração pública, oferta de serviços on-line e promoção do debate público sobre assuntos da coletividade, há ainda carências como exclusão digital, analfabetismo e falta da cultura de participação na gestão pública. O fosso entre propostas consideradas ideais e as existentes, que estão longe de uma perspectiva de incentivo à democracia

digital, já foi apontado por trabalhos realizados por pesquisadores brasileiros, que nesse sentido são corroborados pelo presente estudo.

Com relação aos portais do Poder Judiciário analisados, somam-se a essas dificuldades a apresentação de formatos que dificultariam a comunicação horizontal entre instituição e cidadãos e o aproveitamento das potencialidades das tecnologias de informação e comunicação para o provimento de informações com caráter mais atrativo, didático e ampliado, com a utilização de menus e submenus para a organização das informações e oferta de conteúdos. As indicações da pesquisa podem servir como parâmetros a serem avaliados e empregados para o aprimoramento das ações de comunicação pública nos portais analisados.

Kátia Viviane da Silva Vanzini

Professora das Faculdades Integradas de Bauru (FIB)
katiavanzini@gmail.com

Danilo Rothberg

Professor da Universidade Estadual Paulista (Unesp - Bauru)
danroth@uol.com.br

Recebido em março de 2016.

Aceito em agosto de 2016.

Nota

1. Uma versão inicial deste artigo foi apresentada no VI Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores em Comunicação e Política (VI COMPOLÍTICA 2015). Os resultados foram obtidos no âmbito de dissertação de mestrado de autoria do segundo coautor deste texto no Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação da Universidade Estadual Paulista (Unesp).

Os autores agradecem à Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela bolsa de mestrado concedida.

Referências

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1979.

BEZERRA, H. D. e JORGE, V. L. Democracia digital e participação política no Brasil. *Anais do 34º Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs)*. Caxambu, 2010.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. *Opinião Pública*, v. 13, n. 1, p. 1-50, 2007.

BRAGATTO, R. C. e VEIGA, L. Participação democrática e novas tecnologias de comunicação: mapeando diretrizes políticas e o uso da internet pelos governos do Brasil e da

- Argentina. *Anais do I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política*. Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2006.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico. *Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços*. Brasília, 2007.
- BRASIL. Comitê-técnico de Gestão de Sítios e Serviços On-line. *Cartilha de usabilidade para Sítios e Portais de Governo Federal*. Brasília: 2010a.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação. *Padrões Web em Governo Eletrônico: Cartilha de Redação Web*. Brasília, DF: 2010b.
- GOMES, W. Participação política online: questões e hipóteses de trabalho. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W. e MARQUES, F. P. J. A. (Orgs.) *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 19-46.
- MARQUES, F. P. J. A. Debates políticos na internet: a perspectiva da conversação civil. *Opinião Pública*, v. 12, n. 1, pp. 164-187, 2006.
- _____. Participação, instituições políticas e internet: um exame dos canais participativos presentes nos portais da Câmara e da Presidência do Brasil. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W. e MARQUES, F. P. J. A. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 95-122.
- _____. e MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas online. *E-Compós*, v. 9, 2007.
- MIOLA, E. Iniciativas institucionais de deliberação *online*: um estudo do fórum de discussão do portal da Câmara dos Deputados. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W. e MARQUES, F. P. J. A. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 147-174.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Promise and problems of e-democracy: challenges of online citizen engagement*. Paris, 2003.
- ONU. Organização das Nações Unidas *E-Government Survey 2014. E-Government for the People*. Nova York, 2014.
- _____. *E-Government Survey 2012. E-Government for the People*. Nova York, 2012.
- _____. *Global E-Government Readiness Report 2005 – From E-Government to E-Inclusion*. Nova York, 2005.
- _____. *World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads. Department of Economic and Social Affairs*. Nova York, 2003.
- SILVA, S. P. Graus de participação democrática no uso da Internet pelos governos das capitais brasileiras. *Opinião Pública*, v. 11, n. 2, p. 450-468, 2005.
- _____. Exigências democráticas e dimensões analíticas para a interface digital do Estado. In: MAIA, R. C. M.; GOMES, W. e MARQUES, F. P. J. A. *Internet e participação política no Brasil*. Porto Alegre: Sulina, 2011. p. 123-146.
- STROPPA, T. *As dimensões constitucionais do direito de informação e o exercício da liberdade de informação jornalística*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

Resumo

Este artigo descreve resultados de pesquisa que empreendeu uma análise comparativa das páginas web dos tribunais superiores do Poder Judiciário no Brasil — Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e Supremo Tribunal Militar (STM) — e de seus órgãos fiscalizadores — Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Conselho da Justiça Federal (CJF) e Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) com o objetivo de produzir um diagnóstico da qualidade da exploração das tecnologias. A metodologia envolveu análise de conteúdo em quatro categorias: informações institucionais; transparência; serviços; e interatividade. Os resultados indicam que os portais apresentaram desempenho satisfatório nas categorias de informações institucionais (87% das páginas web analisadas contêm informações relacionadas), transparência (78%) e serviços (74%), mas nota-se a insuficiência da exploração de recursos de interatividade (39% das páginas contêm mecanismos de input dos usuários). Estes dados são interpretados à luz de recomendações de organismos internacionais e pesquisas na área.

Palavras-chave

Direito à informação. Comunicação pública digital. Poder Judiciário.

Abstract

This paper presents results of a research which undertook a comparative analysis of the web pages of the superior courts of the Judiciary in Brazil – Federal Supreme Court (STF), Superior Court of Justice (STJ), Supreme Electoral Court (TSE), Superior Labor Court (TST) Supreme Military Court (STM) – and its regulatory agencies – the National Council of Justice (CNJ), the Federal Justice Council (CJF) and High Council of Justice of Labor (CSJT) with the goal of assessing the quality of the exploitation of technologies. The methodology deployed content analysis in four categories: institutional information; transparency; services; and interactivity. The results indicate that the portals showed satisfactory performance in the categories of institutional information (87% of the web pages analyzed contain related information), transparency (78%) and services (74%), but an insufficient use of interactive resources was detected (39% of the pages analyzed contain input mechanisms from users). The data are interpreted in the context of recommendations of international institutions and studies.

Keywords

Right to information. Digital public communications. Judiciary.