

O PODER JUDICIÁRIO E SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE: A GESTÃO DA COMUNICAÇÃO PELOS TRIBUNAIS

THE JUDICIARY AND ITS RELATIONSHIP WITH SOCIETY: THE MANAGEMENT OF COMMUNICATION BY COURTS

Ítala Colnaghi Bonassini Schmidt

Juíza de Direito pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Mestranda em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).
Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-8107-9379>

E-mail: italacolnaghi@gmail.com

Resumo

Uma das dificuldades mais apontadas por magistrados do Brasil é o distanciamento percebido entre o Judiciário e a população, o que se reflete em incompreensão acerca do papel constitucional desse Poder, falta de reconhecimento e, ainda, agravamento da crise que afeta as instituições de Estado. Considerando a importância que a confiança do público possui sobre o sistema de justiça de um país, o artigo tem por objetivo geral contribuir para a construção de uma estratégia de comunicação transparente e efetiva entre os tribunais brasileiros e a sociedade, utilizando-se de uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental. Identificados desafios que se apresentam nessa seara, o artigo tece reflexões sobre a função jurisdicional para, então, formular hipóteses para enfrentamento do problema.

Palavras-chave: Democracia. Poder Judiciário. Confiança. Comunicação.

Abstract

One of the difficulties most pointed out by magistrates in Brazil is the perceived distance between the Judiciary and the population, which is reflected in a lack

of understanding about the constitutional role of this Branch, lack of recognition and, also, worsening of the crisis that currently affects State institutions. Taking into account the salutary importance that public trust has on a country's justice system, this article aims to contribute to the construction of a more transparent and effective communication strategy between Brazilian courts and society, using a qualitative approach, with bibliographic and documentary research. Having identified challenges presented in this field, the article reflects on the jurisdictional function to then formulate hypotheses for dealing with the problem.

Keywords: *Democracy. Judiciary. Trust. Communication.*

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário brasileiro é um dos maiores do mundo, contando, segundo dados do “Justiça em Números” (CNJ, 2020, p. 46), com mais de 18 mil magistrados e magistradas distribuídos pelas 27 (vinte e sete) unidades da federação e pelos diversos ramos da Justiça Estadual, Federal e Distrital.

Apesar de sua relevância e expressão social, o Poder Judiciário ainda é pouco compreendido pela sociedade, que vive atualmente um período de crise de representação e descrédito no próprio sistema democrático, com uma crescente queda de confiança nas instituições de Estado, notável pelas manifestações realizadas tanto nas ruas quanto através das mídias sociais.

Sabe-se que a confiança do público exerce um papel de grande importância sobre a legitimidade do sistema de Justiça de um país, o que revela a urgência no desenvolvimento de uma comunicação transparente e eficaz por parte do Judiciário brasileiro. Apesar de o distanciamento entre este Poder e os cidadãos em geral já ser entendido como um problema por boa parte da magistratura, conforme se demonstrará, o que se percebe é que são escassos os trabalhos científicos que apontem para os reais desafios e para os possíveis caminhos a serem percorridos na busca por essa aproximação.

O presente artigo visa a contribuir para o suprimento dessa lacuna, ao refletir tanto sobre a imagem que o Judiciário passa atualmente para a sociedade quanto sobre a imagem que a instituição pretende construir. Seu objetivo central é auxiliar os membros e servidores deste Poder a desenvolver um sistema funcional e sustentável de comunicação com o público, atentando-se para os desafios que são próprios da função jurisdicional e para aqueles que decorrem do momento histórico especialmente turbulento que enfrentamos.

A pesquisa desenvolvida neste trabalho é essencialmente qualitativa, já que as respostas buscadas são de ordem subjetiva, com foco nas percepções e expectativas da sociedade em torno da atuação dos juízes e tribunais no Brasil, e não envolvem, portanto, resultados contabilizáveis em números exatos.

O método preponderantemente utilizado é o descritivo, com pesquisa bibliográfica e documental elaborada a partir da exposição e aprofundamento de material já existente e de dados já coletados acerca do assunto analisado. Destacam-se, entre o referencial teórico consultado, as pesquisas “Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro” (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019) e “Quem somos, a magistratura que queremos” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018), bem como as normativas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) acerca do tema.

O artigo está estruturado em quatro tópicos de desenvolvimento, além da introdução e das considerações finais. No primeiro, dedica-se a discorrer sobre a importância de o Poder Judiciário conquistar e preservar a confiança da população, considerando a íntima relação que essa confiança possui com a satisfação das pessoas em relação ao funcionamento do sistema democrático como um todo. No segundo tópico, o artigo se ocupa dos desafios impostos na busca por uma efetiva aproximação do cidadão. A partir das reflexões levadas a efeito por Eugênio Bucci (2019) acerca da Ordem do Simbólico e da Ordem do Imaginário, debruça-se sobre as armadilhas que podem levar o Judiciário a se perder em meio à tendência de espetacularização dos fenômenos da vida (DEBORD, 1997). O tópico três analisa a

política comunicacional adotada pelo CNJ, relacionando-a com a aproximação da Administração Pública ao modelo gerencial de gestão. Já o quarto tópico aborda a percepção de que a distância entre Judiciário e cidadão vem aumentando a cada dia, e defende a adoção, pelos tribunais brasileiros, de um modelo colaborativo de governança, com valorização do diálogo e da participação popular, bem como o fortalecimento dos setores de comunicação dos tribunais, com investimento na capacitação de seus profissionais.

2 DEMOCRACIA E CONFIANÇA DA SOCIEDADE NO SISTEMA DE JUSTIÇA

A percepção da democracia vem mudando ao longo dos tempos. A visão utópica desse modelo como um “governo de todos” ou como um fiel correspondente à “vontade do povo” vem, aos poucos, cedendo espaço para um cenário de crescente descrédito e frustração, a ponto de muitos países passarem a discutir modelos diferentes e alguns, inclusive, a flertar com o extremismo, numa clara demonstração da tensão que há anos vem afastando a classe política dos cidadãos.

Conforme apontado por estudo do *Pew Research Center*, realizado em 2018 e publicado em 2019, que contou com a participação de mais de trinta mil pessoas, em 27 países, o desempenho dos regimes democráticos é avaliado como insatisfatório por 51% dos entrevistados, contra 45% que se dizem satisfeitos.

Os resultados do estudo indicam um declínio do apoio à democracia, o que pode ser percebido em todas as partes do globo, conforme análise do projeto de pesquisa colaborativa *Global Barometer Surveys* (2018):

Do Brexit à eleição do presidente Trump e dos partidos de direita em ascensão na Europa, as democracias liberais ocidentais estão em perigo. Ao mesmo tempo, o processo de democratização também enfrenta uma crescente batalha no mundo em desenvolvimento. Novas

democracias estão estagnadas na América Latina e no sul da Ásia, e a democratização foi abortada na região árabe e revertida na África e na Eurásia. No leste da Ásia, as democracias são desafiadas pelo crescente regime autoritário, especialmente a China. (GLOBAL, 2018, p. 7).

É indiscutível, nas palavras de Campilongo (2011, p. 62), que a representação política está em crise. E isso se daria, segundo o professor, por conta de uma ambição totalizante do sistema político, uma convicção ingênua na capacidade desse sistema de representar, guiar ou controlar o futuro, o que invariavelmente desaguardaria em frustrações. Explica o autor:

Acreditou-se – e alguns ainda acreditam – ser possível, com base nas operações do sistema político, formatar a economia, o direito, a educação, a saúde, enfim, o mundo. Por trás dessa crença sempre houve enorme confiança na calculabilidade, previsibilidade e racionalidade das decisões políticas. Hoje, se uma parte das expectativas se confirmou (o sistema político desempenha uma função particular), a outra parte redundou em grande fracasso. Não é factível decidir, no presente, como será o futuro. Muito menos estabelecer, antecipadamente, relações de causalidade: a decisão A terá como consequência a situação B! A sociedade constrói seu futuro. Não porque queira um futuro B ou C, e sim porque não pode fazê-lo de outro modo. Não se conhece o futuro na véspera (CAMPILONGO, 2011, p. 62).

O fenômeno de crise democrática, segundo o estudo do *Pew Research Center* (2019), guarda relação com as preocupações econômicas, mas também com o quanto as pessoas acreditam que seus direitos fundamentais estão sendo respeitados. Foi observada, nesse sentido, uma intensa relação entre o descrédito no sistema democrático e o juízo negativo dos cidadãos acerca da capacidade do Estado de garantir a proteção ao direito de livre expressão, de assegurar a todos chances iguais de melhorar os padrões de vida, bem como com o ceticismo em torno do sistema eleitoral e da idoneidade moral dos representantes políticos (PEW RESEARCH CENTER, 2019, p. 41).

O estudo apontou, ainda, que a percepção social sobre o sistema de justiça também influi na (in)satisfação das pessoas com o regime democrático. “Confidence in the fairness of courts is also strongly related to dissatisfaction with democracy. Those who believe the court system in their country treats everyone fairly are less dissatisfied” (PEW RESEARCH CENTER, 2019, p. 37).

Segundo explicitado pela pesquisa, apenas 44% das pessoas entrevistadas em 27 países entenderam que a frase “o sistema judicial trata a todos de maneira justa” descreve bem o seu país, ao passo em que 53% disseram pensar o contrário (PEW RESEARCH CENTER, 2019, p. 26). A situação é mais crítica quando se analisam os números do Brasil. Aqui, 72% dos respondentes afirmaram que a referida frase não descreve bem o seu país (PEW RESEARCH CENTER, 2019, p. 26).

Apesar dessa constatação, restou apurado na pesquisa “Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro” (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019, p. 13) que, entre os três Poderes, no nível federal, o Judiciário figura como a instituição em que os brasileiros mais confiam (STJ, 44%; e STF 41%), ficando à frente, portanto, da Presidência da República (34% confiam) e do Congresso Nacional (19% confiam).

A situação não deixa de ser preocupante, principalmente se levado em conta que a confiança depositada pela sociedade no Poder Judiciário possui grande importância para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito como um todo.

Conforme ressaltado por Campilongo (2011, p. 87), “[...] de nada adianta um Poder Judiciário que não seja capaz de conferir eficácia aos direitos fundamentais e, vice-versa, de nada adianta um elenco de direitos fundamentais se o Poder Judiciário não é capaz de garanti-los, de implementá-los”.

A confiança depositada nas cortes de justiça ganha ainda mais importância à medida que se observa uma expansão do Poder Judiciário nas últimas décadas, tanto no sentido do crescimento acentuado da litigiosidade, aqui entendida como a procura pela resolução judicial dos conflitos, quanto no aspecto da

ampliação do alcance e do impacto da jurisdição e da maior permeabilidade das decisões judiciais no campo das políticas públicas¹.

Quanto ao primeiro ponto, é válido destacar os dados do “Justiça em Números”, edição de 2020, coletados e disponibilizados pelo CNJ, segundo os quais o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação. Somente naquele ano, prossegue o relatório, houve o ingresso de 30,2 milhões de novos processos, enquanto o número de feitos baixados foi de 35,4 milhões. Em relação ao ano anterior, foi constatado um aumento de 6,8% de casos novos, e de 11,6% de casos solucionados, atingindo o maior valor de toda a série histórica (CNJ, 2020, p. 93).

Embora seja possível apontar diversos elementos propulsores do fenômeno da explosão da litigiosidade, a pesquisa “Quem somos, a magistratura que queremos” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 94-95) apurou que, na percepção dos juízes e juízas brasileiros, ele seria justificado principalmente pela suposta disseminação de uma “cultura de litígio” em nosso País (questão 65), é dizer, uma banalização das ações judiciais enquanto caminho facilitado para traduzir meras queixas ou aborrecimentos. O Judiciário, nessa perspectiva, nem sempre seria visto como uma última alternativa buscada para a garantia de direitos, servindo, ao contrário, muitas vezes como uma espécie de “teste inicial e imediato sobre a consistência daquilo que parece ser uma reivindicação” (PORTO, 2020, p. 65-66).

Já no que se refere ao segundo aspecto, traduzido no aumento do protagonismo do Poder Judiciário, faz-se preciso o diagnóstico de Boaventura de Sousa Santos (2014, n.p.), de que estaríamos diante de um fenômeno observado desde os finais da década de 1980, e não apenas no Brasil. Entre os fatores que impulsionam esse protagonismo, o autor cita o desmantelamento do Estado intervencionista e a consequente precarização dos direitos econômicos e sociais; o advento, no Brasil, da Constituição Federal de 1988, com uma ampliação do

1 Essa permeabilidade é tratada, entre outros, por Campilongo (2011, p. 63-64), no sentido de “judicialização da política”, entendida como “o recurso ao direito e aos tribunais não para o exercício do controle da constitucionalidade das leis, mas simplesmente como segunda e inadequada instância do jogo político”.

rol de direitos e das instituições legitimadas a invocar os tribunais; e, ainda, o “combate à corrupção”, interna e externa ao Judiciário, que provoca uma “justiça dramática”, que “judicializa a política e politiza os tribunais”.

Além disso, não se pode olvidar que o Judiciário como um todo, e em especial os Tribunais Superiores, ocupam uma posição única em nosso sistema político, considerando seu papel de intérprete da Lei e da Constituição Federal, posição esta que lhe dá autoridade, inclusive, para declarar a invalidade de normas aprovadas por majorias democráticas².

Essa “supremacia judicial” (BARROSO, 2010), somada às garantias titularizadas pelos juízes, como a vitaliciedade, prevista no artigo 95, inciso I, da Constituição Federal (BRASIL, 2016), acaba por desencadear aquilo que Bickel (1986, *apud* BARROSO, 2018, p. 2198) chamou de “dificuldade contramajoritária”, que pode ser resumida como a dificuldade em se conciliar juízes não eleitos pelo povo com o poder a eles atribuído de vetar leis democraticamente aprovadas.

A necessidade, portanto, de se conferir legitimação social ao Poder Judiciário, dada a relação indissociável dessa relação de confiança com a realização dos direitos fundamentais e com o apoio ao regime democrático como um todo, torna imprescindível que se desenvolva uma política efetiva de comunicação entre esse Poder e a sociedade.

3 A ORDEM DO SIMBÓLICO, A ORDEM DO IMAGINÁRIO E A ESPETACULARIZAÇÃO DA JUSTIÇA

A tarefa de comunicar-se com o público e de fazer-se entender tem se tornado mais desafiadora à medida que a sociedade se torna mais complexa.

2 A Constituição Federal Brasileira adota um sistema misto de controle de constitucionalidade, mesclando aspectos do modelo concentrado e do modelo difuso, com a existência de um Tribunal Constitucional incumbido de analisar a compatibilidade das leis com a Constituição Federal, mas, também, a possibilidade de qualquer magistrado promover essa avaliação, de forma incidental, nos processos de sua competência.

Utilizando a expressão imortalizada por Guy Debord (1997), é possível afirmar que vivemos numa “sociedade do espetáculo”. “Toda a vida das sociedades nas quais reinam as modernas condições de produção se apresenta como uma imensa acumulação de espetáculos. Tudo o que era vivido diretamente tornou-se uma representação” (DEBORD, 1997, n.p.).

Embora o célebre livro do autor francês tenha sido originalmente lançado em 1967, suas ideias continuam atuais, sendo a teoria do espetáculo perfeitamente aplicável aos nossos tempos. Como ressaltado pelo próprio Debord na “Advertência da Edição Francesa de 1992”, “Uma teoria crítica como esta não se altera, pelo menos enquanto não forem destruídas as condições gerais do longo período histórico que ela foi a primeira a definir com precisão” (DEBORD, 1997, n.p.).

Se a sociedade do século XX já era designada como “espetacular” por conta do advento e da popularização das máquinas capazes de captar e projetar imagens, como a câmera fotográfica e a televisão, o que se poderia esperar da sociedade do século XXI, marcada pela comunicação global e instantânea através das novas tecnologias digitais, com destaque para as redes sociais?

Acerca dessa realidade, são precisas as palavras de Martha Gabriel (2020), inspirada em ensaio de Deresiewicz (2009):

A câmera criou a cultura da celebridade; o computador, a cultura da conectividade e o *smartphone*, a cultura do compartilhamento. A convergência das três, por meio da banda larga e mobilidade, está criando a cultura da visibilidade, em que o que importa não é viver, mas ser visto – no *Facebook*, no *Twitter*, em vídeos etc. O que tem nos validado e nos tornado reais para nós mesmos é sermos vistos por outros (GABRIEL, 2020, p. 91).

Não há dúvida, nesse sentido, de que se vive atualmente um período de intensa espetacularização dos fenômenos, num sentido de exposição imagética de todos os aspectos da vida, a ponto de não se mostrar mais possível fazer uma oposição abstrata entre o espetáculo e a efetiva atividade social: “[...] a realidade

surge no espetáculo, e o espetáculo é real. Essa alienação recíproca é a essência e a base da sociedade existente” (DEBORD, 1997, n.p.).

Voltando os olhos ao Judiciário, pode-se perceber como a dinâmica atual de superexposição, somada ao crescente destaque midiático que vem sendo dedicado a esse Poder, traz consigo uma série de armadilhas que dificultam ainda mais a tarefa de promover uma comunicação saudável e operacional com o jurisdicionado e a sociedade.

A questão remete à leitura feita por Eugênio Bucci (2019) sobre a comunicação institucional do Supremo Tribunal Federal, sob o aspecto das distinções entre a Ordem do Simbólico e a Ordem do Imaginário.

Inspirado nos estudos de Jacques Lacan (1998, *apud* BUCCI, 2019, p. 49), o autor esclarece que, “enquanto o Simbólico, pelo significante, barra e interdita, já que diferencia e demarca, o Imaginário seria o plano da identidade com o semelhante, o plano das fantasias do Sujeito”. A *palavra*, nesse raciocínio, fincaria raízes na ordem do Simbólico, cuja função é dada pelas interdições, regras e limites que, em última análise, tornam possíveis as civilizações. Por sua vez, a *imagem* se inscreveria na ordem do Imaginário, na qual se fazem mais perceptíveis as crenças, diversões e prazeres psíquicos.

Prossegue o professor:

[...] a separação entre o lícito e o ilícito, entre o legal e o ilegal, entre o que a lei consagra e o que a lei veda resulta de operações da linguagem que têm lugar claríssimo na Ordem do Simbólico. É por palavras que a lei se manifesta e é, também, por palavras, que a interpretação da lei se converte, nos tribunais, em decisão judicial. O Judiciário opera, enfim, pela palavra, sendo, por natureza, avesso ao Espetáculo (BUCCI, 2019, p. 46).

Constata-se, portanto, que é no campo do Simbólico que têm parte a lei e a Justiça, ao passo em que as atrações da indústria do entretenimento são

comercializadas no campo do Imaginário. Embora ambas as ordens sejam inseparáveis, emaranhadas, Bucci (2019) desconfia que, nos dias atuais, a ordem do Imaginário estaria hipertrofiada, avançando, inclusive, sobre espaços pertencentes à ordem do Simbólico.

É nesse aspecto que o autor se questiona se o Judiciário, e em especial o STF, ao procurar emprestar a si próprio “ares de entretenimento, de leveza imagética ou de performance publicitária”, não teria ido “longe demais a ceder às pressões do poder midiático”, aderindo aos “caprichos da tirania da imagem” (BUCCI, 2019, p. 46). E, nessa mesma toada, ele lança o questionamento: “Quando a autoridade judicial vai por aí, será que ela não se perde de seu lugar?”, ou seja, não deveria a autoridade judicial tentar se distanciar, se distinguir do Espetáculo, que é “a ordem do imaginário potencializada pela superindústria cultural, do entretenimento e das tecnologias a seu serviço?” (BUCCI, 2019, p. 51).

Para o professor, a resposta a ambas as questões é positiva. O órgão de cúpula do Judiciário brasileiro, nesse raciocínio, pecaria justamente pelo excesso de exposição de seus membros, cuja altíssima visibilidade acabaria por ocasionar uma verdadeira espetacularização dos julgamentos e, conseqüentemente, um desgaste na imagem do tribunal, além de um enfraquecimento do colegiado em comparação às posições individuais.

Levando em conta os argumentos levantados, parece-nos que cabe ao Poder Judiciário refletir sobre a forma como pretende se apresentar à população e, principalmente, aprimorar seu discurso e sua política de comunicação social, de maneira que não ignore as mudanças culturais do nosso tempo, marcado pela supervalorização da imagem e pela autoexposição, mas que preserve a necessária impessoalidade e distância em relação à tendência de espetacularização dos fenômenos da vida, mantendo uma certa reserva quanto ao totalitarismo do “imaginário superindustrial” (BUCCI, 2019).

4 O RECURSO A TÉCNICAS DE *MARKETING* INSTITUCIONAL PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O MODELO GERENCIAL DE GESTÃO

A forma como o Judiciário administra sua política de comunicação com o público e se relaciona com atores externos, a exemplo da imprensa, pode ser associada com o modelo de gestão pública que esse Poder vem priorizando nas últimas décadas.

É possível perceber, como apontado por Sauerbronn e Lodi (2012, p. 5), uma crescente preocupação das organizações públicas com o gerenciamento de sua imagem, como ferramenta para o alcance de seus objetivos, o que pode ser atribuído ao processo de aproximação da Administração Pública a perspectivas gerencialistas, que trazem para o âmbito do Estado estratégias de gestão das organizações empresariais.

Para os autores, o esforço na construção da imagem desejada e na conscientização do cidadão a respeito do funcionamento da organização pode ser notado pela crescente procura dos órgãos estatais por técnicas de *marketing* institucional, com foco na mudança de alguns conceitos e no fortalecimento de determinadas ideias perante o público. Quanto ao Judiciário, acrescentam:

A atividade jurisdicional tem o dever de satisfazer totalmente os anseios do cidadão, no sentido de ser justa, completa, efetiva e rápida. Porém, não é suficiente somente a execução destas ações, é necessário que elas sejam percebidas pelo cidadão. Por isso, torna-se necessário usar técnicas de *marketing* institucional e comunicação com o público para que o efetivo trabalho jurisdicional seja de fato notado pelo usuário, seja reposicionando sua imagem ou promovendo a conscientização do cidadão sobre os seus direitos e deveres e o funcionamento da justiça (SAUERBRONN; LODI, 2012, p. 5-6).

Nesse ponto, os autores fazem referência à atuação do CNJ, que, desde a sua instalação, em junho de 2005, acabou por assumir um papel de “condutor

das reformas” que a sociedade vinha exigindo do Poder Judiciário, seja através do controle administrativo destinado ao aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, seja por meio de iniciativas voltadas a mudar a imagem desse Poder perante a sociedade (SAUERBRONN; LODI, 2012, p. 2).

Nesse sentido, ganham relevo as campanhas publicitárias lançadas pelo CNJ com o objetivo de sensibilizar o público acerca do trabalho desenvolvido pelo Judiciário e de criar um horizonte comum entre Justiça e cidadão, a partir da associação a valores caros à população, como equidade, proteção à mulher, liberdade e ressocialização (SAUERBRONN; LODI, 2012, p. 20).

Essa preocupação também se faz notável quando observados os estudos na área da comunicação levados a efeito pelo CNJ. No relatório da pesquisa “Gestão da Comunicação nos Tribunais” (CNJ, 2010, p. 9), por exemplo, é ressaltada a crescente importância que a comunicação possui em uma sociedade complexa, diante da extraordinária influência que exerce no equilíbrio, desenvolvimento e expansão das organizações.

No referido relatório, fica evidente o incentivo para que as iniciativas dedicadas à aproximação entre Judiciário e sociedade sejam pensadas estrategicamente, como uma forma de impulsionar a conquista de melhores resultados (CNJ, 2010, p. 10), o que envolveria uma atuação conjunta de todos os tribunais do País, num esforço ordenado por tornar a Justiça informativa e explicativa.

O relatório em questão recomenda a elaboração de um minucioso planejamento, com uma abordagem sistêmica, coesa e alinhada, e nesse ponto adverte para a necessidade de uma mudança cultural no Judiciário nacional, que tem tradição de atuar de forma fragmentada, por meio de unidades compartimentadas, com pouca interação, e tende a encarar as áreas de comunicação como mais uma unidade de despesas ou custos (CNJ, 2010, p. 11).

A perspectiva voltada à formulação de metas e de planejamento estratégico também se faz presente na edição, pelo CNJ, da Resolução n. 85/2009, alterada pela Resolução n. 326/2020, que cria o Sistema de Comunicação do Poder Judiciário (SICJUS), composto pela Secretaria de Comunicação Social do CNJ,

na qualidade de órgão central, pelas Secretarias de Comunicação dos Tribunais Superiores, como órgãos de subsistema, e, na condição de órgãos operacionais, pelas Coordenadorias ou unidades administrativas de Comunicação Social dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Federais.

A Resolução apresenta, entre os objetivos principais desse sistema integrado, o de “promover o Poder Judiciário junto à sociedade de modo a conscientizá-la sobre a missão exercida pela Magistratura”, o que implica otimizar a “visão crítica dos cidadãos a respeito da importância da Justiça como instrumento da garantia dos seus direitos e da paz social” (artigo 1º, inciso VI).

Quanto às diretrizes a serem observadas pelo SICJUS, destacam-se a necessária “atenção ao caráter educativo, informativo e de orientação social” das ações de comunicação (artigo 2º, inciso II) e a “adequação das mensagens, linguagens e canais aos diferentes segmentos de público”, mediante a utilização de formas simples e acessíveis à população (artigo 2º, inciso VIII).

Como se pode perceber, o referencial que sustenta a política de comunicação proposta pelo CNJ, que prioriza a formulação de estratégias direcionadas a alcançar os objetivos almejados, é o modelo gerencial de gestão, também chamado de gerencialismo ou nova administração pública.

Segundo Bliacheriene, Ribeiro e Funari (2013, p. 2), esse modelo surgiu no início dos anos 1980, nos Estados Unidos e na Inglaterra, e trouxe como projeto político o ideal de eficiência administrativa, num sentido de combate à excessiva hierarquização e formalidade do antigo modelo burocrático e de busca pela maximização de resultados, com redução de custos.

A gradual introdução dessa mentalidade na política nacional fica clara com a edição da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que incluiu a eficiência no artigo 37 da Constituição Federal, elevando-a a princípio regente da atividade administrativa.

Embora o modelo gerencial tenha representado significativo avanço na construção de políticas públicas pautadas na produtividade e na economicidade, sobretudo pela internalização da noção de eficiência como um “termômetro entre

a atuação do Estado e a satisfação do cidadão” (BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013, p. 10), a avaliação dos efeitos de sua aplicação na prática tem levantado questionamentos sobre sua (in)suficiência e sobre a necessidade de formulação de uma teoria mais arrojada de gestão administrativa, inclusive no que diz respeito às políticas de comunicação.

De fato, passados mais de dez anos da edição da Resolução n. 85/2009 do CNJ, a impressão que fica é de que ainda há um longo caminho a ser percorrido na busca por uma efetiva aproximação da sociedade, e de que a política de comunicação nos tribunais brasileiros ainda se encontra num estágio incipiente de desenvolvimento, já que o abismo que separa o Judiciário do cidadão se torna mais perceptível a cada dia.

5 O DISTANCIAMENTO ENTRE JUDICIÁRIO E SOCIEDADE E A BUSCA POR UM MODELO PARTICIPATIVO DE GESTÃO

Quando questionados, na pesquisa “Quem somos, a magistratura que queremos” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 102-103), sobre as dificuldades atuais do Poder Judiciário, juízes e juízas de todos os segmentos apontaram como “muito importante ou essencial” o problema do distanciamento da maioria da população (Questão nº 69).

A pesquisa também menciona entre as dificuldades citadas a forma negativa com que a imprensa retrata, no geral, a atividade do(a) magistrado(a) (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 103, Questão 70). Em contrapartida, observa-se que prepondera entre os juízes e juízas respondentes a visão de que “a divulgação de atos e decisões pela imprensa contribui para a transparência do Poder Judiciário” (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2018, p. 110-111).

Como se vê, apesar de os membros do Judiciário reconhecerem o papel fundamental da imprensa numa democracia, a relação desse Poder com a mídia apresenta-se essencialmente como problemática, sendo comuns, por exemplo, reclamações no sentido de que a atividade dos(as) juízes(as) não é adequadamente retratada nas matérias jornalísticas.

Também se nota que o apontado distanciamento da população é visto pela magistratura não num sentido positivo, de garantia da atuação imparcial e independente do Judiciário, mas num viés negativo, de incompreensão acerca do desenvolvimento do seu papel constitucional.

E, de fato, como bem apontado por Pinto e Gabriel (2020, p. 171), a análise das respostas obtidas no Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019, p. 33) demonstra que algumas ideias comumente associadas ao Judiciário, a exemplo de que “A Justiça é lenta” (93%) e de que “A Polícia prende e a Justiça solta” (89%), em parte também se devem ao alto nível de desinformação sobre o funcionamento da Justiça.

Com efeito, apenas uma parcela de 5% dos entrevistados afirmou considerar-se bem-informada a respeito da questão, tendo 50% se autoavaliado como relativamente informada e 42% reconhecido ser mal-informada. Esse último percentual, vale destacar, aumenta para 49% entre os jovens, 50% entre os que têm instrução Fundamental e 49% na faixa de renda até 2 salários-mínimos (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019, p. 30).

Esse levantamento revela que o desafio de promover uma aproximação entre Judiciário e cidadão esbarra não apenas na cultura organizacional arcaica e resistente a mudanças que se faz presente em grande parte dos tribunais brasileiros, mas também na dificuldade em se conciliar o modelo gerencial de gestão, marcado pelo discurso publicitário próprio do *marketing* institucional, que claramente se insere na chamada Ordem do Imaginário (BUCCI, 2019), com a independência, imparcialidade e autoridade que o Poder Judiciário deve preservar, considerando suas raízes fincadas na Ordem do Simbólico (BUCCI, 2019).

A solução para a dificuldade aqui apresentada certamente não combina com respostas fáceis ou saídas mágicas, mas, a nosso sentir, passa pela superação de algumas deficiências notadas no gerencialismo, principalmente no que diz respeito à sua incapacidade de construir canais de participação popular.

Considerando que, de acordo com Denhardt e Denhardt (2000, p. 533-557, *apud* BLIACHERIENE; RIBEIRO; FUNARI, 2013, p. 6), o princípio

da governança pública prega uma gestão que busque *servir* em vez de *dirigir*, torna-se claro que cabe ao gestor não apenas pensar estrategicamente, mas, também, agir democraticamente, focalizando nas demandas do público-alvo e garantindo o envolvimento ativo da sociedade em todas as etapas do processo decisório de políticas públicas e até de questões orçamentárias.

Essa noção advém da própria Constituição Federal, que fez surgir uma nova forma de gestão pública, pautada na governança colaborativa, ou governança em rede, a qual, segundo Goldsmith e Eggers (2011, p. 24-35, *apud* SOUZA; RAMOS; PERDIGÃO, 2018, p. 236), significa a síntese de quatro tendências atuais: a inserção dos cidadãos nas decisões públicas, a coordenação da gestão governamental, a garantia de acesso digital e, por fim, a incrementação do fornecimento de bens e serviços públicos.

Essa nova metodologia de governança passa por tornar o Estado mais permeável à influência da população, propiciando um processo compartilhado de tomada de decisões, o que implica a necessidade de efetivo diálogo com a sociedade civil, assegurando o respeito à pluralidade de ideias.

É isso, a nosso sentir, que deve ser introjetado nos tribunais brasileiros, é dizer, a busca por uma comunicação que não seja unidirecional, de cima para baixo, mas que consista numa verdadeira troca, o que envolve não apenas a tentativa de informar os usuários e influenciar a demanda pelos serviços jurisdicionais, mas, também e principalmente, a apreensão dos anseios sociais, no intuito de promover os necessários redimensionamentos e alterações das políticas em curso.

A respeito do tema, ensina Castro (2019, p. 47-48):

Herdeira de períodos marcados pelo coronelismo e pelo autoritarismo, a população brasileira, em geral, não tem o hábito de adotar comportamentos ativos no que se refere à busca pelo conhecimento e pela validação de seus direitos ou do acesso à informação. A essa tendência à passividade, à submissão e à desmobilização (BEZZON, 2004), alia-se a postura de distanciamento presente na maioria das

organizações, nas quais ainda prevalecem procedimentos formais e estruturas compartimentalizadas e hierarquizadas, pouco afeitas ao diálogo e, por vezes, pouco acessíveis. O resultado é um círculo vicioso que não contribui para o amadurecimento das relações sociais, tampouco para o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados.

Desta forma, sugere a autora que a comunicação seja vista como um instrumento de transformação social, com uma visão integrada e sistêmica das instituições, que privilegie a interação em detrimento da simples informação e, ainda, atente-se para as diversas formas pelas quais o diálogo é construído, a exemplo da própria disposição arquitetônica das unidades e da postura do atendente no balcão de informação (CASTRO, 2019, p. 48-49).

A comunicação, para ser real, deve começar dentro da própria organização, com engajamento do corpo funcional em relação à visão e aos valores que formam a identidade institucional. Também é necessário que os servidores e colaboradores tenham uma visão ampla dos papéis desempenhados, conhecendo as razões e fundamentos dos procedimentos que devem realizar dentro da estrutura organizacional. Somente assim seria possível a construção de um significado que possa ser efetivamente compartilhado pelo público (CASTRO, 2019, p. 50-51).

O fortalecimento dos setores de comunicação dos tribunais também é imprescindível, já que são eles os principais responsáveis pela formulação de medidas criativas de interlocução com a sociedade, devendo atuar de forma conjunta com outros setores, inclusive com os próprios magistrados.

Nesse ponto, vale destacar que as políticas comunicacionais devem, sim, envolver a participação da magistratura – aqui ganham relevância, por exemplo, as iniciativas de alguns tribunais e escolas judiciais de disponibilizar cursos de “*media training*” a juízes e juízas, voltados ao aprimoramento de suas habilidades

de comunicação verbal e não verbal³. Consideramos recomendável, porém, que se preserve, o quanto possível, a imagem do(a) julgador(a), inclusive por conta dos deveres éticos de comedimento, prudência e abstenção que envolvem a função exercida, e pelo risco, tratado em linhas pretéritas, de uma excessiva exposição redundar numa verdadeira espetacularização da atividade jurisdicional.

A tarefa de comunicar demanda não apenas a transmissão de uma mensagem, mas também e principalmente a sua compreensão pelo receptor, evitando-se interpretações equivocadas ou distorcidas, e a abertura para apreensão de percepções e novas ideias. A formação de um diálogo horizontalizado e de mão dupla entre o Judiciário e o público, portanto, exige um alto grau de profissionalismo e o uso de técnicas específicas, o que requer investimento, capacitação e, evidentemente, engajamento dos profissionais lotados nos setores de comunicação.

A esses setores deve ser atribuída a função de disponibilizar informações sobre o papel, as ações e iniciativas da instituição. Também o andamento dos processos judiciais e administrativos, os dados orçamentários e de desempenho operacional dos membros e servidores devem ser passados à população de maneira compreensível e, também, colocados para discussão e recebimento de sugestões.

Quanto às decisões judiciais de maior complexidade ou de grande repercussão, deve haver, sempre que possível (nos casos em que a publicidade não represente afronta aos direitos fundamentais em jogo), uma espécie de “tradução” do pronunciamento, tanto ao jurisdicionado quanto a outros interessados, é dizer, uma explicação, em linguagem acessível e com ampla divulgação nos meios disponíveis, dos fundamentos fáticos e jurídicos utilizados na decisão, preferencialmente com um suporte teórico simplificado dos institutos que, em geral, são tão pouco compreendidos pelo cidadão comum.

3 Cite-se, a título de exemplo, o treinamento recentemente oferecido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em parceria com a Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes. Disponível em: <http://ejef.tjmg.jus.br/curso-media-training-relacionamento-de-magistrados-com-a-imprensa-modalidade-a-distancia-com-tutoria/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

Considerando que a construção de uma relação de confiança com o público é um esforço contínuo, a ser desempenhado, analisado e corrigido dia após dia, é importante que os tribunais possuam, ainda, um trabalho de prevenção de possíveis crises de imagem institucional, com o mapeamento constante dos riscos potenciais. E, caso venha a ocorrer uma situação de crise, que os setores responsáveis pela comunicação institucional estejam preparados para fornecer suporte ao(à) magistrado(a) ou servidor(a) envolvido, no sentido de desenvolver um plano conjunto para abordagem do problema, o qual pode envolver pronunciamentos oficiais ou não, a depender da estratégia escolhida.

Todos esses objetivos em torno de uma interação ágil, assertiva, fluida e transparente com a sociedade devem ser buscados de forma estratégica, com planejamento e através de profissionais capacitados, mas também democrática, garantindo-se uma efetiva participação social e a valorização das pessoas, e não apenas da produtividade. Adota-se, nessa perspectiva, os aspectos positivos da visão gerencial, adaptando-os ao modelo de governança colaborativa, pautada na transparência e no diálogo.

Levando em conta que um dos fatores que geram frustração e descrédito e, portanto, prejudicam o estabelecimento de vínculos entre as instituições e a sociedade é justamente a incongruência dos discursos com a realidade percebida (CASTRO, 2019, p. 50), tem-se que o mais importante, na elaboração de uma política comunicacional pelo Judiciário, é que sua preocupação não esteja somente na construção de uma imagem desejada perante o público, mas principalmente no constante aperfeiçoamento técnico e racional das decisões proferidas, no afastamento das máculas que tanto prejudicam a adequada prestação jurisdicional e no aumento do acesso à justiça pelos mais necessitados ou, em outras palavras, na efetiva melhoria do sistema de justiça para aqueles que a ele recorrem.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das pesquisas recentemente publicadas em torno da realidade atual do Poder Judiciário, é possível extrair dados relevantes para o desenvolvimento de

uma comunicação mais transparente, horizontal e assertiva desse Poder com a sociedade.

Fatores como o crescimento da litigiosidade no Brasil, com o número de processos aumentando ano após ano; o maior protagonismo do Poder Judiciário desde a democratização advinda da Constituição Federal de 1988; e, ainda, o desenvolvimento tecnológico e a globalização, que tanto afetam as relações sociais, acrescentando um dinamismo à vida contemporânea, têm desafiado o sistema de justiça a buscar novos caminhos para recuperar a confiança da sociedade, entendida como fundamental num Estado Democrático e Constitucional de Direito.

Conforme apurado nas pesquisas mencionadas, um entrave existente na concretização desse objetivo tem sido a incompreensão de grande parte da população acerca do papel do Judiciário e de seu funcionamento no sistema político, o que revela a urgente necessidade de os tribunais brasileiros se dedicarem ao desenvolvimento de diálogos interinstitucionais saudáveis e construtivos, bem como à construção de uma política eficiente e coesa de comunicação social.

As estratégias de *marketing* institucional, apesar de relevantes, não podem perder de vista o dever de reserva e máxima impessoalidade dos julgadores e julgadoras, cuja função se acha inserida na ordem do Simbólico, sendo, por isso, avessa às arenas do entretenimento e do Espetáculo que ocupam o campo do Imaginário (BUCCI, 2019).

Nesse cenário, o presente artigo defende ser indispensável a implantação de um modelo colaborativo de governança no âmbito do Poder Judiciário, assim como o fortalecimento dos setores de comunicação dos tribunais, com contínua capacitação de seus profissionais, para que possam operar de maneira articulada, coordenada e próxima de todos os atores relevantes, com linguagem homogênea e, principalmente, sintonizada com as necessidades dos usuários.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: Direito e Política no Brasil Contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília,

v. 12, n. 96, p. 05-43, fev./maio 2010. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/issue/view/25/21>. Acesso em: 14 out. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. Contramajoritário, Representativo e Iluminista: os papéis dos tribunais constitucionais nas democracias contemporâneas. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 4, p. 2171-2228, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/30806>. Acesso em: 14 out. 2021.

BLIACHERIENE, Ana Carla; RIBEIRO, Renato Jorge Brown; FUNARI, Marcos Hime. Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 12, n. 133, 2013. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=84228>. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 set. 2021.

BUCCI, Eugênio. Dissonâncias estruturais na comunicação do Poder Judiciário no Brasil: perguntas. **MATRIZES**, v. 13, n. 2, p. 45-60, 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/matrizes/article/view/155199>. Acesso em: 12 jul. 2021.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **O Direito na Sociedade Complexa**. São Paulo: Saraiva, 2011. *E-book*.

CASTILLO, Alexandra; SILVER, Laura; WIKE, Richard. **Many across the globe are dissatisfied with how democracy is working**. Pew Research Center, 29 Apr. 2019. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>. Acesso em: 18 set. 2021.

CASTRO, Aline. Comunicação Pública como Cultura Organizacional. In: NASSAR, Paulo; SANTOS, Hamilton. **Comunicação Pública: por uma prática mais republicana**, São Paulo: Aberje, 2019. p. 47-55.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Gestão da Comunicação nos Tribunais**. Brasília: CNJ, 2010. (Série CNJ Acadêmico, 1). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/1-5-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília, CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 85 de 8 de setembro de 2009**. Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/98>. Acesso em: 09 fev. de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 326 de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3366>. Acesso em: 09 fev. 2021.

DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Trad. por Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997. *E-book*.

GABRIEL, Martha. **Você, eu e os Robôs**: Pequeno Manual do Mundo Digital. São Paulo: Atlas, 2020.

GLOBAL BAROMETER SURVEYS. **Exploring Support for Democracy Across the Globe**: report on key findings. [Taiwan?]: [Jain University Press], 2018. Disponível em: <https://www.globalbarometer.net/FileServlet?method=DOWNLOAD&fileId=1532652452008.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

LAVAREDA, Antonio; MONTENEGRO, Marcela; XAVIER, Roseane. **Estudo da Imagem do Poder Judiciário**. Brasília: AMB: FGV: IPESPE, 2019. Disponível em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2019-Estudo-da-Imagem-do-Judiciario-Brasileiro.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2021.

PINTO, Esdras Silva; GABRIEL, Anderson de Paiva. O Futuro da Justiça: prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável. *In*: REZENDE FILHO, Durval Augusto *et al.* **Magistratura do Futuro**. Rio de Janeiro: Editora JC, 2020. p. 167-197.

PORTO, Noemia. O Desafio da Relação Sincrônica entre Poder Judiciário, Sociedade e Democracia: O Olhar de Dentro da Magistratura Brasileira. *In*: REZENDE FILHO, Durval Augusto *et al.* **Magistratura do Futuro**. Rio de Janeiro: Editora JC, 2020. p. 59-80.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma Revolução Democrática da Justiça**. Almedina: Coimbra, Portugal, 2014. *E-book*.

SAUERBRONN, João Felipe Rammelt; LODI, Marluce Dantas de Freitas. Construção da Imagem Institucional do Poder Judiciário: uma análise baseada nas campanhas publicitárias do Conselho Nacional de Justiça. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 925-945, dez. 2012.

SOUZA, Luciana Cristina; RAMOS, Karen Tobias França; PERDIGÃO, Sônia Carolina Romão Viana. Análise crítica da orientação de cidadãos como método para otimizar decisões públicas por meio da técnica nudge. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 234-250, ago. 2018.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende; BURGOS, Marcelo Baumann. **Quem somos, a magistratura que queremos**. Brasília: PUC-Rio, 2018. Disponível em: <https://cpj.amb.com.br/wp-content/uploads/2021/05/2018-Quem-somos-a-Magistratura-que-queremos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

SUBMETIDO: 21/08/2021

APROVADO: 14/10/2021